



N° 851

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 5 avril 2018.

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE
SUR LE PROJET DE LOI, après engagement de la procédure accélérée, *pour un nouveau pacte
ferroviaire* (n° 764).

PAR M. JEAN-BAPTISTE DJEBBARI

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
I. LA LOI DU 4 AOÛT 2014 : UNE RÉFORME INCOMPLÈTE, UN BILAN MITIGÉ	9
A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 4 AOÛT 2014	9
B. LES PREMIERS ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION	11
II. LE QUATRIÈME « PAQUET FERROVIAIRE » : LA POURSUITE DE LA DYNAMIQUE EUROPÉENNE	15
A. L'OUVERTURE DES FRONTIÈRES FERROVIAIRES EN EUROPE : LES PREMIÈRES ÉTAPES	15
1. 2001 : la définition des fonctions essentielles et l'ouverture à la concurrence du fret international (premier « paquet ferroviaire »)	15
2. 2004 : L'ouverture de l'ensemble du fret ferroviaire à la concurrence (deuxième « paquet ferroviaire »)	16
3. 2007 : L'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs (troisième « paquet »)	16
4. 2012 : la directive « recast » (« refonte »)	17
B. ÉTAT DES LIEUX, À L'AUNE DE LA RÉFORME FERROVIAIRE EN FRANCE	18
1. Jusqu'à présent, la France a peu profité de la croissance des marchés de mobilités, contrairement à ses voisins européens	18
2. Depuis 1991, la mise en concurrence s'est faite de façon progressive et différenciée en Europe	21
C. PRÉSENTATION DU QUATRIÈME « PAQUET FERROVIAIRE »	23
III. LES OPPORTUNITÉS DE LA CONCURRENCE : QUE RETENIR DE L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE ?	25
A. MALGRÉ L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES SITUATIONS, L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE S'ACCOMPAGNE EN GÉNÉRAL D'UNE AMÉLIORATION DE L'OFFRE AU PUBLIC TOUT EN PRÉSERVANT UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ	25
1. L'analyse des acteurs en présence permet de tirer plusieurs enseignements	25

2. Sous l'effet de la concurrence, le coût du service ferroviaire baisse et le prix du billet varie en fonction des services offerts	29
a. Les services conventionnés	29
b. Les services non conventionnés	31
B. POUR PROFITER DE LA CONCURRENCE, IL FAUT S'Y PRÉPARER.....	31
1. Les exemples européens aboutis présentent des points communs incontournables	31
2. L'ouverture à la concurrence présente des risques et des opportunités au regard des caractéristiques du réseau et de l'exploitation en France	33
a. Le réseau de trains à grande vitesse recouvre parfois le réseau TER et dessert finement 230 gares « d'aménagement du territoire », au détriment de sa vitesse commerciale moyenne	33
b. L'ouverture à la concurrence fait émerger plusieurs risques potentiels, qui correspondent à autant de « freins » que le législateur doit anticiper	34
EXAMEN EN COMMISSION	39
I. DISCUSSION GÉNÉRALE	39
II. EXAMEN DES ARTICLES	71
<i>Avant l'article 1^{er}</i>	71
<i>Article 1^{er}</i> : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le groupe public ferroviaire, les entités qui le composent et le régime juridique des personnels ..	73
<i>Après l'article 1^{er}</i>	105
<i>Article 1^{er} bis (nouveau)</i> (article L. 2111-25 du code des transports) : Mode de calcul des péages ferroviaires	108
<i>Après l'article 1^{er}</i>	113
<i>Article 1^{er} ter (nouveau)</i> (articles L. 2121-12, L. 2122-9 et L. 2133-1 du code des transports) : Services librement organisés de transport ferroviaire, procédure de notification et rôle de l'ARAFER	114
<i>Après l'article 1^{er}</i>	122
<i>Article 2</i> : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer la directive 2016/2370 du 14 décembre 2016 (ouverture du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs)	123
<i>Article 2 bis (nouveau)</i> (article L. 1241-6-1 [nouveau] du code des transports) : Ouverture à la concurrence : modalités spécifiques pour l'Île-de-France	129
<i>Article 2 ter (nouveau)</i> (articles L. 2121-1 et L. 2121-3 du code des transports) : Autorités organisatrices des services d'intérêt national et des services d'intérêt régional de transport ferroviaire de voyageurs	134
<i>Article 2 quater (nouveau)</i> (articles L. 1263-2, L. 1264-7 et L. 2121-13 à L. 2121-16 [nouveaux] du code des transports) : Passation et exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs	137
<i>Article 2 quinquies (nouveau)</i> (articles L. 2121-17 à L. 2121-26 [nouveaux] du code des transports) : Conséquences, pour les salariés, du changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs	143

<i>Article 2 sexies (nouveau) : Calendrier d'ouverture à la concurrence pour les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par l'État</i>	150
<i>Article 2 septies (nouveau) : Calendrier d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par les régions</i>	151
<i>Article 3 : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer les services publics conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs et transposer le « règlement OSP » modifié par le quatrième « paquet ferroviaire »</i>	154
<i>Après l'article 3</i>	170
<i>Article 3 bis (nouveau) (article L. 2151-4 [nouveau] du code des transports) : Tarifs sociaux</i>	175
<i>Article 3 ter (nouveau) (article L. 2251-1-1 du code des transports) : Liste des acteurs pouvant recourir aux services de la « Suge »</i>	177
<i>Article 3 quater (nouveau) : Demande de rapport sur les lignes les moins circulées</i>	178
<i>Après l'article 3</i>	181
<i>Article 4 : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour adapter le système ferroviaire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence</i>	184
<i>Article 5 : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour mettre le droit national en conformité avec les trois textes du pilier « technique » du quatrième « paquet ferroviaire » européen</i>	195
<i>Article 6 (article L. 2133-8 du code des transports) : Compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)</i>	202
<i>Après l'article 6</i>	214
<i>Article 7 : Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour prendre les mesures de coordination rendues nécessaires par les ordonnances</i>	215
<i>Article 8 : Délai de dépôt des projets de loi de ratification des ordonnances</i>	215
<i>Après l'article 8</i>	216
<i>Article 9 (nouveau) : Demande de rapport sur les conséquences des partenariats public-privé (PPP) dans le domaine ferroviaire</i>	230
LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES	235

INTRODUCTION

La SNCF a eu 80 ans le 1^{er} janvier 2018. Semi-privée à sa création, puis totalement publique en 1982, elle a été coupée en deux en 1997 et réunie en 2015. Monopole ferroviaire hier, ouverte à la concurrence demain... Elle a su diversifier ses activités à travers le monde et faire valoir ses compétences. Elle doit aujourd'hui repenser son modèle.

La réforme ferroviaire issue de la loi du 4 août 2014 ⁽¹⁾ était cruciale. Elle a redessiné les contours du secteur, en créant un gestionnaire de l'infrastructure indépendant de l'entreprise ferroviaire historique au sein d'un groupe public unifié. Il s'agissait alors d'améliorer son efficacité, de mettre en place les instruments nécessaires au rétablissement de son équilibre financier, tout en s'inscrivant dans un cadre juridique européen, qui a depuis évolué.

Des rigidités subsistent. Elles ont été identifiées par M. Jean-Cyril Spinetta, dans le cadre de la mission de quatre mois que lui a confié le Premier ministre à l'automne 2017. Son rapport ⁽²⁾ a dressé un diagnostic complet. Il a montré les insuffisances de la réforme de 2014 et la nécessité de réinventer un modèle performant pour le service public ferroviaire, dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence.

Le transport ferroviaire français, reconnu comme une référence au niveau mondial, n'a pas relevé **les trois grandes difficultés auxquelles il fait face depuis tant d'années :**

- **Le réseau ferré national, en dehors des lignes à grande vitesse, est victime de décennies de sous-investissement.** Ses performances sont dégradées et la qualité de service s'en ressent. Le modèle de développement du transport ferroviaire dans notre pays s'appuie, depuis plus de trois décennies, de manière excessive sur la grande vitesse. Le TGV est à l'évidence un succès technique et commercial mais ce modèle a conduit à limiter les moyens dévolus à l'entretien du réseau existant et à l'adaptation des transports du quotidien aux besoins de nos concitoyens.

- **Les coûts de production au sein de la SNCF seraient, d'après le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta, supérieurs de 25 % à ceux des entreprises ferroviaires européennes comparables** en raison, d'une part, du vieillissement des infrastructures, d'autre part de l'organisation même du groupe public ferroviaire, de son fonctionnement, de ses méthodes et de son statut.

(1) Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

(2) L'avenir du transport ferroviaire – Rapport au Premier ministre (15 février 2016).

● **Le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau en application de la loi du 4 août 2014 consacre la poursuite de la dérive de l'endettement du système**, qui passerait de 42 millions d'euros en 2016 à **plus de 62 millions d'euros en 2026**, malgré l'optimisme des hypothèses retenues.

Dans ce contexte, le Gouvernement a engagé une réforme en profondeur du système ferroviaire français. Ce nouveau pacte ferroviaire, annoncé le 23 février 2018, vise à améliorer la qualité du service public ferroviaire et à assurer sa soutenabilité. Il s'appuie sur quatre axes, dont certains nécessitent des évolutions législatives :

● **La construction d'une nouvelle SNCF** qui sache transformer l'organisation du groupe public ferroviaire et la forme juridique des entités qui le composent, afin d'en améliorer la performance et de l'adapter au nouvel environnement dans lequel il doit s'inscrire ;

● **L'évolution des conditions de recrutement et de gestion de l'emploi** au sein du groupe public ferroviaire ;

● **L'amélioration de la performance de la SNCF grâce à l'engagement d'une démarche stratégique interne** abordant les aspects industriels, managériaux et sociaux ;

● **L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire**, qui contribuera à la recherche d'une meilleure efficacité du système ferroviaire dans son ensemble, en diversifiant l'offre et en introduisant de nouveaux acteurs.

Les trois premiers axes relèvent à la fois du domaine législatif, qui fixera le cadre d'une gouvernance renouvelée, et de l'organisation interne de l'entreprise dont la traduction sociale s'écrit dans la convention collective du secteur ferroviaire depuis 2014.

Le présent rapport s'attache donc à analyser les risques et opportunités de l'ouverture à la concurrence au regard des caractéristiques du réseau français et de son exploitation, dont l'impact sur les choix d'aménagement du territoire est décisif.

Cette démarche s'insère dans une refondation complète de la politique des transports, que le Gouvernement a initiée en septembre 2017, avec les Assises de la mobilité. Leurs conclusions feront l'objet d'une grande loi d'orientation des mobilités qui aura pour objectif de réduire la fracture territoriale et ainsi rapprocher les Français.

I. LA LOI DU 4 AOÛT 2014 : UNE RÉFORME INCOMPLÈTE, UN BILAN MITIGÉ

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire « *se présentait clairement, dès le départ, comme une étape, une réforme transitoire, et non comme « la » réforme unique et suffisante du système ferroviaire. (...) Sa mise en œuvre (...) fait surgir de nouvelles questions, ou fait ressortir les « éléments manquants » de la réforme* »⁽¹⁾.

A. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA LOI DU 4 AOÛT 2014

- La loi de 2014 énonce les prérogatives de l'État « stratège ».
- Elle constitue un « *groupe public ferroviaire* » (GPF) qui met fin à l'indépendance statutaire de Réseau ferré de France (RFF) en créant un groupe de trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) composé :
 - d'un EPIC de tête, « SNCF », piloté par un conseil de surveillance ;
 - d'un EPIC d'exploitation de services de transport : SNCF Mobilités ;
 - d'un EPIC gestionnaire du réseau de plein exercice, SNCF Réseau, auquel sont transférés les personnels qui, à l'intérieur de la SNCF et donc non intégrés à RFF, étaient chargés de missions de gestion de l'infrastructure ferroviaire (personnels de SNCF Infra et de la Direction des circulations ferroviaires), ainsi que le patrimoine fonctionnel correspondant, dans le respect des conditions d'indépendance du droit européen.
- Elle prévoit la négociation d'une convention collective de branche pour le secteur ferroviaire, et d'un accord d'entreprise au sein de la SNCF.
- Elle impose à l'État et à chacun des trois EPIC de conclure des contrats pluriannuels pour fixer des objectifs d'investissement, d'exploitation et de performance.
- En ce qui concerne SNCF Réseau, la loi introduit un ratio prudentiel (ou « règle d'or ») visant à endiguer progressivement l'endettement de l'EPIC : la contribution de SNCF Réseau au financement d'investissements de développement du réseau ferré (hors investissements de maintenance, d'entretien ou de renouvellement) n'est désormais autorisée que dans la mesure où le ratio d'endettement de SNCF Réseau, défini comme le rapport « dette financière nette / marge opérationnelle », n'excède pas un plafond fixé à 18. Le contrat pluriannuel État-SNCF Réseau doit fixer la trajectoire à respecter de ce ratio.

(1) Rapport d'information déposé par la commission du développement durable de l'Assemblée nationale sur la mise en application de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, présenté par MM. Gilles Savary et Bertrand Panher (octobre 2016).

- La loi définit la notion de « coût complet du réseau », et impose d'atteindre l'objectif de couverture du coût complet par les ressources de SNCF Réseau dans un délai de dix ans à compter de la signature du premier contrat pluriannuel État-SNCF Réseau.

- La loi renforce la compétence d'autorité organisatrice de transport (AOT) des régions, en les intégrant dans la gouvernance du système ferroviaire (les régions sont représentées notamment au sein du conseil de surveillance de l'EPIC de tête et du conseil d'administration de SNCF Mobilités), et surtout en leur attribuant la liberté de fixer les tarifs des TER (liberté tarifaire). Par ailleurs, la loi de 2014 (modifiée en 2015) permet aux régions :

- de racheter certaines petites lignes d'intérêt local, les lignes à faible trafic n'ayant pas été utilisées depuis plus de cinq ans ;

- de créer et d'exploiter des infrastructures de transport ferroviaire ou guidé d'intérêt régional ;

- de reprendre des matériels roulants, utilisés par SNCF Mobilités exclusivement pour l'exécution des contrats de service public, moyennant le versement d'une indemnité ;

De plus, la loi impose à SNCF Mobilités une obligation de transparence des comptes d'exploitation des lignes conventionnées « TER », et l'oblige à communiquer aux AOT régionales l'ensemble des données relatives aux services de transport ferroviaire conventionnés.

- Elle prévoit la création d'un Comité des opérateurs du réseau réunissant SNCF Réseau et ses interlocuteurs et clients, ce comité étant chargé, notamment, d'élaborer une charte du réseau.

- Elle renforce considérablement les pouvoirs du régulateur, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) – devenue ensuite « Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières » (ARAFER) – en lui conférant un pouvoir de codécision (par des « avis conformes » juridiquement contraignants) sur les questions d'accès au réseau, d'affectation des sillons, de tarification de l'accès aux infrastructures essentielles, et un rôle consultatif (avis simple, non contraignant) sur la trajectoire financière du GPF, avec un large pouvoir d'auto-saisine, ainsi que des pouvoirs de règlement des différends. L'ARAF dispose en outre d'un droit de veto sur la nomination du président du conseil d'administration de SNCF Réseau afin de garantir son indépendance.

La loi comporte une disposition imposant au Gouvernement de produire, dans les deux ans, des rapports d'intentions sur le traitement de la dette après sa requalification partielle en dette « maastrichtienne » (pour 10,2 milliards d'euros en 2014) et sur le statut des gares.

Reclassement d'une partie de la dette de RFF (devenu SNCF Réseau) dans la dette des administrations publiques au sens européen (critères de Maastricht) ⁽¹⁾

En mai 2014, l'INSEE a révisé à la hausse la dette des administrations publiques prise en considération pour l'appréciation du respect par la France des « critères de Maastricht ». Dans la fiche méthodologique correspondante, l'INSEE explique :

« Le premier facteur de révision est le reclassement d'une partie de la dette de Réseau Ferré de France (RFF) dans la dette publique au sens de Maastricht.

« L'entité RFF en elle-même n'est pas intégrée au sein des administrations publiques en base 2010. La part de ses coûts de production couverts par des recettes marchandes restant supérieure à 50 %, l'Insee maintient, conformément au Système européen de comptes (SEC) 2010, le classement de RFF en société non financière (SNF). Toutefois, RFF ne dégage pas un résultat d'exploitation suffisant pour faire face à ses obligations sans l'appui permanent de l'État. Depuis sa création, l'équilibre financier de RFF repose donc sur des contributions publiques qui représentent une part importante, quoique minoritaire, de ses recettes. En base 2010, la dette de l'État est relevée d'un montant égal à une fraction de la dette de RFF. Cette part est liée à la proportion de concours publics dans les produits d'exploitation de RFF, au niveau des investissements de RFF et à celui des aides à l'investissement versées à RFF par l'État. Le surcroît de dette ainsi imputé à l'État, classé dans la catégorie des emprunts à long terme, s'élève à 9,9 milliards d'euros en 2010, puis 10,0 milliards d'euros en 2011 et 10,5 milliards d'euros en 2012.

« Avec ce nouveau traitement, la seule modification apportée au bilan de RFF concerne la structure de sa dette : une fraction de celle-ci est maintenant due à l'État. De son côté, l'État voit sa dette brute augmenter mais pas sa dette nette. Il est en effet considéré que l'État s'endette pour prêter à RFF les fonds nécessaires à ses investissements. Cette créance, équivalente à l'endettement supplémentaire, est enregistrée à l'actif de l'État. Le nouveau traitement de RFF ne modifie pas non plus le déficit public, le surcroît d'actifs équilibrant le surcroît d'endettement. »

B. LES PREMIERS ÉLÉMENTS D'ÉVALUATION

Comme l'a rappelé l'ARAFER dans son bilan de la réforme de 2014 publié en octobre 2016 ⁽²⁾, cette loi **poursuivait trois objectifs principaux** :

• **améliorer l'efficacité de l'organisation du système ferroviaire**, d'une part en unifiant la gestion de l'infrastructure, et d'autre part en construisant un « groupe public ferroviaire » (GPF) verticalement intégré, pour mettre un terme à la gouvernance obsolète issue de la « LOTI » ⁽³⁾ et de la loi du 13 février 1997 ⁽⁴⁾

(1) INSEE, « Révision de la dette des administrations publiques au sens de Maastricht, de la dette nette, des actions cotées et titres de participations entre les publications de mai 2013 et mai 2014 » (fiche méthodologique – mai 2014).

(2) « Étude thématique – La mise en œuvre de la réforme ferroviaire : état des lieux du régulateur » (ARAFER, octobre 2016).

(3) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (dite « LOTI »).

(4) Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

et mettre le droit français plus en conformité avec les impératifs d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure posés par le droit européen ;

- **fournir des outils et un cadre juridique permettant, à terme, le rétablissement d'un équilibre financier** pour la SNCF, dont le niveau de dette s'élevait, en décembre 2013, à près de 44 milliards d'euros au total (dont 36,5 milliards d'euros pour RFF) et augmentait de 2 à 3 milliards d'euros par an depuis 2011 ;

- **corriger le manque de compétitivité du système de transport ferroviaire** face à une concurrence intermodale de plus en plus forte avec le transport routier et le transport aérien, en garantissant un accès équitable au réseau ferroviaire, en améliorant la qualité de service, en poussant la SNCF à remettre en cause le manque de souplesse de son organisation du travail, et en amenant la mise en place d'un cadre social commun à l'ensemble de la branche ferroviaire.

En octobre 2016, l'ARAFER concluait que, même s'il était alors prématuré de tirer un véritable bilan, l'unification du gestionnaire d'infrastructure SNCF Réseau tardait encore à produire des effets positifs significatifs, d'autant qu'un des instruments les plus importants de cette loi, la règle prudentielle applicable aux projets d'investissement de SNCF Réseau (dite « **règle d'or** »), n'était toujours pas effective, faute de décret d'application. La quasi-totalité des acteurs auditionnés entre février et septembre 2016 par les rapporteurs de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire de l'Assemblée nationale chargés de la mission d'information sur l'application de la loi considéraient que cette réforme est allée dans le bon sens, mais n'est pas allée assez loin. **Votre Rapporteur a pu constater, lors de ses propres auditions, que les motifs d'inquiétude, de déception et d'insatisfaction liés à l'état actuel du transport ferroviaire en France demeurent extrêmement forts** : il est clair que **la réforme de 2014 a permis ou provoqué des progrès, mais n'a pas atteint ses objectifs**.

En particulier, le problème de la dette accumulée et en forte augmentation a continué de s'aggraver. Le Gouvernement a bien remis au Parlement le rapport prévu par la loi, mais celui-ci concluait qu'il n'était pas opportun d'envisager à ce stade un dispositif de reprise de la charge de la dette historique du gestionnaire d'infrastructure.

Par ailleurs, adoptée plus de deux ans avant l'aboutissement des négociations européennes sur le quatrième « paquet ferroviaire » (*voir II. du présent rapport*), cette loi a laissé de côté la problématique de la préparation de la SNCF à l'étape finale de l'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence – même si le volet social de la réforme avait un lien très direct avec la véritable reconnaissance d'une « branche professionnelle ferroviaire » destinée à pouvoir accueillir, à terme, de nouveaux opérateurs.

La loi du 4 août 2014 et son application ont tout de même apporté quelques éléments très positifs. L'ARAFER, notamment, a pleinement mis en œuvre ses nouvelles prérogatives, par exemple en mettant son veto à la nomination de M. Jean-Pierre Farandou à la présidence de SNCF Réseau en mars 2016. Les rapporteurs de l'Assemblée nationale sur l'application de la loi ont relevé que *« le collège de l'Autorité a fait preuve avec constance de son indépendance, tant à l'égard des acteurs du système ferroviaire qu'à l'égard du Gouvernement »*. Lors de leur audition par votre Rapporteur, les représentants de l'AOT d'Île-de-France (Île-de-France Mobilités) ont souligné que l'ARAFER a été un allié majeur pour les régions quand il s'est agi d'amener SNCF Réseau à pratiquer une plus grande transparence sur le mode de calcul des tarifs des péages, même si une certaine opacité demeure.

Le volet social de la réforme a été complexe à mettre en œuvre. La loi a imposé comme objectif l'élaboration d'une convention collective dont le périmètre irait au-delà des salariés du GPF et couvrirait la « branche » ferroviaire, sans pour autant s'appliquer aux salariés déjà couverts par une autre convention collective nationale, et sans préjudice de la conclusion d'accords d'entreprise plus favorables aux salariés. Un socle commun de règles en matière de durée du travail a été défini par un décret du 8 juin 2016 (« décret socle »). Les principales dispositions de la convention collective de branche et l'accord d'entreprise « SNCF » ont été signés également au printemps 2016 – il a fallu une intervention du Gouvernement pour « boucler » l'accord d'entreprise. La réforme n'est pas allée jusqu'à transformer, par exemple, la caisse de retraite des cheminots SNCF en caisse de retraite de tous les salariés du secteur ferroviaire.

Les efforts financiers et de productivité constatés sont à saluer et à poursuivre, car le ratio de la « règle d'or » est encore loin d'être respecté. Le contrat État-Réseau 2017-2026 fixe un objectif de productivité de 453 millions d'euros cumulés d'ici 2021, et de 1,242 milliard cumulé à fin 2026.

Plusieurs acteurs auditionnés par votre Rapporteur, notamment les représentants du syndicat UNSA Ferroviaire, ont reconnu que SNCF Réseau a déjà commencé à mener des travaux considérables pour l'amélioration de l'état du réseau, mais tous ont souligné que ces travaux demeurent largement insuffisants. Par ailleurs, lors de ces auditions a été réaffirmée la nécessité pour les entités du groupe SNCF – et plus particulièrement pour SNCF Réseau – de transformer profondément leur mode de fonctionnement et la planification de leurs activités. Les représentants d'Île-de-France Mobilités, par exemple, ont signalé que les crises qu'a eu à gérer la SNCF ces derniers mois et qui ont eu un retentissement médiatique important étaient liées au moins autant à une mauvaise organisation des chantiers qu'à l'obsolescence de certains équipements ou installations du réseau.

Quant aux représentants syndicaux de l'UNSA et de la CGT, ils ont attiré l'attention de votre Rapporteur sur la complexité du « dictionnaire des filières » interne à la SNCF, qui distingue près de 500 métiers différents avec une

polyvalence des agents extrêmement limitée. Les représentants de la CGT sont allés jusqu'à parler de « sclérose organisationnelle » pour caractériser le fonctionnement interne du groupe, tout en reconnaissant que les dysfonctionnements ne sont pas la conséquence de la réforme de 2014 mais lui sont bien antérieurs. Les représentants de Sud Rail ont affirmé que le bilan de la réforme de 2014 est mauvais car un phénomène de « segmentation » interne de la SNCF a amené une séparation des activités qui a isolé les agents tout en créant des interfaces supplémentaires qui compliquent le fonctionnement, et notamment la réponse aux incidents ou aux situations perturbées. Il convient de noter que la plupart des dysfonctionnements internes ainsi signalés n'ont pas vocation à être réglés par le législateur, pas plus aujourd'hui qu'en 2014.

II. LE QUATRIÈME « PAQUET FERROVIAIRE » : LA POURSUITE DE LA DYNAMIQUE EUROPÉENNE

A. L'OUVERTURE DES FRONTIÈRES FERROVIAIRES EN EUROPE : LES PREMIÈRES ÉTAPES

Si la directive « fondatrice » pour le transport ferroviaire date de 1991 ⁽¹⁾, l'ouverture de ce mode de transport à la concurrence n'a commencé qu'après celle du mode aérien et du mode routier, et a été beaucoup plus lente que dans d'autres marchés en réseau, en raison de plusieurs facteurs : le rôle des monopoles légaux dont bénéficiaient les opérateurs historiques, et l'importance des coûts d'entrée sur le marché (liés au coût de l'infrastructure, à l'existence d'un monopole naturel et à l'importance de la main-d'œuvre) ⁽²⁾.

1. 2001 : la définition des fonctions essentielles et l'ouverture à la concurrence du fret international (premier « paquet ferroviaire »)

Adopté le 26 mars 2001, ce premier ensemble de dispositions législatives européennes est entré en vigueur deux ans plus tard. La directive 2001/12/CE ⁽³⁾ a imposé aux États d'adapter leurs législations pour permettre l'extension des droits d'accès à la partie nationale du réseau transeuropéen de fret, réseau dont le projet d'ouverture à la concurrence fut l'objet principal dudit paquet ferroviaire. Elle a eu également pour objet de préciser la **notion fondamentale de « fonctions essentielles »**, fonctions qui doivent faire l'objet de précautions particulières pour éviter toute asymétrie d'informations.

Quelles sont, selon cette directive, les fonctions essentielles ?

– la préparation et l'adoption des décisions concernant la délivrance de licences aux entreprises ferroviaires, y compris l'octroi de licences individuelles,

– l'adoption des décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels,

– l'adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure,

– le contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services.

(1) Directive 91/440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaire.

(2) cf. « Enjeux et réalités d'un espace ferroviaire unique européen » (C. Rapoport et S. De La Rosa, 2015).

(3) Directive 2001/12/CE du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.

La directive 2001/13/CE⁽¹⁾ a fixé des règles relatives à la méthode d'attribution des licences ferroviaires pour le fret et la directive 2001/14/CE⁽²⁾ a défini plus précisément la tâche de répartition des sillons – l'une des fonctions les plus sensibles du gestionnaire de réseau.

2. 2004 : L'ouverture de l'ensemble du fret ferroviaire à la concurrence (deuxième « paquet ferroviaire »)

Le deuxième ensemble de textes a été adopté en avril 2004. La principale directive du paquet, la directive 2004/51/CE⁽³⁾, a eu pour objet d'ouvrir véritablement l'ouverture à la concurrence du fret international au 1^{er} janvier 2006 et du fret domestique au 1^{er} janvier 2007. Les autres directives visaient à aboutir à l'interopérabilité du réseau à grande vitesse et à créer une agence nationale de sécurité dans chaque État membre, en lien avec l'Agence ferroviaire européenne créée à cette occasion et chargée de rapprocher les règles techniques et de sécurité.

3. 2007 : L'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs (troisième « paquet »)

Le cœur du troisième paquet ferroviaire, proposé en 2004 et adopté en 2007, est le point sensible de la libéralisation du transport de voyageurs. Prévue par la directive 2007/58/CE⁽⁴⁾, cette libéralisation débute par la prévision de l'ouverture du transport international de voyageurs au plus tard en 2010. Le service international est doublé d'une possibilité de cabotage, c'est-à-dire la possibilité de prendre des passagers dans un pays pour effectuer un trajet intérieur, mais dans le prolongement d'un trajet international.

Par exemple, un train allemand effectuant la desserte Munich-Paris via Strasbourg pourra vendre non seulement du Munich-Paris et du Munich-Strasbourg, mais aussi du Strasbourg-Paris. Cette directive centrale est accompagnée d'autres textes relatifs à la certification des conducteurs (directive 2007/59/CE⁽⁵⁾) et aux droits des voyageurs (règlement n° 1371/2007⁽⁶⁾). Le

(1) Directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires.

(2) Directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

(3) Directive 2004/51/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires.

(4) Directive 2007/58/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires et la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et la tarification de l'infrastructure ferroviaire.

(5) Directive 2007/59/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relative à la certification des conducteurs de train assurant la conduite de locomotives et de trains sur le système ferroviaire dans la Communauté.

(6) Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

règlement 1370/2007⁽¹⁾ (dit « Obligations de service public » - OSP) tend à modérer l'évolution dans le sens de la libéralisation. Il instaure un cadre légal en matière d'octroi de compensations et/ou de droits exclusifs pour les contrats de service public à conclure dans le domaine des transports.

La France a tiré les conséquences des trois premiers « paquets » dans son ordre juridique national en plusieurs étapes. L'ouverture du marché du fret ferroviaire international a eu lieu, en France, le 7 mars 2003. La loi du 5 janvier 2006⁽²⁾ a créé l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et a modifié la « LOTI » de 1982 pour mettre fin au monopole de la SNCF sur le transport ferroviaire intérieur de marchandises. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) a été créée lors de la transposition du troisième paquet ferroviaire par la loi du 8 décembre 2009⁽³⁾, qui a également rendu possible l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs.

Du point de vue de l'ARAF, l'« *ouverture du fret, plus rapide et plus brutale que prévue, eut des conséquences désastreuses dans les pays peu préparés à un tel changement, à commencer par la France. Le fret français fait aujourd'hui office de précédent pour éviter une répétition des erreurs du passé, expliquant en partie la volonté des pouvoirs publics actuels de réformer la structure de la SNCF pour mieux la préparer à l'ouverture (...) du transport domestique des voyageurs à la concurrence* »⁽⁴⁾.

4. 2012 : la directive « recast » (« refonte »)

La directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 *établissant un espace ferroviaire unique européen* n'a pas constitué une rupture avec la direction établie par les trois paquets ferroviaires précédents, puisqu'elle a eu pour objet principal la refonte (*recast*) des textes précédents. Elle a réaffirmé les principes fondateurs des trois premiers paquets, en particulier le principe d'indépendance entre la gestion de l'infrastructure ferroviaire et les services de transport ferroviaire, et le principe de séparation comptable entre ces deux ensembles d'activités.

La séparation entre gestionnaire d'infrastructure et exploitant ferroviaire est considérée comme acceptable dès lors qu'il existe une séparation comptable entre les deux activités, qui peuvent demeurer au sein de la même entreprise, tant que des divisions distinctes sont mises en place. Une précaution spécifique (article 6, paragraphe 1) mentionne l'interdiction de transférer les aides publiques versées à l'une de ces deux activités à l'autre, afin d'éviter les subventions

(1) Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

(2) Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports.

(3) Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (« loi ORTF »).

(4) <http://www.arafer.fr/le-ferroviaire/le-cadre-juridique/les-paquets-ferroviaires/en-savoir-plus-sur-les-paquets-ferroviaires/>

croisées, qui font partie des atteintes à la concurrence fréquentes lorsque seule une séparation comptable est en place entre le gestionnaire et l'opérateur historique.

La directive reprend en outre les fonctions essentielles énumérées dès la directive 2001/12/CE, en y ajoutant certaines précisions et rappelant que l'investissement, l'entretien et le financement peuvent être confiés à des entreprises ferroviaires et ne constituent donc pas des fonctions essentielles. En l'absence d'indépendance sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel, les fonctions essentielles doivent être assumées par un organisme de tarification et de répartition répondant aux critères d'indépendance posés par la directive.

Mais la directive « recast » a aussi défini de nouvelles règles. Comme le rappelle le rapport d'information précité de MM. Bertrand Pancher et Gilles Savary, « elle a imposé aux gestionnaires d'infrastructure des objectifs de performance visant à une utilisation optimale de l'infrastructure et à une réduction du niveau des redevances d'accès pour les utilisateurs du réseau. Elle a établi une liste des éléments constituant l'infrastructure ferroviaire, et comporte plusieurs autres dispositions visant à améliorer la transparence des conditions d'accès à cette infrastructure. Elle a renforcé le rôle et l'indépendance des organismes de contrôle et de régulation nationaux. »

Cette directive – que plusieurs dispositions de la loi du 4 août 2014 visaient à transposer - ne constitue cependant pas l'ultime étape de libéralisation du transport des voyageurs : cette étape a été franchie, au niveau européen, par la négociation et l'adoption du quatrième « paquet ferroviaire », à partir de six propositions présentées par la Commission européenne en janvier 2013.

B. ÉTAT DES LIEUX, À L'AUNE DE LA RÉFORME FERROVIAIRE EN FRANCE

L'ouverture à la concurrence en Europe s'est faite de façon progressive et différenciée selon les pays.

1. Jusqu'à présent, la France a peu profité de la croissance des marchés de mobilités, contrairement à ses voisins européens

Avec près de 29 000 kilomètres de lignes exploitées et près de 3 000 gares, **le réseau ferroviaire français se classe en deuxième position en Europe, derrière l'Allemagne**. La France dispose également du deuxième réseau à grande vitesse le plus long d'Europe (2 800 km), derrière celui de l'Espagne⁽¹⁾. **En termes de fréquentation** des trains et avec près de 90 milliards de voyageurs-kilomètre⁽²⁾, **la France se positionne juste derrière l'Allemagne**, mais assez loin

(1) « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France – Les enseignements européens », contribution publiée par l'ARAFER, mars 2018.

(2) Le voyageur-kilomètre est une unité de mesure utilisée dans le domaine du transport de passagers, qui équivaut au transport d'un voyageur sur une distance d'un kilomètre. Elle permet de tenir compte à la fois du nombre des voyageurs et de la distance parcourue par chacun d'eux.

devant les autres pays européens. S'agissant de l'offre ferroviaire, avec 424 millions de trains-kilomètres ⁽¹⁾, la France se situe en troisième position en Europe, derrière l'Allemagne et le Royaume-Uni.

Malgré ce réseau particulièrement dense et cette forte fréquentation, le marché du transport ferroviaire de voyageurs, aujourd'hui sous monopole, profite peu de la croissance globale des marchés de la mobilité et présente certains indicateurs dont l'évolution sur plusieurs années est préoccupante.

Avec plus de 950 milliards de voyageurs.km en 2016 tous modes confondus, le transport intérieur de voyageurs en France a certes progressé de 2,3 % sur un an – ce qui constitue un taux de croissance supérieur à celui observé sur les cinq années précédentes (+ 1,2 % depuis 2011) et sur une plus longue période (+ 1,0 % en moyenne depuis 1990). Si le développement du TGV et des TER à la fin des années 1990 et au cours des années 2000 a permis au mode ferroviaire d'atteindre 10 % de part modale en 2011 (contre 7,1 % en 1995), cette tendance s'est inversée : depuis 2011, la fréquentation recule avec **le plafonnement de la fréquentation du TGV et la baisse de celle des TER** (en particulier des passagers non-abonnés), **alors que celle des autres modes de transport (voitures particulières, avion, autocars, autres transports ferrés) progresse.**

Avec une part modale de 9,2 % en 2016, en baisse constante depuis 2011, le transport ferroviaire de voyageurs ne bénéficie donc pas du développement de la mobilité observé en France. La part modale du ferroviaire dans le transport de voyageurs reste certes supérieure à celle observée dans d'autres pays européens (+2 points par rapport à l'Allemagne, +4 points par rapport à l'Italie, par exemple), mais elle est décroît en France quand elle augmente chez nos voisins européens. La comparaison est d'autant plus défavorable pour la France par rapport au Royaume-Uni où la part modale a quasiment doublé depuis l'ouverture à la concurrence, atteignant aujourd'hui près de 10 % des mobilités.

En outre, avec une moyenne de 40 trains de voyageurs circulant chaque jour par kilomètre de ligne et par sens en 2015, la France ne se place qu'en **10^e position en Europe en matière d'intensité d'utilisation de son réseau ferroviaire**, devant l'Espagne, mais derrière le Royaume-Uni, l'Allemagne et l'Italie. De surcroît, l'intensité d'utilisation du réseau ferroviaire national est très hétérogène sur le territoire français : 80 % des circulations de trains de voyageurs s'effectuent sur seulement 27 % des lignes du réseau ferré national.

C'est ainsi que, globalement, **le taux de remplissage moyen est de 43 %, avec de fortes disparités entre les services** : 25 % en moyenne dans les TER et jusqu'à 67 % dans les TGV sur des trajets domestiques.

(1) Le train-kilomètre est une unité de mesure utilisée pour quantifier l'offre ferroviaire. Cette unité équivaut à la circulation d'un train sur une distance d'un kilomètre.

En 2016, l'offre et la fréquentation des TER ont baissé de près de 3 %, entraînant une diminution des recettes commerciales de plus de 5 %, en raison de l'érosion de la part des voyageurs non abonnés. Ainsi, pour chaque kilomètre parcouru sur un TER ou un Transilien en 2016, le passager paye en moyenne 6,5 centimes d'euro hors taxes et la région paie le complément à SNCF Mobilités, soit 17,7 centimes pour l'équilibre du service public, outre les 5,6 centimes d'euro versés à SNCF Réseau au titre de la redevance d'accès au réseau ferré. **Le coût des transports régionaux pour la collectivité est ainsi particulièrement lourd, sans que l'on perçoive de tendance à la baisse, puisque les revenus du TER proviennent aujourd'hui à 75 % du concours financier des régions.**

La qualité de service du transport ferroviaire de voyageurs en France ne peut davantage être regardée comme satisfaisante. L'ARAFER le signale dans son bilan du marché du transport ferroviaire de voyageurs en France en 2015-2016 ⁽¹⁾ :

– en 2016, 5 % des trains programmés ont été supprimés et 11 % des trains qui ont circulé sont arrivés avec un retard de plus de 6 minutes à leur terminus ;

– 55 % des minutes perdues par les trains de voyageurs sont liées à des causes dites « maîtrisables » par SNCF Réseau et les entreprises ferroviaires ;

– le taux de retard moyen des TER a été de 10 % sur l'année 2016. Pendant les jours de semaine, le taux de retard a franchi le seuil des 10 % pendant les heures de pointe du service, c'est-à-dire entre 6 h 00 et 8 h 00 le matin et après 16 h 00 l'après-midi. Un quart des retards enregistrés sont par ailleurs supérieurs à 20 minutes. À noter qu'un TER parcourt en moyenne 81 km en 59 minutes ;

– concernant les TGV, le taux de retard moyen s'est élevé à 18 %, dépassant les 20 % entre 14 h 00 et 20 h 00 et atteignant 25 % lors de la pointe du vendredi après-midi. Près de 20 % des retards sont supérieurs à 30 minutes. À noter que le parcours moyen d'un TGV est de 2 h 46, pour une distance de 430 km ;

– enfin, le taux de retard des services Intercités a été de 22 % en moyenne, dépassant 30 % entre 9 h 00 et 10 h 00, entre 16 h 00 et 17 h 00 ainsi que la nuit (entre minuit et 7 h 00 du matin). En jour de pointe (la veille du week-end), ce taux est demeuré similaire. Un quart des retards ont été supérieurs à 30 minutes. À noter que le temps de parcours moyen d'un Intercités est de 2 h 52.

Au regard de ces constats, les caractéristiques du réseau ferroviaire français, l'évolution générale de la mobilité en France et les évolutions observées en Europe devraient se traduire par une hausse de la fréquentation du transport ferroviaire de passagers. La question des mécanismes permettant de renouer avec la croissance, pour le mode ferroviaire de transport de voyageurs, peut alors se poser.

(1) « Le marché français du transport ferroviaire de voyageurs 2015-2016 », Observatoire des transports et de la mobilité (ARAFER), novembre 2017.

2. Depuis 1991, la mise en concurrence s'est faite de façon progressive et différenciée en Europe

Parmi ces mécanismes, la directive du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires posait déjà l'idée selon laquelle une plus grande intégration du secteur communautaire des transports, dont les chemins de fer, était un élément essentiel du marché intérieur et qu'il importait d'en améliorer l'efficacité afin de l'intégrer dans un marché compétitif. La directive considérait ainsi qu'il était nécessaire de stimuler la concurrence au sein de ce marché pour rendre les transports par chemin de fer efficaces et compétitifs par rapport aux autres modes de transport. Après l'ouverture à la concurrence du fret (deuxième « paquet ferroviaire ») et des services de transport international de voyageurs (troisième « paquet »), l'adoption du quatrième « paquet ferroviaire » en 2016 marque une étape décisive dans ce processus, puisqu'il acte l'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs pour 2019.

Or, le réseau ferroviaire français est l'un des derniers grands réseaux européens dont les services domestiques de transport de voyageurs ne sont pas ouverts à la concurrence, au contraire, notamment, de l'Allemagne (depuis 1994), de l'Italie (depuis 2003), ou encore du Royaume-Uni (depuis 1994).

La mise en compatibilité des réseaux, la création de normes techniques communes et le développement d'offres nouvelles dans le cadre du jeu concurrentiel. L'observation de la situation des services de transport ferroviaire de voyageurs en Europe montre que cette homogénéité reste perfectible.

Dans une étude récente, le groupement des régulateurs ferroviaires européens (IRG Rail) a évalué le degré d'ouverture à la concurrence de vingt-quatre pays européens sur la base de données datant de 2015⁽¹⁾. La France fait partie des 8 pays, sur 24 pays européens étudiés, qui n'ont pas encore libéralisé les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs. Parmi les 16 pays qui ont procédé à cette libéralisation, la concurrence est effective dans 12 d'entre eux.

Plus précisément, en 2015, sur les 24 pays européens considérés dans cette étude :

- 8 pays n'ont pas ouvert à la concurrence les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs : Belgique, Croatie, Espagne, Finlande, France, Grèce, Slovénie et Suisse.

- 4 pays ont ouvert à la concurrence les services domestiques conventionnés et non conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, mais aucune licence n'a été accordée à un nouvel entrant ; il n'y a donc en pratique pas de concurrence : Bulgarie, Estonie, Kosovo et Luxembourg.

(1) *Fifth Annual Market Monitoring Report-, IRG-Rail, mars 2017.*

• 6 pays ont ouvert à la concurrence les services domestiques conventionnés et non conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, mais la concurrence ne s'exerce en pratique que sur les services non conventionnés, en *open access* : Autriche, Danemark, Italie, Hongrie, Lettonie et Slovaquie.

• 1 pays n'a ouvert à la concurrence que les services conventionnés (attribution concurrentielle par appels d'offres) et la concurrence est présente : Pays-Bas.

• 5 pays ont ouvert à la concurrence les services domestiques conventionnés et non conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, et des concurrents sont présents pour opérer les deux types de services : Allemagne, Norvège, Pologne, Royaume-Uni et Suède.

Parmi les 16 pays qui ont ouvert les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs, des entreprises sont en concurrence pour le marché et/ou sur le marché dans 12 pays. **Par ailleurs, un certain nombre d'entreprises ferroviaires concurrentes des opérateurs historiques sont des opérateurs de transport multimodaux.** Il en est ainsi, notamment, de :

– Transdev, société française détenue par la Caisse des Dépôts et Consignations, qui opère des services de transport collectifs urbains (bus et métro) en France et à l'international ;

– Stagecoach, entreprise ferroviaire britannique, qui est un groupe de transport multimodal international fournissant également des services de bus locaux et longue distance et des services de tramway ;

– MTR, entreprise ferroviaire présente en Suède, qui est l'opérateur du métro de Hong-Kong mais également du métro de Stockholm.

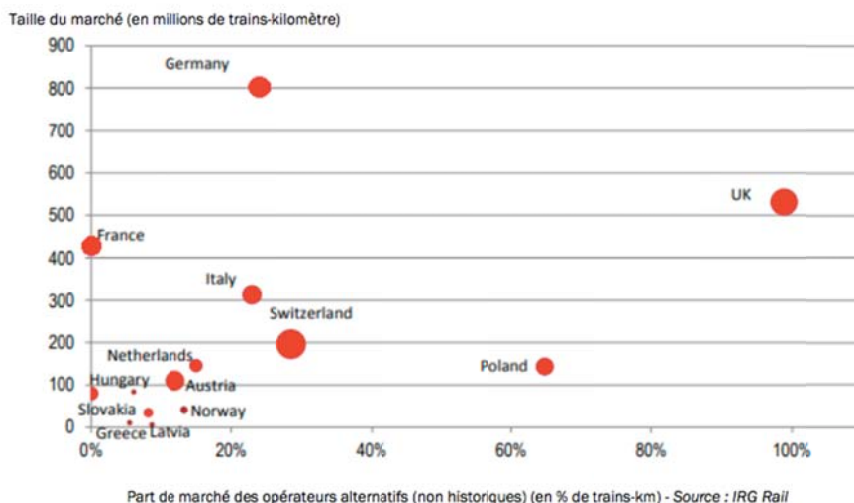
Le marché monopolistique que connaît la France ne doit pas faire oublier que de nombreux opérateurs « nouveaux entrants » assurent aujourd'hui, en Europe, une activité de transport ferroviaire de voyageurs. Ainsi, en 2015, selon l'étude de l'IRG Rail, 230 entreprises ferroviaires opérant des services domestiques et internationaux de transport de voyageurs pouvaient être recensées à l'échelle des 24 pays analysés. Il s'agit par exemple de SNCF Mobilités en France, de Deutsche Bahn AG qui opère en Allemagne à travers sept filiales détenues à 100 %, de l'opérateur historique suédois, SJ, qui opère directement des services au Danemark. C'est aussi le cas, par exemple, de Keolis Deutschland, entreprise ferroviaire allemande filiale à 100 % du groupe public ferroviaire français SNCF, qui opère des services en Allemagne et aux Pays-Bas.

La présence d'entreprises ferroviaires autres que l'opérateur historique n'est toutefois pas toujours la résultante de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs. Ainsi, en Suisse, pays qui pratique exclusivement l'attribution directe, sans appel d'offres, pour les services conventionnés, **35 entreprises ferroviaires sont présentes.** En

outre, les pays qui ont ouvert les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs peuvent également confier directement l'exploitation des services conventionnés à des entreprises ferroviaires ou à des régies.

Enfin, s'il existe un grand nombre d'entreprises ferroviaires alternatives à l'échelle des 24 pays européens étudiés, leur part de marché cumulée (exprimée en trains-kilomètre) demeure en deçà du seuil de 30 % dans la plupart des pays, à l'exception notable du Royaume-Uni, où le processus de libéralisation s'est accompagné de la disparition de l'opérateur historique.

Figure 4 – Parts de marchés (en % de trains-kilomètres) des entreprises ferroviaires concurrentes des opérateurs historiques, tous services domestiques et internationaux de transport ferroviaire de voyageurs, en 2015



C. PRÉSENTATION DU QUATRIÈME « PAQUET FERROVIAIRE »

Le quatrième paquet ferroviaire est un ensemble de six textes législatifs adoptés par l'Union européenne, à l'issue de quatre années de négociations entre les États membres, la Commission européenne et le Parlement européen.

Deux directives et un règlement forment le « pilier technique » du paquet, et ont été adoptés en mai 2016. Ce volet technique visait à parachever l'harmonisation, à l'échelle de l'Union, des règles de sécurité et d'interopérabilité ferroviaires, et à élargir les pouvoirs de l'Agence ferroviaire européenne (*European Union Agency for Railways*). En particulier, ces textes sont venus renforcer l'harmonisation des procédures d'autorisation portant sur les matériels et sur les opérateurs, en confiant, à partir de 2019, de nouvelles missions à l'Agence. En matière de sécurité, l'une des directives définit des objectifs, des indicateurs et des méthodes dites « de sécurité communes », et comporte des dispositions relatives aux contrôles supervisés par les autorités nationales (en France,

l'Établissement public de sécurité ferroviaire – EPSF), ainsi que sur le rôle des organismes nationaux chargés des enquêtes sur les incidents et accidents (en France, le Bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre – BEA-TT).

Le « pilier politique » du quatrième paquet, composé d'une directive et de deux règlements, a nécessité des négociations plus longues, et a été finalement adopté en décembre 2016. Il modifie les règles de gouvernance des groupes ferroviaires et ouvre à la concurrence les services de transport ferroviaire de voyageurs qui ne l'avaient pas encore été : les services dits « domestiques » (à l'intérieur des frontières d'un État).

En ce qui concerne la gouvernance des opérateurs nationaux, on peut rappeler qu'« *en unissant ses efforts à ceux de l'Allemagne, la France a (...) obtenu de la Commission européenne qu'elle consente à revoir la copie initiale du quatrième paquet ferroviaire en renonçant à la séparation totale du gestionnaire du réseau et de la compagnie historique, et en adoptant la possibilité d'opter pour le modèle allemand d'« entreprise verticalement intégrée », pourvu que le gestionnaire d'infrastructure dispose en son sein de toutes les garanties de compétence et d'indépendance dans ses prérogatives de gestion du réseau (travaux et accès à l'infrastructure).* »⁽¹⁾

S'agissant de l'ouverture à la concurrence, le quatrième « paquet » prévoit qu'elle aura lieu en deux temps : fin 2020 au plus tard pour les services commerciaux, et fin 2023 au plus tard pour les services conventionnés. **La première étape, définie par la directive, exige une transposition en droit national d'ici décembre 2018.** Les dispositions concernant les services conventionnés, en revanche, se trouvent dans un règlement, qui sera directement applicable fin 2023 sans qu'il soit nécessaire de procéder à une transposition ; toutefois, des mesures législatives et réglementaires d'adaptation du droit français à ses dispositions doivent être prises. À ces deux étapes correspondent les habilitations demandées par le Gouvernement aux articles 2 et 3 du présent projet de loi.

(1) Rapport d'information précité de MM. Gilles Savary et Bertrand Pancher.

III. LES OPPORTUNITÉS DE LA CONCURRENCE : QUE RETENIR DE L'EXPÉRIENCE EUROPÉENNE ?

A. MALGRÉ L'HÉTÉROGÉNÉITÉ DES SITUATIONS, L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE S'ACCOMPAGNE EN GÉNÉRAL D'UNE AMÉLIORATION DE L'OFFRE AU PUBLIC TOUT EN PRÉSERVANT UN HAUT NIVEAU DE SÉCURITÉ

1. L'analyse des acteurs en présence permet de tirer plusieurs enseignements

• La concurrence correspond à une réalité dans les services de transport ferroviaire de voyageurs : compte tenu du nombre et de la diversité des opérateurs, **il existe un réel potentiel de concurrence** dans le marché des services de transport ferroviaire de voyageurs.

• Les principaux opérateurs nouveaux entrants sur le marché d'un État membre sont, dans la majorité des cas, les opérateurs historiques d'autres États membres. Cette situation constitue un indice de l'existence de barrières à l'entrée dans le secteur ferroviaire.

• L'existence d'une frange concurrentielle d'opérateurs alternatifs illustre toutefois le fait que la **possibilité d'entrée de nouveaux acteurs** sur le marché est bien effective.

• **Les autorités organisatrices des transports jouent de facto un rôle dans le développement de la concurrence**, dans la mesure où les parts de marché des nouveaux entrants sur les services conventionnés sont directement liées au nombre et à la taille des lots de services publics de transport ferroviaire de voyageurs soumis à attribution directe ou concurrentielle.

L'ouverture à la concurrence des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs intervenue en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède (respectivement à partir de 1990 en Suède, 1994 en Grande-Bretagne et 1997 en Allemagne) s'est traduite par l'exercice d'une concurrence effective depuis le début du processus. **Ces trois exemples de libéralisation des services sont particulièrement riches sur les effets potentiels qu'entraîne cette ouverture, notamment pour ce qui concerne les services conventionnés.** Les cas de l'Italie et de la République tchèque fournissent également de nombreux enseignements sur le développement des services de transport ferroviaire de voyageurs dans le cas d'une concurrence sur le marché des services commerciaux.

À travers tous ces exemples, il est possible de constater que **la libéralisation du transport ferroviaire de voyageurs s'accompagne toujours d'une évolution de la demande comme de l'offre.**

Pour autant, il n'est pas toujours possible de démontrer que cette évolution constitue un effet direct de cette libéralisation, ou que la libéralisation en est l'unique explication.

De même, le lien de causalité entre l'évolution de l'offre et la demande de services de transports ferroviaires n'est pas simple à établir. **Il convient de distinguer les services commerciaux, pour lesquels les clients sont *a priori* peu captifs et font des arbitrages modaux, des services conventionnés, pour lesquels les clients sont plus captifs même si un arbitrage avec la voiture particulière reste effectué.** La hausse de la fréquentation des services commerciaux pourrait ainsi être assez directement liée à la hausse de l'attractivité des services de transport ferroviaires. En revanche, **la hausse de la fréquentation des services ferroviaires conventionnés est liée en premier lieu à la politique de mobilité mise en œuvre par les autorités organisatrices (offre, qualité de service et tarifs) pour rendre le mode ferroviaire plus attractif.**

Dans tous les pays ayant ouvert à la concurrence les services de transport ferroviaire de voyageurs, une croissance de la demande a été observée. Il convient de noter que, si cette croissance n'est pas seulement imputable à l'ouverture, des travaux académiques conduits au Royaume-Uni ont mis en évidence les effets positifs sur la demande de l'ouverture à la concurrence.

C'est ainsi que la libéralisation des services de transport ferroviaire de voyageurs s'est accompagnée en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède d'une hausse sensible de leur attractivité (mesurée à travers l'évolution de la fréquentation exprimée en voyageurs-kilomètre), depuis l'ouverture. **En Allemagne, la fréquentation s'est accrue de 29 %** (1,6 % de hausse moyenne par an). **Au Royaume-Uni, la fréquentation a plus que doublé sur la période 1994-2015** (hausse moyenne annuelle de près de 6 %). **En Suède, la fréquentation a progressé de 80 % entre 1988 et 2013** (croissance annuelle moyenne de 3,2 %). Sur une période récente plus restreinte de cinq ans, entre 2010 et 2015, la fréquentation a continué de progresser dans les trois pays avec un taux annuel moyen de croissance de 0,3 % en Allemagne, 0,7 % en Grande-Bretagne et 0,5 % en Suède.

En Italie, l'entrée en 2012 d'un nouvel opérateur alternatif face à l'opérateur historique sur les principaux services de trains à grande vitesse a contribué à dynamiser la fréquentation des services ferroviaires à grande vitesse. Entre 2012 et 2015, le nombre de passagers sur ces services a ainsi augmenté de 49 %, au bénéfice des deux entreprises ferroviaires (24 % pour l'opérateur historique et 355 % pour le nouvel entrant qui s'est d'abord positionné sur un modèle *premium* avant de développer une offre à bas coûts).

S'agissant des services conventionnés, comme pour la fréquentation, la libéralisation s'est accompagnée en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède d'une hausse conséquente de l'offre mesurée en trains-kilomètres, ainsi que l'illustre le tableau suivant :

ÉVOLUTION DE L'OFFRE

	Allemagne	Royaume-Uni	Suède
Croissance du nombre de trains.km offerts depuis le début de la libéralisation	20 % entre 1996 et 2014	30 % entre 1998 et 2016	53 % entre 1990 et 2014

Source : CERRE 2016, National Rail Passenger Survey

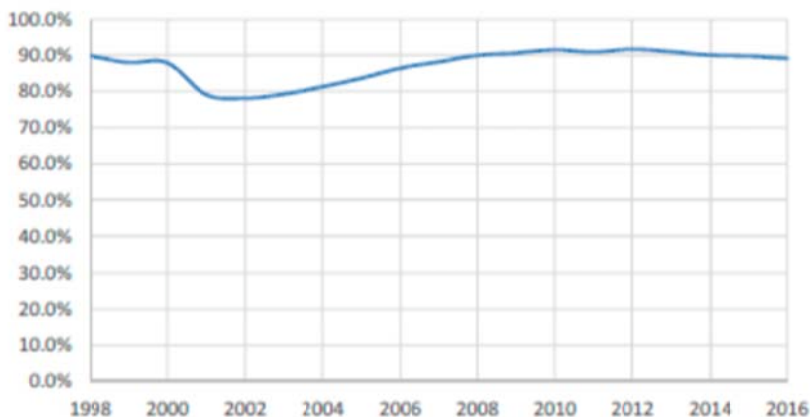
L'absence d'indicateurs homogènes rend délicate toute comparaison précise de l'évolution de la qualité des services de transport ferroviaire de voyageurs entre États membres. Il est cependant aisé de constater que **l'existence d'une situation de concurrence entre opérateurs s'accompagne de manière habituelle d'une amélioration quantitative et qualitative des services offerts**, que ce soit dans le cadre d'une concurrence (pour le marché) des services conventionnés ou d'une concurrence (sur le marché) des services non conventionnés.

En Allemagne, la libéralisation s'est traduite par un renouvellement de grande ampleur du parc de matériel roulant, de sorte que l'âge moyen du parc de la Deutsche Bahn est passé de 17,3 ans à 7,5 ans entre 1997 et 2015.

En Italie, dès son entrée sur les services de trains à grande vitesse, le nouvel entrant a cherché à innover du point de vue de la qualité des services à bord des trains en mettant en place un accès Wi-Fi gratuit, des services multimédias et une restauration haut de gamme. Au final, le nouvel entrant et l'opérateur historique ont, tous deux, développé des services complémentaires de bus, de location de voiture, d'auto-partage. Les deux entreprises ont également étendu leurs offres de services en gares.

Au Royaume-Uni, l'autorité de régulation (ORR) publie tous les trimestres un indicateur global de qualité de service pour l'ensemble des services et pour chaque convention de service public : la mesure publique de la performance (« *Public Performance Measure* » ou « PPM »). Cet indicateur mesure la proportion de trains qui arrivent l'heure prévue à leur destination finale. Son évolution présentée ci-après montre à tout le moins que les hausses de la demande et de l'offre ne se sont pas accompagnées, au final, d'une dégradation de la qualité de service. La baisse de qualité de service entre 2000 et 2002 est liée aux problèmes de remise à niveau de l'infrastructure ferroviaire qui était très dégradée, bien avant la libéralisation.

Figure 6 – Evolution de l'indicateur PPM entre 1998 et 2016



Office of Rail and Road, National Trends Data Portal

L'exemple de cet indicateur de qualité de service publié par le régulateur britannique illustre l'intérêt porté aux usagers que tend à susciter un marché ouvert. D'autres indicateurs de qualité de service sont mis en œuvre au Royaume-Uni, dont certains orientés vers la perception qu'ont les usagers du service rendu. Ainsi, une **mesure pluriannuelle de la satisfaction des usagers** (« *Rail National Passenger Survey* ») est réalisée et publiée tous les trimestres par le régulateur. **Cet indicateur atteste d'une progression de la satisfaction globale des voyageurs qui est passée de 72 % en 2002 à 83 % en 2017.**

En Suède, l'office national des statistiques et le gestionnaire indépendant des infrastructures ferroviaires et routières publient conjointement, tous les trimestres, des indicateurs sur la ponctualité des services ferroviaires de passagers. Ces indicateurs sont fournis par type de service (courte distance, moyenne distance, longue distance), par mois et par intervalle de retard. **Outre l'intérêt d'une telle publication qui offre de la transparence aux usagers quant aux performances des services de transport ferroviaire, son analyse permet de faire le constat que l'ouverture à la concurrence n'a pas eu d'impact négatif sur la qualité de service, malgré une hausse importante de l'offre et de la demande de services ferroviaires depuis l'ouverture à la concurrence.**

Il est également possible d'affirmer que l'ouverture à la concurrence n'a pas eu d'impact négatif sur la sécurité ferroviaire. Au contraire, les pays européens qui ont ouvert leur marché à la concurrence dans le transport ferroviaire domestique de voyageurs sont parmi les plus sûrs en termes de sécurité ferroviaire en Europe. Ainsi, le Royaume-Uni et l'Allemagne affichent moins d'accidents de train, relativement au niveau de leur trafic ferroviaire, que la France. L'Italie et la Suède sont proches de la France sur ce critère.

2. Sous l'effet de la concurrence, le coût du service ferroviaire baisse et le prix du billet varie en fonction des services offerts

Pour reprendre les termes employés par l'ARAFER dans son étude précitée, « *si l'on associe habituellement l'ouverture à la concurrence d'un marché à une baisse des prix pour le client final, la situation du transport ferroviaire de voyageurs présente des spécificités qui nécessitent de l'analyser en distinguant les services conventionnés des services non conventionnés* ».

a. Les services conventionnés

S'agissant des services conventionnés, les exemples européens et notamment les cas de l'Allemagne, du Royaume-Uni et de la Suède **montrent à l'inverse que les tarifs des titres de transport ont augmenté de manière plus importante que l'inflation** ⁽¹⁾. On ne saurait pour autant en déduire que l'ouverture à la concurrence des services conventionnés s'accompagne nécessairement d'une hausse des tarifs, toutes choses égales par ailleurs. **En effet, la hausse des prix constatée dans ces trois pays est concomitante à la hausse sensible de la qualité des services offerts aux voyageurs**. Par ailleurs, et de manière générale, l'évolution des tarifs payés par les usagers de services de transport ferroviaire conventionnés dépend aussi et d'abord des **choix des pouvoirs publics concernant la répartition de la charge du financement des transports ferroviaires de voyageurs entre les usagers** (lorsque sont privilégiées les recettes tirées des titres de transport) **et la collectivité** (lorsque sont privilégiés les concours publics). Enfin, lorsque les opérateurs ferroviaires ont la possibilité, dans le cadre des conventions qui les lient aux autorités organisatrices des transports, de modifier les tarifs payés par les usagers, ces conventions peuvent prévoir la possibilité d'une hausse de prix en contrepartie de l'atteinte de résultats en termes de qualité des services offerts, ce qui a un effet incitatif pour l'opérateur sortant, même sans appel d'offres.

La mise en place de la concurrence incite les entreprises à produire leurs services de manière plus efficiente (baisse des coûts de production pour un même niveau de production). Entre le début de la libéralisation et 2015, les coûts d'exploitation par train-kilomètre des entreprises ferroviaires ont ainsi baissé dans une fourchette comprise entre 20 % et 30 % en Allemagne et en Suède (soit des baisses qui se situent entre 1,1 % et 1,6 % par an).

Pour autant, cette baisse n'est pas observée partout. Ainsi, au Royaume-Uni, les coûts d'exploitation par train-kilomètre ont progressé de 25 % (soit une hausse de 1,3 % par an). Une des causes de cette hausse est le renchérissement des charges de personnel de 44 % sur la période, lié notamment à la pénurie de conducteurs de trains et au fait que ces derniers ont pu faire jouer la concurrence entre entreprises ferroviaires. Cette hausse des coûts spécifique au

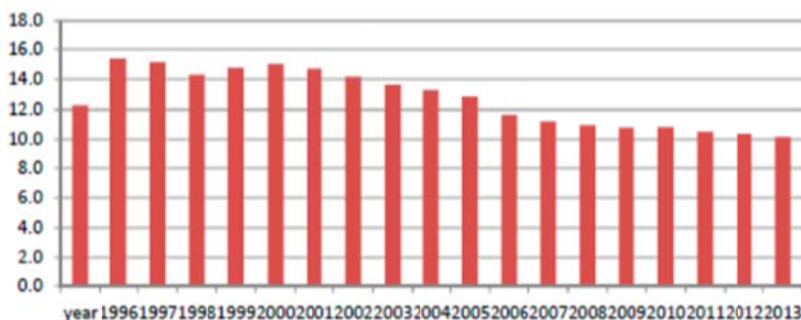
(1) Voir notamment, pour le Royaume-Uni, les données de l'ORR citées par l'étude du think tank Center on Regulation in Europe (CERRE) « *Liberalisation of passenger rail services – case study : Britain* » (décembre 2016).

Royaume-Uni ne doit cependant pas occulter la baisse d'autres postes de coûts, tels que les charges de location longue durée du matériel roulant qui ont diminué de 20 %.

Liée en partie à cette baisse des coûts, l'ouverture à la concurrence a eu un effet notable, à la baisse, sur la charge financière supportée par les autorités organisatrices dans le cadre des services ferroviaires conventionnés. **Rapportés au nombre de trains-km, les concours publics ont ainsi été réduits dans une fourchette comprise entre 10 % et 43 % dans des pays comme l'Allemagne, la Suède ou le Royaume-Uni.**

Il convient également de noter, comme cela peut être observé dans les pays cités ci-dessus, que les effets à la baisse sur les subventions publiques ne sont pas constants dans le temps. Ils apparaissent en particulier lorsque la concurrence devient effective, c'est-à-dire lorsqu'il est avéré que l'entrée de nouveaux opérateurs est inéluctable et que les contrats mis en place entre les autorités organisatrices de transports et les opérateurs seront incitatifs sur les sujets de productivité. Les nouveaux opérateurs peuvent proposer leurs services pour des coûts moins élevés, poussant l'opérateur historique à la rationalisation de ses propres coûts. Cette mécanique s'atténue dans le temps, une fois que les efforts de productivité les plus facilement atteignables ont été réalisés, comme l'illustre le cas allemand ci-après.

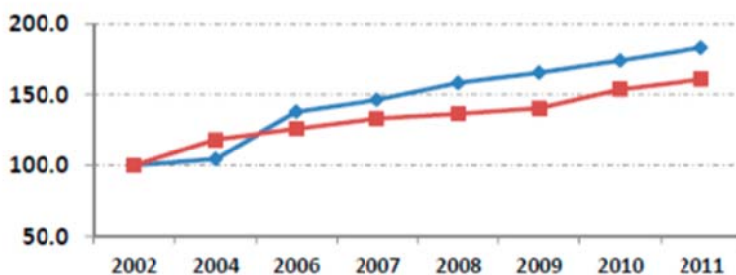
Figure 8 – Evolution des subventions des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs en Allemagne (en euros 2010 par trains-kilomètre)



Source : H Link own database

À titre de comparaison, en France, les subventions, exprimées en valeur absolue et en train-km, ont augmenté entre 2002 et 2011 respectivement de 90 % et de 60 %, principalement supportées par les régions.

Figure 9 – Evolution des subventions des services régionaux conventionnés en France entre 2002 et 2011 (en base 100 en 2002 – en bleu : montant total des subventions / en rouge : montant des subventions par train-kilomètre)



Source : Desmaris Ch. 2014, *La régionalisation ferroviaire en Suisse : la performance sans la compétition*, Revue Politiques et Management Public Revue 31/2 Avril-Juin 2014/pp. 169-191

b. Les services non conventionnés

S'agissant des services non conventionnés, les exemples européens montrent, de manière plus classique, que **la concurrence sur le marché des services commerciaux peut conduire à une pression importante à la baisse sur les prix.**

Ainsi, en Italie, la simple annonce de l'entrée d'un concurrent sur le marché des services de transport ferroviaire à grande vitesse s'est traduite par une baisse sensible du prix des billets de l'opérateur historique, avant l'entrée effective du nouvel opérateur. **L'opérateur historique a notamment diminué de 31 % le prix moyen de ses billets sur le trajet Milan-Rome entre 2011 et 2012, quelques mois avant le lancement des services du nouvel entrant en avril 2012.** Après ce lancement, la baisse des prix s'est poursuivie plus modérément. Les tarifs de détail de l'opérateur historique sont restés en moyenne (sur les liaisons principales), suite à l'entrée de NTV, de 30 % à 35 % supérieurs à ceux de son concurrent. **Du point de vue de la structure tarifaire, NTV a introduit un niveau de différenciation tarifaire important, poussant Trenitalia à faire de même : mise en place de trois classes de voyageurs et d'un système de réservations avec tarifs différenciés.**

B. POUR PROFITER DE LA CONCURRENCE, IL FAUT S'Y PRÉPARER

1. Les exemples européens aboutis présentent des points communs incontournables

En Europe, les pays qui ont libéralisé le marché des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs et au sein desquels une concurrence effective s'exerce ne se sont pas contentés d'en poser le principe mais ont tous mis en place **des mesures d'accompagnement visant à abaisser (à des degrés divers) les barrières à l'entrée afin de favoriser concrètement l'entrée de nouveaux**

opérateurs. Si chaque pays a mis en place une réforme ferroviaire qui lui est propre, l'analyse du processus d'ouverture à la concurrence mené en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède montre, au-delà des spécificités de chaque pays, qu'il existe un certain nombre de points communs incontournables :

– **la séparation verticale des activités** de gestion d'infrastructure et de gestion des installations de service (notamment les gares) par rapport aux activités de transporteur, afin d'assurer une indépendance des gestionnaires des entreprises ferroviaires et un traitement équitable de ces dernières ;

– **pour les services conventionnés, des autorités organisatrices de transports disposant de moyens humains et financiers** leur permettant de gérer efficacement les processus d'appels d'offres et la coordination des entreprises ferroviaires qui fournissent des services conventionnés sous leur autorité ;

– **la mise en place d'une régulation permettant d'assurer l'effectivité** des procédures d'appels d'offres dans des conditions transparentes et non discriminatoires, ainsi que des conditions tarifaires d'accès aux facilités essentielles éventuellement plus favorables aux nouveaux entrants durant une période limitée. La première mission est généralement assurée par les autorités organisatrices elles-mêmes dès lors qu'elles sont dotées des moyens de contrôle appropriés ; les autres sont généralement du ressort d'autorités de régulation indépendantes.

Selon les pays, l'accent peut être mis sur l'un ou l'autre de ces mécanismes. Ainsi, le Royaume-Uni et la Suède sont allés plus loin que l'Allemagne dans la séparation verticale des activités. De ce fait, les problèmes de discrimination relatifs à l'accès aux infrastructures et aux gares de voyageurs ont été moindres dans les deux premiers pays. À l'inverse, en 2001, l'Office fédéral allemand des cartels a mis en évidence que DB Netz (le gestionnaire d'infrastructure, entité du groupe ferroviaire allemand Deutsche Bahn AG) favorisait DB Regio (l'entreprise ferroviaire historique opérant des services conventionnés) au détriment des opérateurs alternatifs à travers des remises aux volumes dans son système de tarification des péages d'accès aux sillons.

De manière générale, le cabinet Steer Davies Gleave, dans un rapport paru en novembre 2012 établi à la demande de la Commission européenne, a souligné que les tarifs d'accès aux gares en Europe ne sont pas transparents et sont fondés sur des charges surestimées. L'exemple spécifique du Royaume-Uni montre que ces mesures peuvent être poussées très loin pour rendre le marché effectivement contestable, à travers notamment le démantèlement de l'opérateur historique, British Railways, et la mise en place d'un marché de location longue durée et de gestion des flottes de matériels roulants. Le Royaume-Uni est aussi l'un des pays européens qui est allé le plus loin dans la mise en place d'une régulation économique forte, qu'il s'agisse de la gestion des appels d'offres ou de la régulation économique.

Le rôle des autorités de régulation est central dans l'ouverture des marchés à la concurrence, dans la mesure, en particulier, où ce sont elles qui disposent des moyens d'abaisser les barrières à l'entrée qu'elles soient financières, technologiques et informationnelles. Ainsi, l'offre de services ferroviaires à grande vitesse italiens ouverts à la concurrence sur le marché a connu une forte croissance de 26 % entre 2013 et 2016 (exprimée en fréquences quotidiennes). Cette évolution résulte notamment de la baisse des redevances d'accès à l'infrastructure, impulsée par l'Autorité de régulation des transports italienne : les redevances ont en effet diminué de 30 % depuis 2014, passant de 12,81 euros/km à 8,20 euros/km.

En conclusion, lorsque les pays européens ont utilisé l'ouverture à la concurrence comme un instrument visant à relancer le transport ferroviaire de voyageurs, cet instrument a, de manière générale, porté ses fruits et contribué à une amélioration parfois spectaculaire de l'offre, des performances, de la qualité de service (fréquence, ponctualité) et du prix payé par l'utilisateur. L'ouverture à la concurrence reste un simple levier qui ne saurait à lui seul résoudre les difficultés que connaît le transport ferroviaire. Pour autant, elle peut, accompagnée de la mise en place de mécanismes appropriés et d'une régulation qui contribue à lever les obstacles à l'entrée et fournit au marché de la prévisibilité, contribuer à créer un environnement véritablement incitatif pour les fournisseurs de services de transport.

2. L'ouverture à la concurrence présente des risques et des opportunités au regard des caractéristiques du réseau et de l'exploitation en France

a. Le réseau de trains à grande vitesse recouvre parfois le réseau TER et dessert finement 230 gares « d'aménagement du territoire », au détriment de sa vitesse commerciale moyenne

Aujourd'hui, la très grande majorité des services commerciaux domestiques de transport ferroviaire de voyageurs correspond aux services exploités au moyen de trains à grande vitesse, pour lesquels il n'existe pas de convention de service public entre SNCF Mobilités et une AOT (l'État ou les régions). En 2015, les revenus de SNCF Mobilités relatifs aux services commerciaux de « TGV domestique » s'élevaient à 4,6 milliards d'euros. Ces services ne font l'objet d'aucun concours public pour leur exploitation.

Il existe déjà des services dits « TER-GV » notamment en Région Hauts-de-France, mais aussi en Bourgogne-Franche-Comté (liaison Dijon-Besançon) et en région Grand Est (liaison Metz-Strasbourg). Les caractéristiques de ces offres sont intégrées aux conventions TER régionales, matérialisant l'obligation de service public.

L'offre de « TGV domestique » opérée par SNCF Mobilités se caractérise en 2016 par la desserte d'environ 230 villes, nécessitant généralement la poursuite de l'exploitation du matériel roulant sur ligne classique, après

l'emprunt d'un ou plusieurs tronçons de lignes à grande vitesse (LGV). **Sur les 1 400 liaisons commercialisées, plus de 470 liaisons, soit un tiers de l'offre commercialisée, sont opérées intégralement sur des lignes classiques du réseau ferré national.** À l'inverse, seules **15 liaisons (soit 1 % de l'offre environ) affichent une vitesse commerciale moyenne supérieure à 250 kilomètres par heure entre l'origine et la destination.**

Figure 1 - Les catégories de services ferroviaires commerciaux exploités avec des TGV, en France (données 2015-2016)

Type de ligne	Longueur de la liaison	Arrêt(s) intermédiaire(s)	Vitesse commerciale moyenne sur la liaison	Nombre de liaisons commercialisées	Fréquentation (en milliards de voyageurs.km)
Circulation en partie ⁹ sur lignes à grande vitesse	Supérieure à 200 kilomètres	Pas d'arrêt intermédiaire	Egale ou supérieure à 250 km/h	Environ 15 (1 %)	[4 - 9] Entre 10 % et 20 %
		Avec ou sans arrêt(s) intermédiaire(s)	Inférieure à 250 km/h	Environ 780 (56 %)	[35 - 40] Entre 80 % et 90 %
Inférieure à 200 kilomètres	Environ 130 (9 %)			[0 - 1,5] Moins de 3 %	
Circulation uniquement sur lignes classiques	Inférieure ou supérieure à 200 kilomètres			Environ 470 (34 %)	[0 - 1,5] Moins de 3 %
Total				Environ 1 400	44,7

Source : « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France – Les questions posées par l'ouverture à la concurrence des services commerciaux », contribution de l'ARAFER, mars 2018.

b. L'ouverture à la concurrence fait émerger plusieurs risques potentiels, qui correspondent à autant de « freins » que le législateur doit anticiper

En premier lieu, il existerait un risque d'« écrémage » des services conventionnés, généralement subventionnés par les collectivités publiques, par les services commerciaux. Cet argument mérite toutefois d'être nuancé dans la mesure où il est aussi vraisemblable que l'arrivée de nouveaux entrants génère une **demande induite (au travers, par exemple, d'une hausse des fréquences sur des liaisons existantes ou de la mise en place de nouvelles liaisons ou d'innovations, à l'instar de ce qui a pu être observé en Italie avec l'arrivée de NTV)** et contribue même à augmenter la demande pour les services opérés par l'opérateur historique, via des effets de réseau notamment.

En second lieu, la possibilité de subventions croisées entre des services conventionnés et des services commerciaux peut favoriser la pratique de tarifs abusivement bas, neutralisant les concurrents qui ne fourniraient que des services commerciaux.

En outre, lorsqu'est évoqué le sujet de la potentielle superposition des services commerciaux opérés avec des TGV et des services conventionnés, il convient de prendre en compte les écarts de coûts (acquisition/amortissement et

utilisation/maintenance). Rappelons que le coût du matériel roulant conventionnel opérant des services TER oscille entre 1,5 million d’euros pour des rames accueillant 80 passagers à 15 millions d’euros pour des rames pouvant accueillir 770 passagers. Le coût d’une rame TGV est de l’ordre de 30 à 35 millions d’euros.

De plus, il importe de procéder à l’évaluation fine de la saturation des gares et des nœuds ferroviaires pour déterminer le service ferroviaire le plus efficient. À titre d’exemple, le projet de ligne Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon (POCL) était justifié par la saturation prévisible de la ligne Paris-Lyon. Or les principales saturations concernent les gares et les nœuds ferroviaires, par exemple à La Part-Dieu. Il n’en est pas de même pour la ligne proprement dite : il a été montré que la mise en œuvre du système européen de signalisation et de gestion du trafic (ERTMS) doublerait à elle seule sa capacité, pour un coût de l’ordre de 500 millions d’euros, à comparer à celui de 14 milliards d’euros estimé pour le projet POCL.

Si le Gouvernement a proposé de maintenir la desserte fine du territoire en modulant le prix des péages, **votre Rapporteur estime qu’il est nécessaire de procéder à une évaluation précise, objective et partagée du niveau de saturation des lignes et de celle des gares de sorte qu’il soit possible de quantifier avec certitude les capacités résiduelles de circulation actuelles et à venir.** L’incertitude actuelle peut constituer une barrière potentielle importante à l’entrée de nouveaux opérateurs sur le marché des services commerciaux de transport ferroviaire de voyageurs.

Par ailleurs, il est **important que l’examen des conditions d’une attribution des sillons « rares » par voie de mise en concurrence soit poursuivi et partagé**, en cohérence avec les principes posés par la directive 2012/34/UE.

Parts de marché des nouveaux entrants dans le secteur du transport ferroviaire de voyageurs en 2015 (en trains-kilomètre)

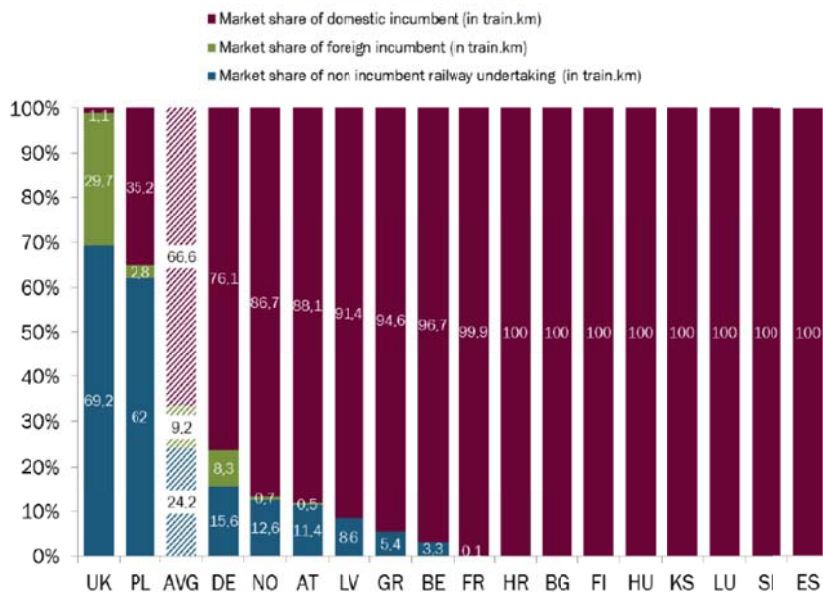
Dans un ensemble formé de 24 pays d’Europe, membres ou non membres de l’Union européenne, le rapport d’IRG-Rail dénombre au total 230 entreprises ferroviaires assurant des services de transport ferroviaire de voyageurs en 2015 (dont 169 n’exerçant que ce type de service tandis que les 61 autres transportent à la fois du fret et des voyageurs).

Parmi ces opérateurs, **la répartition, dans chaque pays, entre 1° l’opérateur historique national, 2° les opérateurs historiques d’autres pays, et 3° les opérateurs (publics ou privés) qui ne sont rattachés à aucun opérateur historique est très variable.**

Face à l’opérateur historique d’un pays, les opérateurs historiques d’autres pays et les autres opérateurs forment la catégorie des « nouveaux entrants ». C’est au Royaume-Uni (96 %), en Allemagne (95 %) et en Autriche (93 %) que la part globale des nouveaux entrants est la plus importante dans le secteur « voyageurs ». En revanche, dans plusieurs pays le marché « voyageurs » est intégralement occupé par l’opérateur historique (Bulgarie, Croatie, Slovaquie, Grèce, Luxembourg, Finlande...).

(Source : Fifth Annual Market Monitoring Report, IRG-Rail, mars 2017 - chiffres 2015)

Figure 39 – Market shares of domestic incumbent, foreign incumbent and non-incumbent passenger railway undertakings in 2015



Légende du graphique :

-part de marché de l'opérateur historique du pays considéré (en rouge)

-part de marché, dans ce pays, des « nouveaux entrants » qui sont des opérateurs historiques des autres pays (en vert)

-part de marché des autres opérateurs « nouveaux entrants » (en bleu) ; ces opérateurs peuvent être soit des entreprises basées dans le pays considéré (par exemple des compagnies régionales publiques), soit des entreprises étrangères mais non liées à un opérateur historique.

AVG (average) : moyenne calculée sur les 17 pays européens étudiés : Royaume-Uni (UK), Pologne (PL), Allemagne (DE), Norvège (NO), Autriche (AT), Lettonie (LV), Grèce (GR), Belgique (BE), France (FR), Croatie (HR), Bulgarie (BG), Finlande (FI), Hongrie (HU), Kosovo (KS), Luxembourg (LU), Slovénie (SI), Espagne (ES)

Neuf opérateurs historiques, dans le secteur du transport de voyageurs, exploitent des services dans au moins un pays européen autre que le leur (sans tenir compte des partenariats portant sur des services internationaux). C'est le cas en particulier pour :

– la Deutsche Bahn et ses filiales (Allemagne), présentes dans 8 autres pays (Royaume-Uni, Pays-Bas, Danemark, Suède, Pologne, Autriche, Slovaquie et Suisse),

– SNCF Mobilités et ses filiales (Eurostar, THI Factory, SVI et Syntus B.V.), qui opèrent dans 5 pays autres que la France (Royaume-Uni, Belgique, Pays-Bas, Allemagne et Italie),

– Trenitalia et ses filiales (Italie), qui sont présents en France (filiale Thello), en Autriche et en Allemagne,

– l'opérateur historique suédois (SJAB), également présent au Danemark et en Norvège.

En revanche, il existe **plusieurs pays dont l'opérateur historique n'assure pas de transport de voyageurs à l'étranger mais dans lesquels des opérateurs historiques étrangers sont entrés sur le marché domestique** et y exploitent des services : le Royaume-Uni, l'Autriche, la Pologne, la Belgique et la Slovaquie.

Quels types de service les opérateurs historiques étrangers exploitent-ils ?

– sur les marchés « voyageurs » suisse et norvégien, ils opèrent exclusivement dans le cadre de contrats « OSP » (contrats assortis d'obligations de service public) ;

– au Danemark, en Pologne, en Autriche, en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède, un ou plusieurs opérateurs historiques étrangers ont pénétré sur le marché domestique pour proposer des services commerciaux (par exemple SNCF Mobilités et Thalys International en Allemagne), tandis que d'autres l'ont fait dans le cadre d'OSP. L'opérateur français exploite principalement des services commerciaux, mais exploite des services « OSP » aux Pays-Bas (via Keolis et Syntus) et en Allemagne ;

– en revanche, en France, en Italie, en Belgique et en Slovaquie, des opérateurs historiques étrangers ne sont présents que sur le « segment » commercial ; en France il s'agit de Thello (filiale de l'opérateur historique italien).

En ce qui concerne les « nouveaux entrants » non rattachés à un opérateur historique, on observe en particulier que :

– l'entreprise française Transdev et ses filiales exploitent des services « voyageurs » aux Pays-Bas, en Allemagne et en Suède dans le cadre de conventions « OSP » ;

– l'entreprise allemande Bayerische Oberlandbahn GmbH et l'entreprise hongroise GYSEV sont présentes en Autriche, également dans le cadre de contrats « OSP ».

L'IRG-Rail propose dans son rapport une évaluation du degré d'ouverture de chaque marché national, par l'utilisation de plusieurs indicateurs, aussi bien pour le fret que pour les voyageurs ; les **marchés « non libéralisés »** sont ceux dans lesquels il n'existe pas de dispositions juridiques permettant l'ouverture à la concurrence (seule l'attribution directe est possible pour les contrats de service public), et les **marchés « non concurrentiels »** sont ceux dans lesquels il est théoriquement possible d'attribuer un contrat OSP par appel à la concurrence (pour des services régionaux et/ou des services longue distance), mais dans lesquels en pratique on constate que les nouveaux entrants ont une part de marché égale à zéro :

DEGRÉ D'OUVERTURE DU MARCHÉ EN 2015

Pays	Marché du fret ferroviaire	Voyageurs Marché OSP	Voyageurs Marché non-OSP
Autriche	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non libéralisé	Part intermédiaire
Belgique	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non libéralisé	Faible part pour les nouveaux entrants
Bulgarie	Part intermédiaire	Marché non concurrentiel	Marché non concurrentiel
Croatie	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non libéralisé	Marché non concurrentiel
Danemark	Faible part pour les nouveaux entrants	n.d.	n.d.
Estonie	n.d.	n.d.	n.d.
Finlande	Marché non concurrentiel	Marché non libéralisé	Marché non concurrentiel
France	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non libéralisé	Faible part pour les nouveaux entrants
Allemagne	Part intermédiaire	Faible part pour les nouveaux entrants	Part intermédiaire
Grèce	Marché non concurrentiel	Marché non libéralisé	Marché non concurrentiel
Hongrie	Part intermédiaire	Marché non libéralisé	Marché non concurrentiel
Italie	Part intermédiaire	Marché non concurrentiel	n.d.
Kosovo	Marché non concurrentiel	Marché non libéralisé	Marché non concurrentiel
Lettonie	Part intermédiaire	Marché non libéralisé	Part élevée pour les nouveaux entrants
Luxembourg	Marché non concurrentiel	Marché non libéralisé	Marché non concurrentiel
Pays-Bas	Part élevée pour les nouveaux entrants	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non concurrentiel
Norvège	Part intermédiaire	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non concurrentiel
Pologne	Part intermédiaire	Part élevée pour les nouveaux entrants	Part intermédiaire
Slovaquie	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non libéralisé	n.d.
Slovénie	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non libéralisé	Marché non concurrentiel
Espagne	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non libéralisé	Marché non concurrentiel
Suède	Part élevée pour les nouveaux entrants	n.d.	n.d.
Suisse	Faible part pour les nouveaux entrants	Marché non concurrentiel	Marché non libéralisé
Royaume-Uni	Part élevée pour les nouveaux entrants	Part élevée pour les nouveaux entrants	Part élevée pour les nouveaux entrants

EXAMEN EN COMMISSION

I. DISCUSSION GÉNÉRALE

Mme Barbara Pompili, présidente de la commission. Nous avons le plaisir d'accueillir Mme Élisabeth Borne, ministre des transports, pour examiner le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire.

Je rappelle que notre commission a engagé, au cours des dernières semaines, un travail de fond sur le thème des mobilités qui nous a permis d'étudier en profondeur la problématique des transports ferroviaires, sous ses divers aspects.

Nous avons notamment entendu des représentants de la branche, avec l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) ; des opérateurs, avec la Société nationale des chemins de fer (SNCF) et l'audition de MM. Guillaume Pepy et Patrick Jeantet ; de l'autorité de régulation, avec l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) et l'audition de M. Bernard Roman ; des autorités organisatrices de transport, avec le Groupement des autorités responsables de transport (GART) ; des usagers, avec la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) ; ou encore des associations de protection de l'environnement avec la Fédération Nature Environnement (FNE), car l'avenir du transport ferroviaire constitue un enjeu majeur en matière de développement durable.

Nous avons également entendu M. Jean-Cyril Spinetta sur son rapport « L'avenir du transport ferroviaire », dont les constats et recommandations ont nourri la réflexion du Gouvernement, qui en a repris certains à son compte.

Je pense que ces travaux préparatoires auront été utiles pour appréhender l'ensemble des enjeux couverts par le projet de loi qui nous est soumis. Celui-ci s'inscrit dans un mouvement plus général, initié par les Assises de la mobilité, et qui débouchera sur un projet de loi d'orientation sur les mobilités dont nous débattons dans les mois à venir.

S'agissant de l'organisation de nos travaux, je vous rappelle que la commission des affaires économiques s'est saisie pour avis des articles 2 à 4 du projet de loi et a nommé M. Damien Adam comme rapporteur ; elle examine le texte en ce moment même.

Nous débuterons, pour notre part, l'examen des articles ce soir à 21 heures, la séance de cet après-midi étant réservée à la discussion générale.

Mme la ministre assistera à nos travaux, ce dont je la remercie.

Mme Élisabeth Borne, ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports. Avant d'entamer ce débat, je voudrais partager avec vous une conviction forte. Notre société fait face à des transformations politiques, économiques et sociales qui la bouleversent en profondeur. Face à ces bouleversements, la tentation du repli sur soi est tous les jours plus criante ; elle est le terreau de tous les populismes.

Pour répondre à cette menace, notre devoir est d'apporter des solutions aux besoins de mobilité. Car une société mobile, c'est une société capable de s'adapter aux défis qui se présentent à elle, une société capable de se rassembler autour d'objectifs communs.

Ces mobilités, non seulement professionnelles, mais aussi culturelles et sociales, ont un préalable : la mobilité physique. Vous le savez, nos concitoyens ne sont pas égaux face à la mobilité. L'absence de solutions de mobilité est encore trop souvent un frein pour l'accès à l'éducation ou à l'emploi : une personne sur quatre a refusé un emploi ou une offre de formation faute de solution de mobilité

Cette situation alimente un sentiment d'assignation à résidence chez certains de nos concitoyens et d'abandon dans de trop nombreux territoires. Je ne peux m'y résoudre.

L'objectif que portent le Président de la République et le Gouvernement vise à accompagner tous nos territoires, à répondre aux préoccupations premières de nos concitoyens et aux besoins de nos entreprises : les transports du quotidien, la lutte contre la congestion des grandes agglomérations, l'accès à l'emploi et aux services dans les territoires, l'optimisation de nos systèmes logistiques.

Dès lors, mon rôle, en tant que ministre des transports, ne se réduit pas à proposer une réforme ici, du ferroviaire, là, de la route ou bien de nos voies fluviales. Mon ambition consiste à redonner à nos politiques de mobilité un objectif très simple : répondre aux besoins de mobilité de tous les Français.

Ces besoins, quels sont-ils ? Ce sont ceux exprimés clairement par nos concitoyens lors des Assises nationales de la mobilité. Ce sont ceux que vous entendez dans chacune des circonscriptions que vous représentez. Nos concitoyens veulent des transports du quotidien efficaces.

Pour répondre à ce besoin vital, le système ferroviaire a bien sûr toute sa place. Il joue, depuis bientôt deux siècles, un rôle central dans les déplacements de nos concitoyens, dans l'attractivité économique de notre pays et dans l'aménagement de nos territoires, dont il a largement contribué à redessiner la géographie. Parce que je suis convaincue que le ferroviaire doit rester au cœur de notre politique de mobilités, doit être conforté en se renouvelant, j'ai souhaité porter une stratégie globale de refonte du système ferroviaire.

En effet, alors que le système ferroviaire est en quelque sorte un ADN commun à tous les Français, force est de constater qu'il est à bout de souffle.

Depuis une trentaine d'années, la priorité a été donnée au développement de la grande vitesse. C'est un incontestable succès technique et commercial – les trafics de 2017 le prouvent encore. Si la fonction d'aménagement du territoire de ces lignes à grande vitesse ne doit pas être minimisée, il subsiste pour autant de nombreux besoins qui sont insuffisamment satisfaits. Sur 20 % du réseau, la vitesse de circulation est réduite. C'est deux fois plus qu'il y a dix ans.

Le fret ferroviaire est durablement en crise. Le niveau de trafic est désormais inférieur de 40 % à ce qu'il était en 2000. C'est toute une économie qui en pâtit ; il faut lui apporter une meilleure réponse.

Enfin, le déséquilibre économique et financier du système pèse non seulement sur les finances publiques, mais menace également l'avenir du système ferroviaire : je pense en particulier à la question de la dette qui se creuse de trois milliards d'euros chaque année, pour atteindre 50 milliards d'euros.

Vous reconnaissez, comme moi, que tout ne marche donc pas parfaitement bien dans notre système actuel. Or, par sa capacité à désengorger les métropoles et à relier rapidement des territoires entre eux, par sa contribution indéniable à la réduction de nos émissions de gaz à effet de serre et à la lutte contre le changement climatique, le système ferroviaire doit constituer l'épine dorsale de l'organisation des mobilités du quotidien.

Aussi, le Président de la République et le Gouvernement portent un projet ambitieux pour notre système ferroviaire français : cette réforme globale doit construire les bases durables d'un meilleur service public ferroviaire. En d'autres termes : avoir un meilleur service public, au meilleur coût pour les voyageurs et les contribuables.

Concrètement, cela signifie : pour les voyageurs, des trains ponctuels, plus de trains là où il y en a besoin, avec plus de services, en toute sécurité ; pour la SNCF, un modèle économique enfin équilibré, une entreprise publique plus forte, avec tous les atouts pour faire face à la concurrence ; pour les cheminots, une vision claire de l'avenir avec des métiers attractifs et une reconnaissance de leur rôle ; pour les contribuables, la garantie que chaque euro pour le service public ferroviaire soit dépensé efficacement.

Tel est le sens du nouveau pacte ferroviaire que nous portons aujourd'hui, et qui se traduit dans le présent projet de loi.

Pour parvenir à refonder le modèle du transport ferroviaire, dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence, en confortant les missions d'un service public performant, ce pacte doit être équilibré.

Il s'appuie sur un double engagement : l'engagement de l'État et de la SNCF.

L'engagement de l'État passe par un effort financier sans précédent : 36 milliards d'euros dans les dix prochaines années pour le réseau ferroviaire, soit dix millions d'euros investis chaque jour pendant dix ans, ce qui correspond à 50 % de plus que sur la décennie passée.

Et je veux dès maintenant le préciser : accompagner la SNCF dans le XXI^e siècle, c'est pour moi, la conforter dans son rôle fondateur au service de l'aménagement durable du territoire.

Vous l'aurez compris, il n'est donc pas question de supprimer, comme j'ai pu l'entendre ici ou là, les lignes de maillage et d'intérêt local, improprement appelées « petites lignes ». Il s'agira au contraire de faire en sorte que ces lignes puissent retrouver leur attrait et soient en mesure de répondre aux besoins.

L'engagement de l'État passe aussi par la détermination d'un cadre neuf, adapté et stable, permettant le développement du transport ferroviaire. C'est l'objet du présent projet de loi.

L'engagement de la SNCF passe par une profonde réforme industrielle et managériale. Les dirigeants de la SNCF m'ont présenté, le 15 mars dernier, leur programme de travail pour l'élaboration d'un nouveau projet d'entreprise qui doit aboutir à l'été. Les travaux sur ce sujet sont d'ores et déjà engagés.

Le nouveau pacte ferroviaire s'articule donc autour de quatre axes.

Il consiste d'abord à construire une nouvelle SNCF, fondée sur des bases modernes, agiles, unifiées, afin de préparer l'entreprise publique à relever les nouveaux défis. En cela, la question de sa transformation en société nationale à capitaux publics ne doit pas être un tabou. C'est le statut qu'elle a eu pendant 45 ans, de 1937 à 1983, et qui, j'en suis convaincue, lui permettra de sortir du piège d'une dette sans limite et responsabilisera les dirigeants de l'entreprise, l'État et les collectivités.

Je m'engage à nouveau solennellement devant vous : la SNCF est une entreprise publique et elle le restera. Ce nouveau pacte ferroviaire vise aussi à proposer une modernisation sociale du secteur ferroviaire.

Il pose notamment la question du statut des cheminots, sur laquelle je voudrais m'arrêter quelques instants. Le contrat moral que les cheminots ont passé avec la SNCF leur assure notamment un déroulé de carrière et une garantie de l'emploi. Ce pacte ne sera pas remis en cause.

Néanmoins, dans un monde ouvert, la SNCF ne peut pas rester la seule entreprise à recruter au statut face à des concurrents qui n'y seraient pas soumis. Le principe d'équité et de cohérence commande, au contraire, d'avoir un socle de droits communs à l'ensemble des salariés du secteur ferroviaire, quelle que soit l'entreprise qui les emploie.

C'est pourquoi, à l'avenir, à une date sur laquelle il nous faut encore échanger et nous concerter, il n'y aura plus de recrutement au statut et, selon un modèle qui prévaut dans l'ensemble des secteurs, un cadre contractuel rénové et une convention de branche définiront précisément ce socle de droits communs à tous en contrepartie des contraintes spécifiques aux métiers ferroviaires.

Ces deux objectifs se traduisent dans l'article 1^{er} du projet de loi qui vous est soumis.

Ce pacte ferroviaire doit aussi faire de la SNCF un groupe plus performant. Il s'agit ici de moderniser l'entreprise, en améliorant son efficacité industrielle et en réduisant ses coûts. La SNCF doit décloisonner son fonctionnement, gagner en agilité et donner plus de responsabilités au plus près du terrain, c'est-à-dire des voyageurs.

Enfin, le nouveau pacte ferroviaire vise à préparer notre pays et son système ferroviaire dans son ensemble à l'ouverture à la concurrence.

Il ne s'agit pas simplement de se conformer à une obligation européenne mais de répondre aux attentes des régions, qui veulent avoir le choix, et des voyageurs, qui veulent un meilleur service et de nouvelles offres au meilleur prix. C'est un moyen d'inscrire le ferroviaire dans une dynamique générale des mobilités répondant à de nouveaux besoins, qui sera, j'en suis convaincue, très stimulant pour les opérateurs, en premier lieu la SNCF.

C'est le sens des articles 2, 3, et 4 du projet de loi qui vous est soumis.

L'approche globale dans laquelle s'inscrit cette réforme ferroviaire est le fruit de larges concertations menées à travers tout le pays depuis six mois.

À cet égard, je voudrais préciser que le transport ferroviaire n'a été exclu ni des Assises nationales de la mobilité, ni des travaux du Conseil d'orientation des infrastructures (COI). Nous avons clairement examiné, dans le cadre des assises, la mise en place, dans tous les territoires, d'autorités organisatrices chargées d'organiser des « rabattements » de transports vers les gares, qui ont vocation, demain plus qu'aujourd'hui, à être les nœuds et même le cœur de notre système de mobilité. Il en est ainsi également de la responsabilité globale des régions dans la coordination de la mobilité sur leur territoire par des systèmes d'information multimodale et des billettiques intégrées.

Enfin, les travaux menés par les membres du COI traitent bien des enjeux du transport ferroviaire : je pense notamment à l'entretien et à la modernisation des réseaux et à la désaturation des nœuds ferroviaires.

Pour ce qui concerne plus spécifiquement ce texte, j'ai engagé un processus de concertation et de négociation avec l'ensemble des parties prenantes, qu'il s'agisse des organisations syndicales bien sûr, mais également des représentants des usagers, des entreprises ou encore des collectivités concernées.

Cette discussion vient, comme je m’y étais engagée, enrichir le projet de loi qui vous est soumis aujourd’hui. En effet, le Premier ministre avait clairement présenté notre méthode le 26 février dernier : chaque fois qu’un élément de discussion sera suffisamment avancé, les dispositions correspondantes seront introduites dans la loi à la place des ordonnances.

C’est ce que je viens de faire pour l’ouverture à la concurrence. Un cycle de concertation s’est déroulé tout au long du mois de mars. Après plus d’une trentaine de réunions sur le sujet, j’ai présenté vendredi à tous les acteurs les conclusions que nous en retirions et, de ce fait, les propositions d’amendement que j’ai déposées devant votre commission et que je voudrais vous présenter.

Cette ouverture à la concurrence, je la veux progressive. C’est l’intérêt de tout le monde, et cela respecte la volonté de certaines régions de poursuivre des attributions directes au-delà de 2019. Je la veux également protectrice, car je veux que les cheminots emportent avec eux les garanties sociales attachées à leur statut.

Nous avons un principe clair sur les services commerciaux : l’ouverture à la concurrence ne doit pas conduire à une remise en cause du modèle d’une desserte équilibrée du territoire. La force de la grande vitesse à la française est que les TGV y circulent aujourd’hui bien au-delà des métropoles et des lignes à grande vitesse. C’est un modèle auquel nous sommes tous attachés et que nous voulons conforter.

Le Gouvernement a donc choisi de retenir une concurrence en libre accès, qui semble bien plus prometteuse en termes d’innovation et de nouveaux services pour les clients tout en maintenant le principe d’une péréquation entre les marchés rentables et ceux qui le sont moins.

Cette péréquation s’effectue aujourd’hui au sein de l’activité TGV. Elle se fera demain grâce à une modulation des péages. Sous le contrôle du régulateur, cette modulation permettra, en particulier, de baisser la tarification sur les liaisons les plus fragiles.

Vous aurez compris que ce chemin permet aussi d’ouvrir à la concurrence, sans courir le risque de faire sortir la SNCF de pans entiers du territoire, contrairement au système de franchise proposé par certains.

Je précise, par ailleurs, que les tarifs sociaux sont étendus pour la totalité des nouveaux services non conventionnés nationaux, la situation restant inchangée pour les services régionaux.

Concernant les dates d’ouverture à la concurrence pour les services conventionnés, j’ai entendu à la fois le souhait de certaines régions de pouvoir s’engager le plus rapidement possible dans l’ouverture à la concurrence des services de train express régional (TER), quand d’autres souhaitent continuer à attribuer des contrats directement à la SNCF, si la qualité de service est au rendez-vous.

Pour les trains régionaux et les trains d'équilibre du territoire (TET), les amendements du Gouvernement proposent donc une ouverture progressive à la concurrence et visent à permettre, à partir de décembre 2019, aux régions qui le souhaitent, d'organiser des appels d'offres ; à permettre en même temps aux régions qui le souhaitent de continuer à attribuer directement des contrats à la SNCF jusqu'en décembre 2023, pour une durée maximale de dix ans ; enfin, à permettre aux régions d'utiliser les exceptions prévues dans le règlement européen, en particulier pour des situations spécifiques, comme les petits réseaux, ou encore les complexités ou caractéristiques géographiques particulières.

Le Gouvernement a souhaité également tenir compte des spécificités du réseau ferroviaire en Île-de-France. Celui-ci va faire face en effet dans les prochaines années à des enjeux d'une complexité extrême du fait de la multiplicité et de l'imbrication de l'exploitation des lignes, du volume des trafics et des travaux importants à conduire dans les vingt prochaines années. Par voie d'amendements, je vous proposerai donc un calendrier spécifique d'ouverture à la concurrence en Île-de-France.

S'agissant des conséquences de l'ouverture à la concurrence pour les salariés, le Gouvernement souhaite qu'un éventuel changement d'opérateur se passe dans les meilleures conditions possibles pour les cheminots.

Aussi, avons-nous fait le choix d'un niveau élevé de garanties. Des garanties en termes d'information des salariés permettant un accompagnement individuel et collectif en donnant toute la visibilité nécessaire. Des garanties en termes de choix : le transfert des salariés s'effectuera en priorité sur la base du volontariat. Ce n'est qu'à défaut qu'il pourra être complété par des transferts obligatoires pour assurer la continuité du service. Ce point reste d'ailleurs à préciser d'ici à la séance publique et fait encore, à cette heure, l'objet d'une poursuite de la concertation. Enfin, des garanties en termes de droits puisque les salariés concernés conserveront leur niveau de rémunération au moment de leur transfert, le bénéfice du régime spécial de retraite, ainsi que la garantie de l'emploi et d'autres garanties, telles que les facilités de circulation ou l'accès au service de soins. Ce n'est pas rien.

Je précise que les garanties sont maintenues en cas de transfert, mais également en cas de mobilité volontaire du salarié vers une autre entreprise du secteur. C'est donc une véritable portabilité des droits, sans limite de durée que je propose.

Mesdames et Messieurs les députés, vous le voyez, bien loin du « passage en force » que certains dénoncent, je me place résolument dans une démarche constructive, attentive au dialogue social et au débat parlementaire. La concertation a d'ores et déjà permis d'inscrire « dans le dur » les conditions d'ouverture à la concurrence. Elle se poursuit sur des aspects essentiels tels que l'organisation du groupe ou la modernisation sociale du secteur qui, je le souhaite, se traduiront par des amendements déposés au fur et à mesure des débats

parlementaires et le plus tôt possible, afin que vous puissiez les étudier dans les meilleures conditions.

Je suis, et vous êtes, comme chaque Français, attachés à cette belle entreprise qui fait partie de notre patrimoine national, un patrimoine vivant de l'engagement quotidien des femmes et des hommes qui y travaillent avec passion : les cheminots.

Cet héritage commun, ce bien public, je souhaite non seulement le préserver, mais également le conforter pour répondre aux légitimes attentes de nos concitoyens et aux attentes des territoires. C'est mon ambition. C'est, j'en suis convaincue, aussi la vôtre. Je ne doute pas que la qualité de nos travaux sera à la hauteur de cette ambition.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Mon propos liminaire sera assez court, mais je tenais à partager avec vous une réflexion sur trois sujets : d'abord, revenir sur le diagnostic posé sur le système ferroviaire par plusieurs rapports, et récemment par le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta ; ensuite, tenter d'objectiver les risques et les opportunités d'un système ferroviaire mis en concurrence ; enfin, vous présenter deux points d'attention, à savoir la nécessaire indépendance du régulateur, l'ARAFER, dans le cadre d'une mise en concurrence des opérateurs ferroviaires, et les lignes improprement nommées « petites lignes », même si elles n'entrent pas dans le champ du pacte ferroviaire ici en débat.

À la suite des précédents rapports, le rapport Spinetta a fait le diagnostic d'une triple difficulté affectant le système ferroviaire français. Parlons d'abord de son coût et du besoin de financement du système ferroviaire et de la SNCF, pour éviter de tomber dans une confusion due à la perspective d'éventuels résultats positifs de la SNCF. Le besoin de financement de la SNCF s'élève chaque année à 22 milliards d'euros par an, couverts par neuf milliards d'euros de recettes commerciales et dix milliards d'euros de concours publics, soit un déficit moyen de trois milliards d'euros par an, hors subvention au régime des retraites des cheminots. Le déficit structurel s'établit ainsi régulièrement à trois milliards d'euros, ce qui alimente une dette d'un montant de 46 milliards d'euros, en 2017. Cette dette est elle-même composée de l'amortissement de projets qui ont, dans la période récente, porté sur la construction d'un certain nombre de lignes à grande vitesse, des déficits successifs et des frais financiers qui pèsent aujourd'hui 1,5 milliard d'euros chaque année.

Faisons le point sur les coûts et surcoûts de la SNCF, qui rendent compte de ce différentiel de 25 % de compétitivité évoqué dans nos débats. Ce chiffre est réel ; il est composé de quatre éléments, à peu près d'égale importance : les coûts de structure de la SNCF, fruits de son histoire, représentant trois milliards d'euros et 600 implantations dont la redondance est l'objet d'un plan d'optimisation en cours à cette heure ; l'organisation du travail, la réforme des 35 heures ayant été mise en œuvre de façon imparfaite à la SNCF, de sorte que le personnel roulant bénéficie en moyenne de vingt-deux journées de RTT et les agents en gare de dix-

huit journées de RTT ; la moindre polyvalence des agents de la SNCF, fruit de la rigidité du répertoire des métiers ; la grille de rémunération, qui présente un caractère linéaire, rémunère peu la performance individuelle et ne permet pas de recruter un certain nombre de compétences qui seraient pourtant aujourd'hui utiles à l'opérateur historique.

J'en viens à la vétusté du réseau, dont les lignes ont en moyenne trente ans d'âge, parfois beaucoup plus lorsqu'elles sont petites. Comparons avec les dix-sept ans en moyenne d'ancienneté des lignes en Allemagne. C'est l'une des causes principales du manque de régularité et de dysfonctionnements anciens et récents, à l'origine d'incidents et accidents parfois dramatiques.

J'en arrive à la dégradation de la qualité de service, qui est réelle. Cela s'est traduit, en 2016, par l'annulation de 5 % des trains programmés, par 11 % des trains qui circulent avec un retard de plus de six minutes : 10 % pour les TER, 18 % pour les TGV, 22 % pour les Intercités qui maillent notre territoire. Observons que 55 % de ces minutes perdues sont liées à des causes maîtrisables par SNCF Réseau et par les entreprises ferroviaires.

Au total, cela se traduit par une augmentation moindre de la part du ferroviaire en France par rapport à nos voisins, alors même que la demande est en croissance. Ce diagnostic seul fonde la nécessité de la réforme.

J'en viens à mon deuxième point, pour aborder de la façon la plus objective possible l'étude de systèmes ferroviaires en concurrence, en commençant par citer un contre-exemple, pour mieux l'écarter : la Grande-Bretagne. De fait, la Grande-Bretagne n'a pas libéralisé, elle a privatisé son système ferroviaire ; elle a reconstitué en quelque sorte des monopoles régionaux avec un système de franchise et fait disparaître l'opérateur historique.

Précisons toutefois, par souci d'objectivité, qu'il y a eu deux phases. Entre 1995 et 2005, le réseau a été laissé dans un tel état que de nombreux incidents, voire accidents se sont produits, tandis qu'entre 2005 et 2015, le système ferroviaire britannique s'est montré plutôt performant en termes de régularité, avec des prix élevés qui sont l'effet, d'une part, de la pénurie de main-d'œuvre de conducteurs dans la phase initiale d'exploitation et, d'autre part, d'un moindre subventionnement des transports publics dans un réseau structurellement saturé.

Si nous nous intéressons aux systèmes ferroviaires qu'il est possible de comparer au système français, je vous propose d'étudier les cas de l'Allemagne, de la Suède et de l'Italie. Dans tous ces pays, a été observée l'augmentation de l'offre de trains. En Suède, c'est plus de 80 % de trains-kilomètres en plus sur une période de quinze ans, et plus de 29 % en Allemagne. Ensuite, a été observée une diminution du coût public du service ferroviaire : moins 20 % en Allemagne sur la même période, et moins 30 % en Suède, sans attrition du réseau. L'ouverture à la concurrence a également permis d'améliorer l'offre de service : renouvellement du

matériel roulant en Allemagne, proposition de davantage de gammes tarifaires, notamment à bas prix, en Italie, amélioration du confort de voyage – installation du wi-fi gratuit à bord de certaines rames en Italie, par exemple – et régénération des petites lignes – je pense notamment à un opérateur français en Allemagne qui a permis de faire passer une petite ligne jusqu’alors désertée, qui transportait environ 500 passagers, à plus de 13 000 passagers en quelques années, ce qui montre la vitalité que peut apporter un régime en concurrence, y compris dans les territoires ruraux.

Par souci de précision, je voudrais aborder le sujet du prix et de la stagnation ou de l’augmentation modérée des tarifs ces quinze dernières années dans les pays qui ont mis le transport ferroviaire en concurrence. Une augmentation moyenne des prix a été observée, environ 15 % sur quinze ans, soit à peu près l’inflation, qui traduit parfois une augmentation due à la proposition de plus de services et parfois l’inflation ou la pratique d’une politique tarifaire particulière. À titre d’exemple comparatif, les tarifs des transports aériens ont augmenté, quant à eux, de 75 % sur la même période et ceux du transport routier de 25 %. Ces éléments, issus de mon rapport, sont tirés notamment d’excellentes études de l’ARAFER publiées en quatre volets en mars 2008.

La question n’est pas tant celle de la vertu ou du risque intrinsèque du régime de la concurrence ; c’est réellement ce qu’on en fait et comment on la met en œuvre, et je crois que nous aurons ici l’occasion d’en parler dans les heures à venir.

Pour finir, je souhaite partager deux points d’intention avec vous, et d’abord la nécessaire préservation de l’indépendance du régulateur, l’ARAFER, singulièrement dans le cadre de l’ouverture à la concurrence. C’est la raison pour laquelle je présenterai un amendement qui maintient son avis conforme sur la tarification des péages. Par ailleurs, s’agissant des petites lignes, sujet sur lequel vous avez été nombreux à déposer des amendements pour éclairer les décisions en matière d’aménagement du territoire, je présenterai également un amendement qui demande au Gouvernement de faire la lumière sur l’état de circulation du réseau et les besoins des lignes les moins circulées – j’entends par là celles qui connaissent moins de vingt trains par jour. Grâce à cet éclairage, la négociation des futurs contrats de plan État-région pourra s’engager dans le second trimestre de l’année 2019 dans le strict respect des compétences des autorités organisatrices, notamment des régions, et de celles de l’État qui est garant de la continuité de notre territoire.

Mme Lauriane Rossi. C’est une réforme majeure et inédite que nous examinons aujourd’hui. Majeure car il s’agit d’écrire l’avenir d’un service public et d’un mode de déplacement auquel nous sommes tous très attachés : le transport ferroviaire. Le train, celui des vacances comme celui du quotidien, incarne pour nous tous bien plus qu’un mode de transport. Il incarne pour chacun de nous une histoire, un souvenir, un voyage, une rencontre, des retrouvailles. Il a permis le

développement économique de nos villes et l'aménagement de nos territoires. Il a offert à nos concitoyens tant de joie, tant de liberté, celle de se déplacer.

C'est parce que nous sommes profondément attachés au service public ferroviaire qu'il nous faut aujourd'hui être capable de porter sur son état un regard lucide et un langage de vérité. Tel était l'objectif du rapport Spinetta : poser un diagnostic sans concession sur l'état du réseau et de la SNCF. Car les faits sont là, nous avons un service public qui coûte de plus en plus cher – 800 euros par foyer et par an – et fonctionne de moins en moins bien. C'est bien parce que nous y sommes profondément attachés que nous devons, avec courage et responsabilité, conduire ensemble ce nouveau pacte ferroviaire.

Cette réforme, inédite dans sa méthode comme dans son contenu, a été guidée par un processus de concertation qui se poursuit avec l'ensemble des acteurs concernés. À cet égard, les différents amendements déposés par le Gouvernement illustrent la parole donnée. Dès lors qu'un sujet avance suffisamment dans la concertation, il est introduit dans le débat parlementaire par amendement à la place des ordonnances. Il en va ainsi des garanties apportées sur deux points majeurs : l'ouverture à la concurrence et les modalités de transfert des cheminots.

La situation est grave et nous sommes tous responsables des errements du passé comme des choix qu'il nous faut faire aujourd'hui pour l'avenir. À nous d'emmener notre système ferroviaire sur la voie de la transformation. À nous de lui redonner l'agilité et la compétitivité si nécessaires dans un contexte d'ouverture prochaine à la concurrence. À nous de redonner tous ses atouts à ce service public qui a si longtemps fait notre fierté, celle des cheminots, celle des Français. À nous, enfin, de redonner confiance aux usagers – 4 millions d'usagers –, excédés, parfois découragés par les incidents, retards et ralentissements à répétition.

Cette réforme se veut résolument tournée vers l'avenir et répond à trois impératifs majeurs.

Premièrement, un impératif de conformité. Il s'agit de conformer notre pays à ses obligations communautaires avant le 31 décembre 2018, en transposant le quatrième paquet ferroviaire négocié en 2016, comme la France s'y est formellement engagée il y a deux ans. Cette transposition vient donc achever l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire. Plus d'offres, plus de services, plus de petits prix : l'ouverture à la concurrence sera bénéfique à l'utilisateur, comme cela s'est vérifié dans les pays voisins, ou encore dans les domaines des télécoms et de l'énergie. Le calendrier progressif proposé par le Gouvernement nous semble de nature à faire de cette ouverture à la concurrence une réussite grâce au temps laissé aux régions pour s'adapter à ces changements.

Deuxièmement, un impératif de performance et de lisibilité. Il s'agit de donner à notre système ferroviaire la capacité de faire face à cette concurrence nouvelle grâce à une organisation plus lisible, plus compétitive, plus souple, plus

efficace. Cela passe notamment par la fin des rigidités statutaires, par un modèle économique soutenable, par une séparation claire du gestionnaire d'infrastructure et de l'opérateur de transport.

Troisièmement, un impératif de qualité : qualité de service comme d'entretien du réseau à travers un investissement sans précédent de 36 milliards d'euros sur dix ans, soit 10 millions d'euros par jour. Les conditions nécessaires à une concurrence saine et équitable de nature à préserver une bonne desserte du territoire sont réunies, et les garanties offertes aux opérateurs, aux cheminots, aux autorités organisatrices et au régulateur sont de nature à lever les doutes autour de cette réforme.

Mes chers collègues, il est des enjeux structurants pour notre pays et l'avenir de notre service public ferroviaire est de ceux-là. Aujourd'hui, il est tout simplement question d'agir dans l'intérêt de la SNCF et de ses salariés, de l'avenir de leur métier, dans l'intérêt des Français également et de la qualité du service public qu'ils sont en droit d'attendre, dans l'intérêt du transport ferroviaire, levier majeur de la politique des mobilités du quotidien que le Gouvernement souhaite mener. Car c'est bien de cela que nous parlons : du droit de nos concitoyens à se déplacer plus et mieux de manière fiable et régulière, en toute sécurité et à un coût maîtrisé. Sur tous ces sujets, vous pouvez compter sur le soutien du groupe La République en Marche.

M. Jean-Marie Sermier. Madame la ministre, nous aimons tous le train, nous aimons tous la SNCF et nous avons tous un regard lucide sur cette grande entreprise française. Le diagnostic a été posé à maintes reprises. On sait que le coût du service n'est pas adapté, que les investissements n'ont pas permis la rentabilité d'un certain nombre de lignes, que les cahiers des charges des installations sont beaucoup trop compliqués, que la qualité du service s'est dégradée au fil des ans. Tout cela, avec le vieillissement du réseau, est extrêmement préoccupant. Alors, faut-il réformer la SNCF ? Oui. Faut-il pour autant prendre tous les Français en otage ? Non. Dans une démocratie apaisée, une réforme telle que vous la souhaitez mérite qu'on y travaille consciencieusement avec les représentants de l'entreprise et surtout le Parlement. Or, sur le fond comme sur la forme, nous n'y sommes pas.

Sur la forme, on trouve huit articles dans ce projet de loi, dont six ne sont en fait que des habilitations à recourir aux ordonnances. Vous nous direz que, depuis vingt-quatre heures, vous avez commencé à changer, mais pourquoi n'avoir pas commencé par négocier ? Vous saviez bien que les représentants de l'entreprise avaient des revendications. Il était de votre devoir, à l'issue du rapport Spinetta, d'y réfléchir. Ce n'est pas ce que vous avez fait. Aujourd'hui, en fonction de vos négociations, vous changez le texte en introduisant des articles par voie d'amendement, ce qui ne nous donne pas le temps de les examiner, avec des études d'impact sérieuses. Convenez avec nous que ce n'est pas satisfaisant.

Sur le fond, votre texte confirme l'ouverture à la concurrence, à laquelle nous sommes favorables puisqu'elle date du moment où nous avons scindé en deux la SNCF par la loi de 1997. Cette ouverture était programmée. Tous les gouvernements l'ont confirmée par des textes successifs. Il n'est pas question aujourd'hui de remettre en cause cette ouverture mais de l'organiser. Sur cette organisation, vous nous demandez carte blanche mais qu'en est-il, par exemple, de l'EPIC de tête, qui ne permet pas une concurrence libre et non faussée ? Qu'en est-il du gendarme de la concurrence, l'ARAFER, dont vous voulez réduire le rôle alors que l'on vient d'apprendre que le rapporteur a déposé des amendements ? Qu'en est-il des petites lignes ? Vous n'en dites rien. Vous avez beau nous expliquer que chacun prendra ses responsabilités ; si c'est pour transférer les petites lignes aux régions, connaissant ce que sont leurs budgets, elles ne seront pas capables de les maintenir. Qu'en est-il de la dette, qui était hier de 47 milliards d'euros et de 50 milliards aujourd'hui, et dont on ne sait pas si elle sera, comme en Allemagne, reprise par l'État ou laissée à la SNCF ?

Des questions se posent. Le groupe Les Républicains auraient préféré avoir une véritable discussion avant l'examen des articles du texte.

Mme Florence Lasserre-David. Je tiens tout d'abord, au nom du groupe MODEM et apparentés, à féliciter le rapporteur pour les travaux qu'il a menés dans le court délai qui lui était imparti.

Avec le nouveau pacte ferroviaire, le Gouvernement entend renforcer la qualité du service public ferroviaire et maîtriser les coûts pour les usagers et les contribuables. Ce pacte permettra ainsi au Gouvernement d'atteindre deux objectifs : le respect des échéances de la transposition du quatrième paquet ferroviaire et la préparation de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs, conventionnés ou non. Le groupe MODEM et apparentés partage avec le Gouvernement la conviction que l'ouverture à la concurrence du rail français, si elle est un engagement pris auprès de nos partenaires européens, peut également être une véritable opportunité d'offrir aux usagers du transport par chemin de fer de nouveaux services performants et des offres de déplacement supplémentaires.

Nous accueillons favorablement les annonces faites vendredi dernier par Mme la ministre, et saluons les amendements déposés, qui permettent d'avoir un aperçu clair sur les réformes proposées. Nous soutenons le choix d'un modèle en « *open access* » dans lequel l'offre de la SNCF restera celle que l'on connaît aujourd'hui et où des services supplémentaires pourront être proposés par de nouveaux opérateurs. Cette solution répond selon nous aux craintes exprimées après la remise du rapport Spinetta de voir les dessertes à grande vitesse concentrées sur les liaisons entre les plus grandes métropoles françaises. Cette solution permettra de conserver des dessertes directes des villes moyennes, et d'assurer ainsi un maillage fin du territoire national.

Mon groupe se félicite donc de ces annonces, qui correspondent précisément à la philosophie qui nous a conduits à déposer des amendements sur ce projet de loi d'habilitation. Ces amendements visent à appeler l'attention du Gouvernement sur certains points qui pourraient être des freins à une ouverture à la concurrence effective des services de transport ferroviaire. L'un des points de vigilance sur lequel mon groupe a souhaité insister est l'importance que revêt la mise en place d'un système commun à l'ensemble des entreprises ferroviaires d'information des voyageurs et de vente de billets pour faciliter leur compréhension et ne pas pénaliser le train par rapport aux autres modes de déplacement. C'est un point particulièrement important dans le contexte de la libéralisation du transport par chemin de fer, que l'on considère les services librement organisés ou les services conventionnés.

Le groupe MODEM et apparentés considère également qu'il est indispensable de donner un cadre juridique précis à l'ouverture à la concurrence des TER. Le nouveau pacte ferroviaire doit selon nous offrir aux régions, en leur qualité d'autorités organisatrices, une boîte à outils la plus complète possible pour leur permettre de choisir la solution la plus adaptée à leur territoire. C'est pourquoi nous avons déposé des amendements tendant, d'une part, à garantir aux régions la possibilité d'utiliser l'ensemble des exceptions à l'obligation de mise en concurrence et, d'autre part, à prévoir qu'à leur demande expresse leur sera automatiquement transférée la propriété des matériels roulants et ateliers de maintenance.

Enfin, sur l'ouverture du marché du transport express régional relative aux données, il nous semble important que les régions disposent des informations nécessaires à l'exercice de leurs missions d'autorités organisatrices.

De la réforme globale du système du rail contenue dans le nouveau pacte ferroviaire, nous attendons donc de nombreuses retombées positives sur le quotidien des Français. Je regrette toutefois, en tant que membre de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, que le Gouvernement ait choisi de mettre uniquement l'accent sur la réforme de la SNCF en occultant la politique d'aménagement du territoire. Il aurait été intéressant de lier ce pacte ferroviaire à une vraie réflexion sur les mobilités du futur, afin de ne pas omettre la question de la cohésion territoriale, que ce soit au travers du maintien des petites lignes, du renforcement des transports du quotidien ou de l'amélioration de l'intermodalité. Car il en va de l'inclusion des Français dans notre société grâce à une plus forte mobilité qui leur permettra de se déplacer, avoir un travail et vivre de leurs revenus. Il est indéniable que la réforme du système ferroviaire que nous nous apprêtons à discuter permettra d'augmenter la part modale du train dans les modes de déplacement sur le territoire national. Elle doit donc s'accompagner d'une vraie réflexion sur les fractures territoriales.

M. Bertrand Pancher. Madame la ministre, nous aurions souhaité examiner la loi d'orientation sur les mobilités avant ce texte relatif à la SNCF, ne serait-ce que pour mieux connaître les enjeux et les ambitions du Gouvernement et

de l'État dans ce domaine. Nous sommes convaincus qu'elles sont nombreuses s'agissant de l'évolution du groupe ferroviaire et nous espérons qu'elles seront portées tant par le Gouvernement que par une large majorité. Cela dit, je pense que vous n'aviez pas le choix. Pour des raisons de calendrier, il était en effet indispensable de légiférer tout de suite. Nous constatons néanmoins avec beaucoup de plaisir que vous acceptez de répondre sur tous ces grands enjeux.

Vous indiquez que ce projet de loi n'est pas une révolution : il était attendu de tous, tout le monde connaissait les échéances. À la lecture des objectifs du Gouvernement, nous avons été rassurés : ces mesures ne vont pas faire exploser le groupe ferroviaire comme certains veulent nous le faire croire. Nous sommes en ce moment dans un jeu de rôle : d'un côté, on dramatise la situation de façon à expliquer aux Français qu'il est indispensable de légiférer rapidement et, de l'autre, les organisations syndicales font de la surenchère. C'est l'explication du mouvement de grève aujourd'hui.

La réforme que vous proposez est une réforme de bon sens. Tous les pays qui se sont engagés dans cette voie ont sauvé leurs sociétés de transport ferroviaire. La *Deutsche Bahn* en est l'illustration. Nous rêvons d'une SNCF qui suive son exemple – nous en avons la possibilité grâce au talent et à l'engagement de nos cheminots. Merci aussi de rappeler que c'est un métier formidable d'être cheminot. Nous comprenons que ceux-ci s'arc-boutent contre la réforme, car tout le monde a peur du changement. Vous pouvez compter sur nous pour communiquer et apaiser le débat.

Merci également de rappeler votre souhait de légiférer par ordonnances dans le minimum de cas, même si vous conviendrez qu'il est pour nous un peu frustrant de découvrir les amendements gouvernementaux au fur et à mesure de vos discussions avec les organisations syndicales. Si vous avez la gentillesse de nous associer à ce processus, nous le suivrons et, en relation avec les organisations syndicales, ferons en sorte que le texte soit amélioré.

Vous l'aurez compris, le groupe UDI, Agir et Indépendants, qui a été à l'origine de très beaux combats pour moderniser notre société nationale, sera évidemment à vos côtés dans le cadre de cette discussion parlementaire.

M. Christophe Bouillon. Je crois que, si l'on veut entrer vraiment dans ce débat, il faut éviter un certain nombre d'écueils. J'en vois immédiatement deux.

Le premier, ce sont les procès d'intention sur les personnes. Pour ma part, madame la ministre, j'ai beaucoup de respect pour votre parcours et vos compétences. De la même façon, je souhaite qu'on ne fasse pas le procès de celles et ceux qui ont siégé dans cette assemblée les années précédentes. Vous le savez comme moi, la question de l'ouverture à la concurrence remonte aux années quatre-vingt-dix, et a connu des étapes successives : si l'on parle d'un « quatrième paquet », c'est bien qu'il y en a eu trois avant et que des parlementaires ont fait en

sorte que, chaque fois, la transposition ne soit préjudiciable ni à notre système ferroviaire ni aux différents territoires.

Le second écueil, c'est le procès en *statu quo*. Il existe une terrible contradiction dans le fait de vouloir parler de *statu quo*, notamment par rapport à la législation précédente, lorsqu'en même temps on fait le reproche de ne pas avoir été au bout de l'exercice, après avoir voté la loi d'août 2014, dont la plupart des décrets n'ont été publiés qu'en 2016, parce que ces lois préparaient et garantissaient un certain nombre de choses.

De même, en ce qui concerne le quatrième paquet ferroviaire, l'État français a négocié à l'époque des mesures dont nous pouvons être fiers, notamment, s'agissant du règlement OSP – Obligations de service public –, le fait que le modèle qui ait été choisi soit celui de la délégation de service public (DSP). La DSP, c'est ce qui existe dans nos agglomérations et communautés de communes en matière de transport public urbain, c'est-à-dire un système avec des contrats de service public qui permet aux autorités organisatrices de transports de fixer les conditions de l'organisation de ce service.

Sur ce texte, j'ai deux regrets. Le premier, cela a été évoqué par beaucoup, porte sur les ordonnances. En effet, nous aurions pu avoir un débat serein dans nos assemblées – le Sénat vient d'en faire la démonstration. Jusqu'alors, dans le long processus d'ouverture à la concurrence, les débats parlementaires ont toujours été de qualité.

Le second, cela a été dit avant moi, porte sur l'ordre des choses. Vous aviez annoncé en septembre 2017, lors de l'ouverture des Assises de la mobilité, quel serait votre schéma : la loi d'orientation des mobilités, navire amiral de votre réforme, puis une loi de programmation sur les infrastructures issues des travaux de M. Philippe Duron, dans le cadre du Conseil d'orientation des infrastructures, puis un texte relatif au ferroviaire. Il y avait une cohérence. Je regrette que l'ordre des choses ait été en quelque sorte inversé, ce qui ne permet pas d'avoir une vision d'ensemble et de mettre en correspondance un certain nombre de points qui relèvent de l'aménagement du territoire – je pense notamment aux fameuses petites lignes mais aussi au rôle des gares, au report modal ou à la multimodalité.

Deux autres sujets sont sur la table : le statut des cheminots et celui des établissements. Rien dans le quatrième paquet ferroviaire n'impose le changement de statut des établissements. Rien dans le quatrième paquet ferroviaire n'indique non plus qu'il faille en finir avec le statut des cheminots. Cela relève des législations nationales. Votre transposition est donc une surtransposition.

Enfin, une question se pose – d'autres viendront en débat –, celle des investissements. Les trains arrivent en retard ou ralentissent à cause du vieillissement des infrastructures. Vous annoncez 36 milliards d'euros d'investissement : dans le contrat de performance signé entre l'État et SNCF Réseau en avril 2017, 46 milliards d'euros étaient prévus de 2017 à 2026.

Telles sont les observations du groupe Nouvelle Gauche.

M. Loïc Prud'homme. Madame la ministre, le chemin de fer français et l'entreprise publique qui le gère, la SNCF, sont loin d'être en bonne forme. Pour avoir interpellé sévèrement son PDG, M. Guillaume Pepy, ici même, il y a quelques semaines, je ne peux pas vous dire le contraire. Toutefois, faire le constat de la mauvaise santé du rail ne peut constituer un argument si l'on ne remonte pas à ses causes.

C'est d'abord un sous-investissement chronique qui est à l'origine de l'état pitoyable de milliers de kilomètres de voies. Leur grande vétusté, si on les compare à celles de nos voisins européens, n'est plus à prouver. Des décisions stratégiques catastrophiques ont conduit à la situation actuelle. La politique du tout-TGV, lancée à coups de milliards d'euros pour gagner quelques dizaines de minutes entre les grandes métropoles, a conduit à délaissier tout le réseau secondaire, ce que l'on appelle les trains du quotidien.

Le démantèlement progressif de la SNCF a entraîné de graves dysfonctionnements sans rien résoudre. Outre la séparation entre le réseau et le transport de voyageurs, des centaines de filiales ont été créées et personne n'y comprend rien, pas même les salariés. La fin de la grande entreprise intégrée est directement à l'origine de graves accidents et des épisodes de black-out survenus récemment à la gare Montparnasse et à la gare Saint-Lazare à Paris.

L'ouverture à la concurrence, déjà à l'œuvre pour le fret, constitue une autre catastrophe. Depuis 2006, la part du fret ferroviaire dans le transport de marchandises a connu une chute vertigineuse jusqu'à atteindre moins de 10 %. C'est un échec patent.

Les responsables de cette situation sont ceux-là mêmes qui réclament aujourd'hui instamment une réforme. Madame la ministre, n'étiez-vous pas directrice de la stratégie de la SNCF entre 2002 et 2007 ? Et la ministre de la défense n'a-t-elle pas occupé plusieurs postes de premier plan à la direction générale de la SNCF ? Quant au Président de la République, il semblait beaucoup plus concerné par le développement de la route et des cars que par le ferroviaire lorsqu'il était à Bercy.

Alors, non, monsieur Bouillon, ce n'est pas faire un mauvais procès que de demander un bilan de ce que vous nous avez laissé.

Les importants agitent comme un épouvantail le statut des cheminots alors que celui-ci garantit la qualité du service et la sécurité. Y mettre fin ne règlera en rien les difficultés que connaît la SNCF et risque, au contraire, de les aggraver.

Qui sont les nantis ? Les cheminots à 1 300 euros par mois ou lesdits bureaucrates qui coûtent 2,5 millions d'euros par an, soit 20 800 euros par mois ?

Voulez-vous encore davantage désengager l'État pour laisser le soin aux régions d'accomplir ce que demande le rapport Spinetta, c'est-à-dire fermer des petites lignes, puisqu'elles n'auront pas les moyens de toutes les faire fonctionner ?

Pire, vous préparez avec zèle l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs demandé par la Commission européenne. Vous suivez la recette du siècle dernier, celle du modèle britannique, alors que le Royaume-Uni a entamé une marche arrière face au chaos engendré.

Le fond de ce projet est de finir de détruire le mode de transport le plus responsable écologiquement.

Quant à la méthode, permettez-moi de vous dire qu'elle est détestable. Le projet de loi a été déposé sous forme de loi d'habilitation. Il limite de fait notre droit d'amendement. En outre, le Gouvernement a déposé vendredi soir des amendements sur son propre texte, qui suppriment certains articles habilitant à recourir aux ordonnances et modifient le code des transports. Ne laisser que trois jours, dont un week-end et un jour férié, aux groupes parlementaires pour les étudier, c'est un peu juste, surtout lorsque l'on prétend incarner la concertation et le débat d'idées. Qui plus est, ce délai réduit vous permet de court-circuiter le Conseil d'État qui ne disposera pas d'assez de temps pour mener les études d'impact nécessaires.

Malgré la négation de notre rôle législatif, nous, députés de La France insoumise, défendrons farouchement ce que doit être le modèle ferroviaire de l'avenir : une entreprise intégrée, présente sur tout le territoire, responsable écologiquement et socialement, et surtout, accessible à tous.

M. Hubert Wulfranc. Madame la ministre, que de certitude dans vos déclarations sur les réussites à venir alors que l'ouverture à la concurrence du transport de marchandises a été un échec retentissant.

Le groupe de la Gauche démocrate et républicaine ne milite pour aucun *statu quo*. Les cheminots eux-mêmes n'en sont pas partisans : ils se prononcent pour des améliorations de l'organisation de l'entreprise.

Il convient de rétablir certaines vérités.

Non, la SNCF ne « saigne » pas le contribuable. Le prix du billet acquitté par les usagers du train couvre 65 % du coût du trajet. La route elle-même coûte beaucoup plus cher aux usagers et aux contribuables. D'ailleurs, les seuls qui ont véritablement racketté les Français, ce sont les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

Non, la SNCF n'est pas inefficace. Elle se situe même au troisième rang mondial pour les performances.

Non, le statut des cheminots ne ruine pas la SNCF. Il représente environ 8 % du surcoût constaté, M. Spinetta lui-même en convient. Il correspond à 400 millions d'euros par an, qu'il faut comparer au 1,7 milliard d'euros de frais financiers engendrés par la dette.

Des questions restent sans réponse après la lecture de votre projet de loi, madame la ministre.

Les usagers connaîtront-ils une baisse de tarif ? L'ouverture à la concurrence ne garantit en rien une telle diminution. La séparation de l'entreprise d'avec l'État, qui va être banalisée, va la rendre plus fragile encore pour ce qui est des taux d'intérêt.

Y aura-t-il une amélioration de la qualité du service ? Là encore, on sait bien que l'élément discriminant n'est pas l'ouverture à la concurrence mais l'amélioration du système ferroviaire et le niveau d'investissement public. Vous promettez 35 milliards d'euros sur dix ans sans que nous sachions d'où ils viendront et où ils iront : liaisons entre les métropoles ou lignes de maillage territorial ?

Enfin, pour « faire passer la pilule », vous vous repliez derrière l'ouverture à la concurrence. Vous savez que nous prônons l'application de la clause du règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer, dit « règlement OSP », compte tenu des déséquilibres démographiques de notre territoire et de la vétusté du réseau.

Qualité de service compromise par l'ouverture à la concurrence, notamment en matière de garantie d'assistance et d'indemnisation des voyageurs victimes de retards ou de correspondances mal assurées, fermeture de milliers de kilomètres de lignes dont les effets néfastes incomberont aux régions, laissées devant leurs « responsabilités », fractures territoriales majeures, dégradation de l'environnement du fait du non-respect de l'objectif d'atteindre, en 2022, 25 % pour la part modale des modes de transport non-routiers : voici, en résumé, autant de conséquences prévisibles de votre projet.

Pour notre part, nous préconisons la réunification du groupe SNCF et donc la fin des établissements dédiés qui empêchent la mutualisation des moyens techniques et humains, organisation qui a abouti aux dysfonctionnements que l'on sait.

Nous nous prononçons pour la préservation du statut des cheminots avec un haut niveau de formation et de responsabilité pour une organisation collective optimale, gage de sécurité pour les voyageurs.

Nous proposons surtout de dégager des financements nouveaux grâce à une taxe intérieure de consommation sur les produits énergétiques (TICPE) fléchée sur les poids lourds, la création d'un livret d'épargne populaire dédié aux transports ainsi que le développement du versement « transport régional ».

Enfin, nous voulons désendetter la SNCF par une caisse d'amortissement qui pourrait être alimentée par une taxe sur les poids lourds et une autre assise sur les profits des sociétés d'autoroutes.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je me réjouis de constater que nous sommes tous d'accord sur le diagnostic et sur le fait que nous pouvons attendre plus d'un grand service public ferroviaire auquel nous voulons tous donner un nouveau souffle.

J'aimerais revenir sur la méthode retenue par le Gouvernement. D'une part, le projet de loi d'habilitation n'empêche en rien le débat parlementaire d'avoir lieu. D'autre part, il permet de laisser le plus de temps possible à la concertation : à mesure qu'elle avance, nous pouvons introduire de nouvelles dispositions sous forme d'amendements.

S'agissant du calendrier, nous aurions pu en effet envisager une discussion globale portant à la fois sur le projet de loi d'orientation sur les mobilités et sur le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Tous deux sont toutefois des textes consistants, aux enjeux importants. La loi d'orientation sur les mobilités sera très nourrie en propositions portant sur la gouvernance, le développement d'une mobilité plus partagée, plus propre, sur la sécurité, et sur la future programmation des infrastructures.

J'aurai l'occasion de vous rassurer, je l'espère, sur la façon dont la nouvelle politique des mobilités va contribuer au nouveau souffle que j'entends donner au transport ferroviaire grâce, notamment, au développement de solutions de mobilité dans tous les territoires, articulées autour de pôles d'échanges multimodaux, notamment des gares.

Le débat d'aujourd'hui mérite mieux qu'une polémique – je pense en particulier aux propos de M. Sermier sur la prise en otages des Français. Je suis partisane de l'écoute et de la concertation. Je déplore les mouvements de grève. Qui peut comprendre qu'ils débutent alors même que nous sommes à mi-chemin des concertations et que le débat parlementaire qui s'engage va permettre à chacun de se prononcer sur cette réforme ?

L'une des questions sur lesquelles portera notre débat sera l'organisation. Le Gouvernement vise un groupe plus unifié. Je sais que certains souhaiteraient supprimer la structure de tête. Nous pourrions en discuter tout comme du rôle de l'ARAFER, sur lequel porte un article.

J'aimerais revenir sur la question des petites lignes. Le Gouvernement a clairement indiqué qu'il ne suivrait pas les préconisations du rapport de M. Spinetta sur ce point. Certains semblent s'étonner de ne rien trouver dans la loi au sujet de ces petites lignes. Qu'aurions-nous donc pu y mettre ? Une décentralisation des petites lignes ? Ce n'est pas ce que nous proposons. Le Gouvernement a clairement dit qu'il continuerait à accompagner les régions dans la remise en état de ces lignes qui font partie du réseau ferré national et qui ont

vocation à le rester. Si certains souhaitent déposer des amendements portant sur ce sujet, nous pourrions en débattre.

Je ne vais pas revenir sur les chiffres cités par certains : 36 milliards d'euros, 46 milliards d'euros. Je peux vous assurer, monsieur Bouillon, que le Gouvernement se propose d'engager un programme d'investissement d'une ampleur sans précédent, au-delà du contrat de performance signé avec SNCF Réseau. C'est de cette façon que nous contribuerons à retrouver de la régularité dans les transports ferroviaires.

Nous pouvons tous nous réjouir – et je le dis pour ceux qui pourraient ne pas avoir compris – que le modèle retenu pour l'ouverture à la concurrence des TER repose sur la délégation de services publics. Certains affirment que nous voulons abandonner des lignes moins rentables alors que nous mettons en avant un contrat de service public, sous la responsabilité des régions qui, demain comme aujourd'hui, continueront à définir le service attendu et à contrôler le service rendu dans une logique d'aménagement équilibré de leur territoire, je n'ai aucun doute à ce sujet.

S'agissant du fret ferroviaire, je m'étonne que certains considèrent que c'est l'ouverture à la concurrence qui est à l'origine des difficultés qu'il rencontre. Ont-ils pris la mesure de la désindustrialisation que connaît notre pays depuis des années, des effets de la chute de 40 % des prix du carburant au cours de la dernière décennie, de l'importance des travaux à mener sur notre réseau ferré qui est si fragilisé que cela rend difficile l'attribution de sillons de qualité, ou encore de la non-application de la directive « Travailleurs détachés » au transport routier avant la loi dite « Macron » de 2016, ce qui a abouti au fait qu'aujourd'hui 90 % de notre transport routier international est réalisé par des entreprises d'États tiers ? Il est surprenant qu'un tel diagnostic ne soit pas posé. Nous aurons l'occasion d'y revenir pendant le débat.

Je termine par la dette. Certains nous disent qu'elle aurait pu faire l'objet de dispositions législatives. Je ne le pense pas. Tous les gouvernements précédents étaient d'accord avec l'ouverture à la concurrence mais aucun n'a traité le problème de la dette. Le précédent gouvernement a même remis un rapport au Parlement expliquant que celle-ci n'était pas un problème. Si d'autres gouvernements s'étaient préoccupés des effets de l'ouverture à la concurrence, prévisible depuis les années quatre-vingt-dix, nous n'aurions pas été amenés à choisir la rapidité, indispensable à ce stade.

M. Vincent Thiébaud. Madame la ministre, ma question porte sur le sujet des petites lignes transfrontalières, qui a été évoqué lors de votre déplacement à Strasbourg. Ces lignes font l'objet de fortes attentes. D'une part, un déblocage de la situation pourrait conduire, selon certaines études, à une augmentation de 5 % à 8 % du développement économique dans les territoires concernés. D'autre part, ces lignes gagneraient en rentabilité si elles étaient prolongées au-delà de la frontière. Élu du Bas-Rhin, je sais que nos voisins allemands et suisses attendent

la décision de l'État français pour développer certains projets, je pense notamment à la ligne reliant l'aéroport de Bâle à Mulhouse.

Mme Danielle Brulebois. Madame la ministre, la législation européenne impose l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire des voyageurs. Les concurrents de la SNCF auront donc le droit de faire circuler librement leurs trains sur le réseau français. Nous savons, bien entendu, que des moyens seront mis en œuvre pour que les compagnies accédant à certaines lignes du réseau TGV acceptent, en contrepartie, de gérer des lignes moins rentables, ce qui est indispensable pour l'aménagement et le développement des territoires.

L'ouverture à la concurrence va ainsi conduire à la circulation de trains supplémentaires. Quelles seront les conséquences sur le réseau ferroviaire, déjà confronté à des problèmes de capacité ? Dans le Jura, par exemple, sa vétusté engendre des retards ; le nombre de trains n'a pu être augmenté faute de voies disponibles et de voies d'évitement, qui n'ont pas pu être construites.

Avec l'augmentation du trafic se pose aussi la question de la sécurité des passages à niveau et de la suppression des points noirs dans les croisements entre chemin de fer et route.

Face à ces constats, il y a urgence à agir avant que la concurrence ne se déploie. Pouvez-vous nous assurer que les moyens alloués par l'État à travers les contrats de plan seront suffisants ?

M. Jean-Jacques Gaultier. Madame la ministre, je partage votre objectif d'améliorer l'accessibilité et l'attractivité de tous les territoires afin de lutter contre la fracture territoriale. Vous dites que le Gouvernement n'a pas l'intention de suivre les préconisations du rapport Spinetta s'agissant des petites lignes et je me félicite qu'il souhaite continuer à accompagner les régions dans la remise en état de ces lignes qui ont, selon vous, vocation à rester dans le réseau national.

Comment comptez-vous procéder ? J'imagine que c'est par l'intermédiaire d'avenants aux contrats de plan État-région et à la négociation du futur contrat de plan qui n'interviendra qu'après 2020. Comme le disait mon collègue alsacien, il y a urgence. Certaines régions, comme le Grand Est, sont dans les starting-blocks. Des lignes sont déjà neutralisées depuis un an et leur dégradation va continuer à accroître le coût de la rénovation. On ne peut pas attendre la mi-2019 comme le préconisait le rapporteur.

Mme Aude Luquet. Je souhaite revenir à l'ouverture à la concurrence, à l'aune des expériences européennes. En Allemagne, la *Deutsche Bahn* a conservé 80 % de ses prestations et a augmenté sa fréquentation tout en rajeunissant son parc roulant, sans pour autant améliorer la régularité de ses trains, tout cela au prix d'une augmentation non négligeable des tarifs. En Italie, le prix des billets a baissé mais l'état des lignes régionales continue de se dégrader. Au Royaume-Uni, les tarifs ont bondi de 30 %, le réseau demeure vétuste et les retards se multiplient.

Selon vous, madame la ministre, quels enseignements devons-nous tirer de ces expériences européennes pour réussir l'ouverture à la concurrence sans alourdir le coût pour l'utilisateur ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je vois que les petites lignes restent au cœur de notre débat. Je vous confirme que l'État continuera à accompagner les régions. Il a prévu de consacrer 1,5 milliard d'euros à leur remise à niveau dans le cadre de l'actuel contrat de plan État-région. Je rencontre régulièrement les présidents de région pour discuter des éventuels avenants qu'il pourrait être nécessaire d'apporter aux contrats de plan afin de cibler les ressources sur les petites lignes en fonction des besoins prioritaires.

Les lignes transfrontalières, quant à elles, méritent sans doute un changement d'approche. La loi de programmation des infrastructures nous donnera l'occasion d'y revenir. Manifestement, les processus de discussion actuels ne permettent pas d'avancer au rythme voulu alors qu'il s'agit d'infrastructures essentielles à la vie de beaucoup de nos concitoyens. Je me réjouis que la visite d'État du Grand-duc du Luxembourg ait donné lieu à la signature d'un accord pour le financement binational de la rénovation de la ligne Thionville-Luxembourg. Je suis toutefois convaincue que nous avons à progresser en termes de méthode pour mieux prendre en compte les enjeux liés à ces lignes transfrontalières qui ne sont pas nécessairement intégrées aux contrats de plan État-région. Il nous faudra sans doute inventer un processus de contractualisation particulier.

La question des passages à niveau est essentielle. Je peux vous assurer que dans le cadre du débat sur la loi de programmation des infrastructures, des enveloppes suffisantes seront proposées. Les investissements sur le réseau ferré national renvoient à des enjeux liés tout à la fois à l'entretien, à la modernisation et au rattrapage de décennies de sous-investissement, à la sécurité ferroviaire et à la sécurité routière, mais aussi à la désaturation.

La France, contrairement à certains de ses voisins, a beaucoup tardé à s'engager dans le développement des nouveaux systèmes de signalisation. Je pense notamment à la signalisation européenne ERTMS – *European Rail Traffic Management System*. Le responsable de DB Netz, l'équivalent de SNCF Réseau, m'a indiqué qu'ils allaient accélérer le déploiement de ce type de signalisation qui permet de gagner 25 % de capacités sur le réseau. Compte tenu des enjeux liés au développement du ferroviaire aux abords des métropoles, il est urgent que nous nous engagions résolument dans le développement de systèmes de signalisation qui permettront d'accroître l'offre de services ferroviaires au bénéfice de tous.

Concernant les enseignements que l'on tire des expériences de nos voisins, M. le rapporteur a rappelé que les Britanniques ont une approche de ce dossier et une conception des services publics totalement différentes des nôtres. La Grande-Bretagne est le seul pays européen qui ait eu l'idée « d'éclater » l'opérateur national et vous aurez compris que ce n'est pas notre modèle.

Quand on parle de tarifs, il faut distinguer ceux des services conventionnés, c'est-à-dire déterminés par les autorités organisatrices, et ceux des services en libre accès. L'ouverture à la concurrence des trains à grande vitesse en Italie s'est traduite par une baisse du prix des billets de 40 %. C'est un phénomène que l'on constate, d'une manière générale, sur les services en libre accès. S'agissant des tarifs des services conventionnés, on peut rappeler que le voyageur paie en moyenne 25 % du coût des TER. Les autorités organisatrices peuvent faire évoluer ce pourcentage dans un sens ou dans l'autre. Nous constatons, d'une façon uniforme en Europe, que l'ouverture à la concurrence s'est traduite par une baisse des coûts. Comment les collectivités, les autorités organisatrices, souhaitent-elles utiliser cette marge financière ? En profitent-elles pour faire des économies ? Cela n'a pas été la tendance chez nos voisins et je ne pense pas que ce sera le cas en France. Cela ne va pas dans le sens de l'histoire. Vont-elles l'utiliser pour développer plus de services ? La décision leur revient.

Pour revenir sur l'état des lignes, vous conviendrez avec moi que le transport ferroviaire nécessite beaucoup d'argent public. En cette occasion, je tiens à vous redire que la réforme en cours ne vise pas à faire des économies : nous voulons nous assurer que chaque euro consacré à ce secteur – qui nécessite beaucoup d'argent public – est dépensé au mieux.

M. Jean-Luc Fugit. Madame la ministre, l'objectif majeur du projet de loi que vous présentez est de construire une nouvelle SNCF pour en faire un groupe plus performant. Avec mes collègues de la majorité, nous nous engageons dans ce débat législatif avec la volonté de soutenir la démarche entreprise et le souhait que cette réforme entraîne des améliorations concrètes dans la vie quotidienne de nos compatriotes.

À ce stade, je souhaiterais avoir des précisions sur la gestion des gares, qui relève du périmètre de l'article 1^{er} du projet de loi. Actuellement, la gestion et le développement des gares de voyageurs dépendent d'une direction autonome de SNCF Mobilités, la direction Gares & Connexions. Comment envisagez-vous l'évolution de cette direction à un moment où certains préconisent de la séparer, sur le plan juridique, de SNCF Mobilités ? Il me semble nécessaire de renforcer les services et les prestations proposés dans les gares afin de contribuer à l'amélioration de la mobilité quotidienne de tous. Qu'en pensez-vous ?

M. Fabrice Brun. La première de mes deux questions porte sur l'ouverture à la concurrence. On peut penser que les nouveaux entrants se positionneront sur les marchés les plus rentables. Comment la SNCF peut-elle rivaliser avec ces nouveaux venus compte tenu du poids de la dette et de la gestion des petites lignes ?

Ma deuxième question concerne les engagements pris par l'État dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER). Quelles assurances pouvez-vous apporter aux territoires sur le respect des engagements concernant ces fameuses petites lignes ? C'est une chose de vouloir les conserver dans le périmètre de

l'État, c'en est une autre de fournir les moyens nécessaires à leur investissement et leur régénération. Dans un département comme l'Ardèche, qui ne compte pas de trains ou de gares de voyageurs, le CPER porte sur la route nationale 102. Nous sommes en attente de votre position définitive à propos des 32 millions d'euros qui nous sont nécessaires pour « faire sauter » le verrou du Teil.

M. Guy Bricout. Depuis la remise du rapport Spinetta, les débats vont bon train au sujet des petites lignes, mal nommées au vu du rôle qu'elles jouent dans le maillage du territoire. Le Gouvernement ayant annoncé qu'il avait décidé de ne pas les fermer dans l'immédiat, ce dont on ne peut que se réjouir, il convient dès à présent de leur assurer un avenir à moyen et à long terme, notamment dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. En clair, il faut veiller à ce que cette ouverture, que nous préparons, ne se fasse pas sur le dos des lignes capillaires, certes moins rentables mais souvent essentielles à l'aménagement du territoire.

Nous devons donc avoir une réelle vision stratégique des conditions d'exploitation et de maintenance des TER et des trains intercity, qui devra s'appuyer sur une nouvelle catégorisation des lignes « UIC 7 à 9 », selon le classement de l'Union internationale des chemins de fer, pour tenir compte de leur réel intérêt socio-économique. Nos débats devront poser les jalons de l'avenir de notre réseau capillaire.

Mme Pascale Boyer. La libération du transport ferroviaire doit être accompagnée de renforcements concomitants de la régulation du secteur. Le bon fonctionnement du système de transport ferroviaire doit donc être assuré en tenant compte de considérations techniques, économiques, financières mais aussi territoriales afin de conjurer le risque d'enclavement de certains territoires. À cette fin, le Gouvernement introduit un pouvoir de modulation du prix des infrastructures permettant à l'ARAFER de prendre en compte notamment des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire.

Quels seront les principes et les limites qui permettront d'orienter et d'encadrer ce pouvoir de modulation ? Cette évolution annonce-t-elle la transformation de l'ARAFER en autorité non seulement en charge de l'encadrement de l'ouverture à la concurrence, mais aussi garante de l'aménagement du territoire ?

M. Jean-Marc Zulesi. Ce projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, rappelons-le, ce n'est pas l'annonce de la privatisation de la SNCF, ce n'est pas la remise en cause des lignes de proximité et c'est encore moins le désengagement de l'État. C'est une réforme globale pour transformer la SNCF afin de la rendre plus efficace et plus compétitive. C'est une réforme ambitieuse, permettant de préparer la SNCF à l'ouverture progressive à la concurrence.

Madame la ministre, vous mettez tous les sujets sur la table, dans un climat d'écoute et de concertation. Pourriez-vous rappeler quels sont les acteurs de cette concertation et l'agenda à venir ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur Fugit, vous m'interrogez sur le positionnement de Gares & Connexions, un sujet important dont nous aurons l'occasion de reparler lors de l'examen des articles correspondants. Le contexte d'ouverture à la concurrence suppose, en effet, de sortir cette direction de SNCF Mobilités.

Pour envisager l'avenir de Gares & Connexions, il nous faut prendre en compte quatre enjeux.

Tout d'abord, il faut sortir de la situation ubuesque de découpage des actifs des gares entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités. Certains gèrent les quais et d'autres les verrières. Certains s'occupent des panneaux d'information aux voyageurs quand ils sont hors des bâtiments, d'autres des panneaux d'information aux voyageurs quand ils sont dans les bâtiments. De ce fait, les systèmes électriques sont partagés entre des entités différentes. Rappelant cela, on comprend l'origine d'incidents qui ont pu survenir dans nos gares. Nous devons donc nous assurer d'avoir, dans chaque gare, des actifs réunifiés et un responsable du système ferroviaire hors voies.

Ensuite, le positionnement de Gares & Connexions doit refléter le rôle essentiel que joue la gare dans le bon fonctionnement du transport. Comme nous avons pu le constater récemment, un incident en ligne peut entraîner des répercussions sur plusieurs trains, mais un incident en gare affecte un nombre de voyageurs considérable. À l'avenir, cette fonction au service du transport doit être davantage affirmée dans les missions de Gares & Connexions.

De la même manière, il faut réaffirmer le rôle des gares en termes d'intermodalité. Le système ferroviaire n'est pas fermé. Plus il sera interconnecté avec les autres modes de transport, meilleur sera son service rendu à la collectivité nationale. Nous aurons l'occasion d'en débattre dans le cadre de la future loi d'orientation sur les mobilités.

Enfin, les gares doivent s'inscrire dans des logiques d'aménagement urbain, où elles jouent un rôle majeur. Nous devons chercher à simplifier la gestion et à éviter que des actifs ne soient répartis entre plusieurs propriétaires, ce qui facilitera le dialogue avec les collectivités concernées.

À ce stade, je ne peux pas vous répondre sur l'organisation car les concertations ne sont pas terminées. Quoiqu'il en soit, il nous faudra veiller à ces quatre enjeux pour dessiner l'avenir de Gares & Connexions.

Messieurs Brun et Bricout, vous êtes revenus sur le sujet des petites lignes. Je voudrais réaffirmer que la notion de rentabilité n'a pas de sens pour les TER puisque les voyageurs n'assument en moyenne que 25 % de leur coût. Nous raisonnons en fonction d'une vision de l'aménagement équilibré d'un territoire dont la région a la responsabilité et non pas en termes de rentabilité. Pour ces lignes, les régions continueront à faire le choix des dessertes, des fréquences et des tarifs. Nous avons vu chez nos voisins que l'ouverture à la concurrence pouvait

offrir l'occasion de redynamiser ces lignes. Le faible nombre de voyageurs sur une ligne peut s'expliquer par le manque de moyens pour rejoindre la gare ou par des horaires qui ne correspondent pas aux besoins des citoyens.

M. le rapporteur a cité l'exemple de l'Allemagne. Pour ma part, je suis convaincue que les nouveaux opérateurs sauront redynamiser ces lignes qui sont, en effet, importantes pour beaucoup de nos concitoyens. Ils le feront dans une approche intermodale, avec l'appui des autorités organisatrices régionales et des nouvelles autorités organisatrices de la mobilité dont la mise en place sera prévue par la future loi d'orientation sur les mobilités.

Il faudra néanmoins revoir les classifications de ces lignes qui sont très variées, comme le montre le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta. Elles traitent entre 30 % et 40 % du fret ferroviaire. Il peut s'agir de liaisons importantes d'aménagement du territoire qui relèvent de la responsabilité de l'État, comme celle qui relie Nantes à Bordeaux. D'autres lignes sont plus locales. Quoi qu'il en soit, cette nomenclature des « UIC 7 à 9 », fondée sur le seul critère de tonnage transporté sur la ligne, ne rend absolument pas compte de la réalité des enjeux. Pour éclairer les débats, nous devons peut-être redéfinir ces catégories pour ne pas mettre ensemble des choses qui n'ont rien à voir les unes avec les autres.

Monsieur Brun, l'État tiendra les engagements qu'il a pris dans le cadre des contrats de plan dans les domaines ferroviaire et routier. En cet instant, je ne suis pas en mesure de vous donner le montant des prochaines dépenses qui seront engagées pour la RN 102 mais je peux vous assurer que nous nous attacherons à respecter nos engagements.

J'en viens aux modulations proposées dans l'amendement déposé vendredi par le Gouvernement. L'ARAFER a vocation à donner un avis sur les péages proposés par SNCF Réseau. Il ne s'agit pas de donner à l'ARAFER un rôle en termes d'aménagement du territoire. Il s'agit de cadrer l'avis qu'elle doit donner au service d'une politique des transports et de l'aménagement du territoire qu'elle doit appliquer. Le régulateur doit veiller à l'application des principes de tarification au service des politiques voulues par le Gouvernement et le législateur. Tel est le sens de l'encadrement proposé dans l'amendement que j'ai déposé vendredi.

Monsieur Zulesi, nous avons des concertations avec les organisations syndicales. Avec l'ensemble des parties prenantes, nous discutons de l'amélioration du service public ferroviaire : intermodalité, meilleure coordination des différents services, fret ferroviaire, utilisation du réseau. Ces tables rondes associent les collectivités, les associations de défense de l'environnement, les élus, les organisations syndicales et les représentants des entreprises.

Au cours du mois écoulé, nous avons aussi eu une quarantaine de réunions bilatérales sur trois autres thèmes : l'ouverture à la concurrence, l'organisation de la SNCF et la modernisation sociale du secteur. Sur l'ouverture à la concurrence,

une nouvelle réunion est prévue jeudi avec les organisations syndicales et l'UTP, afin de préciser un certain nombre de points dont j'ai indiqué qu'ils pourraient être introduits avant la discussion en séance publique. Au cours du mois d'avril, une vingtaine de réunions sont prévues sur les enjeux de modernisation sociale du secteur, c'est-à-dire sur la convention collective et les travaux engagés au sein de la SNCF concernant le cadre social des futurs embauchés.

Mme Zivka Park. Madame la ministre, je souhaitais vous interroger sur les cheminots, sur la volonté de modernisation sociale et sur les futures conditions de recrutement et d'emploi des personnels du secteur ferroviaire. Le Gouvernement souhaite la fin des recrutements au statut, et des négociations pour définir les conditions de cette évolution.

Le projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire n'a pas vocation à humilier les cheminots, contrairement à ce que nous avons pu entendre. Il vise à donner à la SNCF les armes nécessaires pour faire face à la concurrence. Il est important de le redire : les cheminots ne sont pas des privilégiés ; ce sont des travailleurs profondément attachés à leur société.

Pourriez-vous nous éclairer sur la façon dont vous engagez les discussions avec les syndicats de cheminots et nous faire un bilan de vos échanges, en nous indiquant quels sont, à ce stade, les principaux points de blocage ?

Mme Laurence Maillart-Méhaignerie. Madame la ministre, j'aimerais vous interroger sur la portabilité des droits sociaux des cheminots. Vous avez indiqué que les cheminots, une fois la concurrence devenue effective, pourraient rejoindre une entreprise concurrente de la SNCF tout en conservant leurs droits sociaux, notamment la garantie de l'emploi et leur régime de retraite. Il s'agit de concilier leurs conditions d'emploi – exorbitantes du droit commun – avec la mise en concurrence des activités ferroviaires, telle que prévue par le droit européen. Comparé à un salarié relevant du droit commun, le cheminot bénéficiaire de ce régime particulier peut occasionner à l'employeur un surcoût problématique en situation de concurrence.

En cas de transfert de salariés à une entreprise concurrente de la SNCF, à qui incombera désormais la charge de ces cheminots ? Passeront-ils totalement à la charge de l'entreprise concurrente ? La SNCF ou l'État français devront-ils assumer une part du surplus financier qu'ils représentent pour ces entreprises ?

M. Gérard Menuel. Madame la ministre, vous avez donné une réponse concernant les transferts de propriété : l'État pourra intervenir à travers les contrats de plan. Nous avons besoin de précisions. Vous connaissez notre attachement aux lignes secondaires qui sont dans un triste état et dont la propriété pourrait être transférée de l'État vers les régions. Ce transfert devra être effectué dans le respect de règles juridiques et financières. Quelles seront les règles appliquées avant le transfert ? Ces lignes seront-elles préalablement rénovées par

l'État ? Est-ce que l'État attribuera une dotation annuelle aux régions pendant la durée de remise en état ultérieure des lignes en question ?

Mme Frédérique Tuffnell. L'ouverture régulée du marché doit s'accompagner d'un cadre garantissant une concurrence équitable entre tous les opérateurs. Concernant le gestionnaire d'infrastructures, le nouveau pacte ferroviaire devra mettre en place des règles claires et cohérentes sur la définition de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures. Il s'agit d'éviter les conflits d'intérêts et de supprimer le caractère discriminatoire inhérent à une structure verticalement intégrée telle qu'annoncée, par la mise en œuvre de mécanismes assurant l'indépendance, la non-discrimination et la transparence financière au sein du gestionnaire d'infrastructures. Le nouveau pacte ferroviaire aura le mérite d'accélérer la modernisation du système ferroviaire et de faire évoluer le statut des cheminots. Cependant, comment pouvez-vous garantir que la future gouvernance de la SNCF renforcera l'indépendance de SNCF Réseau et ne compromettra pas la réussite de l'ouverture progressive du marché ?

Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon. Madame la ministre, j'admire votre talent pédagogique et votre sens de la reformulation. J'entends votre discours concernant l'accompagnement des régions par l'État pour la conservation, l'entretien ou la mise à niveau des petites lignes. Je veux croire en la sincérité du Gouvernement mais de quels leviers disposez-vous pour inciter les présidents de région qui seraient tentés de faire de la résistance, pour des raisons politiques, et qui refuseraient d'investir le moindre euro dans ces fameuses petites lignes qui tracassent beaucoup de mes collègues ? Rappelons que nos concitoyens attendent de ces lignes qu'elles leur offrent une desserte fréquente à des tarifs toujours aussi intéressants.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Qui a parlé du transfert de la propriété des petites lignes aux régions ? J'aimerais bien le savoir. En tout cas, ce n'est pas le Gouvernement. Vous me demandez comment va se passer le transfert de propriété de l'État aux régions. Or le Gouvernement n'a jamais proposé un transfert de propriété ou de responsabilité aux régions. Je le redis : ces lignes font partie du réseau ferré national ; elles sont propriété de SNCF Réseau, de la nation. Personne, en tout cas pas le Gouvernement, n'a en tête de démanteler le réseau ferré national et de transférer les petites lignes aux régions. Si vous identifiez l'auteur de cette « *fake news* », dites-le moi.

Pour ce qui est de la portabilité des droits, il me paraît essentiel que les cheminots puissent être repris par un nouvel opérateur si la SNCF perd un contrat, mais qu'ils disposent également de la capacité d'exercer une mobilité, à leur initiative, au sein de toute la branche ferroviaire, et de revenir éventuellement à leur employeur initial – un amendement a été déposé en ce sens.

Dans l'esprit des régions comme de l'UTP, le coût de la protection sociale et du régime de retraite de la SNCF est intégré, *via* les contrats conclus entre la région et la SNCF, dans le coût global du service équilibré par les subventions de

la région – et aura toujours vocation à être financé par la région si, demain, les cheminots travaillent pour un autre opérateur.

M. Prud'homme a évoqué mes fonctions antérieures au sein de la SNCF. Certes, on aurait pu choisir, pour porter cette réforme, une personne ne connaissant rien au secteur ferroviaire, mais je ne suis pas sûre que cela aurait été un gage de réussite ! Oui, j'ai été directrice de la stratégie de la SNCF. Je connais très bien cette entreprise et les cheminots, que je respecte. Je sais leur attachement au service public ferroviaire et leur engagement quotidien. Je tenais à le dire, et je remercie M. Prud'homme, même s'il n'est plus là, de m'avoir donné l'occasion de le faire. (*Applaudissements.*)

Pour répondre à Mme Park, je dirai que les différents sujets en discussion ne donnent pas lieu à une attitude homogène de la part des syndicats. Certains, tels la CGT et SUD Rail, sont opposés au principe même de l'ouverture à la concurrence et, comme un certain nombre de députés qui ne sont plus parmi nous, pensent que l'on peut s'abriter derrière les exceptions prévues par le règlement sur les obligations de service public – ce qui tend à compliquer le débat. Pour ma part, j'estime dangereux de prétendre que l'on peut envisager de ne pas se préparer à l'ouverture à la concurrence. Les exceptions invoquées devant être notifiées par l'autorité organisatrice auprès de la Commission européenne, il ne serait pas crédible de soutenir que toutes les lignes de l'ancienne région Alsace, par exemple, sont des lignes complexes, alors que les lignes situées outre-Rhin sont ouvertes à la concurrence depuis 1994...

Cela dit, toutes les organisations syndicales, quelle que soit leur position, ont vocation à prendre part à la discussion qui va servir à enrichir le texte et à répondre aux questions très précises que se posent les cheminots à propos de l'ouverture à la concurrence, de l'information des salariés au cours des procédures d'appels d'offres, des critères d'affectation des salariés en cas de perte de contrat par la SNCF, du « sac à dos social », et des conséquences d'un refus – sujet très délicat qui doit continuer à faire l'objet de concertations, et sur lequel j'aurai l'occasion de revenir.

Le champ de la modernisation sociale du secteur doit, lui aussi, donner lieu à de nombreuses discussions. Aujourd'hui, je ne dirai pas qu'il y a des points de blocage, mais je pense que nous devons continuer à approfondir avec l'ensemble des acteurs concernés, notamment l'UTP, qui représente les entreprises et les organisations syndicales, ce que va être l'architecture d'un cadre social protecteur et équitable pour l'ensemble des salariés : c'est le travail qui sera effectué au cours d'une réunion qui se tiendra vendredi prochain.

Enfin, je veux dire à Mme Vanceunebrock-Mialon que les régions, dans leur très grande majorité, me paraissent attachées au maintien des lignes. La situation peut être plus compliquée quand une ligne se trouve à cheval sur deux régions, ou quand une ligne part d'une grande ville pour rejoindre une vallée située dans une région n'ayant pas l'intention de l'entretenir, ce qui priverait la

vallée concernée d'un accès à la grande ville par voie ferrée. Sur ce point, l'État n'a pas vocation à se substituer aux régions, dont c'est la compétence, mais peut-être pourra-t-on réfléchir à la définition de lieux de dialogue et de compte rendu des positions des uns et des autres, afin que le débat démocratique en sorte renforcé.

Mme la présidente Barbara Pompili. La discussion générale est close.

II. EXAMEN DES ARTICLES

Avant l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement CD73 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement soulève la question de la dette de la SNCF, qui est au cœur de nos débats. Notre amendement préconise la remise d'un rapport au Parlement présentant les différentes solutions de remboursement de la dette du système ferroviaire. Ce rapport devra également examiner les conditions de création d'une structure d'amortissement *ad hoc*, dotée de ressources spécifiques.

Nous préconisons d'entrer dans le débat par le biais de cette thématique car la dette est un poids qui pèse sur la SNCF. Puis nous proposerons la création de ressources nouvelles pour la financer.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Avis défavorable. Notre Gouvernement est le premier à s'attaquer à ce sujet : le précédent gouvernement avait même remis un rapport au Parlement expliquant que la dette n'était pas un problème... L'heure n'est plus aux déclarations ou aux rapports, mais à l'action. Le Premier ministre a d'ores et déjà indiqué que le Gouvernement prendrait sa part de responsabilité concernant cette dette durant le quinquennat. Je vous rappelle toutefois qu'elle se creuse de 3 milliards d'euros par an, les frais financiers représentant 1,5 milliard d'euros par an. Autrement dit, même en l'effaçant, le problème ne serait pas réglé. Nous souhaitons que le secteur revienne durablement à l'équilibre.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je vous demanderai de bien vouloir retirer votre amendement. À défaut, j'y serai défavorable. Nous avons entendu l'engagement de madame la ministre, et au-delà celui du Gouvernement, concernant la reprise et la requalification de la dette.

Par ailleurs, nous allons débattre du statut juridique de la SNCF : il me paraît difficilement envisageable de changer de statut sans traiter du sujet de la dette de façon substantielle.

M. Hubert Wulfranc. J'aurais aimé que M. le rapporteur – voire Mme la ministre –, confirme les propos tenus en ma présence lors de l'audition des organisations syndicales : vous-même aviez avancé des chiffres, monsieur le rapporteur, évoquant une reprise « raisonnable » de la dette afin que SNCF Réseau retrouve une situation d'endettement plus saine. Pourriez-vous nous apporter des précisions sur le calendrier et le contenu des réflexions gouvernementales en cours, puisque vous semblez en avoir connaissance ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Vous avez raison, nous étions ensemble lorsque j'ai évoqué le changement du statut d'établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) en société anonyme (SA), et un ordre de grandeur estimatif de reprise de la dette. La règle étant qu'une SA peut s'endetter à hauteur d'environ cinq fois sa marge opérationnelle, et celle de la SNCF étant de 2 milliards d'euros, le niveau d'endettement maximal serait donc de 10 milliards d'euros. Resterait donc, une fois soustraits ces 10 milliards, un volume de quelque 35 milliards susceptible d'être repris partiellement, intégralement ou requalifié par l'État. Tels sont les ordres de grandeur que j'avais avancés sur la base d'un simple calcul mathématique.

M. Jean-Marie Sermier. Madame la ministre, je voulais vous poser cette question avant la fin de notre première réunion de commission, mais n'en ai pas eu le temps : comment voulez-vous que nous ayons un débat serein alors que vous nous avez annoncé le dépôt de nouveaux amendements pour jeudi, autrement dit quand nous aurons achevé nos travaux en commission ? Cela signifie que nous ne pourrions examiner un certain nombre d'amendements, si ce n'est rapidement lors de la réunion tenue en application de l'article 88 de notre Règlement. Nous allons nous retrouver en séance publique sans avoir pu débattre sur le fond de nombreux sujets.

L'amendement de M. Wulfranc n'est que la conséquence de cette absence de débat sur le fond. Chacun sait que je ne partage pas toutes ses idées, mais nous avons en commun un souci impérieux : le futur fonctionnement de la SNCF, notre fleuron national, doit être débattu, validé et connu de tous. Or l'article 1^{er} nous dessaisit de notre pouvoir de légiférer, en vous autorisant à le faire par ordonnance ! Je regrette vivement cette absence de débat : la société anonyme est-elle le bon véhicule juridique ? Qu'allons-nous faire de la dette ? Vous l'avez dit, elle est de 47 à 50 milliards d'euros. Le rapporteur avance l'idée de la plafonner à 10 milliards. Pourquoi pas ? Mais comprenez qu'il soit très difficile de nous forger une opinion sur ce texte dans la mesure où nous n'avons que des bribes d'information. Là où nous aurions pu débattre, nous opposer, voire nous retrouver sur les enjeux importants de cette structure, il nous est impossible d'avoir le débat parlementaire qui convient. Cela n'augure rien de bon pour ceux qui espéraient un texte construit ensemble et à la hauteur des enjeux.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur le député, je me réjouis que vous vous saisissiez enfin du sujet de la dette de la SNCF : je ne crois pas que vous l'ayez fait à l'époque où vous étiez dans la majorité et souteniez le gouvernement... Je suis heureuse que cette révélation soit intervenue entre-temps ! Vous avez raison, il s'agit d'un projet de loi d'habilitation, tel que prévu par la Constitution. Mais, dans un souci de transparence, et pour nourrir les débats, le Gouvernement a souhaité que des amendements soient déposés au fil de l'avancement de la concertation afin de vous permettre de débattre sur les dispositions de la loi « en dur » et non sur les seules dispositions d'habilitation. Cette méthode me paraît conforme à la procédure parlementaire.

M. Christophe Bouillon. J'ai bien entendu les propos de M. le rapporteur concernant « l'effet SA », mais est-il plus important que la fameuse « règle d'or » votée lors de la précédente législature, qui avait vocation à contenir la dette de SNCF Réseau ? Vous le savez, un décret est paru fixant un ratio de dette nette sur marge opérationnelle. Est-on capable de comparer les deux dispositifs ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur Christophe Bouillon, je vous rappelle qu'après avoir adopté la règle d'or, votre majorité a, dans la foulée, fait voter le principe d'un réendettement de SNCF Réseau, notamment pour financer un projet en région parisienne... Nous n'avons pas les mêmes intentions et souhaitons que la SNCF dispose d'une gouvernance durablement soutenable et responsabilisante. C'est le sens des dispositions que nous vous présenterons.

M. Jean-Marie Sermier. Mme la ministre respecte le débat à la lettre, mais il aurait été préférable de le respecter dans l'esprit... Pour ma part, il ne vous aura pas échappé que cela fait quelques années que je n'ai pas soutenu de majorité. Par ailleurs, nous ne sommes pas là pour analyser depuis combien de temps et dans quel poste nous avons servi – ou non – la SNCF.

Concernant l'ouverture à la concurrence, toutes les majorités ont pris leurs responsabilités et suivi le même cheminement – peut-être aurait-il fallu le faire plus tôt. Tout cela trouve son origine dans la loi du 3 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire, qui avait abouti à la scission de la SNCF. Chacun ici en a pris sa part de responsabilité ; et surtout, chacun doit, à un moment donné, l'assumer pour l'avenir.

La commission rejette l'amendement.

Article 1^{er}

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le groupe public ferroviaire, les entités qui le composent et le régime juridique des personnels

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. LA FORME JURIDIQUE, L'ORGANISATION ET LES MISSIONS DU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE (GPF)

L'article L. 2101-1 du code des transports, issu de la réforme du 4 août 2014⁽¹⁾, dispose que « *la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités constituent le groupe public ferroviaire* » et que ces trois entités « *ont un caractère indissociable et solidaire* ». Chacune d'elles a la forme juridique d'établissement public

(1) Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

industriel et commercial (EPIC). L'article L. 2102-4 précise que les attributions dévolues à l'EPIC « la SNCF » à l'égard de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités « *sont identiques à celles qu'une société exerce sur ses filiales* », sous réserve du respect des exigences d'indépendance de SNCF Réseau issues du droit européen. Chacun des EPIC peut également créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés. Fin 2017, le groupe comptabilisait au total 964 filiales.

Chaque EPIC a l'obligation de conclure avec l'État un contrat pour une durée de dix ans actualisé tous les trois ans. Le contrat décennal de l'EPIC « de tête » est un « *contrat-cadre stratégique pour l'ensemble du groupe public ferroviaire* » (art. L. 2102-5).

Par ailleurs, chacun des deux EPIC « filles » doit conclure un contrat avec l'EPIC « de tête » en ce qui concerne les fonctions mutualisées que celui-ci exerce au bénéfice de l'ensemble du GPF (art. L. 2102-3).

Les principaux flux financiers entre les EPIC sont les suivants :

– SNCF Mobilités paye des péages à SNCF Réseau pour faire circuler ses trains sur le réseau ferré national ;

– l'EPIC de tête reçoit de SNCF Mobilités un dividende, qui est ensuite reversé sous forme de dotation à SNCF Réseau ;

– les trois EPIC constituant un groupe au sens fiscal, l'EPIC de tête reçoit un produit d'intégration fiscale, une partie de ce produit étant versée à SNCF Réseau par l'EPIC de tête sous forme de dotation ;

– l'EPIC de tête reçoit la rémunération des prestations qu'il réalise pour le compte des deux autres EPIC.

Selon les informations communiquées à votre Rapporteur par les services du ministère chargé des transports, les différents flux financiers existants au sein du GPF sont compatibles avec le droit européen.

1. L'EPIC de tête

L'EPIC SNCF est doté d'un conseil de surveillance et d'un directoire (art. L. 2102-7). Le président du conseil de surveillance est désigné parmi les représentants de l'État au sein de ce conseil. Le directoire se compose de deux personnes, non membres du conseil de surveillance, nommées par décret, et qui sont le président du conseil d'administration de SNCF Réseau et le président du conseil d'administration de SNCF Mobilités. Le conseil de surveillance « *arrête les grandes orientations stratégiques, économiques, sociales et techniques* » du GPF (art. L. 2102-10), mais le groupe est dirigé par le directoire (art. L. 2102-11). Toute décision du directoire devant être prise à l'unanimité (art. L. 2102-12), en cas de désaccord entre les deux membres du directoire, c'est le président du conseil de surveillance qui tranche.

Les missions confiées à l'EPIC de tête sont définies par l'article L. 2102-1, qui les regroupe en quatre séries :

– des missions qu'on peut qualifier de « générales » : pilotage stratégique, cohérence économique, unité et cohésion sociales du groupe...

– des « *missions transversales* » exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs du système ferroviaire (et donc pas seulement au bénéfice des entités du GPF), notamment en matière de gestion de crise, de sûreté et de sécurité ;

– les politiques de ressources humaines du GPF ;

– des « *fonctions mutualisées* » au bénéfice de l'ensemble du GPF (mais pas au bénéfice d'autres acteurs), comme l'audit ou la politique du logement.

Cette liste est complétée, notamment, par l'article L. 2102-5 qui dispose que l'EPIC de tête est chargé de coordonner la gestion domaniale au sein du GPF, et « *est l'interlocuteur unique de l'État, des collectivités territoriales et des groupements de collectivités (...) lorsque ceux-ci souhaitent acquérir, après déclassement, un bien immobilier appartenant à la SNCF ou à SNCF Réseau ou géré par SNCF Mobilités.* »

Les ressources de l'EPIC de tête sont définies par l'article L. 2102-19 ; il s'agit essentiellement des rémunérations qu'il perçoit pour l'exercice de ses missions transversales et des fonctions mutualisées, des dividendes versés par les filiales de l'EPIC de tête, et d'un dividende que lui verse SNCF Mobilités en vertu de l'article L. 2102-20 et dont le montant doit recueillir l'accord de l'État.

2. SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure unifié

La réforme de 2014 a créé un gestionnaire d'infrastructure de plein exercice, unifié, auquel ont été transférés les personnels auparavant dispersés entre SNCF Infra, Réseau ferré de France (RFF) et la Direction des circulations ferroviaires. L'EPIC ainsi créé, SNCF Réseau, est l'unique propriétaire de l'ensemble des lignes du réseau ferré national (RFN), et il en est le gestionnaire.

SNCF Réseau est doté d'un conseil d'administration ; des garanties d'indépendance très strictes s'imposant à ses dirigeants (art. L. 2111-15, L. 2111-16, L. 2111-16-1 et L. 2111-16-2 du code des transports). Des exigences sont posées par les articles L. 2111-16-3 et L. 2111-16-4 pour que l'exercice des « fonctions essentielles » au sens du droit européen soit irréprochable.

L'article L. 2100-4 du code des transports crée un Comité des opérateurs du réseau, placé auprès de SNCF Réseau et qui doit se réunir au moins quatre fois par an ; ce comité réunit SNCF Réseau et des représentants de l'ensemble de ses clients et interlocuteurs (entreprises ferroviaires, exploitants d'installations de services reliées au RFN, autorités organisatrices de transport...).

3. SNCF Mobilités

Enfin, le troisième EPIC issu de la réforme de 2014, SNCF Mobilités, a conservé toutes les activités de l'ancienne « SNCF » sauf celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

a. Missions et gouvernance

En vertu de l'article L. 2141-1 du code des transports, cet EPIC est chargé d'exploiter, selon les principes du service public, les services de transport ferroviaire de personnes sur le RFN ; d'exploiter d'autres services de transport ferroviaire, y compris internationaux ; et de gérer les gares de voyageurs qui lui sont confiées par l'État ou d'autres personnes publiques (cette troisième mission est exercée par la direction « Gares & Connexions » - voir ci-dessous). Le décret d'application de la loi de 2014 a ajouté aux missions de SNCF Mobilités une dimension multimodale qui n'était pas présente dans la loi elle-même.

SNCF Mobilités est doté d'un conseil d'administration, dont la composition est fixée par l'article L. 2141-6. SNCF Mobilités reçoit des concours financiers de la part de l'État, d'une part, et des régions, d'autre part, au titre des charges résultant des missions de service public qui lui sont confiées par ces autorités organisatrices de transport (AOT) par des conventions (art. L. 2141-19).

L'EPIC est organisé, en interne, en plusieurs branches, et possède plusieurs centaines de filiales en France et à l'étranger.

b. SNCF Gares & Connexions

En 2009, la SNCF a créé en son sein une branche « Gares & Connexions », dédiée à la gestion et au développement des 3 000 gares de voyageurs du réseau ferré national. Cette décision, prise à la demande de l'État, était une conséquence directe des recommandations du rapport remis Mme Fabienne Keller, sénatrice, au Premier ministre le 9 mars 2009, préconisant de séparer fonctionnellement les activités de transporteur et de gestionnaire de gare assurées par la « Société nationale des chemins de fer français ».

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (dite « loi ORTF ») a ainsi introduit plusieurs dispositions visant explicitement la gestion des gares de voyageurs par la SNCF : la gestion des gares doit être réalisée de manière transparente et non discriminatoire ; elle doit faire l'objet d'une comptabilité séparée ; la nature des services offerts en gares aux entreprises ferroviaires ainsi que les principes de tarification sont précisés par un décret en Conseil d'État.

Le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux infrastructures de services du réseau ferroviaire (dit « décret gares ») permet à

l'ensemble des parties prenantes de disposer d'un cadre de référence et concerne principalement :

– l'affirmation de l'autonomie de la branche Gares & Connexions, afin de répondre aux exigences communautaires ;

– un modèle économique des gares pérenne grâce à une tarification couvrant l'ensemble des charges ;

– la distinction entre les activités « régulées », soumises à un régime de service public, et les activités commerciales ;

– la transparence dans la relation financière avec les autorités organisatrices, permettant une gestion spécifique des gares affectées aux liaisons régionales.

La loi du 4 août 2014 n'a pas modifié la gestion des gares ferroviaires de voyageurs.

Le modèle économique de la branche Gares & Connexions repose aux deux tiers de son chiffre d'affaires sur des activités régulées et pour un tiers sur des activités non-régulées (location d'espaces et de concessions commerciales tarifées selon des prix de marché).

Gares & Connexions constitue ainsi aujourd'hui une direction de SNCF Mobilités intégrée au sein de l'activité « SNCF Voyageurs ». En 2016, Gares & Connexions a réalisé un chiffre d'affaires d'environ 1,24 milliard d'euros, et 219 millions d'euros d'investissements nets. **En 2017, la direction a réalisé un chiffre d'affaires de 1,28 milliard d'euros, et 209 millions d'euros d'investissements nets.** Au 31 décembre 2017, Gares & Connexions comptait 4 078 salariés.

B. GESTION DES RESSOURCES HUMAINES DU G.P.F

1. Statut, effectifs et rémunérations

Le groupe SNCF employait **271 090 salariés au 31 décembre 2017**, dont 58 490 chez SNCF Réseau et environ 9 000 pour l'EPIC de tête (dont 3 500 pour le service interne de sécurité de la SNCF, la « Suge »). Les charges de personnel ont représenté, pour l'ensemble du groupe, 13,766 milliards d'euros en 2016 et 14,164 milliards d'euros en 2017 (+ 2,9 %).

L'article L. 2101-2 du code des transports, tel que rédigé par la loi du 4 août 2014, dispose que la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités « *emploient des salariés régis par un statut particulier* » élaboré dans des conditions fixées par décret, et que les trois EPIC « *peuvent également employer des salariés sous le régime des conventions collectives* ».

Lors de son audition par votre Rapporteur, M. Frédéric Saint-Geours, président du conseil de surveillance de la SNCF, a indiqué qu'**environ 90 % des personnels aujourd'hui sont « au statut »**, les quelque 10 % restants étant en régime de contrat de droit commun. En revanche, pour le recrutement de nouveaux salariés, entre 25 et 30 % d'entre eux sont recrutés en tant qu'agents contractuels.

La notion d'« agents au statut », catégorie désignée par l'expression « cadre permanent » à l'intérieur du groupe SNCF, désigne des salariés qui sont liés à SNCF par un contrat de travail les plaçant dans une position statutaire, conforme aux dispositions du référentiel Ressources Humaines RH001 intitulé « *Statut des relations collectives entre SNCF, SNCF Réseau, SNCF Mobilités constituant le groupe public ferroviaire et leurs personnels* ». Ce document, qui a évolué à de nombreuses reprises (notamment dans sa version du 7 avril 2016 pour prendre en compte la réforme ferroviaire de 2014), est un acte « unilatéral », désormais approuvé par le conseil de surveillance du groupe, et faisant l'objet d'une homologation ministérielle ; ce n'est pas un accord collectif.

Le RH001 – qui constitue le statut au sens strict –, comporte plusieurs chapitres, dont les principaux sont consacrés respectivement au droit syndical, aux rémunérations, à la représentation du personnel, à l'admission au cadre permanent, au déroulement de carrière, à la cessation de fonctions, au changement de résidence, aux garanties disciplinaires et aux sanctions, aux congés, et au régime spécial d'assurance maladie, maternité, décès et accidents du travail.

Les « agents contractuels » sont liés à la SNCF par un contrat de travail de droit commun, et ne sont donc pas « au statut ». Un autre référentiel Ressources Humaines leur est appliqué (RH0254).

En principe, pour pouvoir être admis dans un emploi du cadre permanent, tout candidat doit être âgé de 16 ans au moins **et de 30 ans au plus** (en application du RH001). Lors de son audition, M. Saint-Geours a précisé que les embauches de salariés âgés de moins de 30 ans se font toutes « au statut » et que ces embauches représentent encore la plus grande partie des recrutements ; en revanche, pour l'embauche de salariés âgés de plus de 30 ans, la SNCF a le choix entre les recruter « au statut » ou « en contractuel », mais ceux d'entre eux recrutés au statut n'ont pas le droit à une pension de retraite à taux plein, compte tenu des règles applicables du système de retraite. **Désormais, 25 à 30 % des recrutements de nouveaux salariés sont faits « en contractuel »** ; il existe cependant certains métiers exercés au sein de la SNCF par plus de contractuels que d'agents au statut, par exemple les métiers liés à la digitalisation ou au marketing.

En application des articles L. 2101-2 et L. 2102-1 du code des transports, les salariés peuvent occuper tout emploi ouvert dans l'un des trois EPIC ou dans leurs filiales, et parmi les missions de l'EPIC de tête sont citées : la définition et l'animation des politiques de ressources humaines du GPF, dont les politiques de gestion prévisionnelle des emplois et des compétences et de mobilité entre les

EPIC, ainsi que la négociation sociale d'entreprise. L'action sociale, la politique du logement et la gestion administrative des paies relèvent également de l'EPIC de tête.

VENTILATION DES EFFECTIFS PAR CATÉGORIES SOCIOPROFESSIONNELLES

	Au 31/12/2016	Au 31/12/2017
Cadres	52 280	53 329
Maîtrises	58 290	58 316
Exécutions	160 387	159 446
TOTAL	270 956	271 090

Source : rapport financier du groupe SNCF pour 2017.

RECRUTEMENTS PAR MÉTIER EN 2016

Métier	Cadre permanent	Contractuels
Conducteurs	597	278
Agents commerciaux à bord des trains	58	110
Mainteneurs, aiguilleurs, agents commerciaux, gestionnaires	2 652	821
Managers de proximité	860	306
Ingénieurs, cadres	523	404

NIVEAU DE RÉMUNÉRATION ANNUELLE BRUTE DES AGENTS SNCF PAR MÉTIER, EN DÉBUT, MILIEU ET FIN DE CARRIÈRE

Métier	Début de carrière		Milieu de carrière		Fin de carrière	
	Rémunération fixe brute annuelle (en euros)	Rémunération variable (% de la rémunération fixe)	Rémunération fixe brute annuelle (en euros)	Rémunération variable (% de la rémunération fixe)	Rémunération fixe brute annuelle (en euros)	Rémunération variable (% de la rémunération fixe)
Conducteurs	24 747	11 %	34 751	10 %	44 119	10 %
Agents commerciaux à bord des trains	22 192	25 %	28 816	25 %	35 816	19 %
Mainteneurs, aiguilleurs, agents commerciaux, gestionnaires	19 894	21 %	23 392	19 %	32 755	17 %
Managers de proximité, maîtrise	25 428	11 %	30 966	15 %	43 952	14 %
Ingénieurs, cadres	31 210	9 %	58 997	12 %	71 567	8 %

Source : open data SNCF.

Quelles sont les rémunérations mensuelles des agents au statut et des agents contractuels ? Il s'agit ici de la rémunération mensuelle moyenne brute (en euros) calculée à partir des rémunérations brutes imposables de chacun des mois (y compris prime de fin d'année). Elle est ramenée sur douze mois. Pour chaque mois, seule est prise en compte la rémunération des agents à temps complet présents tout le mois.

Les personnels à service continu autres que les agents de conduite des locomotives sont placés sur huit « qualifications » classées de A à H, et sont placés successivement sur dix échelons d'ancienneté ; la qualification A comporte un seul niveau de rémunération, les qualifications B à H comprennent deux niveaux de rémunération.

Les agents de conduite des locomotives sont placés sur deux « qualifications » : TA et TB (qui comprennent respectivement deux et trois niveaux de rémunération) et sont placés successivement sur huit échelons d'ancienneté ; au huitième et dernier échelon correspond une majoration de 23,60 %.

S'agissant du personnel à service discontinu, les gardes-barrières sont placés sur l'une des classes G2 ou G1, et successivement sur sept échelons d'ancienneté. Le personnel à service discontinu bénéficie de l'usage d'un logement fourni gratuitement par l'EPIC employeur.

**RÉMUNÉRATION MENSUELLE MOYENNE BRUTE
DES AGENTS AU STATUT À SERVICE CONTINU EN 2016**

(en euros)

Cadres supérieurs	8 040
H	5 427
G	4 478
F	3 752
E	3 030
D	3 011
TB (agents de conduite)	3 591
C	2 622
TA (agents de conduite)	2 560
B	2 306
A	2 103

Source : open data SNCF.

RÉMUNÉRATION MENSUELLE BRUTE DES AGENTS CONTRACTUELS EN 2016

(en euros)

Cadres supérieurs	8 968
D	2 837
C	2 480
B	2 227
A	2 224

Source : open data SNCF.

2. Le triptyque décret-socle / convention de branche / accords d'entreprise issu de la réforme du 4 août 2014

Avant la réforme de 2014, deux réglementations sociales basées sur des décrets coexistaient dans le secteur du transport ferroviaire en ce qui concerne la durée du travail : l'une applicable exclusivement à la SNCF, basée sur un décret du 29 décembre 1999 ⁽¹⁾, et l'autre applicable aux entreprises du secteur « fret ferroviaire », basée sur un décret du 27 avril 2010 ⁽²⁾. Dans les deux cas, l'objet de la réglementation était de rendre possible une activité de transport sept jours sur sept, de jour et de nuit, avec une prise en compte des impératifs de sécurité, mais il n'existait pas de convention collective pour l'ensemble du transport ferroviaire.

La loi du 4 août 2014 a imposé l'ouverture d'une négociation en vue de l'élaboration d'une **convention collective de la branche ferroviaire** (art. L. 2165-1 du code des transports), sans préjudice de la conclusion d'accords d'entreprise plus favorables aux salariés, pour que soit instauré un régime homogène en matière de durée du travail notamment. **Le dispositif social ainsi créé comprend la convention de branche, dont un décret forme le « socle »** (art. L. 2161-1 et L. 2161-2) **et des accords d'entreprise, les aménagements.**

Le périmètre de la convention de branche englobe les personnels du GPF mais aussi :

- les salariés des entreprises titulaires d'un certificat de sécurité ou d'une attestation de sécurité dans le domaine ferroviaire et dont l'activité principale est soit le transport (de marchandises ou de voyageurs), soit la gestion, l'exploitation ou la maintenance d'infrastructures ferroviaires ;

- les salariés affectés à des activités de transport ferroviaire ou à des activités sur les infrastructures ferroviaires même s'ils sont employés dans des entreprises dont l'activité principale n'est pas « ferroviaire » ; toutefois, ceux de ces salariés déjà couverts par une autre convention collective ne sont pas concernés par la convention de la branche ferroviaire (par exemple, les personnels

(1) Décret n° 99-1161 du 29 décembre 1999 relatif à la durée du travail du personnel de la Société nationale des chemins de fer français.

(2) Décret n° 2010-404 du 27 avril 2010 relatif à la durée du travail du personnel de certaines entreprises de transport ferroviaire.

de la restauration ferroviaire, régis par une convention collective spécifique depuis 1984).

Le décret-socle du 8 juin 2016 ⁽¹⁾ a abrogé les deux décrets antérieurs et a défini la durée journalière du temps de travail pour l'ensemble de ces salariés, ainsi que l'encadrement du travail de nuit et les règles d'astreinte. Les principales dispositions de la convention collective de branche et l'accord d'entreprise SNCF ont été signés en mai-juin 2016. La convention de branche a été complétée par des dispositions relatives à la formation professionnelle, par un accord de juin 2017 ; les représentants des syndicats auditionnés par votre Rapporteur ont indiqué que d'autres chapitres sont toujours en cours de négociation.

II. LE CHAMP DE L'HABILITATION PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI

L'habilitation demandée par le Gouvernement dans l'article 1^{er} du présent projet de loi a pour objectif d'améliorer le fonctionnement du GPF dans le contexte de l'achèvement de l'ouverture à la concurrence. Pour ce faire, le Gouvernement estime nécessaire de :

1° modifier les dispositions législatives en vigueur sur les missions, l'organisation, la gouvernance et la forme juridique du GPF et des entités qui le composent, sans remettre en cause leur caractère public ;

2° déterminer les conséquences de ces modifications, notamment sur les règles applicables en matière de droit du travail et de droit social ;

3° modifier les dispositions législatives en vigueur qui constituent le cadre de la négociation sociale d'entreprise dans le GPF, ainsi que les conditions de recrutement et de gestion des emplois.

L'étude d'impact du projet de loi et les informations communiquées à votre Rapporteur permettent d'apporter des précisions sur chacun de ces trois dispositifs.

Le premier aura pour objectifs de rendre le groupe plus intégré tout en veillant à sa conformité au droit européen, de rendre son fonctionnement plus efficace et de responsabiliser ses entités. Il est clairement précisé que le Gouvernement n'a pas l'intention d'aller vers une privatisation du GPF, mais vers un groupe sous forme de sociétés dont le capital serait entièrement détenu par l'État ⁽²⁾, dont les titres seraient incessibles, et qui comporterait des liens capitalistiques entre les entités ⁽³⁾. La structure conserverait une entité « tête de

(1) Décret n° 2016-755 du 8 juin 2016 relatif au régime de la durée du travail des salariés des entreprises du secteur du transport ferroviaire et des salariés affectés à des activités ferroviaires au sens de l'article L. 2161-2 du code des transports.

(2) À ce stade, un scénario intégrant des personnes publiques autres que l'État n'est pas envisagé.

(3) Actuellement, il n'y a pas de liens capitalistiques entre les trois EPIC, tous étant intégralement détenus par l'État.

groupe », mais dont les fonctions seraient modifiées par rapport à celles de l'actuel « EPIC de tête ». Quant à SNCF Réseau, il n'est pas question de couper ses liens avec le reste du groupe.

La transformation de la SNCF en société anonyme dont les titres seraient intégralement détenus par l'État est une des pistes de réflexion, dans la mesure où le statut d'EPIC conféré à une entreprise agissant sur un marché concurrentiel se heurte à une jurisprudence de la Cour de Justice de l'Union européenne qui considère que la garantie financière implicite de l'État liée à la nature de l'EPIC constitue une distorsion de concurrence.

Pour « *pousser à son terme la logique de la réforme du 4 août 2014* », le groupe deviendrait plus intégré, avec une répartition plus claire des missions de chaque entité (notamment pour la gestion de crise, que la loi confie à l'EPIC de tête mais qui est en fait partagée entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités) et une gouvernance simplifiée. En ce qui concerne Gares & Connexions, il est prévu d'en faire une entité juridique distincte de SNCF Mobilités ; la question de l'unification du patrimoine en gares reste également, à ce stade, non tranchée.

Il convient de signaler que le caractère « maastrichtien » de tout ou partie de la dette de SNCF Réseau ne sera pas affecté par un changement de statut juridique, dans la mesure où la comptabilité nationale repose sur une analyse économique indépendante du statut juridique des entités.

La deuxième série de modifications est directement liée, selon l'étude d'impact, à la possibilité qui devrait être donnée au GPF réformé de mettre en place des entités juridiques « *plus souples et plus agiles, (...) par exemple par l'intermédiaire de filiales* ».

S'agissant du troisième ensemble de modifications envisagées, l'étude d'impact indique que l'architecture installée suite à la loi du 4 août 2014 – avec le « décret-socle » sur le temps de travail, la convention collective de la branche ferroviaire dans son ensemble, et les accords d'entreprise – ne sera pas remise en cause. En revanche, le Gouvernement a annoncé son intention de mettre un terme au recrutement d'agents au statut, sans remise en cause des droits des agents statutaires déjà embauchés ; l'ordonnance prévue devra définir les modalités, et notamment la date d'application, de cette mesure. Par ailleurs, l'ordonnance comportera des dispositions pour assouplir la gestion des emplois et des effectifs et pour adapter la négociation sociale aux contraintes spécifiques des différentes activités, sans mettre fin pour autant à l'unité sociale du GPF.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté trois amendements rédactionnels de votre Rapporteur, ainsi que des amendements présentés, respectivement, par M. Bertrand Pancher, M. Christophe Bouillon et Mme Florence Lasserre-David visant à ce que :

- les modifications apportées par ordonnance aux missions, à l'organisation, à la gouvernance et à la forme juridique du GPF et de ses entités aient pour objectif d'améliorer leur performance ;
- ces modifications soient faites en confirmant leur caractère public, et non pas seulement en ne remettant pas celui-ci en cause ;
- une représentation adaptée des parties prenantes soit garantie.

*

* *

La commission se saisit de l'amendement CD81 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Aucune évaluation ne démontre la réalité des vertus prêtées à la concurrence et au basculement vers le statut et les méthodes des entreprises privées. Il y a tout lieu de craindre, au contraire, qu'une telle évolution n'aboutisse à une atrophie du transport ferroviaire, au détriment de l'offre de transport, de l'aménagement du territoire et des objectifs de la lutte contre le réchauffement climatique.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Si votre amendement vise à supprimer l'article 1^{er}, l'avis du Gouvernement ne peut qu'être défavorable : il est nécessaire de réfléchir à une évolution de la gouvernance du groupe public ferroviaire, aujourd'hui structurée autour de trois structures qui ne fonctionnent manifestement pas de façon suffisamment unifiée. Nous souhaitons un fonctionnement plus cohérent, plus réactif et plus agile de notre groupe public ferroviaire.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Monsieur Hubert Wulfranc, vous aurez compris que notre appréciation de la performance dégradée de l'entreprise est liée à sa structure de coûts, à sa gouvernance et à son statut juridique. Nous avons déjà évoqué les facilités d'endettement liées au statut d'EPIC – en dépit de la règle d'or. Il est désormais nécessaire de faire évoluer la SNCF dans un nouveau cadre juridique, afin que le groupe se transforme, au bénéfice du développement du transport ferroviaire. Avis défavorable.

M. Hubert Wulfranc. Vous estimez qu'une transformation en SA permettra d'améliorer la situation économique de l'entreprise et de la responsabiliser. Mais comment cette SA pourra-t-elle contracter des emprunts alors que l'État n'apportera plus sa garantie ? La responsabilisation de l'entreprise

que vous appelez de vos vœux va nécessairement se heurter à un durcissement des conditions d'accès à l'emprunt, voire à une évolution défavorable des taux d'emprunt. En avez-vous réellement appréhendé les conséquences ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. En tout état de cause, les activités en concurrence ne pourront plus bénéficier de conditions d'emprunt plus favorables que celles octroyées à une entreprise de droit commun : ce serait assimilé à une aide d'État, selon la jurisprudence déjà appliquée à La Poste.

Au-delà, il me paraît sain qu'une entreprise soit évaluée par ses prêteurs sur la base de sa trajectoire financière, plutôt que sur la garantie implicite de l'État. Cette dernière situation a conduit à déresponsabiliser l'ensemble des acteurs, la dette augmentant d'année en année dans l'indifférence générale. Elle atteint désormais le montant colossal de 50 milliards d'euros. Pour responsabiliser l'entreprise et lui permettre de s'adapter au nouveau contexte, un statut de société nationale à capitaux publics sera plus approprié.

Par ailleurs, il faut savoir que SNCF Réseau est soumis à un plafond d'emplois, ce qui ne fait qu'alimenter la confusion : ce statut finit par assimiler l'entreprise à une administration, ce qui ne me semble pas être le cadre le plus propice pour se développer.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD31 du rapporteur.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CD127 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Nous souhaitons remettre en cause l'ouverture à la concurrence. Depuis plusieurs jours, vous nous répétez par médias interposés et en séance publique que cette ouverture permettra d'améliorer la situation de la SNCF. C'est faire l'impasse sur une particularité du transport ferroviaire : c'est un transport guidé. On ne peut donc dissocier les gestionnaires d'infrastructures des entreprises ferroviaires, autrement dit le rail du matériel roulant, sans affecter gravement son efficacité, y compris en termes de sécurité. Les mésaventures de ces derniers mois confirment la justesse de cette analyse.

Vous faites également des comparaisons avec les autres modes de transport. Mais si le transport routier avait été, comme le transport ferré, organisé en une seule entité juridique, quel serait son niveau d'endettement actuel ? Il serait bien plus élevé que celui de la SNCF, que vous rechignez à reprendre... C'est le sens de notre amendement. On ne peut remettre dans les mains du secteur privé et de la concurrence un mode de transport aussi particulier que le transport ferroviaire.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Il ne m'avait pas échappé que le chemin de fer est un mode de transport guidé... Vous avez raison, il est nécessaire, demain comme aujourd'hui ou hier, de veiller à assurer les

meilleures conditions de sécurité. Mais regardez ce qui se passe autour de nous : la France n'est pas la mieux classée en termes de sécurité au niveau européen. Le premier pays est le Royaume-Uni, dont le modèle ne correspond pourtant pas à notre conception du service public ni à celui que nous voulons préconiser. Il faut savoir dépasser les idées reçues et accepter le monde tel qu'il est. Mon avis sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Vous évoquez le modèle britannique dans votre exposé sommaire. Dans mon propos liminaire, je l'ai déjà indiqué : c'est un modèle de privatisation, et non de libéralisation, que nous refusons. Il a d'ailleurs conduit à la disparition de l'opérateur historique.

Vous avez raison, sur le plan de la sécurité, un rapport récent du Boston Consulting Group (BCG) place la France en quatrième position en Europe. Mais elle était auparavant troisième... Le lien entre sécurité et mise en concurrence n'est donc pas établi.

Enfin, le transport ferroviaire est également un transport guidé en Allemagne, en Suède ou en Italie. Pourtant, cela n'a pas empêché ces pays d'améliorer très sensiblement la fréquentation de leurs trains, d'augmenter leur offre et de diminuer le coût public du transport ferroviaire. La situation est donc parfaitement transposable en France, si tant est que nous mettions en œuvre un cadre adapté de mise en concurrence. Pour toutes ces raisons, mon avis sur votre amendement sera défavorable.

M. Sébastien Jumel. Madame la ministre, en réponse à notre collègue M. Hubert Wulfranc, vous avez tenté de nous expliquer qu'une modification statutaire était de nature à lutter plus efficacement contre le dérapage de la dette. Mais la transformation d'EDF d'EPIC en SA n'a pas eu d'influence sur le niveau de sa dette : l'entreprise est endettée à hauteur de 34 milliards d'euros – on en connaît les raisons et les causes.

Sur l'ouverture à la concurrence, nous considérons que le Gouvernement n'a pas exploré toutes les pistes. Le droit européen permet même d'éviter la mise en concurrence dès lors que les caractéristiques géographiques ou structurelles du marché et du réseau concerné le justifient. Votre approche idéologique qui se résume à une apologie de l'ouverture à la concurrence ne garantit en rien une amélioration de l'efficacité et de la capacité de la SNCF à couvrir les territoires et à répondre aux besoins des habitants. Avez-vous creusé cette piste, y compris sur le plan juridique ? Ce sera du reste possible pour l'Île-de-France.

M. Loïc Prud'homme. Je veux bien qu'on prenne l'exemple britannique, mais de quoi parlons-nous ? Dans le classement mondial dont je dispose, la France est en quatrième position en termes de qualité, et le Royaume-Uni, dix-neuvième ! Vous évoquez l'absence de lien de causalité. Mais la prétendue efficacité du modèle allemand est-elle liée à l'ouverture à la concurrence ou à l'effacement de sa dette en 1992 ? Quand vous prenez des exemples, vous devriez faire preuve

d'un minimum de rigueur intellectuelle au lieu de considérer seulement le petit morceau qui vous arrange...

M. Charles de Courson. L'amendement de notre collègue M. Loïc Prud'homme nie tout bonnement un fait : la SNCF est déjà de plain-pied face à la concurrence. C'est le cas dans le secteur du fret, où elle est en compétition avec la route et d'autres modes de transport, mais également dans celui du transport de voyageurs, sans même parler du covoiturage, etc. Croire que l'on protégera la SNCF en niant l'évidence est totalement inadapté. Ensuite, notre collègue nous parle de service public, mais une bonne partie de l'activité de la SNCF n'est plus un service public. Le transport de fret est-il un service public, madame la ministre ? Non.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Un amendement sera déposé à ce propos par vos collègues.

M. Charles de Courson. À l'heure actuelle, ni le transport de fret, ni le réseau de grandes lignes ou les TGV ne font partie du service public. Seuls les TER, gérés par les régions, et les réseaux de banlieue en font partie. Telle est la réalité juridique : en fait, la majorité des activités de la SNCF n'est pas un service public.

M. Loïc Prud'homme. Monsieur Charles de Courson, vous avez raison, le transport de fret n'est pas un service public. Il est dans le secteur concurrentiel, avec les résultats que l'on voit ! C'est précisément ce modèle que nous réfutons : celui d'une concurrence avec la route, avec toutes ses externalités négatives, non chiffrées, mais que nous payons tous. Votre exemple est parfait : la mise en concurrence du fret est un désastre économique et environnemental !

Mme Lauriane Rossi. M. Charles de Courson l'a rappelé, la transposition du quatrième paquet ferroviaire marque la dernière phase de l'ouverture à la concurrence : le processus avait d'ores et déjà été engagé en 2004 pour le fret et en 2009 pour les lignes transfrontalières. Par ailleurs, la date butoir du 31 décembre 2018 nous oblige.

Monsieur Loïc Prud'homme, vous citez à l'instant l'exemple allemand. Faut-il rappeler que, suite à l'ouverture à la concurrence dans ce pays, l'offre de transports publics régionaux a connu une hausse de plus de 30 % en moyenne entre 1994 et 2016 ? Le volume de passagers a quant à lui connu une augmentation totale de 77 % – dont 5,5 % pour les seuls trains de grandes lignes en 2016. En Suède, l'augmentation du trafic de voyageurs a été de plus de 50 % et en Grande-Bretagne, la croissance est significative : 4 % par an depuis 1996.

Il s'agit donc simplement de permettre aux usagers français de disposer d'une offre de trains plus importante, de meilleure qualité et à moindre coût.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. M. Charles de Courson a souligné que, même si le transport de fret ferroviaire avait été protégé de la

concurrence intramodale, cela n'aurait pas réglé le problème de la concurrence avec les autres modes de transports. Cela appelle en effet une politique visant à garantir des conditions de concurrence équitables. Cela passe actuellement par des discussions au niveau européen sur le paquet mobilité et sur les modalités d'application au secteur du transport routier de la directive du 16 décembre 1996 concernant le détachement de travailleurs effectué dans le cadre d'une prestation de services.

Est-il possible et souhaitable de ne pas procéder à l'ouverture à la concurrence ? Vous invoquez les exceptions prévues dans le règlement du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route – dit règlement OSP (obligations de service public) – pour estimer que c'est possible. Mais peut-on raisonnablement défendre que l'ensemble du réseau ferré en France répond à des caractéristiques géographiques particulières justifiant l'application d'une telle dérogation ? Pourrions-nous réellement soutenir que le réseau ferré de la région Grand Est soit très différent du réseau ferroviaire allemand ? Laisser croire cela n'est pas rendre service à la SNCF ! À l'inverse, cela dispense d'accompagner l'entreprise dans la préparation de l'ouverture à la concurrence ; c'est ce qu'on a souvent fait par le passé en repoussant au maximum ce type d'échéance, quitte à mettre l'entreprise en difficulté.

Est-ce souhaitable ? L'exposé des motifs de votre amendement ne prend pas en compte le fait que les transports régionaux sont gérés par des autorités organisatrices – les régions – dans le cadre de contrats de service public. Ce sont donc elles, demain comme aujourd'hui, qui définiront les dessertes, les fréquences et les prix. Or la plupart d'entre elles appellent cette ouverture à la concurrence. Ainsi, au-delà de nos obligations européennes et des bénéfices attendus pour les voyageurs, par respect des choix démocratiques des régions, je serai défavorable à votre amendement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Monsieur Sébastien Jumel, je reviens sur votre comparaison avec EDF : vous évoquez ses 34 milliards d'euros de dette – il me semble d'ailleurs que vous êtes en dessous de la réalité. Mais il faut les comparer aux 75 milliards d'euros de chiffre d'affaires de l'entreprise. Pour la SNCF, ce sont 46 milliards d'euros de dettes pour 9 milliards de recettes commerciales ! L'ordre de grandeur n'est donc pas du tout le même.

Monsieur Loïc Prud'homme, vous avez raison, il faut être précis. Vous citez l'étude de 2017 du BCG. Elle évalue la performance globale des systèmes ferroviaires selon trois critères : l'intensité d'utilisation, la qualité de service et la sécurité. Sur ces trois critères, la France était classée deuxième en 2012, quatrième en 2015 ; elle est septième en 2017. La dégradation est donc lente mais continue. S'agissant de la seule sécurité, nous sommes septième derrière le Danemark, le Luxembourg, la Grande-Bretagne, la Suisse et la Finlande, notre niveau de performance étant comparable à celui de l'Allemagne et de l'Espagne.

Nous sommes en conséquence fondés à demander et à aider notre groupe public ferroviaire à s'améliorer sur l'ensemble de ces critères, notamment la qualité de service et la sécurité. C'est la raison pour laquelle je suis défavorable à votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

La commission examine ensuite l'amendement CD83 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. L'organisation du groupe ferroviaire public en trois entreprises ayant des modes de gestion et de fonctionnement différents, à l'inverse de la gestion par des établissements dédiés, exclut toute péréquation et toute mutualisation des moyens techniques et humains, ce qui entraîne un certain nombre de dysfonctionnements et la dégradation de la qualité du service offert aux usagers. Pour notre part, nous appelons à la réunification du système ferroviaire en garantissant l'unicité économique, sociale et technique du groupe. Comme je l'ai dit lors de la discussion générale, des gains de production et de productivité peuvent être réalisés à la SNCF : les cheminots eux-mêmes se plaignent de la sous-utilisation des capacités matérielles et humaines du fait de l'éclatement du groupe.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Comme j'ai déjà eu l'occasion de le dire, le Gouvernement souhaite renforcer l'intégration du groupe public ferroviaire. Tous ceux qui ont discuté avec des cheminots ont bien vu que le fonctionnement est aujourd'hui trop cloisonné, en silos. On doit progresser, mais le droit communautaire et le fonctionnement d'un secteur ouvert imposent des contraintes d'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure qui rendent impossible une intégration totale au sein d'une même entreprise, comme vous le demandez. Je pense que l'on peut aller plus loin dans le sens de l'intégration, mais pas dans les termes que vous avez proposés. Par conséquent, je donne un avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis défavorable, pour les mêmes raisons. Vous proposez de revenir à un monopole public intégré alors que nous nous situons dans un contexte de mise en concurrence et d'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure par rapport au transporteur.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD128 de M. François Ruffin.

Mme Mathilde Panot. Notre amendement vise à réintroduire la référence à la lutte contre le réchauffement climatique, absente de ce texte alors que le mot « concurrence » y apparaît 86 fois. Le secteur des transports est aujourd'hui le principal émetteur de gaz à effet de serre – avec 39 % des émissions totales. La hausse, de 10 % depuis 1990, ne fera que s'accroître avec l'ouverture à la concurrence. M. Charles de Courson a évoqué l'ouverture du fret à la concurrence,

qui est une catastrophe : nous sommes revenus au niveau de 1990 ; le transport de marchandises par rail est en baisse, notamment en raison des exonérations dont bénéficie le transport routier – il y a 8,5 milliards d’euros de niches fiscales favorables aux hydrocarbures. Je suis par ailleurs assez étonnée d’entendre vanter les exemples britannique et allemand : vingt ans après la privatisation du rail en Grande-Bretagne, les prix des billets ont augmenté de plus de 27 % en moyenne, et on est très loin des enjeux de lutte contre le réchauffement climatique et des objectifs fixés dans ce domaine.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Avis défavorable. On ne peut absolument pas opposer la lutte contre le réchauffement climatique, qui est évidemment un objectif poursuivi par le Gouvernement, et l’ouverture à la concurrence, bien au contraire. On a pu voir chez tous nos voisins que l’arrivée de nouveaux opérateurs a permis d’augmenter la fréquentation des transports ferroviaires : il y a eu une hausse de 50 % du nombre de voyageurs en Allemagne. De nouveaux opérateurs, avec de nouvelles idées, peuvent jouer un rôle tout à la fois positif dans la lutte contre le changement climatique et stimulant pour la SNCF.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis, en raison de la confusion entre les sujets – malgré leur intérêt évident, ils ne sont pas liés. Par ailleurs, il ne me semble pas que le fret ferroviaire soit revenu à son niveau des années 1990 : il a baissé d’une manière relativement constante dans un premier temps, en particulier depuis les années 2000 – sa part a chuté d’environ 18 % à 10 % – mais on observe une augmentation de 5 % par an depuis 2015. La situation n’est donc peut-être pas aussi binaire que vous l’avez dit.

M. Sébastien Jumel. Nos collègues ont raison d’établir un lien entre la politique ferroviaire, l’aménagement du territoire et l’efficacité de la lutte contre les émissions de gaz à effet de serre. La libéralisation du fret en est une bonne illustration. Malgré l’ouverture à la concurrence, sa part a chuté de 18 % à 10 % du total. Dans le port du Havre, que je connais bien, le fret ferroviaire ne représente que 3 % du trafic portuaire, contre 30 % à Hambourg. Le nombre de camions sur la route a en revanche explosé – il a augmenté de 39 % en quinze ans. L’ouverture à la concurrence est passée par là, et elle n’a pas enrayé ce déclin qui semble irréversible. Quand le Parlement réfléchit à l’avenir d’un service public aussi structurant, il doit aussi se demander comment il va répondre aux obligations qu’il s’est fixées à lui-même en matière de lutte contre le réchauffement climatique. Cet amendement ne me paraît donc pas complètement hors sujet. Je m’étonne en revanche que tous les autres que nous avons déposés sur ce sujet aient été déclarés irrecevables. Enfin, M. Charles de Courson a raison : la concurrence a déjà commencé pour la SNCF ; pire, elle se concurrence elle-même avec les cars « Macron », le développement de filiales et Geodis. L’ouverture à la concurrence conduira aux mêmes résultats, c’est-à-dire une dégradation de la qualité du service public.

Mme Mathilde Panot. La part des marchandises transportées par le rail s'élevait à 26,5 % en 1984. Nous en sommes aujourd'hui à 9,6 % : on ne peut donc pas parler de progression. L'idée d'un retour à la situation des années 1990 n'est peut-être pas tout à fait exacte, mais personne ne peut contester que la situation est pire qu'avant. Beaucoup de marchandises sont transportées par la route. En Suisse, qui a adopté un modèle de société publique et intégrée, la part du fret ferroviaire a en revanche augmenté. Nous ne croyons pas, et les chiffres le montrent, que privatiser permet d'améliorer la qualité de service et d'amener davantage de gens à prendre le train. En ce qui concerne le réchauffement climatique, il y a une augmentation des émissions de gaz à effet de serre, et l'on ne peut pas dire que les cars « Macron » aident au développement du transport ferroviaire.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je ne sais pas de quelle privatisation vous parlez, ni d'où vient ce fantasme. On peut continuer à débattre sur la base de « *fake news* », mais cela n'aidera pas à éclairer les cheminots.

Je n'arrive pas à croire, monsieur Sébastien Jumel, que vous pensez réellement que ce soit la concurrence intramodale qui explique la faible part du fret ferroviaire dans la desserte du Havre.

M. Sébastien Jumel. Je n'ai pas dit ça.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je ne peux pas imaginer que vous ne sachiez pas que le prix du carburant a chuté d'environ 40 % au cours des dix dernières années, que l'on n'appliquait pas la directive sur les travailleurs détachés au transport routier avant la loi pour la croissance et l'activité, dite « loi Macron », et que notre pays a connu une importante désindustrialisation. Comme vous ne regardez pas les conditions de la concurrence intermodale, vous vous écarterez des vrais sujets dont nous avons à traiter pour faire progresser à nouveau le fret ferroviaire dans notre pays.

M. Sébastien Jumel. Je ne peux pas croire que la concurrence intramodale n'existe pas à Hambourg et je ne peux pas penser que la ministre, qui connaît bien le dossier, n'ait pas conscience que le déficit de développement du fret ferroviaire dans le port du Havre est lié à l'absence d'investissements décidés par l'État...

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Quels investissements ?

M. Sébastien Jumel. ...et à son incapacité à répondre aux exigences des autorités portuaires et des élus du Havre dans ce domaine, comme on l'a vu encore récemment. Un retard considérable doit être rattrapé.

Je n'ai pas dit qu'il n'y a qu'une raison à l'absence de développement du fret ferroviaire dans nos ports ; je soutiens simplement que l'ouverture à la concurrence n'a pas permis de compenser le déficit.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Il est difficile de faire un lien entre le choix politique du mode d'exploitation, s'agissant du fret ferroviaire, et la vitalité du marché lui-même. Depuis le début des années 2000, la diminution du marché du fret est liée à la fin de l'exploitation et de la consommation du charbon, à la désindustrialisation et à la relative atonie des ports français, qui pâtissent d'un déficit de stratégie maritime bien connu. À cela s'ajoutent des éléments conjoncturels, comme la crise de 2008, l'état du réseau ferroviaire français, etc. Il faut bien distinguer ce qui concerne le marché du fret et le mode d'exploitation. La faible performance du fret ferroviaire français s'explique tout à la fois par l'impréparation de Fret SNCF et par la réduction structurelle de ce marché.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD80 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Notre amendement CD80 est relatif à la transformation de la SNCF en société anonyme, au sujet de laquelle je veux réexprimer nos craintes. Le statut d'EPIC permet de bénéficier du soutien de la puissance publique – grâce à l'insaisissabilité des biens, à l'exclusion des dispositions relatives au redressement ou à la liquidation judiciaire des entreprises et à la possibilité d'avoir un domaine public et de conclure des contrats administratifs. Cette dimension peut se révéler essentielle pour l'exercice de certaines activités, notamment la gestion des espaces des gares, véritable enjeu en matière d'aménagement du territoire et de services, mais aussi pour la sécurité ferroviaire. Au risque de m'exprimer comme un financier pur jus (*Sourires*), la transformation de la SNCF en société anonyme dégraderait sa notation financière en renchérissant ses charges financières et en l'exposant davantage au risque d'une remontée des taux. Il faut aussi prendre en compte la dimension politique que nous nous employons à mettre en avant, à savoir la nécessité d'avoir un État stratège pour les politiques de mobilité sur notre territoire et la légitimité de l'État à intervenir directement dans la gestion de cette activité économique d'intérêt général.

Enfin, n'oublions pas que nous ne manquons pas d'arguments à faire valoir au regard du règlement OSP ; nous avons de bonnes cartes, utilisons-les. Notre territoire national est fait de spécificités liées à sa géographie économique et humaine. Sans prétendre faire un cours, rappelons la configuration très particulière de notre pays en Europe de l'Ouest sur le plan de l'acheminement des marchandises et des personnes. Ne dit-on pas que nous sommes le Finistère de l'Europe, et ne sommes-nous pas situés entre l'Europe du Nord et celle du Sud ? (*Murmures*). Serais-je trop long ?

Mme la présidente Barbara Pompili. Disons que l'on peut défendre un amendement avec davantage de brièveté... (*Sourires*.)

M. Hubert Wulfranc. Je ne répéterai donc pas ce que j'ai déjà dit sur Paris et le désert français. Nous avons un réseau étoilé qui est historiquement daté.

Qui plus est, nous souffrons d'un handicap majeur du fait de la vétusté de notre réseau, qui est en soi une spécificité nationale.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Si l'objet de l'amendement est bien de s'opposer à une évolution de l'organisation du groupe SNCF, le Gouvernement ne peut qu'y être défavorable. J'ai bien noté tous les inconvénients que vous voyez au statut de société nationale à capitaux publics, mais je voudrais rappeler qu'entre 1937 et 1983, la SNCF était une société anonyme d'économie mixte : on n'a pas trouvé à l'époque, me semble-t-il, que cela l'empêchait d'accomplir ses missions, contrairement à ce que vous soutenez dans l'exposé sommaire de l'amendement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je vais essayer de répondre à l'exposé sommaire plutôt qu'à ce moment de lyrisme géographique que nous avons tous apprécié. Le statut juridique de l'EPIC pose problème au regard de la jurisprudence constante de la Cour de Justice de l'Union européenne : elle considère que cela crée une garantie financière implicite et totale de l'État, ce qui est susceptible de fausser la concurrence. Sur le plan opérationnel, la transformation en SA permet de conserver le contrôle de la stratégie de l'entreprise. Par conséquent, je donne un avis défavorable.

M. Charles de Courson. Quelle structure a-t-on choisi lors de la nationalisation en 1937 ?

M. Adrien Morenas. Il était déjà député... (*Rires.*)

M. Charles de Courson. Vous n'étiez pas né, mon cher collègue !

Pas celui d'un EPIC, qui pourtant existait déjà, et depuis longtemps, mais celui d'une société anonyme. Je fais partie de ceux qui ont combattu en 2014 la création d'une usine à gaz composée de deux EPIC et d'un troisième dit « de couronnement ». Mais comme un EPIC ne peut pas en avoir un autre comme filiale – cette affaire était épique à tous points de vue (*Sourires*) –, on a mis en place des administrateurs, etc., et finalement créé un bazar institutionnel incroyable. Ce que propose la ministre, camarades (*Rires et exclamations*), c'est d'en revenir à ce qu'avait prévu le Front populaire en 1936 ! Je m'étonne d'un comportement aussi réactionnaire de la part de nos collègues qui veulent nier cette grande conquête qu'a été la nationalisation des compagnies ferroviaires. Il faudrait connaître un peu l'histoire sociale et politique de notre pays, mes chers collègues ! Je soutiens pour ma part le retour au statut de société anonyme.

Mme la présidente Barbara Pompili. Comme tout le monde est avide de connaissances ce soir, je précise que les EPIC sont issus d'une jurisprudence datant de 1921, dite « Société commerciale de l'Ouest africain ». (*Sourires.*)

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD129 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Je suis heureux de recevoir des leçons de M. Charles-Amédée de Courson en matière de révolution...

Cet amendement vise lui aussi à revenir sur le statut de la SNCF. Depuis la réforme de 2014, l'édifice est constitué de trois établissements publics à caractère industriel et commercial. Le passage du statut d'EPIC à celui de société nationale à capitaux publics est un premier pas habituel et incontournable vers une privatisation. Vous pouvez toujours prétendre, madame la ministre, que ce sont des *fake news*, mais nous ne sommes quand même pas des perdreaux de l'année. L'exemple de GDF illustre bien ce que nous disons : après la constitution en SA, des acteurs privés sont entrés au capital, notamment Suez, et GDF n'est désormais plus une SA à capitaux publics.

La séparation entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités a été orchestrée pour creuser la dette. D'un côté, SNCF Réseau s'endette inexorablement, car l'entretien des rails a un coût ; et de l'autre, les profits de SNCF Mobilités ne financent pas le réseau. Une fois de plus, c'est une organisation programmée de la socialisation des pertes et de la maximisation des profits, alors même que les bénéfices issus des services ferroviaires devraient logiquement financer l'entretien du réseau. Entre 1996 et 2016, SNCF Mobilités a versé 49,7 milliards d'euros de péages, alors que la dette s'élève à 46 milliards, ce qui montre bien l'intérêt que pourrait présenter une entreprise intégrée.

Par ailleurs, si l'on transfère des compétences aux régions, on réduit dans le même temps leur dotation globale de fonctionnement. Cela pousse ces collectivités, qui sont économiquement inégales, à « achever » le train par une ouverture à la concurrence, soit au sein du transport ferroviaire, soit avec d'autres modes de transport par ailleurs écologiquement irresponsables.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Comme je l'ai déjà indiqué, le Gouvernement souhaite renforcer l'intégration du groupe public ferroviaire, aujourd'hui insuffisante. Mais les règles relatives à l'indépendance du gestionnaire de l'infrastructure rendent impossible l'intégration telle que vous la présentez.

Par ailleurs, laisser croire que la question de l'endettement de SNCF Réseau pourrait se résoudre en augmentant indéfiniment les péages payés par SNCF Mobilités serait une très mauvaise idée. On a sans doute été très loin, voire trop loin en la matière : quand on augmente les péages payés au titre des TGV, cela se répercute inévitablement sur le prix des billets et cela conduit finalement à moins de voyageurs, moins de trains et moins de service.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable. Si je m'en tiens à la lettre de votre amendement, vous proposez de retirer aux régions le pouvoir d'établir des schémas régionaux, ce qui n'est pas acceptable. Les régions sont en outre demandeuses de cette ouverture à la concurrence ferroviaire. Enfin,

c'est évidemment à l'État qu'il revient d'établir un schéma national et non à la SNCF ou à toute autre entreprise ferroviaire.

M. Sébastien Jumel. Comme je ne siège pas souvent dans cette commission, où l'ambiance est pourtant sympathique – plus qu'en commission des affaires économiques –, je voudrais en profiter un peu.

La ministre nous explique, avec l'appui du canal historique de la droite, que la modification du statut vise ni plus ni moins à revenir à ce qui se faisait autrefois. Mais le rapporteur nous dit, avec une transparence plus affirmée, que le changement de statut consiste à faire allégeance à la Commission européenne, qui interdirait aux gouvernements de donner une assise étatique trop solide à l'établissement gérant la politique ferroviaire. C'est bien le problème ! Nous considérons pour notre part que l'aménagement du territoire et la présence du rail partout et pour tous relèvent d'une prérogative de puissance publique, et même d'une obligation de service public, ce qui suppose des contreparties. Voilà le point de désaccord fondamental. Pour nous, la logique d'aménagement du territoire doit échapper à celle du marché. C'est la raison pour laquelle nous multiplions les amendements visant à préserver la capacité à agir au service des territoires. L'ouverture à la concurrence, c'est le renoncement aux lignes de vie. La transformation du statut de la SNCF, c'est l'ouverture de la boîte de Pandore et, demain, la vente à l'encan des secteurs rentables. Voilà pourquoi nous sommes frontalement, fermement mais calmement, opposés à ce projet de loi.

M. Bertrand Pancher. Nous sommes tout à fait favorables à la transformation de la SNCF en société anonyme à capitaux publics car nous soutenons le service public. On a fait supporter depuis des années à la SNCF un endettement considérable qu'elle n'aurait jamais accepté si elle avait eu ce statut, sous peine de se retrouver rapidement en dépôt de bilan. C'est parce que nous voulons un service public fort et que nous ne souhaitons pas la reproduction de tels errements que nous voulons ardemment cette transformation du cadre juridique. Ajoutons que si le patron de la SNCF avait eu à rendre des comptes à un véritable conseil d'administration, tout se serait sans doute passé différemment. Les mêmes causes produisant toujours les mêmes effets, nous voulons que la SNCF se dote d'un cadre juridique moderne lui permettant de résister aux pressions régulières de l'État.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CD13 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. L'objectif étant d'améliorer la performance du système ferroviaire, je vous propose d'inscrire cette expression dans la loi. C'est donc un amendement de précision.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je confirme que l'amélioration de la performance est au cœur de la réforme. Par conséquent, avis favorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD48 de M. Christophe Bouillon.

M. Christophe Bouillon. C'est en quelque sorte un amendement « *fake news* » que nous vous proposons. De nombreux exemples ont été cités au sujet de l'avenir de la SNCF après sa transformation en SA à capitaux publics inaccessibles : certains de ces exemples sont mauvais, comme ceux d'ADP et de La Française des Jeux ; celui de La Poste est en revanche plutôt bon. Ce n'est pas un amendement de méfiance à votre égard, mais bien à notre égard. Il arrive en effet que la situation change en cours de route – on l'a vu pour ADP et La Française des Jeux. Quelle est la différence avec La Poste ? En ce qui la concerne, la loi précise que « le capital de la société est détenu par l'État, actionnaire majoritaire, et par d'autres personnes morales de droit public ». Au lieu d'écrire dans la loi que le caractère public de la SNCF ne sera pas remis en cause, nous proposons qu'il soit confirmé.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. C'est bien l'intention du Gouvernement et il me semble que la rédaction actuelle permet d'en rendre compte, mais je m'en remets à la sagesse de votre commission.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. J'entends cet argument de méfiance : c'est en confiance que je donne un avis favorable.

La commission adopte l'amendement.

La commission est ensuite saisie de l'amendement CD120 rectifié de Mme Florence Lasserre-David.

Mme Florence Lasserre-David. Dans le contexte d'ouverture à la concurrence, dont un des objectifs est d'améliorer l'offre proposée aux voyageurs, l'amendement CD120 rectifié vise à donner aux usagers du rail une représentation au sein des instances de gouvernance du groupe public ferroviaire.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Il est en effet très important d'associer à la gouvernance les usagers, mais aussi les associations de défense de l'environnement. J'émet donc un avis favorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis également favorable à cet amendement « chapeau » qui prévoit la représentation des différentes parties prenantes et donne par avance satisfaction à plusieurs amendements qui viendront en discussion plus loin.

La commission adopte l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD84 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Afin de garantir la pérennité du statut des personnels, nous demandons que le principe du maintien des clauses substantielles des contrats de travail soit respecté.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Une clause de continuité des contrats avait été prévue lors de la transformation de la société anonyme en établissement public et nous envisageons de faire de même. Ces dispositions seront précisées ultérieurement. Je vous propose donc de retirer cet amendement qui pourra être satisfait par la suite. Sinon, je donne un avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Cet amendement préempte la concertation en cours avec les partenaires sociaux, notamment en ce qui concerne les modalités de transfert des cheminots vers une autre entreprise ferroviaire qui viendrait en concurrence. Il y aura sur ce sujet une traduction à la fois dans la loi et dans la convention collective de branche. Je demande donc le retrait de l'amendement, auquel je donnerai à défaut un avis défavorable.

M. Hubert Wulfranc. Les négociations vont tellement vite que je préfère maintenir mon amendement...

La commission rejette l'amendement.

Suivant l'avis favorable de la ministre, la commission adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD32 du rapporteur.

Puis elle est saisie de l'amendement CD131 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Nous souhaitons aller dans le même sens que la ministre, qui veut révolutionner la gouvernance et innover : afin de ne pas reproduire les errances qui ont conduit à cette gestion désastreuse de la SNCF, notre amendement vise à changer radicalement son mode de gouvernance. Nous proposons d'y introduire trois parties prenantes essentielles du service public du rail : les salariés, car leur collectif de travail est concerné au premier chef par la direction prise par l'entreprise ; les citoyens, qui ont nécessairement un avis à donner en tant qu'usagers, dans le cadre d'une structure représentative à définir ; les associations, qui doivent avoir toute leur place dans la définition de l'avenir de la SNCF et doivent donc être étroitement associées à la gouvernance au titre de leur participation à l'effort de planification écologique.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Cet objectif me paraît satisfait par l'adoption de l'amendement CD120 rectifié. Je vous suggère de retirer le CD131, qui est redondant, sans quoi je donnerai un avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Il me semble aussi que l'amendement est satisfait par le CD120 rectifié, quel que soit le futur statut juridique de la SNCF. Comme nous devrions avoir des précisions d'ici à la fin de la semaine, je vous propose de le retirer pour revenir sur ce sujet en séance.

M. Loïc Prud'homme. Je trouve l'amendement CD120 rectifié bien trop imprécis, voire flou. Notre amendement vient en complément en précisant quelles sont les parties prenantes.

La commission rejette l'amendement.

La commission est saisie des amendements identiques CD85 de M. Hubert Wulfranc et CD132 de M. François Ruffin.

M. Hubert Wulfranc. Nous demandons la suppression de l'alinéa 3, à travers lequel le projet de loi d'habilitation ouvre la voie à une remise en cause de la négociation collective ainsi que du statut des cheminots, garanties essentielles de la qualité du service public ferroviaire, comme de la sécurité des usagers.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement CD132 a le même objet. Le statut du cheminot est garant d'un haut niveau de service, domaine dans lequel la SNCF reste bien classée malgré le désengagement de l'État. Cela est dû à la volonté inflexible des cheminots qui, quelle que soit l'heure du jour ou de la nuit, répondent toujours présents avec un sens du service public qu'aucun autre statut ne saurait garantir.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je rappelle que l'objet de la réforme est de mettre en place un cadre social équitable et protecteur pour les salariés du secteur, ce qui, dans un contexte d'ouverture à la concurrence, suppose de remplacer, pour les nouveaux recrutés, le statut qui prévalait dans une entreprise en situation de monopole par une convention collective qui s'appliquera à l'ensemble des salariés du secteur. Avis défavorable sur ces deux amendements.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable également, même si j'abonde dans votre sens au sujet de la compétence et du grand savoir-faire des cheminots français. En revanche, je conteste l'argument, utilisé à maintes reprises, de la corrélation entre le statut et la sécurité ; dans le transport aérien ou le transport routier, on trouve des personnels sans statut dont les performances de sécurité sont au moins égales à celles du transport ferroviaire.

M. Sébastien Jumel. Dès l'annonce de cette mauvaise réforme, on a agité comme un chiffon rouge la question du statut des cheminots pour en faire le résumé d'un combat qui aurait pu être présenté comme corporatiste.

Mais les cheminots ne sont pas tombés dans le piège que vous leur avez tendu : ils n'ont pas fait de la défense de leur statut le seul motif de leur mobilisation. Ils ont présenté des arguments pour résorber la dette, pour améliorer la qualité du service public ferroviaire, pour mieux aménager le territoire. Voyant qu'ils n'étaient pas tombés dans le piège des provocations, des insinuations et des stigmatisations, vous avez assez rapidement déclaré que ce n'était plus le sujet.

Je rappelle que le statut est fortement lié à un niveau de qualification et d'exigence élevé, étroitement lié à la garantie de sécurité. Vous proposez même, à

travers une négociation collective de branche, d'étendre les meilleurs éléments du statut à ceux qui seront recrutés par la suite. Si le statut n'est plus le problème, sortons-le du champ des ordonnances, comme le proposent ces amendements ! Sortons-le du débat et continuons de parler de l'essentiel : l'avenir du service public ferroviaire, l'avenir de nos lignes du quotidien et le « déménagement » du territoire que va engager la concurrence. Sortez le statut de votre mauvais texte.

M. Loïc Prud'homme. Je rappelle que la suppression du statut, que vous présentez comme un frein à la mise en concurrence, est considérée par certains économistes comme un mauvais calcul, car les cheminots qui en sortiraient pourraient avoir des exigences salariales bien plus élevées... Ce qui irait à l'encontre de votre volonté de baisser le coût du travail.

Votre texte constitue surtout une attaque sans précédent contre des gens qui ont choisi ce métier par vocation, et assurent un niveau de service que vous ne retrouverez nulle part ailleurs, qui est propre à tous les travailleurs sous statut – je pense particulièrement aux fonctionnaires qui sont au service de l'intérêt général de façon constante.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je n'ai jamais remis en cause le statut des cheminots et je ne le ferai jamais. Je connais bien les cheminots, je connais leur métier et leur engagement dans leur mission de service public.

Si vous avez voulu réduire la réforme au sujet du statut, c'est votre choix. Nous avons toujours annoncé une réforme globale passant par un investissement massif dans le réseau, une ouverture progressive à la concurrence, la mise en place d'un cadre social équitable et protecteur pour tous les salariés, une nouvelle organisation plus performante et plus unifiée pour la SNCF.

La réforme ne se réduit donc pas à la question du statut, mais elle n'en fait pas moins partie des éléments et des conséquences à tirer de l'ouverture à la concurrence du secteur et de la nécessité de constituer un cadre social équitable et protecteur à l'échelon de la branche.

M. Laurent Furst. La question sur le statut cristallise fortement les débats. On a présenté les surcoûts du système ferroviaire français qui seraient de l'ordre de 30 % par rapport à ceux de nos voisins, notamment le système ferroviaire allemand. Mais quel est le poids du statut dans ces 30 % ? L'analyse a-t-elle été conduite et pourriez-vous nous dire ce que représente, en termes de surcoût, le maintien du statut au sein de ce pourcentage ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Les chiffres les plus divers ont circulé : ce surcoût est estimé à 8 %, mais là n'est pas la question. On peut constater que le statut est aujourd'hui plus coûteux pour une entreprise, et je ne suis pas sûre que ce soit le cadre le plus stimulant et motivant pour les salariés.

Ce dont nous parlons, c'est d'une logique d'équité à l'échelle d'une branche, et d'une mobilité qui sera profitable à tous les salariés du secteur. Il n'y a donc pas de raison, dans un secteur ouvert à la concurrence et disposant d'une convention collective de haut niveau, dans lequel la SNCF aura créé un cadre pour les futurs embauchés, que celle-ci soit la seule à continuer demain de recruter sous statut.

M. Bertrand Pancher. Merci, madame la ministre, de rappeler la rigidité des statuts de la fonction publique, et que les conventions collectives sont en général plus avantageuses que ces statuts eux-mêmes. Cela se constate dans le domaine de la promotion et de l'évolution de carrière. Il faut ne jamais avoir mis les pieds dans une entreprise ou collectivité publique pour ne pas comprendre ce raisonnement. Je vous remercie encore d'insister sur la nécessité de moderniser le statut ; cela ne choque que les dinosaures qui défendent un monde disparu.

Mme Laurianne Rossi. Rappelons quelques vérités. La SNCF emploie 140 000 cheminots bénéficiant du statut, contre 15 000 contractuels. La réforme que nous proposons, qui consiste à supprimer le statut pour les nouveaux embauchés, reprend d'ores et déjà la politique suivie par la SNCF puisque toute personne de plus de trente ans est recrutée comme contractuel, autrement dit comme salarié de droit privé relevant du régime général. Le but est de généraliser cette politique à tous les nouveaux embauchés, mais en aucun cas le statut des personnels qui en bénéficient aujourd'hui n'est modifié. Et pour ceux qui seront transférés, les garanties seront maintenues, comme le montreront des amendements que nous examinerons plus loin.

Cette réforme vise simplement à en finir avec les rigidités organisationnelles et statutaires qui ne permettront pas à la SNCF d'affronter l'ouverture à la concurrence. Elle tend aussi à garantir l'équité entre les divers opérateurs. Sortons une fois pour toutes de cette seule dimension du statut, dans laquelle quelques-uns voudraient nous enfermer.

M. Charles de Courson. Madame la ministre, à travers ce troisième alinéa, votre intention est-elle de transformer le statut en convention collective, comme on l'a fait dans plusieurs entreprises publiques à la grande satisfaction des partenaires sociaux qui se sont sentis enfin respectés, car ils peuvent enfin négocier comme dans toutes les entreprises ?

J'ai toujours été frappé qu'*a posteriori*, tous les syndicats, y compris la CGT reconnaissent que, depuis l'institution du régime de la convention collective, il n'y a plus à demander l'autorisation de Mme la ministre à chaque modification. Rappelons que, dans le régime du statut, même s'il y a accord entre les partenaires sociaux, si Mme la ministre n'est pas d'accord, elle bloque tout. Ce qui n'est en rien respectueux de la démocratie sociale.

La vérité est donc qu'une convention collective est plus protectrice et respectueuse des partenaires sociaux qu'un statut. Quelle est donc l'intention du Gouvernement ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je vous confirme que l'intention du Gouvernement est que l'ensemble des cheminots aujourd'hui sous statut le conservent. Pour l'avenir, une convention collective couvrira les salariés de la SNCF, ceux qui sont présents et les futurs embauchés, mais aussi ceux de toutes les entreprises ferroviaires qui emploieront des salariés dans les mêmes métiers. J'ai bien conscience que, pour les cheminots, le sujet est sensible : le statut peut être vécu comme une forme d'appartenance à la « famille cheminot ».

Je vous renvoie à l'évolution qui s'est produite au sein de La Poste qui employait des fonctionnaires puis, de façon marginale, des salariés avec un contrat de travail classique, et qui a cessé d'embaucher des salariés sous statut. Cela s'est accompagné de la définition au sein de La Poste d'un cadre social commun à l'ensemble des salariés de l'établissement, qu'ils soient encore fonctionnaires ou employés sous contrat de travail de droit privé. Mais le plus important, c'est qu'au sein de La Poste, on ne considère pas qu'il y a des postiers de première catégorie et des postiers de seconde catégorie. C'est ce type d'évolution que l'on peut viser : une convention collective protectrice et équitable au niveau de la branche, un cadre sur lequel la SNCF doit travailler, qui concernera les futurs embauchés et viendra en complément de la convention collective qui sera le cadre social commun à l'ensemble des salariés du secteur.

Telle est bien l'intention du Gouvernement.

M. Charles de Courson. Prévoyez-vous un droit d'option ou non pour les 140 000 cheminots sous statut ? Pourront-ils choisir de rester sous statut ou de passer sous convention collective ? Pour l'instant, ils ne sont que 15 000 à ne pas être sous statut.

M. Jean-Marie Sermier. Effectivement, 92 % des cheminots sont sous statut et 8 % relèvent du droit privé ; pouvez-vous nous donner les proportions des embauches des dernières années selon le droit privé et le statut ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Il me semble que la proportion est de l'ordre de 30 % d'embauches de salariés hors statut, mais cela dépend de l'âge des cheminots recrutés, puisque c'est devenu le critère déterminant.

En réponse à M. Charles de Courson, j'indique que nous n'avons pas encore eu ce débat, qui méritera d'être mené. Cela dit, ayons à l'esprit qu'il n'est pas simple, lorsque l'on a été embauché avec un régime de retraite, de basculer dans un autre : c'est tout le problème des polypensionnés sur laquelle une réflexion pourrait être menée. Mais il pourrait être sans doute tentant pour un certain nombre de cheminots sous statut, et certains m'en ont déjà parlé, de basculer dans un cadre plus stimulant.

La commission rejette ces amendements.

Puis elle étudie l'amendement CD49 de M. Christophe Bouillon.

M. Christophe Bouillon. Je suis lucide, je ne pense pas que cet amendement connaîtra le même destin que le précédent. Je cherche à comprendre... J'ai bien entendu le débat portant sur le statut ; ceux qui prônent sa suppression évoquent une meilleure organisation du travail et des gains de productivité associés.

Or ces questions, centrales si l'on a à l'esprit l'amélioration du système ferroviaire, relèvent plus à mon sens de la convention collective de branche, qui produit ses effets : certains éléments ont été déjà négociés par plusieurs organisations syndicales. Or les syndicats ont le sentiment que rien ne justifie la suppression du statut : il est clairement indiqué dans le quatrième paquet ferroviaire, comme dans le règlement d'organisation du service public, que la gestion du personnel relève de la législation nationale. Ce n'est donc pas l'Union européenne qui oblige à supprimer le statut.

Pour ce qui est de l'organisation, les cheminots se plaignent souvent d'une organisation en silos, qui explique bien des problèmes de coordination ; se pose aussi la question de la bibliothèque des métiers. Mais ces sujets, qui méritent d'être posés sur la table, ne relèvent pas explicitement du statut. Quand j'entends notre collègue M. Bertrand Pancher espérer l'abandon d'autres statuts, j'ai peur : n'est-ce pas avant tout un symbole ? Si tel est le cas, ce serait dommage, car vous avez raison, madame la ministre : la raison d'être de cette loi est avant tout le devenir du système ferroviaire.

Et quand notre collègue Mme Laurianne Rossi soutient que le statut n'est pas le sujet, comment se fait-il que les syndicats CFDT, UNSA et CFTC signent des accords de convention collective et que la CGT elle-même n'y fasse pas objection, sur la formation professionnelle par exemple, alors qu'elles sont unanimes à s'opposer l'extinction du statut ? N'oublions pas que cela concerne des personnes aux salaires modestes, soumises à des horaires décalés, des contraintes particulières, et parfois des conditions de pénibilité que personne ici ne conteste. Ce à quoi viennent s'ajouter des problèmes de recrutement, notamment en Île-de-France : à croire certaines organisations syndicales, le statut serait un moyen de pallier cette difficulté.

Pour ce qui est des chiffres enfin, le rapport Spinetta estimait le surcoût lié au statut entre 28 % et 30 % ; vous avez rappelé qu'il était en réalité de 8 % – chiffre de la SNCF –, ce qui nous rassure un peu : un débat aussi important impose de mettre sur la table les vrais chiffres. Je vous sais gré en tout cas, madame la ministre, d'avoir apporté cette précision.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je ne pense pas que M. Jean-Cyril Spinetta ait parlé d'autre chose que d'un écart global de 25 % à 30 % ; peut-être n'a-t-il pas apporté dans son rapport la précision que je viens de

vous donner sur la part liée au statut. Mais je ne voudrais pas laisser croire que cette question vient d'émerger dans le débat : un article de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire prévoit d'ores et déjà que la SNCF recrute sous statut ou non dans des conditions à définir par un accord d'entreprise, à défaut par une décision unilatérale – il se trouve qu'un accord a été signé avec les syndicats CGT et Sud Rail pour ne rien changer.

Je partage tout à fait ce que vous dites sur les contraintes et les exigences liées à ces métiers, et je le redis : soit on s'accroche à l'idée qu'il ne faut pas d'ouverture à la concurrence, soit on se met en tête qu'il y aura demain des entreprises avec des salariés effectuant les mêmes métiers et soumis aux mêmes contraintes. Or je considère que ce système de rémunération très codifié n'offre pas les meilleures garanties d'attractivité, et la grille de rémunération prévue pour les nouveaux embauchés ne me semble pas totalement étrangère aux difficultés de recrutement que la SNCF rencontre en Île-de-France.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. À M. Christophe Bouillon, je précise que nous avons interrogé M. Guillaume Pepy afin de comprendre l'origine de ce chiffre de 30 % : 8 % sur ces 30 % sont liés au glissement vieillesse technicité (GVT) prévu par le statut. Le reste se répartit en volumes à peu près égaux entre la moindre polyvalence des agents, l'organisation du travail – la réforme des 35 heures n'ayant pas été appliquée à la SNCF, celle-ci doit supporter un volume de RTT très coûteux – et le coût des structures de l'entreprise, qui est le fruit de son histoire, avec 600 implantations parfois redondantes, 3 000 gares, etc. Le tout représente donc entre 27 % et 30 % du surcoût.

Pour ce qui concerne la question du recrutement, je confirme les propos de Mme la ministre : ce sont les cheminots eux-mêmes qui nous disent que la linéarité de la grille de rémunération, qui fait qu'on démarre bas à la SNCF, avec des salaires modestes – on progresse environ de 2 % par an – n'est pas de nature à favoriser le recrutement à des postes de contrôleur, par exemple, de personnes de niveau bac plus 3 ou maîtrise. Soit ils ne cherchent pas à se faire recruter, soit ils n'y restent pas. Cette tension sur les recrutements en Île-de-France est aussi une des conséquences de la rigidité du statut.

Par ailleurs, la barrière d'âge de trente ans aurait dû être supprimée depuis longtemps, car elle constitue un facteur d'iniquité dans la conception même du statut, alors qu'elle avait été instaurée pour que ceux qui entrent avant cet âge puissent bénéficier d'un régime de retraite complet. Non seulement elle est devenue quelque peu désuète, mais elle ne constitue pas en soi une garantie protectrice dans le marché de l'emploi actuel.

Enfin, sur les 2 000 recrutements annuels au sein du groupe public ferroviaire, environ un quart des agents sont recrutés selon un mode contractuel ; la pertinence même du statut en tant qu'élément protecteur a donc perdu de son bien-fondé. Aussi la convention collective de branche me paraît-elle constituer un objet social de nature à s'y substituer au regard de la protection des salariés.

La commission rejette l'amendement.

Ensuite elle adopte l'amendement rédactionnel CD33 de M. le rapporteur.

Puis elle en vient à l'amendement CD86 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement complète le troisième alinéa afin de promouvoir l'emploi au cadre permanent ; je n'en dis pas plus.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Dans le droit fil de la logique précédemment exposée, je n'en dis pas plus...

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Encore une fois, le lien entre le statut administratif ou contractuel avec la sécurité n'est pas établi. Quand vous regardez ces métiers, vous voyez bien que c'est l'organisation interne, la formation initiale et continue des agents, la remontée des informations, des dysfonctionnements et des incidents, ainsi que l'amélioration continue des procédures qui font la sécurité d'une organisation et non le statut de ses personnels. Avis défavorable.

M. Sébastien Jumel. Le fait de ne pas en dire plus est préjudiciable : mais plus vous en dites, plus vous dévoilez vos arrière-pensées. Le rapporteur nous explique que, parmi les éléments de rigidité et d'absence de productivité de l'entreprise SNCF, la question du maillage et la présence de 3 000 gares sont pour lui un problème. Je trouverais intéressant qu'il développe sa conception des choses.

De la même manière, après nous avoir expliqué que la question de l'abandon du statut, du renoncement au statut, de la mise en cause du statut n'était pas un objectif, voilà que vous nous annoncez que vous allez tout de même vous y atteler... Contrairement à ce que vous affirmez, je maintiens que le statut est lié à des sujétions de service, des obligations, des devoirs et des assujettissements inhérents à la qualité du service et au niveau de qualification des intervenants. Cela n'interdit en rien une harmonisation par le haut pour ceux qui, dans le cas de l'ouverture à la concurrence que nous contestons, pourraient être recrutés, avec un alignement sur le statut des cheminots. De deux choses l'une : ou bien vous voulez mettre en miettes le statut, auquel cas il faut le dire, ou bien vous ne voulez pas y toucher, auquel cas il faut le confirmer.

M. Hubert Wulfranc. Au-delà du statut des cheminots, c'est une redoutable logique que vous développez, car ce que nous vivons dans la fonction publique territoriale, par exemple, pourrait relever des mêmes arguments que ceux que vous développez sur le statut des cheminots : je veux parler – on me pardonnera l'expression, qu'il faut prendre dans la stricte acception du terme – de cette « épuration » des salariés statutaires au profit des salariés contractuels à laquelle nous assistons actuellement. Ce phénomène, qui vise également des jeunes dans l'ensemble des collectivités territoriales, se traduira demain par ce que vous préconisez déjà : une réforme de la fonction publique territoriale relevant de

cette même redoutable logique d'ouverture au privé des services publics en général.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je ne peux pas laisser employer n'importe quel terme. Je me suis peut-être mal exprimée, mais nous parlons d'un secteur qui s'ouvre à la concurrence, dans lequel des entreprises emploieront des salariés faisant le même métier, et qui seront en concurrence avec la SNCF. Je n'ai pas encore compris qu'on avait ouvert à la concurrence le rôle des collectivités locales ; je ne vois donc pas bien le rapport entre le contexte de la SNCF et celui de la fonction publique territoriale.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle se saisit de l'amendement CD126 de M. Bruno Millienne.

M. Bruno Millienne. Cet amendement vise à informer le Parlement, après la présentation du projet de loi de ratification des ordonnances prises par le Gouvernement dans le cadre des réformes organisationnelles, de gouvernance, de forme juridique et de modèle économique et social de SNCF, du bilan et des premiers effets et résultats de ces dernières.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Le Parlement dispose de sa propre capacité de contrôle : il n'a donc pas besoin d'être mandaté par la loi pour l'exercer. Par ailleurs, s'agissant du délai, des concertations portant sur la réforme sont en cours, le bilan viendra le moment venu. Le délai de deux ans après la promulgation de la loi, alors même que les effets de la réforme ne prendront sans doute pas effet dès le lendemain, me semble un peu court. Mon avis est donc défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Il appartient en effet au Parlement de se saisir de cette mission de contrôle et de l'application des lois. Il est d'ailleurs loisible à la commission de créer une mission de contrôle sur la loi de ratification des ordonnances ; dans ce cas, je vous suggère, monsieur Bruno Millienne, de vous porter candidat pour en être le rapporteur.

M. Bruno Millienne. Si je dois en être le rapporteur, je retire mon amendement ! (*Sourires.*)

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La commission examine l'amendement CD74 M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cette fois, nous donnons dans le *soft*. (*Sourires.*)

Cet amendement prévoit que le Haut Comité du système de transport ferroviaire remet chaque année au Parlement un rapport sur le fonctionnement du système de transport ferroviaire, portant notamment sur la mise en œuvre du droit au transport, l'offre de service public et la réponse aux besoins des usagers et des territoires.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je pense que le temps des rapports est passé ; le Gouvernement est particulièrement sensible aux besoins de mobilité des usagers et des territoires, qui doivent être appréhendés dans une logique multimodale et pas uniquement ferroviaire. Le Haut Comité du système de transport ferroviaire, spécifiquement dédié aux questions ferroviaires, ne me semble donc pas être l'instance la plus adaptée pour traiter ces questions. Au demeurant, nous aurons l'occasion de reparler de ces sujets dans le cadre du débat sur la loi d'orientation sur les mobilités. Je vous suggère donc le retrait ; à défaut, mon avis sera défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable. Ce comité créé par la loi du 4 août 2014, composé de trente-sept membres et présidé par le ministre des transports, n'a en tout et pour tout examiné qu'un rapport stratégique présenté par le précédent gouvernement et n'a eu aucune autre activité depuis. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD29 de M. Matthieu Orphelin, CD4 de M. Bertrand Pancher et CD64 de M. Christophe Bouillon, ces deux derniers étant identiques.

M. Matthieu Orphelin. L'amendement CD29 propose de modifier la composition des instances de gouvernance de la SNCF. Nous avons entamé ce débat lors de l'examen de l'article 1^{er} avec l'amendement présenté par Mme Florence Lasserre-David au nom du MODEM. Nous souhaitons préciser ce dispositif en doublant le nombre de représentants des usagers – deux au lieu d'un –, car ils doivent être au cœur de la transformation de notre modèle ferroviaire, et d'ajouter un représentant des associations de protection de l'environnement afin de s'assurer que les enjeux de long terme seront bien pris en compte. Mais j'ai bien compris, en entendant les propos du rapporteur, que des précisions nous seraient apportées dans les prochains jours.

M. Bertrand Pancher. Mon amendement CD4 est moins précis que celui de M. Matthieu Orphelin, car l'intérêt d'ajouter un représentant des associations de protection de l'environnement m'avait échappé. Il propose qu'un représentant des chargeurs et un représentant des usagers puissent siéger au conseil de surveillance de la SNCF si celui-ci est conservé.

M. Christophe Bouillon. Il est vrai que si nous voulons réussir la réforme, il faut y impliquer tous les acteurs, notamment les usagers, les chargeurs et les voyageurs ; et ces amendements vont dans le bon sens, car ils permettent

l'expression des attentes et des propositions des intéressés. Les Assises de la mobilité ont montré à quel point les idées des associations et fédérations d'associations d'usagers, qui sont souvent force de proposition, peuvent être pertinentes. Il serait dommage de ne pas les intégrer dans ces instances de décision. Tel est le but de mon amendement CD64.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Évidemment, les usagers, les consommateurs et les associations de protection de l'environnement doivent avoir une place au cœur de notre réflexion et de la gouvernance. Vous avez toutefois déjà adopté l'amendement CD120 rectifié de Mme Florence Lasserre-David, à l'article 1^{er}, qui couvre l'ensemble des « parties prenantes ». Je vous suggère en conséquence de retirer vos amendements au bénéfice des dispositions de cet amendement CD120, auxquelles nous pourrions apporter des précisions à l'issue des concertations en cours.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je demande également de retrait des amendements qui me paraissent avoir été satisfaits par l'amendement CD120 de Mme Florence Lasserre-David. Il me paraît pertinent d'y revenir en séance publique, dès lors que nous aurons une connaissance plus précise du statut juridique de l'entreprise ferroviaire.

M. Sébastien Jumel. Ces amendements qui visent à renforcer le pouvoir d'intervention des usagers peuvent paraître anecdotiques, mais ils arrivent à l'issue d'une journée durant laquelle vous avez, à longueur d'ondes, sans discontinuer, tenté d'opposer usagers et défenseurs du service public ferroviaire, et d'une manière à mes yeux assez insupportable.

Pourtant, lorsque les comités de ligne prévus par la loi dite « SRU » fonctionnent, et que l'on associe les usagers, les élus, les cheminots et la SNCF, on constate des convergences sur la défense d'objectifs d'aménagement du territoire, de préservation de lignes de vie, et d'investissements pour moderniser le service public ferroviaire. Il en résulte non une opposition fictive entre usagers et cheminots, mais une addition des revendications, une addition d'intérêts particuliers qui constituent l'intérêt général.

À la fin d'une journée durant laquelle vous avez tenté d'opposer usagers et défenseurs du service public, je trouve ces amendements pertinents.

Les amendements CD29, CD4 et CD64 sont successivement retirés.

La commission est saisie des amendements identiques CD3 de M. Bertrand Pancher, et CD71 de M. Christophe Bouillon.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Avec les mêmes arguments que pour les amendements précédents, je demande le retrait des amendements.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis.

Les amendements sont successivement retirés.

Article 1^{er} bis (nouveau)
(article L. 2111-25 du code des transports)

Mode de calcul des péages ferroviaires

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2111-24 du code des transports dispose que les ressources de SNCF Réseau sont constituées par les redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau dont l'EPIC est propriétaire (le réseau ferré national), les autres produits liés aux biens dont il est propriétaire, les concours financiers publics, et le produit des dotations que lui verse l'EPIC de tête.

S'agissant des redevances d'infrastructure (les péages ferroviaires), perçues en vertu de l'article L. 2122-4-2 du même code et qui constituent en pratique la ressource financière principale de SNCF Réseau, l'article L. 2111-25 dispose que la manière dont ils sont calculés par SNCF Réseau doit tenir compte d'une liste (non exhaustive) de facteurs :

– des facteurs qui sont directement liés au mode ferroviaire : le coût de l'infrastructure, les impératifs de l'utilisation optimale du réseau et la valeur économique du sillon pour l'attributaire ;

– des facteurs qui constituent une prise en considération d'autres modes de transport : la « *situation du marché des transports* » (donc pas seulement du transport ferroviaire), les caractéristiques de l'offre et de la demande, l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale.

La tarification des péages ferroviaires est encadrée par des dispositions européennes, qui posent notamment un principe de base : la tarification au « coût directement imputable » (directive 2012/34/UE dite « *recast* »), le droit européen donnant aux acteurs le choix entre deux méthodes de calcul de ce coût, et prévoyant deux exceptions à ce principe qui permettent de fixer des péages supérieurs au coût directement imputable à l'utilisation d'un sillon par un demandeur. Le droit européen exige, d'autre part, la transparence du système de tarification et son caractère non discriminatoire, sous le contrôle du régulateur sectoriel national.

Chaque année, la tarification établie par SNCF Réseau pour l'année suivante est donc soumise à l'ARAFER, qui rend un avis juridiquement contraignant (« avis conforme » – voir le *commentaire de l'article 6 du projet de loi*).

L'article L. 2111-25 précise que les principes de l'évolution des tarifs des péages sont fixés de façon pluriannuelle, ce qui assure une meilleure visibilité

pour les opérateurs qui sollicitent, au cours de l'année n, des sillons pour l'année n+1 ou au-delà. Tout projet de modification de ces principes d'évolution donne lieu à une consultation préalable des régions et de l'ARAFER.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui modifie l'article L. 2111-25 pour ajouter à la liste des éléments qui doivent être pris en compte dans la fixation des tarifs des péages deux considérations supplémentaires : « *la nécessité de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire* » et la soutenabilité des péages pour l'attributaire de chaque sillon. Tant cette soutenabilité que la valeur économique du sillon pour le demandeur doivent désormais être appréciées « *sur le segment de marché considéré* ».

La prise en compte des objectifs d'aménagement du territoire est énoncée en renvoyant à la formulation de ces objectifs par l'article du code des transports qui définit les objectifs généraux auxquels doit concourir le système de transport ferroviaire national (article L. 2100-1). Sur cette base, l'amendement du Gouvernement comporte une disposition importante : il interdit que le niveau des péages exclue « *l'utilisation de l'infrastructure par des segments de marché qui peuvent au moins acquitter le coût directement imputable à l'exploitation de ces segments de marché, plus un taux de rentabilité si le marché s'y prête* ».

La commission a adopté un sous-amendement de M. Bertrand Pancher pour réintégrer dans l'article L. 2111-25 la mention, que l'amendement du Gouvernement faisait disparaître, du caractère pluriannuel des principes d'évolution des péages.

*

* *

La commission examine un amendement CD165 du Gouvernement, qui fait l'objet des sous-amendements CD185 de M. François Ruffin et CD190 de M. Bertrand Pancher.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. À l'issue de la concertation avec l'ensemble des acteurs, en particulier avec les partenaires sociaux, le Gouvernement a fait le choix d'une ouverture du marché en *open access*. Ce modèle nous paraît constituer le meilleur afin de tirer profit de l'arrivée de nouveaux opérateurs, sans bouleverser l'équilibre de notre opérateur national. Pour autant, ce choix ne doit pas remettre en cause notre modèle de TGV qui assure une desserte du territoire au-delà des métropoles et au-delà du seul réseau à grande vitesse. En conséquence, il est indispensable de maintenir le principe d'une péréquation entre les marchés rentables et ceux qui le sont moins.

Nous proposons que la péréquation, qui se faisait jusqu'à présent au sein de l'activité de TGV, puisse reposer sur une refonte de la tarification de l'usage du réseau ferré afin de moduler le niveau des péages en fonction des caractéristiques de chaque ligne.

L'amendement CD165 vise à inscrire explicitement, parmi les éléments à prendre en compte pour le calcul des péages, la nécessité de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires répondant aux enjeux d'aménagement du territoire.

M. Loïc Prud'homme. L'État et le Gouvernement ont une responsabilité importante pour éviter que des poids lourds ne fassent que traverser notre pays, et pour empêcher que la route reste une jungle sociale et environnementale.

J'ai déjà parlé de l'urgence d'accentuer le report modal de la route vers le fret, bien plus écologiquement responsable. Mon sous-amendement CD185 propose que tout camion qui se présenterait à la frontière et qui ne desservirait pas notre territoire soit contraint de monter sur un train ou de décharger son container sur un convoi ferroviaire afin de traverser le pays sur des voies ferrées.

M. Bertrand Pancher. Madame la ministre, votre amendement sur les modulations des conditions de péage constitue une vraie réponse aux questions qui se posent en termes d'aménagement du territoire. Restera ensuite à trouver des financements : les diminutions du montant des péages à un endroit devront bien être compensées ailleurs d'une manière ou d'une autre.

Reste que vous apportez une vraie réponse à notre préoccupation légitime. Nous souhaitons toutefois apporter une précision utile avec le sous-amendement CD190 qui dispose que « les principes d'évolution de ces redevances sont fixés de façon pluriannuelle ». La modification prévue par l'amendement du Gouvernement fait en effet disparaître cette mention qui doit d'autant plus être maintenue que la mise en place d'une tarification pluriannuelle du réseau constitue l'une des préconisations du rapport Spinetta sur l'avenir du transport ferroviaire. Cela dit, je me rangerai à votre analyse sur ce sujet.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur Bertrand Pancher, je vous confirme que notre intention est bien de maintenir le principe d'une visibilité pluriannuelle. Dans le cadre des débats ultérieurs, nous pourrions rétablir ce principe qui n'aurait pas dû être supprimé. Mais pour l'heure, concernant votre sous-amendement CD190, je m'en remets à la sagesse de la commission.

Je suis en revanche défavorable au sous-amendement CD185. Nous parlons de voyageurs ; je ne vois pas très bien le rapport avec le fret. Qui plus est, la rédaction de l'amendement du Gouvernement tient déjà compte de « l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale ».

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je suis favorable au sous-amendement CD190. Il apporte une précision utile et offre une meilleure prévisibilité aux entreprises ferroviaires.

Je suis défavorable au sous-amendement CD185, car la question de report modal du fret relève davantage du futur projet de loi d'orientation des mobilités (LOM).

Je suis favorable à l'amendement du Gouvernement dans la mesure où la modulation des péages conduit à pérenniser des dessertes fines des territoires : plus de 230 gares sont aujourd'hui desservies par le TGV.

M. Sébastien Jumel. Comme cet amendement est un peu « tombé du ciel », je propose que nous prenions le temps d'examiner la subtilité, la finesse et, le cas échéant, les flous – donc les loups.

L'exposé sommaire contient quelque chose qui nous intéresse : l'aveu – mais, pour nous, ce n'est pas une révélation – que certaines lignes, même à grande vitesse, ne sont pas rentables et que, dès lors, elles sont susceptibles de ne pas intéresser le secteur concurrentiel. Vous admettez que ces lignes à grande vitesse sont cependant nécessaires, et qu'il faut faire attention à ce qu'elles ne soient pas abandonnées. Mais qu'en sera-t-il des petites lignes dont le rapport Spinetta considère qu'elles représentent 2 % du trafic de voyageurs ? Qu'en est-il des « lignes de vie » ? Comment garantir, dans le discours et dans les actes, qu'un certain nombre de ces lignes vitales pour nos territoires oubliés de la République, nécessaires à nos territoires humiliés de la République, seront préservées malgré l'ouverture à la concurrence ?

M. Charles de Courson. Madame la ministre, qu'entendez-vous en écrivant que le calcul des redevances d'infrastructure perçues par SNCF Réseau et liées à l'utilisation du réseau ferré tient notamment compte « de l'harmonisation des conditions de la concurrence intermodale » ? Votre rédaction est-elle compatible avec le maintien de règles équilibrées de concurrence entre les différents modes de transport ? Ne risque-t-elle pas d'être utilisée pour privilégier tel ou tel mode de transport dans une approche peu respectueuse d'une concurrence saine ?

M. Vincent Descoeur. Le principe d'une péréquation « entre les marchés rentables et ceux qui le sont moins », pour reprendre votre expression, madame la ministre – on aurait même pu parler de « ceux qui ne le sont pas » –, me semble une bonne chose dans la perspective d'une tarification revue à la baisse pour les petites lignes. Je m'interroge cependant sur les modalités pratiques. Est-ce l'ARAFER qui sera pilote ? Le Parlement examinera-t-il les règles de cette péréquation ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur Jumel, je répète qu'il existe deux types de marché ferroviaire en France dans le domaine du transport de voyageurs : les marchés conventionnés et ceux qui ne le sont pas.

Sur les marchés conventionnés, ce sont les autorités organisatrices qui définissent le niveau des dessertes, la fréquence et les tarifs. Les petites lignes dont vous parlez sont d'ores et déjà incluses dans des contrats de service public. La question de la rentabilité ou non d'une ligne incluse dans un contrat de service public n'a pas de sens : cela relève d'un choix global de politique d'aménagement du territoire régional portée, demain comme aujourd'hui, par les régions.

Ce dont nous sommes en train de parler, ce sont les services non conventionnés pour lesquels il y aura une concurrence non « pour le marché », comme dans le cas des contrats de service public, mais « sur le marché ». Et c'est bien sur ce marché des services conventionnés que portent ces dispositions.

Je précise que notre amendement n'a pas réécrit tout l'alinéa de l'article L. 2111-25 du code des transports qui définit les principes de fixation des redevances. Nous y avons seulement ajouté « le développement des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ». Le reste du texte figurait déjà dans le code. La mention d'une harmonisation des conditions de la concurrence intermodale visait, me semble-t-il, dans l'esprit des auteurs de l'époque, à éviter que ne soient prises de mesures contraaires au report modal en faveur du ferroviaire. Cette rédaction n'est peut-être plus forcément d'actualité ; nous pourrions voir, d'ici à la séance, si nous pouvons la rendre plus explicite.

Le mécanisme général de fixation de la tarification de l'infrastructure reste inchangé : la tarification se fait sur proposition de SNCF Réseau sous le contrôle de l'ARAFER dont je veux souligner les grandes compétences et la finesse de son analyse de l'économie du secteur ferroviaire, particulièrement précieuse. Le régulateur joue un rôle important dans la fixation de la tarification, tout comme le gestionnaire d'infrastructure – en l'occurrence SNCF Réseau.

Il nous a semblé important d'ajouter aux critères majeurs déjà prévus dans le code pour le calcul des redevances d'infrastructure, la prise en compte des enjeux d'aménagement du territoire. C'est d'autant plus possible que la tarification des lignes à grande vitesse va aujourd'hui très au-delà de ce qui est imposé par les textes européens qui imposent seulement que la circulation couvre le coût marginal. Nous avons de la marge, y compris pour des dessertes qui se situent au-delà de la ligne à grande vitesse à proprement parler, et qui ne sont pas aussi rentables. En clair, la desserte Paris-Chambéry est nettement moins rentable que la desserte Paris-Lyon ; pourtant, le montant des péages est identique. Notre amendement permettra demain que les péages ne fassent pas obstacle au développement d'une desserte TGV qui peut au moins payer son coût marginal, ce qui encouragera les dessertes d'aménagement du territoire.

M. Jean-Marie Sermier. Comme M. Sébastien Jumel, je regrette que l'amendement du Gouvernement arrive un peu tard dans la discussion, même si, sur le fond, nous partageons la volonté de mettre en place une vraie politique tarifaire qui permette une modulation et donc un aménagement du territoire.

Cet amendement illustre parfaitement ce que nous dénonçons depuis le début de la journée : il est clair que nous n'avons pas disposé de tout le temps nécessaire pour réfléchir et comprendre votre stratégie. Si l'on veut réussir l'ouverture à la concurrence la plus efficace possible, il faut donner des moyens à l'ARAFER de jouer réellement son rôle en la matière. Or l'article 6 du projet de loi propose que cette autorité baisse la garde. Nous avons donc été un certain nombre à proposer des amendements pour la conforter. Vous engagez-vous, si l'amendement est voté, à rendre à l'ARAFER le niveau de compétence élevé qui doit être le sien en matière d'ouverture à la concurrence, et à maintenir son droit de veto ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. J'ai déjà dit que j'étais favorable à la préservation de l'avis conforme de l'ARAFER. Nous en débattons, mais je crois que l'intention du Parlement sur ce point est claire.

La France compte 1 400 liaisons TGV. Sachant qu'un tiers d'entre elles empruntent des lignes qui ne sont pas à grande vitesse, la modulation prend tout son sens. J'ai été surpris de découvrir que si l'on considère les seules lignes TGV supérieures à 200 kilomètres, sans arrêt, opérées à plus de 250 kilomètres à l'heure, on dénombre seulement quinze liaisons sur les 1 400. On voit tout l'intérêt de l'amendement présenté par le Gouvernement qui permettra un maillage fin des territoires grâce aux TGV.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur Jean-Marie Sermier, je vous confirme que le Gouvernement n'a pas l'intention de réduire le rôle de l'ARAFER. Nous pourrions en débattre lorsque nous examinerons l'article 6.

La commission rejette le sous-amendement CD185.

Elle adopte le sous-amendement CD190.

Puis elle adopte l'amendement CD165 sous-amendé.

Après l'article 1^{er}

La commission est saisie de l'amendement CD46 de M. Matthieu Orphelin.

M. Matthieu Orphelin. En cas de modification des services d'intermodalité avec suppression des services d'embarquement des vélos à bord des trains, aujourd'hui, seules les régions sont consultées. Mon amendement vise à définir par décret les modalités de consultation pour avis des fédérations nationales d'associations d'usagers des transports, et des associations environnementales.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. La suggestion est intéressante, mais la question de la consultation sur l'embarquement des vélos

aura davantage sa place au sein d'une concertation plus globale des partenaires sur les dessertes et les services. Les régions sont déjà consultées sur ce point. Nous pourrions par ailleurs apporter des compléments dans le cadre de l'ambitieux plan vélo que le Gouvernement souhaite porter. Je vous suggère en conséquence de retirer cet amendement

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je demande également le retrait de l'amendement. Ce sujet sera traité dans le plan vélo annoncé par le Gouvernement, discuté dans le cadre des Assises de la mobilité. Il trouvera sa juste place dans la loi d'orientation sur les mobilités (LOM) dont nous débattons dans quelques mois.

M. Matthieu Orphelin. Je mets cet amendement au frigo en attendant la loi d'orientation sur les mobilités...

L'amendement est retiré.

Article 1^{er} ter (nouveau)

(articles L. 2121-12, L. 2122-9 et L. 2133-1 du code des transports)

Services librement organisés de transport ferroviaire, procédure de notification et rôle de l'ARAFER

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Actuellement, pour le transport ferroviaire de voyageurs, les seules dessertes que peuvent proposer sur le territoire français des opérateurs distincts de SNCF Mobilités sont les dessertes de « **cabotage** » dans le cadre d'un trajet international, c'est-à-dire lorsque, sur une liaison internationale entre au moins deux États membres de l'Union européenne, des arrêts sont prévus à l'intérieur des frontières d'un État. Par exemple, une entreprise qui proposerait une liaison ferroviaire Paris-Rome aurait le droit non seulement de transporter des passagers de Paris jusqu'à Rome, mais aussi de Paris jusqu'à Lyon, de Lyon jusqu'à Milan, et de Milan jusqu'à Rome.

Ces dessertes de cabotage sont, du fait de l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs depuis le troisième « paquet ferroviaire », des « **services librement organisés** », prévus par l'article L. 2121-12 du code des transports. L'ARAFER est chargée de contrôler que cette possibilité n'est pas utilisée pour porter atteinte, de manière détournée, au monopole de SNCF Mobilités sur le transport domestique de voyageurs : l'Autorité vérifie qu'une desserte intérieure par un autre opérateur s'inscrit bien dans un service dont l'objet principal est une liaison internationale.

Toute AOT qui a conclu (avec SNCF Mobilités) un contrat de service public pour assurer une desserte et qui considère que la desserte de cabotage est susceptible de compromettre l'équilibre économique du contrat de service public

concerné saisit l'ARAFER pour que celle-ci décide si l'AOT est en droit de limiter, ou même interdire, la desserte de cabotage contestée (article L. 2133-1).

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

L'article L. 2121-12 dans sa rédaction actuelle n'a plus de sens dans le contexte de l'achèvement de l'ouverture à la concurrence, puisque la notion de « cabotage » ne constituera plus une dérogation au monopole de la SNCF. Aussi le Gouvernement a-t-il présenté à la commission, qui l'a adopté, un amendement ayant principalement pour objet de réécrire les articles L. 2121-12 et L. 2133-1, dont les nouvelles rédactions entreront en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2019.

La nouvelle rédaction de l'article L. 2121-12 affirme le principe selon lequel toutes les entreprises ferroviaires (et non plus seulement SNCF Mobilités et les opérateurs de fret ferroviaire autres que SNCF) pourront désormais « *assurer librement des services de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises* », sous réserve des dispositions des articles L. 2122-9 et L. 2133-1 qui prévoient la possibilité de limiter ou d'interdire l'exercice de cette liberté au nom de la préservation de l'équilibre économique des contrats de service public.

Le mécanisme ainsi créé est similaire à celui qui a été introduit pour les services librement organisés de transport routier interurbain (dits « cars Macron ») par la loi du 6 août 2015 ⁽¹⁾.

En vertu de l'article L. 2121-12 modifié, une entreprise ayant l'intention de demander des sillons pour exploiter un nouveau service de transport ferroviaire de voyageurs doit notifier cette intention d'une part, aux gestionnaires de l'infrastructure concernée, et d'autre part, à l'ARAFER. La définition du délai pour cette notification est renvoyée à un texte réglementaire, de même que la façon dont les AOT potentiellement intéressées seront informées de l'ouverture d'un service librement organisé.

L'article L. 2133-1 modifié définit la procédure suivante :

- L'AOT (ou l'une des AOT) ayant conclu un contrat de service public potentiellement affecté par l'ouverture d'un service concurrent peut saisir l'ARAFER.

Ce droit de saisine est également ouvert à l'État, aux gestionnaires d'infrastructure ou à l'entreprise ferroviaire signataire du contrat de service public concerné ;

- Une fois saisie, l'ARAFER doit se prononcer « *sur la base d'une analyse économique objective et de critères préétablis* », dans des conditions et des délais qui seront fixés par voie réglementaire ;

(1) Articles L. 3111-17 et suivants du code des transports, créés par la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques.

• L'ARAFER pourra rendre trois types de décision : une décision octroyant l'accès au réseau demandé par le candidat, une décision qui autorise l'accès demandé mais l'assortit de limites, ou bien une décision interdisant cet accès.

Les deux derniers types de décision sont motivés par le constat, par l'ARAFER, d'un risque que l'ouverture du nouveau service fait peser sur l'équilibre économique d'un ou plusieurs contrats de service public « *couvrant le même trajet ou un trajet alternatif* ». Toutes ces décisions devront indiquer quels changements pourraient être apportés au nouveau service envisagé pour permettre que le droit d'accès soit reconnu à l'entreprise demandeuse.

Comme pour les décisions rendues, jusqu'à présent, sur les services de cabotage, ces décisions de l'ARAFER peuvent faire l'objet d'un recours devant le Conseil d'État.

La commission a adopté un sous-amendement de M. Bertrand Pancher précisant que les décisions de l'ARAFER sont « *publiées sans délai* ».

*
* *

La commission examine l'amendement CD164 du Gouvernement.

Il fait l'objet des sous-amendements CD184, CD182, et CD188, tous les trois de M. Loïc Prud'homme, et des sous-amendements CD191, CD192, CD193 et CD194, tous les quatre de M. Bertrand Pancher.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Cet amendement vise tout d'abord à affirmer le principe d'un accès transparent et non discriminatoire au réseau pour toutes les entreprises ferroviaires : c'est la traduction juridique de l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire au service intérieur de voyageurs, prévue dans le quatrième paquet ferroviaire.

À compter de l'horaire de service de 2021, c'est-à-dire du 12 décembre 2020, toute entreprise ferroviaire pourra proposer de nouveaux services, donc de nouvelles possibilités de mobilité, au bénéfice de l'utilisateur. Comme les échanges avec les régions et les partenaires sociaux ont pu le faire ressortir lors de la concertation, il ne faut pas que cette ouverture à la concurrence compromette l'équilibre de nos services publics. C'est la raison pour laquelle le Gouvernement fait le choix, comme le quatrième paquet ferroviaire en donne la possibilité aux États membres, d'introduire un encadrement de ces nouveaux services.

L'amendement CD164 a donc pour objet d'organiser les conditions dans lesquelles le régulateur peut limiter, voire interdire, un nouveau service librement organisé, s'il est susceptible de compromettre l'équilibre économique d'un service conventionné existant. Autrement dit, le choix d'une ouverture à la concurrence en libre accès n'exclut pas la possibilité d'un conventionnement par l'État ou par les

régions pour maintenir des dessertes d'aménagement du territoire – nous aurons l'occasion d'en discuter ultérieurement.

Mme Mathilde Panot. Notre sous-amendement CD184 vise à contester l'ouverture à la concurrence du transport de marchandises. L'ouverture à la concurrence du fret est une réalité depuis 2006, mais son échec en est également une, et particulièrement tangible : si 75 % des marchandises en France transitaient par le rail en 1947, cette proportion est aujourd'hui tombée à 9,6 %. Alors que, de 1990 à 2015, le transport routier de marchandises a augmenté de 40 %, le transport ferroviaire de fret baissait de 34 %. Puisque vous aimez utiliser des exemples européens, il faut souligner que la France est le seul pays d'Europe occidentale où le fret s'est effondré à ce point depuis quinze ans. La Cour des comptes a elle-même relevé que la concurrence est à l'origine de plus du doublement de la dette imputable au fret entre 2008 et 2014. Il faut impérativement revenir à un monopole public du fret ferroviaire.

M. Loïc Prud'homme. Le sous-amendement CD182 vise à renforcer l'ARAFER dans son rôle d'arbitre en faveur de la transition écologique et de la lutte contre le réchauffement climatique. Pour atteindre nos objectifs en la matière, il faut une véritable politique ferroviaire avec une volonté forte, et une volonté politique.

Un trajet en train émet dix fois moins de CO₂ que ce même trajet en voiture, et cinquante fois moins que ce trajet par avion. Les coûts externes de transport dans l'Union européenne, dits « externalités négatives » – accidents, pollution de l'air... – représentent 4 % du PIB, soit 510 milliards d'euros, selon une étude de 2008.

On peut citer, à nouveau, l'exemple des « cars Macron », assez symptomatique d'une logique qui préfère les transports économiquement attractifs plutôt que ceux qui sont écologiquement salutaires. Après avoir pris une part de marché aux trains régionaux en pratiquant une tarification agressive, les « cars Macron » disparaissent là où le business n'est plus rentable. C'est à ce même destin que sont promises les lignes ferroviaires ouvertes à la concurrence.

Mme Mathilde Panot. Le sous-amendement CD188 vise à renforcer le rôle de l'ARAFER pour garantir la primauté du droit d'accès aux modes de transport les moins émetteurs de gaz à effet de serre.

Le secteur privé n'exploite que les lignes qui ont pour lui un intérêt économique. Trois heures sont nécessaires pour relier Lyon à Guéret en voiture ; et comme les « cars Macron » ont supprimé l'arrêt à Guéret en raison du manque de voyageurs, ceux qui n'ont pas de voiture en sont réduits à faire neuf heures trente de train, avec trois changements !

Nous voulons que l'ARAFER joue un rôle d'arbitre en faveur de la transition écologique.

M. Bertrand Pancher. Mon sous-amendement CD191 vise également à renforcer le rôle de l'ARAFER en proposant que l'autorité se prononce dans un délai de deux mois sur l'exploitation des nouvelles dessertes fixées par la loi, ce qui me semble conforme avec une partie des obligations prévues par la directive européenne.

Le sous-amendement CD192 tend à préciser, afin d'éviter toute entrave à la concurrence et toute contestation, que les critères sur lesquels se fonde l'ARAFER s'agissant du droit d'accès devront être fixés par décret en Conseil d'État, pris après avis de l'autorité elle-même.

Le sous-amendement CD193 précise que, conformément à l'article 11 *bis* de la directive transposée, les changements préconisés par l'ARAFER pour l'octroi du droit d'accès peuvent comprendre une modification du service envisagé.

Enfin, le sous-amendement CD194 vise à prévoir la publicité systématique des décisions de l'ARAFER sur l'exploitation d'une nouvelle desserte.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. J'ai du mal à comprendre le sens du sous-amendement CD182 : le droit d'accès au réseau ne s'adresse qu'à des entreprises ferroviaires, ou plus largement à des candidats autorisés comme les autorités organisatrices, pour exploiter un service ferroviaire. Autrement dit, il n'est question que de ferroviaire et il n'y a pas lieu de vouloir faire jouer à l'ARAFER un rôle d'arbitre entre différents modes de transport. Avis défavorable.

Je suis également défavorable au sous-amendement CD184 qui vise à revenir au monopole public du fret ferroviaire. Cette ouverture à la concurrence est prévue par les textes européens. Il est un peu contradictoire de vouloir imputer à la concurrence intramodale la baisse de la part du fret ferroviaire, alors même que le secteur est ouvert à la concurrence dans toute l'Europe depuis 2006, et même avant.

Même avis sur le sous-amendement CD188. Le droit d'accès dont il est question concerne le réseau ferroviaire sur lequel personne ne peut faire circuler autre chose que du transport ferroviaire... Il n'y a aucun arbitrage à rendre avec d'autres modes de transport.

Votre sous-amendement CD191 pose un problème, monsieur Pancher, car le délai de deux mois ne correspond pas à ce qui est prévu par la directive. Je vous propose en conséquence de le retirer ; nous pourrions le retravailler d'ici à la séance publique.

S'agissant du renvoi à un décret en Conseil d'État des critères sur lesquels se fonde l'ARAFER pour réaliser le test d'équilibre économique, prévu par votre sous-amendement CD192, un acte d'exécution est en cours de discussion au niveau européen. Il me semble qu'il serait aventureux de vouloir fixer ces critères

sans attendre ce règlement d'exécution immédiate. Je vous suggère en conséquence de le retirer.

Votre sous-amendement CD193 me semble satisfait, dans la mesure où il est bien écrit dans l'amendement du Gouvernement que l'ARAFER « précise, en complément de sa décision, les changements qui pourraient être apportés à ce service afin que les conditions d'octroi du droit d'accès au réseau ferroviaire soient remplies ».

Enfin, l'obligation d'une publicité systématique des décisions de l'ARAFER relève selon moi du niveau réglementaire, mais je n'ai pas de d'objections sur le fond. Je suis en conséquence favorable au sous-amendement CD194.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis favorable à l'amendement du Gouvernement.

Je suis également favorable au sous-amendement CD194. Je demande en revanche le retrait des sous-amendements CD191, CD192 et CD193, pour des raisons similaires à celles présentées par Mme la ministre.

Je suis défavorable au sous-amendement CD188, car il n'y a pas lieu d'arbitrer entre plusieurs modes s'agissant du droit d'accès au réseau ferroviaire.

Même avis pour le sous-amendement CD182 qui enjoint à l'ARAFER d'être toujours en accord avec M. le député Loïc Prud'homme. L'ARAFER doit conserver ses capacités et ne pas respecter une injonction visant à tout interdire. Avis également défavorable sur le sous-amendement CD184.

Mme la présidente Barbara Pompili. Dans la mesure où les amendements CD6 de M. Christophe Pancher et CD66 de M. Christophe Bouillon tomberont si l'amendement CD164 venait à être adopté, je propose à leurs auteurs de les présenter.

M. Bertrand Pancher. Je vous en remercie, madame la présidente. Mon amendement CD6 vise à créer des comités de dessertes TGV où seraient représentées les parties prenantes, notamment les voyageurs. Ces comités seraient consultés sur les services librement organisés et les dessertes internationales.

M. Christophe Bouillon. L'amendement CD66 est défendu.

M. Loïc Prud'homme. L'idéologie qui sous-tend ce projet de loi émerge peu à peu. L'ARAFER n'est pas un arbitre, le Gouvernement ne prend pas de décision, le report modal se fera sans doute par la main invisible du marché. Or partout où on l'a laissée faire, des dessertes, et même des lignes de car ont été abandonnées. Nous pensons qu'il faut une volonté politique pour réguler le transport et organiser le report modal. Ce n'est pas le marché, dont le seul objectif

est de faire de l'argent sur notre dos, qui peut assurer la transition écologique dans les transports.

M. Sébastien Jumel. Les textes européens prévoient qu'un retour d'expérience soit effectué à la suite des ouvertures à la concurrence. Savoir précisément ce qui s'est passé pour le fret ferroviaire pourrait être un préalable utile à la généralisation de l'ouverture à la concurrence. Dix ans plus tard, il apparaît que, parmi les nombreuses entreprises privées qui se sont positionnées sur le secteur du fret, certaines ont jeté l'éponge, comme Veolia Cargo, et que d'autres sont en difficulté, à l'image d'Euro Cargo Rail, la filiale de la *Deutsche Bahn* qui supprime 300 emplois.

Vous nous présentez l'ouverture à la concurrence comme la panacée universelle du ferroviaire, mais vous ne disposez d'aucun retour sur expérience consolidé. Ce que nous constatons, c'est la réduction des volumes transportés par le fer et une capacité moindre à répondre aux objectifs environnementaux de réduction des émissions de gaz à effet de serre. Avant de généraliser l'ouverture à la concurrence du trafic de voyageurs, madame la ministre, pouvez-vous nous éclairer sur ce qu'a produit la « bonne libéralisation » du fret ferroviaire ? Nous pourrions alors prendre les décisions en toute connaissance de cause.

M. Charles de Courson. Madame la ministre, j'imagine que lorsque vous évoquez, au troisième alinéa de l'amendement CD164, les « capacités d'infrastructure », vous pensez aux « sillons », terme pourtant plus parlant ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. C'est en effet le terme juridique pour « sillon ».

M. Jean-Marie Sermier. Nous ne disposons pas d'étude d'impact puisqu'il s'agit d'un amendement, mais j'aimerais connaître votre vision du marché du transport ferroviaire dans quelques années et de la part qu'occuperont les autres entreprises sur le marché français de la grande vitesse.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur Loïc Prud'homme, monsieur Sébastien Jumel, on n'est pas obligé d'être d'accord, mais on peut essayer de se comprendre... Si j'ai donné un avis défavorable à vos sous-amendements, c'est avant tout pour une raison technique : leur rédaction revient à demander à l'ARAFER d'arbitrer, pour l'accès au réseau ferroviaire, entre des entreprises de transport ferroviaire et des entreprises de transport routier. Or ces dernières, de toute évidence, ne peuvent accéder au réseau ferroviaire.

Monsieur Sébastien Jumel, je partage totalement l'objectif d'un redressement du fret ferroviaire et ne peux me satisfaire de voir le volume de marchandises transportées par rail baisser d'un tiers en dix ans. Pourtant, cela n'a rien à voir avec la concurrence intramodale ; vous avez vous-même souligné la concurrence avec les autres modes de transport.

J'entends conduire une politique résolue dans ce domaine. Cela implique de lutter contre le dumping social – le paquet Mobilité sera discuté dans la foulée de la révision de la directive sur les travailleurs détachés –, de soutenir les investissements dans les infrastructures ferroviaires – dont nous pourrions débattre à l'occasion de l'examen du projet de loi de programmation des infrastructures –, de se pencher sur la question de la tarification équitable de l'infrastructure et du péage acquitté par l'activité de transport de fret. Cela renvoie aussi à des politiques de soutien aux transports combinés et aux autoroutes ferroviaires.

Compte tenu de la part écrasante que le transport routier occupe aujourd'hui, nous devons travailler sur l'équité de la concurrence entre les modes. C'est toute l'importance du paquet Mobilité, qui sera discuté dans les prochaines semaines au niveau européen.

Monsieur Jean-Marie Sermier, le marché de la grande vitesse suppose des investissements lourds. Les entreprises capables d'acheter des rames entre 20 et 30 millions d'euros la pièce pour proposer de nouveaux services n'étant pas légion, nous n'avons pas anticipé une arrivée massive de concurrents sur le réseau à grande vitesse.

Il peut arriver toutefois que l'arrivée d'un nouveau venu agisse comme un aiguillon : c'est ce qui s'est passé sur la ligne Milan-Rome-Naples, où l'arrivée d'un concurrent de Trenitalia s'est traduite par une baisse du prix des billets de l'ordre de 40 %. Je pense que la SNCF occupera à l'avenir une part centrale dans le secteur de la grande vitesse, ce dont je me réjouis, mais il peut être intéressant que l'opérateur historique soit stimulé par la concurrence, afin que le prix des billets diminue et que la fréquence augmente.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Le retour d'expérience a été effectué en concertation avec l'ensemble des parties prenantes pas plus tard qu'il y a dix jours, ce qui nous permet de disposer de chiffres intéressants, notamment sur le fret ferroviaire. Quand celui-ci perdait 40 % de parts de marché en France, il progressait en Allemagne de 40 % entre 2000 et 2016. Mais contrairement à ce que vous supposez, la progression s'est faite au détriment non de la route, mais essentiellement des voies d'eau. Par ailleurs, c'est la demande qui joue : les transporteurs choisissent de payer plus cher le service de transport par la route car ils obtiennent ainsi, sur une zone de pertinence inférieure à 400 kilomètres, la garantie d'aller d'un point A à un point B dans un délai cohérent.

Par ailleurs, votre argument concernant l'investissement est démenti par les faits. Si vous cumulez le programme 203 de la mission « Écologie, développement et mobilité durables » et les financements fléchés de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), vous vous apercevez que 77 % des crédits sont alloués au ferroviaire. Vos arguments sur la part du fret ferroviaire et un hypothétique report modal par la « parole magique » ne tiennent pas.

M. Bertrand Pancher. Si le fret ferroviaire a perdu autant de parts de marché, c'est d'abord et avant tout à cause de l'organisation désuète du travail, liée à un cadre social tout à fait inadapté. Chers collègues, je ne vous ai jamais entendu dénoncer ce fait, qui explique que le privé soit arrivé aussi facilement ! Aidez-nous à moderniser le cadre social, battez-vous à nos côtés pour qu'il soit mieux adapté et moins paralysant, et que le contribuable cesse de payer pour un système de plus en plus coûteux. Le sous-investissement est certes réel, mais la raison majeure de cette évolution est l'inadaptation du cadre social.

Les sous-amendements CD191, CD192 et CD193 sont retirés.

La commission rejette successivement les sous-amendements CD184, CD182 et CD188.

Puis elle adopte le sous-amendement CD194.

Enfin, elle adopte l'amendement CD164 ainsi sous-amendé ; en conséquence, les amendements CD6 et CD66 tombent.

Après l'article 1^{er}

La commission est saisie des amendements identiques CD2 de M. Bertrand Pancher et CD63 de M. Christophe Bouillon.

M. Bertrand Pancher. L'amendement CD2 propose qu'un représentant des voyageurs et un représentant des chargeurs siègent au conseil d'administration de SNCF Mobilités afin de relayer leurs problématiques.

M. Guillaume Garot. Si on veut une gouvernance moderne, il faut y associer plus largement les usagers des services, qu'il s'agisse des voyageurs ou des chargeurs, en ouvrant la porte du conseil d'administration de l'opérateur. Tel est l'objet de l'amendement CD63.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je partage votre préoccupation de conforter la place des voyageurs et des chargeurs ; toutefois, vos amendements sont satisfaits par l'adoption de l'amendement CD120, qui prévoit une représentation de l'ensemble de ces parties prenantes au sein des instances de gouvernance du groupe public ferroviaire. Je vous demande donc de les retirer.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis.

Les amendements CD2 et CD63 sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement CD28 de M. Martial Saddier.

Mme Valérie Beauvais. L'EPIC de tête tel que défini par la loi est une structure ambiguë, comportant un risque d'effacement de l'État stratège, de mise

sous tutelle du gestionnaire du réseau par l'opérateur SNCF et de conflits de fonctionnement et de pouvoir, générateurs de surcoûts et d'immobilisme.

Il ne garantit pas les conditions nécessaires à l'exercice d'une saine concurrence entre entreprises ferroviaires, notamment en ce qui concerne l'attribution des sillons, et n'a pas permis de réaliser les économies escomptées. Dans l'hypothèse, que nous soutenons, où la surveillance générale et les gares seraient rattachées à SNCF Réseau, l'EPIC de tête serait une coquille vide, dont l'existence serait injustifiée.

Enfin, l'EPIC de tête est incompatible avec l'ouverture à la concurrence telle qu'elle a été définie au niveau européen, qui exige que soient séparées la gestion de l'infrastructure et l'exploitation des services de transport. Il serait préférable de renforcer le rôle de l'ARAFER, ce que nous proposerons dans un prochain amendement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. La structure de tête n'est pas contraire au droit européen. Sa suppression irait à l'encontre du souhait du Gouvernement d'avoir un groupe ferroviaire plus intégré, dans le respect de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures ou de tout gestionnaire de services. Avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis. La structure de tête n'est pas contraire au droit européen ; ce qui importe, c'est de séparer fonctionnellement les entités dans le groupe intégré et de garantir notamment l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures.

La commission rejette l'amendement.

Article 2

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour transposer la directive 2016/2370 du 14 décembre 2016 (ouverture du marché des services de transport ferroviaire de voyageurs)

I. LES PRINCIPALES DISPOSITIONS DE LA DIRECTIVE

La directive 2016/2370 du 14 décembre 2016 ⁽¹⁾ a pour objet d'étendre l'application du principe d'ouverture des marchés à la concurrence aux services ferroviaires « domestiques » pour les voyageurs, et de réformer la gouvernance des gestionnaires des infrastructures ferroviaires.

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

A. LES GESTIONNAIRES D'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE

La directive de 2012 (dite « directive *recast* »⁽¹⁾) telle que modifiée par la directive de 2016 pose notamment les définitions suivantes :

● Est un « **gestionnaire d'infrastructure** » (**GI**) toute « entité ou entreprise chargée de l'exploitation, de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure ferroviaire sur un réseau et responsable de la participation à son développement, conformément aux règles établies par l'État membre dans le cadre de sa politique générale en matière de développement et de financement de l'infrastructure. » (exemples : SNCF Réseau, LISEA, Eurotunnel, DB Netz en Allemagne et Network Rail au Royaume-Uni sont des gestionnaires d'infrastructure ferroviaire).

● Le « **développement** » de l'infrastructure correspond à la fois à la planification du réseau et des investissements, à la construction et à la modernisation de l'infrastructure. Quant à « **l'exploitation** » de l'infrastructure, il s'agit de la répartition des sillons, de la gestion du trafic et de la tarification de l'infrastructure. Les « **fonctions essentielles** » de la gestion d'infrastructure sont définies comme deux ensembles de compétences, cette définition n'étant pas modifiée par le quatrième « paquet »⁽²⁾ : la prise de décision concernant la **répartition des sillons**, « *y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité et l'attribution des sillons individuels* », et la prise de décision concernant la **tarification de l'infrastructure**, « *y compris la détermination et la perception des redevances (...)* ».

En matière de gouvernance des gestionnaires d'infrastructure, la nouvelle directive **renforce l'exigence de leur indépendance** par rapport aux acteurs de l'activité « transport », essentiellement au travers des règles de composition des conseils d'administration et des conseils de surveillance des GI et des entreprises ferroviaires, et des règles relatives à la transparence financière. Les règles relatives à l'**impartialité** du GI en ce qui concerne la gestion du trafic et la planification des travaux d'entretien ont également été complétées par rapport aux dispositions antérieures. En revanche, le GI a le droit de déléguer l'exécution de travaux et de tâches connexes concernant le développement, l'entretien et le renouvellement de l'infrastructure ferroviaire en les confiant à des entreprises ferroviaires, à la double condition qu'aucun conflit d'intérêts ne survienne et que le GI conserve un pouvoir de supervision.

(1) Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen (refonte).

(2) La définition des fonctions essentielles a évolué depuis la directive du 26 février 2001 (premier « paquet ferroviaire »), qui en distinguait quatre : la délivrance des licences aux entreprises ferroviaires, la répartition des sillons, la tarification de l'infrastructure et le contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services. En revanche, ce qui reste inchangé depuis 2001 est l'obligation, pour les États membres, de garantir que les fonctions essentielles sont confiées à des acteurs qui ne sont pas eux-mêmes fournisseurs de services de transport ferroviaire.

B. L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

La définition d'une « **entreprise ferroviaire** » n'a pas été modifiée par la directive de 2016. Il s'agit toujours de « *toute entreprise à statut privé ou public et titulaire d'une licence (...), dont l'activité principale est la fourniture de prestations de transport de marchandises et/ou de voyageurs par chemin de fer (...)* ». SNCF Mobilités, Colas Rail, EuroCargoRail, Eurostar, Thello, Thalys, Trenitalia et VFLI sont quelques-unes des entreprises ferroviaires détenant un certificat de sécurité en cours en France ⁽¹⁾.

Les entreprises ferroviaires se voient accorder un droit d'accès, à des conditions qui doivent être équitables, non discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure ferroviaire de tous les États membres de l'Union pour exploiter des services de transport ferroviaire de voyageurs, au plus tard à partir de décembre 2020. **Cette disposition est donc celle qui, pour tous les services ferroviaires dits « non conventionnés » ou « commerciaux » (dont la plupart des TGV ⁽²⁾, les InOui et les Ouigo en France), ouvre la concurrence à toute entreprise ferroviaire.**

Avant l'adoption du quatrième « paquet », les dispositions de la directive de 2012 ne prévoyaient un tel droit d'accès que pour les services de **cabotage** : les services de transport ferroviaire de voyageurs à **caractère international**, c'est-à-dire traversant au moins une frontière nationale dans l'Union européenne, pouvaient donner lieu à des arrêts à l'intérieur d'un même État membre ⁽³⁾. Désormais, toute entreprise ferroviaire aura le droit d'accéder au réseau d'un État membre et d'y réaliser des services de transport soit à caractère international comme auparavant, soit intérieurs à cet État, avec le droit « *de prendre des voyageurs dans toute gare et de les déposer dans une autre* ».

C. LES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE CONVENTIONNÉS

Le nouveau droit des entreprises ferroviaires d'accéder au réseau de tout État membre n'est toutefois pas illimité : les États membres « **peuvent limiter [ce] droit d'accès (...) aux services de transport de voyageurs entre un lieu de départ donné et une destination donnée lorsqu'un ou plusieurs contrats de service public couvrent le même trajet ou un trajet alternatif si l'exercice de ce droit est susceptible de compromettre l'équilibre économique du ou des contrats de**

(1) La liste complète est publiée sur le site de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).

(2) Comme le rappelle l'ARAFER dans une étude publiée le 27 mars 2018, « les services TGV actuellement opérés ne sont pas uniquement des services commerciaux. Il existe déjà des services dits « TER-GV » notamment en région Hauts-de-France (...). Les caractéristiques de ces offres sont intégrées aux conventions TER régionales, matérialisant l'obligation de service public ». *D'autre part, les services commerciaux ne sont pas uniquement réalisés au moyen de TGV : il existe également quelques services commerciaux sur lignes classiques.*

(3) L'article 10 de la directive « recast » disposait : « 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. »

service publics en question. » (cette limitation du droit d'accès s'appliquait déjà dans le régime antérieur, à l'encontre de dessertes en cabotage).

Lorsqu'une entreprise ferroviaire a l'intention de demander des sillons en vue d'exploiter un service, elle devra en informer, d'une part, le GI concerné et d'autre part, l'organisme national de contrôle concerné, au moins 18 mois avant l'entrée en vigueur de l'horaire de service auquel la demande de sillon se rapporte.

Des mesures sont prévues pour protéger l'équilibre économique des contrats de service public (services conventionnés) : l'autorité publique qui a conclu un tel contrat, le gestionnaire d'infrastructure ou l'entreprise ferroviaire qui exécute le contrat de service public peuvent contester l'ouverture du service par l'entreprise ferroviaire candidate en saisissant l'organisme national de contrôle (en France, l'ARAFER⁽¹⁾). Celui-ci procède alors à une « *analyse économique objective* ». S'il est prouvé, après cette analyse, que l'arrivée d'un service commercial compromet l'équilibre économique d'un service public déjà en place, et s'il ne suffit pas d'apporter des modifications au service proposé, la puissance publique pourra interdire l'accès au nouvel opérateur ou exiger une compensation financière.

Le libre accès des opérateurs pour les services **non conventionnés** ne remettra pas en cause la possibilité, pour la France, de continuer à prévoir jusqu'à fin 2023 que les services **conventionnés** continuent d'être systématiquement opérés par SNCF Mobilités. En revanche, sauf exceptions fondées sur les dérogations prévues par la directive, au plus tard fin 2023 les services ferroviaires TER, Transilien et TET devront être ouverts à la concurrence (dans les conditions définies par le règlement n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 tel que modifié par le quatrième « paquet ferroviaire » - voir le commentaire de l'article 3).

D. LE CONTRÔLE ET LA RÉGULATION

Par ailleurs, la directive renforce les prérogatives des organismes nationaux de contrôle et de régulation (l'ARAFER et ses « homologues » des autres États), en ce qui concerne le contrôle de l'indépendance des GI, de leur impartialité dans la gestion du trafic, et de la transparence financière. La liste des motifs de saisine de ces organismes par des entreprises ferroviaires est allongée par rapport à la directive de 2012. Lorsque, dans un État, existe une « entreprise verticalement intégrée », les pouvoirs de l'organisme doivent s'étendre à l'ensemble des entités juridiques qui la composent, notamment pour exercer une surveillance des flux financiers entre ces entités.

(1) Depuis l'entrée en vigueur de la loi n° 2015-990 du 6 août 2015 pour la croissance, l'activité et l'égalité des chances économiques, l'ARAFER procède à ce type de contrôles dans le secteur du transport routier interurbain (« cars Macron »).

II. LE CHAMP DE L'HABILITATION PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI

Les dispositions de la directive 2016/2370 qui ne sont pas déjà satisfaites par le droit français en vigueur doivent être transposées en droit national au plus tard fin décembre 2018, afin que l'ensemble des candidats aient connaissance des règles suffisamment tôt pour commander des sillons et circuler à partir de fin 2020.

L'article 2 du présent projet de loi vise à habiliter le Gouvernement à prendre par ordonnance les mesures de nature législative nécessaires pour opérer cette transposition.

L'étude d'impact du projet de loi apporte les précisions suivantes :

– les dispositions législatives qui assurent actuellement à SNCF Mobilités une situation de monopole devront être modifiées (par exemple l'article L. 2121-4 du code des transports qui prévoit qu'une convention doit être passée entre chaque région et SNCF Mobilités pour l'exploitation des services de transport ferroviaire d'intérêt régional) ;

– des modifications sont également prévues aux dispositions de la loi du 4 août 2014 relatives aux gestionnaires d'infrastructure ;

– enfin, l'extension du champ de contrôle du régulateur nécessite également des modifications.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 2 avec une modification rédactionnelle proposée par votre Rapporteur.

*

* *

La commission est saisie des amendements de suppression CD82 de M. Hubert Wulfranc et CD136 de M. François Ruffin.

M. Hubert Wulfranc. L'amendement CD82 est défendu ; je ne reprendrai pas la longue tirade que je vous ai servie tout à l'heure sur le recours au règlement OSP.

Mme Mathilde Panot. Madame la ministre, les chiffres ne permettent pas d'affirmer de façon aussi certaine que la baisse du fret ferroviaire ne s'est pas traduite par une augmentation du fret routier, dans la mesure où celle-ci a atteint 40 % entre 1990 et 2015. Les politiques publiques ont été clairement défavorables au fret ferroviaire : depuis 1990, la part des subventions pour le rail n'a été que de 17 %, quand celle des subventions pour la route était de 66 % ; la longueur du

réseau ferroviaire exploité a été réduite de 22 % entre 1980 et 2014. La politique du rail a été clairement été défavorisée et détruite.

L'ouverture à la concurrence permettra selon vous un meilleur service et une baisse des prix. Mais voici ce que disait le médiateur de l'énergie en 2015, dix ans après l'ouverture à la concurrence de l'électricité et du gaz : « *La concurrence était censée se traduire par une baisse des prix. Or, celle-ci est loin d'être au rendez-vous, particulièrement pour l'électricité* ». De fait, la facture d'électricité s'est envolée de 49 % en moyenne depuis 2007 pour les clients aux tarifs réglementés équipés d'un chauffage électrique, et de 56 % pour ceux qui utilisent un autre mode de chauffage. Quant au gaz, la facture a augmenté de 36 %.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Vous avez dû mal me comprendre : j'ai seulement indiqué que la baisse du fret ferroviaire n'était pas liée à une concurrence intramodale mais à la concurrence du fret routier. Dans d'autres pays où le fret ferroviaire a été ouvert à la concurrence, celui-ci s'est au contraire développé.

Pour ce qui est de la hausse des tarifs du gaz et de l'électricité, je vous appelle à ne pas faire d'amalgames : chaque secteur a ses caractéristiques et l'on ne peut comparer ainsi les secteurs de l'énergie, de la téléphonie ou des transports. Avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis. J'ai expliqué, dans mon propos liminaire, les effets positifs que l'ouverture à la concurrence pouvait avoir sur les coûts du fret ferroviaire, puisque la réduction est de 20 % en Allemagne sur les quinze dernières années. Quant aux tarifs, qui ont baissé en *open access*, leur hausse de 15 % est pondérée et correspond peu ou prou à l'inflation. Si l'on compare avec les modes aérien et routier, on s'aperçoit que la hausse tarifaire y a été bien supérieure, de 75 % pour l'aérien et de 25 % pour la route. Je tiens à votre disposition ces études, dont le sérieux ne peut être mis en doute, et qui contredisent vos arguments de principe.

La commission rejette les amendements de suppression.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD34 du rapporteur.

La commission adopte l'article 2 modifié.

Article 2 bis (nouveau)

(article L. 1241-6-1 [nouveau] du code des transports)

Ouverture à la concurrence : modalités spécifiques pour l'Île-de-France

I. ÉTAT DU DROIT

A. ÎLE-DE-FRANCE MOBILITÉS

Île-de-France Mobilités, anciennement dénommé le « STIF » (Syndicat des transports d'Île-de-France) et qui continue d'être désigné comme tel dans les lois en vigueur, est l'unique AOT en Île-de-France et porte donc une vision globale des « services de transports publics réguliers de personnes » à l'échelle de la région (trains-RER, métro, tramways, autobus), en vertu de l'article L. 1241-1 du code des transports. Son conseil d'administration réunit des représentants de la Région Île-de-France et des huit départements franciliens (y compris Paris).

Ce syndicat de collectivités décide et pilote les projets de développement et de modernisation de tous les transports, dont il confie l'exploitation à des transporteurs. Il est responsable de l'équilibre global du coût des transports de la région. Il en gère le budget de fonctionnement (plus de 10 milliards d'euros par an). Il traite les questions de tarification (dézonage, suppression de zones, fixation des tarifs...).

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a consacré :

- la participation désormais majoritaire de la région Île-de-France dans le STIF,
- le retrait de l'État du conseil d'administration du STIF,
- l'extension de ses compétences,
- des modalités simplifiées et élargies de délégation par le STIF de certaines de ses compétences à des collectivités locales ou à des groupements de collectivités locales.

B. LE RÈGLEMENT « OSP »

Le règlement européen du 23 octobre 2007 dit « règlement OSP », relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et route, a été modifié par l'un des règlements du quatrième « paquet ferroviaire » (*voir le commentaire de l'article 3 du présent projet de loi*). Celui-ci a pour objet d'ouvrir à la concurrence les services ferroviaires organisés par une autorité compétente dans le cadre d'un contrat de service public.

L'article 2 du règlement « OSP », dans sa rédaction issue du quatrième « paquet », prévoit expressément que ses dispositions s'appliquent aux « *services publics de transport de voyageurs par chemin de fer* », définis comme « *le transport public de voyageurs par chemin de fer, hormis le transport de voyageurs par d'autres modes ferroviaires, tels que les métros ou les tramways* ». Par conséquent, Île-de-France Mobilités est directement concerné par l'application de ce règlement « OSP » mais uniquement **pour ses services ferroviaires « Transilien » (trains et RER)**. D'autres règles européennes, distinctes, sont applicables notamment aux services d'autobus.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

Le réseau ferroviaire de la région Île-de-France présente une complexité particulière en raison de la multiplicité et de l'imbrication de l'exploitation des lignes, du volume des trafics et d'un état de l'infrastructure sans rapport avec l'intensité de sa sollicitation, nécessitant des travaux importants à conduire dans les vingt prochaines années.

De plus, Île-de-France Mobilités va être amené dans les prochaines années à mener un nombre de procédures de mise en concurrence d'une ampleur sans équivalent : les nouveaux services de tramway (T9 et T10), l'exploitation des lignes du métro du Grand Paris Express, puis les services existants de bus et de tramway.

La commission a adopté un amendement du Gouvernement créant un nouvel article L. 1241-6-1 dans le chapitre du code des transports relatif aux missions et au fonctionnement du STIF, pour tenir compte des particularités du transport ferroviaire en Île-de-France dans l'établissement du calendrier d'ouverture progressive à la concurrence. **Le calendrier « francilien » sera ainsi différent du calendrier applicable aux autres régions** (défini par l'article 2 septies du présent projet de loi).

A. LES CONTRATS DE SERVICE PUBLIC CONCLUS PAR LE STIF AVANT LE 3 DÉCEMBRE 2019

L'exécution des contrats de service public conclus avant le 3 décembre 2019 se poursuit dans les conditions prévues par ces contrats et par le droit en vigueur actuellement. Toutefois, des dispositions relatives à leur échéance sont prévues par le nouvel article L. 1241-6-1 :

- Pour les services de transport ferroviaire qui font partie du réseau express régional (RER), deux cas de figure sont distingués :

- s'agissant des services qui empruntent, pour une partie de leur parcours, les mêmes lignes que les services de transport guidé autres que les services de

tramway, la date limite pour les conventions en cours est fixée au 31 décembre 2039 ; en pratique, il s'agit des lignes A et B du RER ;

– s'agissant des autres services de RER, c'est le STIF lui-même qui décidera de la date de fin des conventions, mais cette date devra se situer entre le 25 décembre 2033 et le 31 décembre 2039 ; il s'agit, en pratique, des lignes C, D et E du RER ;

• Pour les services qui ne font pas partie du RER, le STIF fixera également une date limite, située entre le 25 décembre 2023 et le 24 décembre 2033.

Ces dates d'échéance correspondent à celles où SNCF Mobilités perdra son monopole (ou ses « *droits exclusifs* ») en Île-de-France.

B. LES CONTRATS CONCLUS PAR LE STIF ENTRE LE 3 DÉCEMBRE 2019 ET LE 24 DÉCEMBRE 2023

Pendant la période allant du 3 décembre 2019 au 24 décembre 2023, pour créer de nouveaux services ferroviaires, le STIF se voit octroyer le choix entre quatre options :

– fournir lui-même ces services, sans conclure de contrat avec un opérateur ;

– attribuer des contrats de service public à SNCF Mobilités, comme c'est le cas actuellement en application de l'article L. 2141-1 du code des transports ;

– attribuer des contrats de service public à une « *entité juridiquement distincte sur laquelle [le STIF] exerce un contrôle analogue à celui qu'[il] exerce sur ses propres services* », en application de l'article 5, paragraphe 2, du règlement « OSP » ;

– attribuer ces contrats après publicité et mise en concurrence préalables.

Les conventions conclues par le STIF avec SNCF Mobilités avant le 25 décembre 2023 se poursuivent jusqu'à leur terme, à condition que ce terme ne se situe pas au-delà du 25 décembre 2033.

Il est précisé que si le STIF décide de remettre en cause le périmètre ou la durée d'une convention qu'il a conclue avec SNCF Mobilités, cette décision donne droit à une indemnisation de SNCF Mobilités. En revanche, l'application du calendrier défini par cet article ne donne pas à SNCF Mobilités le droit de réclamer une indemnisation.

L'introduction de cet article 2 *bis* dans le projet de loi, ainsi que celle des articles 2 *quater*, 2 *sexies* et 2 *septies* également issus d'amendements présentés

par le Gouvernement, ont permis de supprimer le huitième alinéa (7°) de l'article 3 qui prévoyait une habilitation à traiter ces sujets par voie d'ordonnance.

*

* *

La commission examine l'amendement CD170 du Gouvernement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Nous inaugurons cette série d'amendements par l'ouverture à la concurrence des services conventionnés d'Île-de-France, ce qui n'est pas forcément le plus simple puisque nous proposons ici un calendrier décalé par rapport au droit commun.

Il s'agit de tenir compte de la complexité du réseau, due à la multiplicité et à l'imbrication de l'exploitation des lignes, du volume important de trafics et de l'état de vétusté de l'infrastructure. Celui-ci nécessite des travaux très importants : les montants consacrés à la modernisation et à l'entretien du réseau seront triplés, alors qu'ils seront doublés en moyenne ailleurs.

Par ailleurs, Île-de-France Mobilités – ex-Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) pour reprendre les termes figurant dans la loi – sera conduit dans les prochaines années à mener un nombre de procédures de mise en concurrence d'une ampleur sans équivalent : les nouveaux services de tramway, l'exploitation des lignes du métro du Grand Paris Express, puis les services existants de bus et de tramway seront concernés.

Pour les nouvelles lignes, Île-de-France Mobilités aura le choix entre l'attribution directe à la SNCF, l'exploitation en régie ou la mise en concurrence, entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023.

Pour les lignes existantes, à l'exception des lignes de RER, Île-de-France Mobilités procédera à l'ouverture progressive à la concurrence entre le 25 décembre 2023 et le 24 décembre 2033.

Il est proposé de reporter l'ouverture à la concurrence des lignes de RER C, D et E, exploitées exclusivement par la SNCF, entre le 25 décembre 2033 et décembre 2039, en cohérence avec le calendrier prévu pour les lignes de RER A et B, dont l'exploitation est partagée entre la RATP et SNCF Mobilités.

Ce calendrier progressif, concerté avec la présidente d'Île-de-France Mobilités, s'appuie sur différentes dispositions du règlement OSP qui autorisent des aménagements à l'obligation de mise en concurrence.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Ce calendrier échelonné semble adapté à la fois aux capacités d'organisation d'Île-de-France Mobilités et à la complexité du réseau francilien. Avis favorable.

M. Sébastien Jumel. C'est la démonstration que lorsque l'on veut faire passer des réformes au forceps et à la va-vite, on finit par oublier les choses essentielles. Avec cet amendement, le Gouvernement rattrape un texte qui aurait pu être préjudiciable à l'Île-de-France.

Cela prouve aussi que quand on veut, on peut ! Lorsque la complexité du réseau et l'importance des investissements l'exigent, on peut déroger et ne pas faire allégeance aux injonctions de Bruxelles. Cela conforte nos arguments lorsque nous appelons à différer l'ouverture à la concurrence.

Enfin, le Normand que je suis vous dira que, s'il est nécessaire pour l'Île-de-France de différer l'ouverture à la concurrence, l'interpénétration des réseaux normand et francilien justifierait que l'on applique le même calendrier à la Normandie. Et qui sait, une autre région, dont le réseau est connecté au réseau normand fera peut-être la même demande, et ainsi de suite ? Nous différerons ainsi votre mauvais projet d'ouverture à la concurrence.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement illustre la qualité du dialogue et les bonnes relations avec les collectivités. Nous sommes particulièrement rassurés de savoir que ces dispositions ont été définies en concertation avec la région Île-de-France. Cet amendement témoigne de la spécificité du transport francilien. Vous qui avez dirigé la RATP, madame la ministre, vous nous expliquerez peut-être que le fait qu'elle était à l'origine propriétaire de son réseau obligeait à tenir compte de l'amortissement et des travaux à réaliser et, par conséquent, à différer l'ouverture à la concurrence.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur Sébastien Jumel, on ôte toute crédibilité à sa cause lorsque l'on fait valoir des exceptions avant de soutenir qu'elles s'appliquent à tout.

Il est prévu, nous le verrons dans les dispositions s'appliquant aux autres régions, que les autorités organisatrices pourront faire valoir les exceptions prévues par le règlement OSP. Mais cela sera à leur initiative et elles auront à le notifier directement à la Commission européenne. Le principe général, pour tout ce qui concerne le transport régional en Île-de-France et dans les autres régions, est de donner largement la main aux autorités organisatrices, qui sont le mieux à même d'apprécier la nécessité de mettre en concurrence et le rythme auquel elles souhaitent le faire.

La commission adopte l'amendement.

Article 2 ter (nouveau)

(articles L. 2121-1 et L. 2121-3 du code des transports)

Autorités organisatrices des services d'intérêt national et des services d'intérêt régional de transport ferroviaire de voyageurs

I. LE DROIT EN VIGUEUR

L'article L. 2121-1 du code des transports dispose que « *l'État veille à l'organisation des services de transport ferroviaire de personnes d'intérêt national.* » Cet article fait donc de l'État l'autorité organisatrice (AO) de ces services, ce qui se traduit en pratique par le conventionnement des trains d'équilibre du territoire (TET), et qui pourrait aussi se traduire par un conventionnement des TGV.

L'article L. 2121-3 fait des régions l'AO des services de transport ferroviaire de personnes d'intérêt régional et des services routiers effectués en substitution de ces services régionaux, c'est-à-dire de l'ensemble des TER.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement du Gouvernement visant à préciser les compétences respectives des autorités organisatrices. La nouvelle rédaction de l'article L. 2121-1 dispose que les services ferroviaires d'intérêt national et les services routiers effectués en substitution de ceux-ci sont assurés par les entreprises qui concluent avec l'État, « *autorité organisatrice de ces services* », un contrat de service public.

La nouvelle rédaction de l'article L. 2121-3 donne la définition des services ferroviaires « *d'intérêt régional* » : il s'agit, d'une part, des services publics ferroviaires effectués sur le ressort territorial d'une région, et d'autre part, des services qui desservent le territoire de cette région. Il est précisé que, dans le second cas, l'organisation de services publics par la région doit respecter l'équilibre économique des services de transport ferroviaires librement organisés (dont le régime juridique est défini par l'article 1^{er} *ter* du présent projet de loi).

Pour ce faire, il est prévu que, lorsqu'une région envisage de créer un nouveau service public ferroviaire de transport de voyageurs qui se prolonge au-delà de son ressort territorial, une entreprise qui assure déjà un service ferroviaire librement organisé (c'est-à-dire non conventionné) peut demander à l'ARAFER de rendre un avis sur l'incidence du nouveau service régional sur l'équilibre économique du service que cette entreprise exploite.

L'adoption de cet amendement par la commission a permis, par voie de conséquence, de supprimer le deuxième alinéa (1^o) de l'article 3 qui prévoyait une habilitation à traiter de ces questions par voie d'ordonnance.

*

* *

La commission examine l'amendement CD166 du Gouvernement, qui fait l'objet de deux sous-amendements.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Cet amendement vise à préciser les compétences des différentes autorités organisatrices, concernant les services d'intérêt national – trains d'équilibre du territoire, TET – et les services d'intérêt régional – trains express régionaux, TER.

L'État est l'autorité organisatrice des services d'intérêt national, ce qui lui permet comme aujourd'hui de conventionner les TET, mais aussi, le cas échéant, les TGV.

Les régions sont compétentes pour organiser des services ferroviaires à l'intérieur de leur ressort territorial ou, sous certaines conditions, les services interrégionaux desservant leur territoire. Il sera ainsi possible pour une région de conventionner des liaisons desservant une région limitrophe, sans nécessité préalable d'une convention avec la région voisine, voire de conventionner des lignes de TGV, si elle devait faire le constat d'une offre insuffisante. C'est du reste ce que font déjà notamment la Bretagne et les Hauts-de-France. L'idée est de leur donner la possibilité de continuer à le faire, dans un système ouvert à la concurrence.

En revanche, il est précisé que les liaisons interrégionales conventionnées ne doivent pas perturber l'équilibre économique de services librement organisés, afin de ne pas constituer un frein aux nouveaux entrants. Nous prévoyons un encadrement similaire à celui qui est prévu pour ne pas compromettre l'équilibre des services conventionnés, à la différence près que l'avis du régulateur serait alors consultatif.

Ces deux outils, modulation des péages et possibilité de conventionnement supplétif, permettent de respecter les enjeux d'aménagement du territoire et de pérenniser le modèle de desserte actuel des villes moyennes par le TGV.

La commission examine les sous-amendements CD186 et CD187 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. L'augmentation du volume de marchandises transportées est le reflet de la société que vous défendez : celle du grand déménagement du monde, où les biens traversent le continent, faisant parfois l'aller-retour d'un bout à l'autre de l'Europe. Les partisans de ce modèle tablent sur la dérégulation du secteur, la quasi-gratuité pour les industriels *via* les exemptions de taxe sur les hydrocarbures et le soutien sans faille des pouvoirs publics au tout-routier.

Face à l'urgence écologique, nous ne pouvons plus tolérer les impacts liés à l'accroissement du transport par la route, et à travers lui notre dépendance aux hydrocarbures.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Avis défavorable. Nous discutons maintenant des services de voyageurs ; nous pourrions reparler du fret ferroviaire, à propos duquel je pense que nous avons eu des débats intéressants.

Remettre en cause le régime de remboursement partiel de la TICPE fragiliserait la situation de 700 000 salariés du secteur du transport routier, au profit d'entreprises d'États tiers, qui pourraient faire le plein chez nos voisins. Les conséquences de cette proposition seraient assez lourdes : 700 000 emplois sont en jeu.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable sur le sous-amendement CD187, qui concerne tout sauf le transport ferroviaire, et sur le CD186, dans la mesure où il n'est pas souhaitable d'interdire le recours à la solution de substitution par services d'autocars, par exemple en cas de travaux.

Avis favorable sur l'amendement CD166 du Gouvernement : il permet de moduler les péages et instaure un conventionnement supplétif qui garantira de fait la pérennité du modèle de desserte actuelle du TGV, dont nous avons décrit les subtilités.

M. Bertrand Pancher. Mon amendement CD5, qui tombera si l'amendement du Gouvernement est retenu, est né du constat qu'il n'existait pas de comité de desserte permettant la représentation des parties prenantes pour les TGV. Je proposais d'y remédier en créant ces comités de desserte. Nous le ferons en séance si cet amendement tombe.

M. Christophe Bouillon. L'amendement CD65, appelé à connaître un sort identique, part du même constat et propose le même remède.

M. Charles de Courson. Madame la ministre, quelle est la position de l'association Régions de France sur votre amendement ? Y est-elle favorable ? Votre amendement a-t-il été rédigé en concertation avec elle ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. J'ai spécifiquement évoqué le cas d'Île-de-France Mobilités, mais naturellement, pour les autres services de TER, le calendrier 2019-2023 est tout à fait conforme à ce qu'attendent les régions. Un certain nombre d'entre elles ont exprimé publiquement leur souhait d'ouvrir rapidement à la concurrence ; d'autres au contraire font clairement savoir que si la qualité de service offerte par la SNCF est au rendez-vous, elles continueront à attribuer directement le contrat global à la SNCF au cours de la période 2019-2023.

La solution que nous proposons permet aux régions de faire le choix qu'elles souhaitent et de recourir, le cas échéant, aux exceptions prévues par le règlement OSP, à charge pour les régions de les justifier.

M. Charles de Courson. Les régions sont-elles aussi d'accord avec votre amendement CD166 ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. La possibilité de conventionner des services correspond à la pratique des régions Bretagne et Hauts-de-France. Nous adaptons le cadre juridique pour continuer à agir de la sorte dans un secteur qui sera désormais ouvert à la concurrence.

La commission rejette les sous-amendements CD186 et CD187.

Puis elle adopte l'amendement CD166.

En conséquence, les amendements CD5 de M. Bertrand Pancher et CD65 de M. Christophe Bouillon tombent.

Article 2 quater (nouveau)

(articles L. 1263-2, L. 1264-7 et L. 2121-13 à L. 2121-16 [nouveaux] du code des transports)

Passation et exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs

La commission a adopté un amendement du Gouvernement créant dans le code des transports un chapitre relatif aux règles applicables aux contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs attribués par les autorités organisatrices (l'État, les régions et, dans des conditions particulières, le Syndicat des transports d'Ile-de-France). Il crée dans ce chapitre une série d'articles (articles L. 2121-14 à L. 2121-16), régissant la passation et l'exécution de ces contrats ; l'article 2 *quinquies* du projet de loi, également issu de l'adoption d'un amendement du Gouvernement, complète le chapitre par des articles relatifs aux conséquences du changement d'attributaire de ces contrats de service public.

L'article L. 2121-14 pose **le principe de la mise en concurrence** pour l'attribution de ces contrats de service public, et l'article L. 2121-15 définit **les exceptions à ce principe**, c'est-à-dire les dérogations permettant d'attribuer un contrat à une entreprise directement, sans appel d'offres. Ces dérogations ne sont pas explicitées directement par l'article mais par une référence aux « *cas prévus par les paragraphes 2, 3 bis, 4, 4 bis, 4 ter et 5 de l'article 5* » du règlement OSP (voir encadré page 139).

Toute personne à qui la décision d'attribuer un contrat directement est susceptible de faire grief peut demander à l'ARAFER d'évaluer la décision prise par l'AOT de recourir aux dérogations prévues par les paragraphes 3 *bis*, 4 *bis* ou 4 *ter* de l'article 5 du règlement. Les conditions d'application seront définies par voie réglementaire.

Les articles L. 2121-14 et L. 2121-15 entreront en vigueur le 25 décembre 2023.

L'article L. 2121-16 crée **d'importantes obligations de transmission d'informations aux AOT**, dont les modalités seront définies par voie réglementaire.

Les entreprises qui fournissent des services publics de transport ferroviaire de voyageurs, les gestionnaires d'infrastructure et les exploitants d'installations de service doivent transmettre aux AOT qui en font la demande « *toute information relative à l'exécution de ces services et aux missions faisant l'objet du contrat de service public* » qui s'avère nécessaire pour mener les procédures d'attribution des contrats de service public. Chaque AOT doit établir un « *plan de gestion des informations confidentielles* » définissant des mesures d'organisation interne pour empêcher la divulgation, par son personnel, des informations couvertes par le secret industriel et commercial.

Cet article L. 2121-16 est complété par les modifications apportées, pour assurer le respect de ces obligations de transmission d'informations, aux articles L. 1263-2 et L. 1264-7 du code des transports. L'article L. 1263-2 est relatif aux compétences de l'ARAFER en matière de règlement des différends : il est complété pour que l'ARAFER puisse se prononcer sur l'application de l'article L. 2121-16. L'article L. 1264-7 est relatif aux sanctions administratives que peut prononcer l'ARAFER ; il est complété pour ajouter le manquement aux obligations de transmission d'informations à la liste des actions susceptibles d'être sanctionnées par l'Autorité.

L'article 5 du règlement « OSP » du 13 octobre 2007

Article 5

Attribution des contrats de service public

« 1. Les contrats de service public sont attribués conformément aux règles établies dans le présent règlement. (...)

« 2. Sauf interdiction en vertu du droit national, toute autorité locale compétente, qu'il s'agisse ou non d'une autorité individuelle ou d'un groupement d'autorités fournissant des services intégrés de transport public de voyageurs, **peut décider de fournir elle-même des services publics de transport de voyageurs ou d'attribuer directement des contrats de service public à une entité juridiquement distincte sur laquelle l'autorité locale compétente** ou, dans le cas d'un groupement d'autorités, au moins une autorité locale compétente **exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services.** (...)

« 3. **Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public par voie de procédure de mise en concurrence, sauf dans les cas visés aux paragraphes 3 bis, 4, 4 bis, 4 ter, 5 et 6.** La procédure adoptée pour la mise en concurrence est ouverte à tout opérateur, est équitable et respecte les principes de transparence et de non-discrimination. Après la soumission des offres et une éventuelle présélection, la procédure peut donner lieu à des négociations dans le respect de ces principes, afin de préciser les éléments permettant de répondre au mieux à la spécificité ou à la complexité des besoins.

« 3 bis. Sauf interdiction en vertu du droit national, **pour les contrats** de service public relatifs à des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer **attribués dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, l'autorité compétente peut, pour une période de temps limitée, décider d'attribuer directement de nouveaux contrats lorsqu'elle considère que l'attribution directe est justifiée par des circonstances exceptionnelles.** Ces circonstances exceptionnelles incluent les situations dans lesquelles :

« – un certain nombre de procédures de mise en concurrence organisées par l'autorité compétente ou d'autres autorités compétentes sont déjà en cours et pourraient affecter le nombre et la qualité des offres susceptibles d'être reçues si le contrat fait l'objet d'une mise en concurrence, ou

« – des modifications du champ d'application d'un ou de plusieurs contrats de service public sont nécessaires pour optimiser l'offre de services publics. (...)

« 3 ter. Conformément au paragraphe 3, les autorités compétentes peuvent décider d'appliquer la procédure suivante :

« Les autorités compétentes peuvent rendre publique leur intention d'attribuer un contrat de service public relatif à des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer en publiant un avis d'information au Journal officiel de l'Union européenne.

« Cet avis d'information contient une description détaillée des services qui font l'objet du contrat à attribuer, ainsi que le type et la durée du contrat.

« Les opérateurs peuvent manifester leur intérêt dans un délai fixé par l'autorité compétente, celui-ci ne pouvant être inférieur à soixante jours à compter de la publication de l'avis d'information.

« Si, à l'expiration de ce délai :

« a) Un seul opérateur a fait part de son intérêt à participer à la procédure d'attribution du contrat de service public ;

« b) Cet opérateur a dûment prouvé qu'il sera effectivement en mesure d'offrir le service de transport en respectant les obligations prévues dans le contrat de service public ;

« c) L'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des paramètres de la commande publique ; et

« d) Il n'existe aucune alternative raisonnable ;

« les autorités compétentes peuvent entamer des négociations avec l'opérateur en question afin d'attribuer le contrat sans publication ultérieure d'une procédure d'appels d'offres ouverte.

« 4. Sauf interdiction en vertu du droit national, l'autorité compétente **peut décider d'attribuer directement des contrats de service public** :

« a) **Dont la valeur annuelle moyenne est estimée à moins de 1 000 000 euros ou, dans le cas d'un contrat de service public incluant des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer, moins de 7 500 000 euros ; ou**

« b) **Qui ont pour objet la fourniture annuelle de moins de 300 000 kilomètres de services publics de transport de voyageurs ou, dans le cas d'un contrat de service public incluant des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer, moins de 500 000 kilomètres.**

« Lorsqu'un contrat de service public est attribué directement à une petite ou moyenne entreprise n'exploitant pas plus de vingt-trois véhicules routiers, ces plafonds peuvent être relevés à une valeur annuelle moyenne estimée à moins de 2 000 000 euros ou à une fourniture annuelle de moins de 600 000 kilomètres de services publics de transport de voyageurs.

« 4 bis. Sauf interdiction en vertu du droit national, l'autorité compétente **peut décider d'attribuer directement** des contrats de service public relatifs à des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer :

« a) **Lorsqu'elle considère que l'attribution directe est justifiée par les caractéristiques structurelles et géographiques pertinentes du marché et du réseau concernés**, et notamment leur taille, les caractéristiques de la demande, la complexité du réseau, son isolement technique et géographique et les services couverts par le contrat ; et

« b) **Lorsqu'un tel contrat aurait pour effet d'améliorer la qualité des services ou le rapport coût-efficacité, ou les deux, par rapport au précédent contrat de service public attribué. (...)**

« 4 *ter*. Sauf interdiction en vertu du droit national, l'autorité compétente **peut décider d'attribuer directement** des contrats de service public relatifs à des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer **lorsqu'ils portent uniquement sur les services de transport ferroviaire de voyageurs par un opérateur qui gère simultanément la totalité ou la majeure partie de l'infrastructure ferroviaire sur laquelle les services sont fournis**, lorsque cette infrastructure ferroviaire est exclue de l'application des articles 7, 7 *bis*, 7 *ter*, 7 *quater*, 7 *quinquies*, 8 et 13 ainsi que du chapitre IV de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil, conformément à l'article 2, paragraphe 3, point a) ou b), de ladite directive. (...)

« 5. **En cas d'interruption des services ou de risque imminent d'apparition d'une telle situation, l'autorité compétente peut prendre des mesures d'urgence.**

« **Les mesures d'urgence prennent la forme d'une attribution directe ou d'un accord formel de prorogation d'un contrat de service public** ou de l'exigence de l'exécution de certaines obligations de service public. L'opérateur de service public a le droit de former un recours contre la décision lui imposant l'exécution de certaines obligations de service public. La période pour laquelle un contrat est, au titre de mesures d'urgence, attribué, prorogé ou imposé ne dépasse pas une durée de deux ans.

« 6. Sauf interdiction en vertu du droit national, les autorités compétentes peuvent décider d'attribuer directement 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. Par dérogation à l'article 4, paragraphe 3, la durée de tels contrats ne dépasse pas dix ans, sauf lorsque l'article 4, paragraphe 4, s'applique.

« 6 *bis*. Les autorités compétentes peuvent, pour accroître la concurrence entre entreprises ferroviaires, décider que les contrats relatifs à des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer couvrant les différentes parties d'un même réseau ou ensemble de lignes doivent être attribués à des entreprises ferroviaires différentes. À cette fin, les autorités compétentes peuvent décider, avant de lancer la procédure de mise en concurrence, de limiter le nombre de contrats pouvant être attribués à une même entreprise ferroviaire.

« 7. Les États membres prennent les mesures nécessaires pour que les décisions prises en application des paragraphes 2 à 6 puissent être réexaminées efficacement et rapidement, sur demande de toute personne ayant ou ayant eu intérêt à obtenir un contrat particulier et ayant été lésée par une infraction alléguée ou risquant de l'être, au motif que lesdites décisions sont contraires au droit communautaire ou aux règles nationales d'exécution de celui-ci.

« **Dans les cas visés aux paragraphes 4 *bis* et 4 *ter*, ces mesures comportent la possibilité de demander que la décision motivée prise par l'autorité compétente fasse l'objet d'une évaluation par un organisme indépendant désigné par l'État membre concerné. (...)** »

L'adoption de cet amendement par la commission a permis, par voie de conséquence, de supprimer le quatrième alinéa (3°) et le septième alinéa (6°) de l'article 3 qui prévoyaient une habilitation à traiter de ces questions par voie d'ordonnance.

*

* *

La commission examine l'amendement CD177 du Gouvernement, qui fait l'objet du sous-amendement CD189 de M. Bertrand Pancher.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Cet amendement a pour objet de définir les règles applicables après l'échéance des droits exclusifs attribués à SNCF Mobilités. D'autres amendements portent spécifiquement sur les TER, les TET et les services en Île-de-France.

Dans sa première partie, l'amendement détermine les modalités d'attribution des contrats de service public qui s'appliquent de manière uniforme à toutes les autorités organisatrices. Il s'agit de préciser les modalités de mise en œuvre des dispositions prévues dans le règlement OSP en affirmant le principe général de mise en concurrence des contrats de service public, tout en déterminant des régimes d'exception à ce principe.

Comme je l'ai indiqué lors de la concertation en réponse à la demande des organisations syndicales et des régions, le Gouvernement souhaite offrir aux autorités organisatrices toutes les souplesses permises par le cadre européen. Il paraît essentiel que les autorités puissent, en fonction de leur situation, faire usage des dérogations qui sont prévues par le règlement OSP pour attribuer des contrats de gré à gré, sous réserve de respecter les conditions exigées par le règlement.

Par ailleurs, l'article additionnel ainsi proposé désigne l'ARAFER comme l'organisme indépendant chargé d'évaluer, sur la demande d'un tiers intéressé, les décisions d'attribution directe des autorités organisatrices en application de certaines de ces dérogations.

Dans un deuxième volet, cet amendement traite de la transmission aux autorités organisatrices des informations nécessaires pour assurer une ouverture à la concurrence réussie des services conventionnés. Ces deux sujets distincts ont été regroupés par les services de votre assemblée.

Les autorités organisatrices doivent bénéficier de toutes les informations nécessaires de la part de l'opérateur sortant et des gestionnaires d'infrastructures et d'installation de services, afin d'élaborer leur cahier des charges et de permettre aux entreprises ferroviaires candidates de formuler une offre.

Cet impératif doit néanmoins prendre en compte la légitime protection du secret industriel ou commercial de l'ensemble des opérateurs, y compris l'opérateur historique, ou du gestionnaire du réseau. L'amendement rappelle ainsi la responsabilité de l'autorité organisatrice en matière de protection des données.

Enfin, l'amendement renvoie la détermination de ses modalités d'application à un décret. Cet acte réglementaire, qui sera pris après avis du régulateur, sera préparé en concertation avec l'ensemble des acteurs du secteur. Il

devra notamment inclure la liste des informations transmises pour les seuls besoins de l'autorité organisatrice, et la liste des informations qui sont destinées à être portées à la connaissance des candidats à la procédure de mise en concurrence, les conditions et les délais de transmission de ces informations, ainsi que les obligations de protection des informations protégées par la loi.

M. Bertrand Pancher. Mon sous-amendement CD189 est de précision.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Le décret prévu dans l'amendement du Gouvernement a un champ d'application qui dépasse la simple définition de la liste des données à fournir. Votre sous-amendement ferait perdre une partie du champ ainsi couvert ; je vous suggère de le retirer pour y retravailler en vue de la séance.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis sur le sous-amendement CD189.

Avis favorable sur l'amendement CD177 du Gouvernement, qui préserve les dérogations permises par le droit européen et consacre l'ARAFER comme l'instance d'appréciation de ces dérogations sur demande d'un tiers.

Plusieurs options étaient ouvertes pour donner aux autorités organisatrices des transports toutes les informations nécessaires à l'élaboration du cahier des charges. Le décret en Conseil d'État après consultation de l'ARAFER satisfait ces obligations, avec un mécanisme qui nous paraît relativement aisé d'application.

Le sous-amendement CD189 est retiré.

La commission adopte l'amendement CD177.

Article 2 quinquies (nouveau)

(articles L. 2121-17 à L. 2121-26 [nouveaux] du code des transports)

Conséquences, pour les salariés, du changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs

La commission a adopté un amendement du Gouvernement visant à créer, dans le code des transports, en complément des articles L. 2121-13 à L. 2121-16 introduits par l'article 2 *quater* du projet de loi, une série d'articles relatifs au changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs (nouveaux articles L. 2121-17 à L. 2121-26).

I. LES PRINCIPES POSÉS PAR LES DISPOSITIONS LÉGISLATIVES PROPOSÉES

L'article L. 2121-17 dispose que, lorsque survient un changement d'attributaire d'un contrat de service public portant sur « *un service ou une partie de service de transport ferroviaire* », les contrats de travail en cours depuis au

moins six mois des salariés « *concourant à l'exploitation et à la continuité du service public concerné* » sont transférés au nouvel employeur. La procédure de transfert est définie à l'article L. 2121-18, le mode de calcul du nombre de salariés concernés est défini à l'article L. 2121-19, et des obligations d'information individuelle des salariés sont posées par l'article L. 2121-21.

L'article L. 2121-22 dispose que les salariés concernés par un tel transfert demeurent sous le régime des conventions et accords collectifs qui leur étaient applicables chez leur ancien employeur. En particulier, les articles L. 2121-23, L. 2121-24 et L. 2121-25 disposent que les salariés de SNCF Mobilités dont le contrat de travail se poursuit auprès d'un nouvel attributaire bénéficiaire des garanties suivantes :

– un niveau de rémunération au moins égal au montant annuel, net de cotisations, correspondant à l'ensemble des éléments de rémunération (y compris les primes) versés lors des douze derniers mois, hors éléments exceptionnels ;

– la poursuite de l'application à ces salariés des dispositions du statut relatives à la rémunération et aux conditions de classement en position, des dispositions à caractère réglementaire et des « *usages propres au groupe public ferroviaire* » ayant le même objet ;

– la garantie d'emploi « *selon les motifs prévus* » par le statut des cheminots, aussi longtemps que le contrat de travail continue de se situer dans le périmètre couvert par la convention collective nationale de la branche ferroviaire ;

– le régime spécial de sécurité sociale, pour les salariés qui étaient « au statut » et pour leurs ayants droit, le nouvel employeur devant s'acquitter des cotisations correspondantes.

La garantie de rémunération dont bénéficient les autres salariés est la garantie de droit commun, définie par l'article L. 2261-13 du code du travail.

II. L'OBLIGATION D'ÉLABORER UN ACCORD DE BRANCHE POUR DÉFINIR LES MODALITÉS DE TRANSFERT DES SALARIÉS

L'article L. 2121-20 dispose qu'un accord de branche – ou bien, faute d'accord conclu dans les six mois suivant la publication de la loi, un décret en Conseil d'État – devra fixer les modalités et critères de désignation des salariés dont le contrat de travail se poursuit auprès du nouvel employeur, les conditions dans lesquelles il est fait appel prioritairement au volontariat, la procédure d'établissement de la liste des salariés concernés et la procédure d'information individuelle des salariés par le cédant.

D'autre part, l'article L. 2121-26 prévoit qu'un accord de branche, qui devra être conclu au plus tard dix-huit mois après la publication de la loi, peut

ajouter des garanties autres que celles prévues aux articles L. 2121-22 à L. 2121-25.

D'autres dispositions devront être complétées par des textes réglementaires d'application.

L'adoption de cet amendement par la commission a permis, par voie de conséquence, de supprimer le cinquième alinéa (4°) de l'article 3 qui prévoyait une habilitation à traiter de ces questions par voie d'ordonnance.

*

* *

La commission examine l'amendement CD174 du Gouvernement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je veux souligner l'importance de cet amendement, fruit d'un travail approfondi avec les partenaires sociaux dans le cadre des séances de concertation et de négociation. Il vise à la fois à assurer la continuité du service public en organisant la poursuite des contrats de travail des personnels affectés à l'exploitation des lignes, et à maintenir un haut niveau de protection pour les salariés concernés.

Un dispositif spécifique est créé dans le code des transports. Cette spécificité est nécessaire : les salariés de SNCF Mobilités ne sont pas systématiquement affectés à une ligne ou un service en particulier, contrairement à ce qui existe notamment dans le domaine du transport urbain. De surcroît, les salariés de SNCF Mobilités, et qui plus est les salariés au statut, bénéficient de droits qui n'existent pas dans les autres entreprises. Je pense, par exemple, au régime de retraite.

Le dispositif proposé dans l'amendement organise dans un premier temps les modalités du transfert, notamment l'évaluation des effectifs concernés. Il prévoit la communication d'informations auprès des salariés, ainsi qu'un accompagnement individuel et collectif qui sera mis en place tout au long de la procédure, selon des modalités prévues par décret, après consultation des partenaires sociaux.

Le volume des effectifs sera défini par l'opérateur sortant au regard des exigences liées à l'exploitation du service. Il est précisé que les personnels de la surveillance générale « SUGE », le service de sécurité interne de la SNCF, et ceux affectés aux opérations de maintenance lourde sont exclus du champ du transfert. L'identification chiffrée des effectifs transférés, répartis par catégories d'emplois, sera déterminée au jour de l'avis d'appel à concurrence, sur la base des règles fixées par un décret en Conseil d'État. Les personnels transférés seront nominativement désignés au regard de critères clairs et objectifs définis par un accord de branche ou, à défaut, par un décret en Conseil d'État. Dans plusieurs branches professionnelles, ces critères sont en effet définis par accord de branche, c'est donc l'option privilégiée. L'amendement fixe néanmoins quelques règles : le

transfert se fera prioritairement sur la base du volontariat. Certains critères sont également prévus au niveau de la loi, tel que le taux d'affectation au service concerné, le lieu d'affectation et l'ancienneté dans le service.

Outre les critères de désignation des salariés et les conditions de recours au volontariat, l'accord de branche devra fixer les délais et les modalités de désignation des salariés transférés, ainsi que les modalités d'information de ces derniers.

Dans un second temps, l'amendement fixe les garanties données au personnel transféré. Tous les personnels transférés, y compris ceux qui ne seraient pas employés par la SNCF lorsque la mise en concurrence des services conventionnés aura atteint son rythme de croisière, conserveront le maintien dans les conditions de droit commun des conventions et accords collectifs. Autrement dit, ces accords continueront de produire leurs effets jusqu'à l'entrée en vigueur du nouvel accord ou, à défaut, pendant une durée de quinze mois à compter de sa dénonciation.

Les personnels de la SNCF transférés conserveront le bénéfice de leur rémunération nette des douze derniers mois, ainsi que le maintien de la structure de rémunération dans les conditions applicables aux accords collectifs. Les personnels employés par d'autres entreprises que la SNCF bénéficieront du maintien de leur rémunération dans les conditions prévues par le code du travail. Nous sommes obligés de distinguer le net et le brut, l'écart entre les deux n'étant pas le même à la SNCF et dans les autres entreprises.

Enfin et surtout, les salariés au statut employés par la SNCF conserveront la garantie de l'emploi sans limite de durée. Cette garantie ne sera pas seulement applicable lors du transfert de leur contrat vers un nouvel opérateur, mais tout au long de leur carrière tant qu'ils resteront employés au sein de la branche ferroviaire. De même, les salariés au statut conserveront le bénéfice de leur affiliation au régime spécial de retraite, dans les mêmes conditions. D'autres garanties seront également maintenues par voie conventionnelle pour les salariés précédemment employés par la SNCF – je pense notamment aux facilités de circulation, au logement et à l'accès à la médecine de soins par des spécialistes.

C'est donc une réelle portabilité des droits qui est organisée par cet amendement, à l'occasion des transferts, mais aussi – pour revenir au débat sur l'évolution des modalités de recrutement dans le secteur – afin de permettre aux salariés de passer d'une entreprise à l'autre, en cas de gain de contrats par un autre opérateur, ou à leur initiative, dans le cadre d'une mobilité choisie.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis favorable à cet amendement important, qui apporte un certain nombre de garanties sociales : sur la rémunération, sur la garantie de l'emploi pendant toute la carrière dès lors que le cheminot reste actif dans la branche ferroviaire, sur l'affiliation au régime des

retraites et sur un certain nombre d'avantages ou de modalités connexes (facilités de circulation, logement, accès aux différents centres médico-sociaux).

Il répond aussi à la demande forte de faire prioritairement appel au volontariat et de dimensionner les effectifs de la façon la plus juste possible. Nous avons discuté du taux d'affectation, de l'ancienneté et du lieu géographique, et je crois que cet amendement parvient ici à un équilibre.

M. Charles de Courson. Je découvre votre amendement, madame la ministre. Si l'on compare le régime qu'il prévoit au droit commun des salariés du privé, il est plus avantageux...

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je vous le confirme.

M. Hubert Wulfranc. Cela le perturbe... (*Sourires.*)

M. Charles de Courson. En droit commun, lors d'un transfert suite à un appel d'offres, l'entreprise qui l'emporte doit réembaucher la totalité des salariés, et il n'y a pas de choix possible : tous ceux qui sont majoritairement dans l'activité transférée doivent suivre. Or vous proposez le principe du volontariat. Il est vrai que si personne n'accepte d'aller travailler pour un autre opérateur qui remporte le marché, il sera procédé à une désignation en fonction de catégories définies préalablement. C'est beaucoup plus favorable que le droit commun.

Mais si, par exemple dix ans plus tard, à l'occasion d'un nouvel appel d'offres, l'entreprise qui avait gagné le marché le perd, est-il prévu un droit au retour ? Peut-on revenir à SNCF Mobilités ? Il peut se passer beaucoup de choses, y compris des faillites, et tel que l'amendement est rédigé, j'ai cru comprendre que les cheminots avaient la sécurité de l'emploi, à la différence des autres salariés de l'entreprise qui aurait remporté l'appel d'offres.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Nous sommes dans le cas de contrats signés par des régions, et s'agissant d'un service public, il ne peut y avoir de discontinuité. Ce sont des contrats signés par de grandes entreprises, et en application du principe de continuité du service public, à supposer que l'entreprise bénéficiaire du contrat soit en difficulté, il appartient à l'autorité délégante de reprendre à son compte l'exploitation du service le temps de désigner un nouvel opérateur. L'hypothèse d'une discontinuité de service n'est pas possible dans le cas d'une délégation de service public.

Je confirme que ces dispositions sont plus favorables que le droit commun, mais cela se justifie du fait que les salariés, dans l'organisation de la SNCF, peuvent être affectés à plusieurs lignes : un conducteur qui habite Amiens peut conduire sur les lignes Amiens-Paris, Paris-Caen, Caen-Alençon ; en cas de transfert du contrat, il pourrait être concerné par le transfert de la ligne Caen-Alençon. Il peut y avoir des salariés à temps partiel sur ces lignes, c'est un motif de complexité supplémentaire qui doit être pris en compte. C'est la raison pour

laquelle nous avons prévu une étape de volontariat dans la désignation des salariés.

Je ne l'ai pas précisé, mais il reste un point en cours de négociation avec les partenaires sociaux : que se passe-t-il si le nombre de salariés volontaires n'est pas suffisant, et si un salarié désigné en application des critères refuse son transfert ? En droit commun, lorsque l'article L.1224-1 s'applique, l'entreprise qui reprend le marché reprend l'ensemble des contrats de travail. Et si un salarié ne veut pas être employé par le nouveau titulaire du contrat, il est licencié. Il s'agit d'un sujet sensible qui continue de faire l'objet de discussions avec les partenaires sociaux. Nous y reviendrons en séance publique.

M. Charles de Courson. Donc l'amendement ne dit rien sur ce point.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Effectivement, et il reste en cours de discussion.

M. Jean-Marie Sermier. Nous regrettons une nouvelle fois que ces propositions n'aient pas figuré dans le projet de loi initial. Vous avez précisé que ces amendements avaient été décidés à l'issue d'une négociation avec les partenaires sociaux. L'ensemble des centrales syndicales sont-elles favorables à cet amendement ? Et sinon, lesquelles le sont ?

M. Loïc Prud'homme. Je voudrais revenir sur la question de la continuité dans les cas de délégation de service public. On peut imaginer des salariés transférés vers un opérateur qui avait la charge d'une délégation de service public dans une région, et que celle-ci n'étant plus rentable, elle soit abandonnée. Que deviendront les salariés sur cette ligne abandonnée ? Bénéficieront-ils d'une garantie de pérennité de l'emploi ?

Et quel pourrait être le sort des salariés reclassés ? Aujourd'hui, dans une entreprise ferroviaire, si un salarié ne peut plus assumer une activité pour raisons de santé, parce que le travail est parfois pénible, des possibilités de reclassement sont assurées par l'entreprise ferroviaire. Que se passera-t-il avec un opérateur dont la seule activité sera de faire rouler du matériel ? Comment pourra-t-il reclasser du personnel roulant sur d'autres postes ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. J'ai bien indiqué qu'il s'agissait d'assurer une portabilité des droits essentiels liés au statut, ce qui permettra aux salariés de choisir leur parcours professionnel, le cas échéant en revenant dans le groupe public ferroviaire, ou en allant chez un opérateur.

Les cas que vous mentionnez relèvent de dispositions qui doivent être définies au niveau de la branche et dans le cadre d'accords d'entreprise. Ils font partie des discussions en cours.

S'agissant de la position des organisations syndicales, deux organisations syndicales sont opposées à l'ouverture à la concurrence – je le dis en toute

transparence car elles ne s'en cachent pas. Nous continuons à échanger sur ces différents sujets, mais elles ne peuvent être favorables à des dispositions qui précisent les conséquences de l'ouverture à la concurrence. Il s'agit de sujets très sensibles sur lesquels les salariés demandent des précisions, notamment sur la manière dont les choses vont se passer. D'autres organisations syndicales, sans être forcément favorables à l'ouverture à la concurrence, font le choix d'écouter les salariés et de se faire leur porte-parole. Elles proposent donc un certain nombre de dispositions. Le mécanisme d'information des salariés tout au long des procédures d'appel d'offres, et le principe consistant à privilégier le volontariat, sont tous deux issus des discussions avec les organisations syndicales qui n'ont pas une position de principe hostile à l'ouverture à la concurrence.

M. Sébastien Jumel. Je ne suis pas sûr que les précautions prévues dans l'amendement que nous découvrons soient aussi exorbitantes que vous le dites du droit commun. En droit commun, si la continuité des contrats de travail s'applique, si jamais le nouvel attributaire de l'appel d'offres ou de la délégation de service public modifie une clause substantielle du contrat de travail – salaire, temps de travail, ou localisation de la mission –, on peut considérer que le motif de licenciement n'est pas étayé en droit.

Or rien ne garantit, dans le cas que vous évoquiez où un salarié travaille sur plusieurs lignes faisant appel à plusieurs opérateurs, que ces clauses substantielles du contrat de travail soient garanties. Dans ces conditions, les précautions que vous prenez ne sont pas exorbitantes du droit commun. On a trop eu tendance, dans cette réforme, à répéter ou à sous-entendre que les cheminots seraient particulièrement privilégiés. Or leurs conditions de travail et les sujétions de service sont une réalité.

M. Loïc Prud'homme. Vous parlez d'assurer la portabilité des droits. Mais qui assurera cette portabilité dans la durée : l'entreprise ferroviaire initiale, ou l'État ? Qui prendra en charge le fameux « sac à dos social » dont vous nous parlez sur toutes les ondes depuis quelques jours ?

M. Charles de Courson. La réponse aux questions posées par nos collègues se trouve dans l'amendement, puisqu'il prévoit : « Les salariés précédemment employés par SNCF Mobilités et régis par le statut... conservent le bénéfice de la garantie d'emploi selon les motifs prévus par ce même statut ». C'est donc un dispositif très avantageux, madame la ministre, par rapport au droit commun, puisque l'on maintient la garantie de l'emploi : cela signifie même qu'il y a un droit de retour en cas de contraction de personnel. Confirmez-vous mon interprétation de cet alinéa ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je confirme que la garantie de l'emploi est maintenue dans les conditions du statut. Effectivement, nous n'avons pas envisagé de faillite des opérateurs dans la mesure où la continuité doit être assurée dans le cadre des contrats de service public. Si, après avoir été transféré chez un opérateur, le salarié souhaite poursuivre sa carrière

chez un autre opérateur ou au sein de la SNCF, l'objectif est que tout se fasse dans la continuité en termes de régime de retraites et de garantie de l'emploi – étant entendu qu'au moment de son transfert, sa rémunération au cours des douze derniers mois est maintenue : non seulement le salaire, mais aussi des primes qui constituent une part importante de la rémunération pour certaines catégories de cheminots.

Je pense en effet qu'il est légitime de prévoir des dispositions particulières, car nous ne sommes pas dans le cadre du transport urbain de Lille, Lyon ou Rennes, où les salariés sont dédiés à cette activité. Il semble légitime de prévoir un dispositif *ad hoc*, tel qu'il est organisé par l'amendement et les textes d'application auquel il renvoie. Les garanties offertes aux cheminots qui pourront être transférés me semblent de très haut niveau.

La commission adopte l'amendement.

Article 2 sexies (nouveau)

Calendrier d'ouverture à la concurrence pour les services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par l'État

La commission a adopté un amendement du Gouvernement qui fixe le calendrier de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires d'intérêt national, c'est-à-dire des services faisant l'objet de conventions entre l'État et SNCF Mobilités (trains d'équilibre du territoire – TET), en distinguant deux périodes.

Entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023, l'État peut choisir entre fournir les services en régie, attribuer des contrats directement à SNCF Mobilités, ou attribuer des contrats après publicité et mise en concurrence préalables.

Les conventions conclues entre l'État et SNCF Mobilités (qu'elles aient été signées avant ou après le 3 décembre 2019) se poursuivent jusqu'à l'échéance prévue par ces conventions mais pour une durée qui ne peut pas dépasser dix ans.

A contrario, au-delà du 24 décembre 2023, l'État n'aura plus que deux options : fournir ces services en régie ou attribuer des contrats après mise en concurrence. Toutefois, l'article 2 *quater* du projet de loi, également issu d'un amendement du Gouvernement, donne la possibilité à l'État comme aux autres AOT d'invoquer les dérogations prévues par le règlement OSP lorsqu'il souhaite procéder à une attribution directe (nouvel article L. 2121-15 du code des transports).

Comme l'article 2 *bis* le précise pour la région Île-de-France, l'article 2 *sexies* dispose que SNCF Mobilités a droit à une indemnisation si l'État décide de remettre en cause la durée ou le périmètre d'une convention déjà conclue, mais que la seule application du calendrier fixé par la loi n'ouvre droit à aucune indemnité.

*

* *

La commission examine l'amendement CD171 du Gouvernement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Cet amendement traduit, pour l'État, les dispositions symétriques de celles prévues pour les régions en ce qui concerne le calendrier d'ouverture à la concurrence. Il pose d'abord le principe de la poursuite des conventions qui ont été conclues avec SNCF Mobilités avant le 24 décembre 2023 ; il prévoit également la possibilité pour l'État de mettre en concurrence les services de tout ou partie des trains d'équilibre du territoire entre décembre 2019 et décembre 2023. À compter du 25 décembre 2023, en revanche, la mise en concurrence sera la règle. Le calendrier est le même que pour les régions.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis favorable, en cohérence avec les discussions que nous avons menées avec l'association Régions de France et différents présidents de région sur ces sujets. Les conventions avec SNCF Mobilités arrivent à échéance de façon successive jusqu'en 2024.

La commission adopte l'amendement.

Article 2 septies (nouveau)

Calendrier d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés par les régions

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Les services ferroviaires d'intérêt régional sont régis par les articles L. 2121-3 à L. 2121-8-1 du code des transports. La région peut, en tant qu'AOT, organiser des services de transport ferroviaire de voyageurs et des services de transport routier en substitution de ces services ferroviaires (article L. 2121-3). L'article L. 2121-4 impose à chaque région de signer une convention avec SNCF Mobilités pour fixer les conditions d'exploitation et de financement de ces services ferroviaires « TER ».

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement présenté par le Gouvernement, qui prévoit que l'article L. 2121-4 – qui consacre le monopole de SNCF Mobilités pour les services de TER – sera abrogé à compter du 25 décembre 2023. Par conséquent, à partir de cette date, l'ouverture à la concurrence deviendra la règle. Toutefois, l'article 2 *quater* du projet de loi, également issu d'un amendement du Gouvernement, donne la possibilité à chaque région d'invoquer les dérogations

prévues par le règlement OSP lorsqu'elle souhaite procéder à une attribution directe (nouvel article L. 2121-15 du code des transports).

Les conventions conclues entre des régions et SNCF Mobilités avant le 25 décembre 2023 se poursuivront jusqu'à leur terme, à condition que la durée ne dépasse pas dix ans.

Jusqu'au 25 décembre 2023, c'est le conventionnement avec SNCF Mobilités qui demeure le principe, mais l'article 2 *septies* créé par l'adoption de cet amendement introduit une dérogation à cette règle pour la période allant du 3 décembre 2019 au 25 décembre 2023 : pendant cette période, chaque région aura le choix entre fournir de nouveaux services en régie, attribuer des contrats à un opérateur « interne » (entité juridiquement distincte de la région mais sur laquelle la région exerce un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services), attribuer des contrats directement à SNCF Mobilités sans appel d'offres, ou bien attribuer des contrats après publicité et mise en concurrence préalables.

Comme l'article 2 *bis* (pour le STIF) et l'article 2 *sexies* (pour l'État), l'article 2 *septies* dispose que SNCF Mobilités a droit à une indemnisation si la région décide de remettre en cause la durée ou le périmètre d'une convention déjà conclue, mais que la seule application du calendrier fixé par la loi n'ouvre droit à aucune indemnité.

*

* *

La commission examine l'amendement CD169 du Gouvernement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Cet amendement, que j'ai déjà eu l'occasion d'évoquer, détermine les dates d'ouverture à la concurrence pour les trains express régionaux, dans une démarche d'ouverture progressive à la concurrence. Le dispositif permet de répondre à la demande des régions qui souhaitent choisir dès décembre 2019 – comme les textes européens le prévoient – de mettre en concurrence, ou bien d'attribuer directement jusqu'en décembre 2023. Les régions auront à leur main le rythme de l'ouverture à la concurrence.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis favorable.

M. Sébastien Jumel. Je mesure que la fatigue est en train de gagner du terrain... Au moment où le Gouvernement, en étroite relation avec le Président de l'Assemblée nationale, réfléchit à la possibilité d'affaiblir la capacité du Parlement à amender, je note avec surprise qu'il abuse lui-même de cette capacité. Cela en dit long sur la conception que vous avez de la démocratie parlementaire. Je n'ai pas une aussi longue expérience du travail parlementaire que notre collègue M. Charles de Courson, mais un texte autant amendé par le Gouvernement, cela s'est très rarement vu !

M. Charles de Courson. Madame la ministre, pourriez-vous nous expliquer le IV de votre amendement, où il est prévu que l'application des dispositions résultant du présent article relatives aux conditions de poursuite et de terminaison des droits exclusifs attribués à SNCF Mobilités ne donne lieu au versement d'aucune indemnité ? On retrouve cet alinéa dans plusieurs de vos amendements. Êtes-vous sûre qu'un tel dispositif soit conforme au principe constitutionnel du droit de propriété ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Nous avons repris une disposition de la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, pour un autre grand opérateur. C'est la transposition des nouvelles dispositions européennes et nationales en vigueur lorsque l'on est amené à mettre fin au monopole d'un opérateur qui en a bénéficié sans durée limitée. La fin d'un monopole ne donne pas lieu au versement d'une indemnité à celui qui en bénéficiait.

M. Charles de Courson. Nous avons connu de nombreux cas dans lesquels il a fallu indemniser... Quand nous avons mis fin aux monopoles de professions libérales, nous y avons été contraints à la suite d'une série de recours au Conseil constitutionnel.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Quand nous avons mis fin au monopole de La Poste, nous ne l'avons pas indemnisée au fur et à mesure que l'on ouvrait le marché du colis, puis de la lettre de vingt grammes. D'autres monopoles ont été supprimés dans le secteur du gaz et de l'électricité, sans donner lieu à versement d'indemnités de la part de l'État. Mais nous pourrions vous fournir les éléments...

M. Charles de Courson. Dans les cas que vous citez, les entreprises étaient propriété de l'État ; elles n'allaient pas l'attaquer...

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Et c'est aussi le cas présentement.

La commission adopte l'amendement.

Article 3

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer les services publics conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs et transposer le « règlement OSP » modifié par le quatrième « paquet ferroviaire »

I. LE RÈGLEMENT N° 1370/2007 DU 23 OCTOBRE 2007 MODIFIÉ PAR LE QUATRIÈME « PAQUET »

Le quatrième « paquet ferroviaire » européen comprend un règlement n° 2016/2338 du 14 décembre 2016 ⁽¹⁾ dont l'objet est d'apporter d'importantes modifications à un règlement antérieur : le « règlement OSP » (« obligations de service public ») du 23 octobre 2007 ⁽²⁾.

Le règlement de 2007 a défini les conditions dans lesquelles les autorités publiques, lorsqu'elles imposent des obligations de service public ou qu'elles en confient l'exécution à une entreprise dans le domaine des transports publics de voyageurs, octroient une compensation aux opérateurs du service public en contrepartie des coûts supportés et/ou leur accordent des droits exclusifs en contrepartie de l'exécution des obligations de service public. Ce règlement s'applique aussi bien au transport ferroviaire qu'au transport routier de voyageurs ; les modifications apportées à ce texte dans le cadre du quatrième « paquet » ne portent, toutefois, que sur les règles applicables au transport **ferroviaire** (mais exclut expressément de leur champ les métros et les tramways).

Les définitions qu'avait posées le règlement de 2007 sont conservées :

- les « **transports publics de voyageurs** » sont les services de transport de voyageurs d'intérêt économique général offerts au public sans discrimination et en permanence ;

- une « **autorité compétente** » est toute autorité publique ou groupement d'autorités publiques qui, dans un État membre, a la faculté d'intervenir dans ces transports dans une zone géographique donnée ⁽³⁾ ;

- une « **obligation de service public** » est une exigence définie par une autorité compétente en vue de garantir des services d'intérêt général de transport de voyageurs **qu'un opérateur, s'il considérait son propre intérêt commercial, n'assumerait pas** du tout, ou n'assumerait pas dans la même mesure ou dans les mêmes conditions, sans contrepartie ;

(1) Règlement (UE) 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer.

(2) Règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil.

(3) Il s'agit, dans le cas de la France, des autorités organisatrices de transport (AOT).

● un « **contrat de service public** » est un acte juridiquement contraignant manifestant l'accord entre une autorité compétente et un opérateur en vue de confier à celui-ci la gestion et l'exploitation des services publics de transport de voyageurs soumis aux obligations de service public ;

● l' « **attribution directe** » est l'attribution d'un contrat de service public à un opérateur donné en l'absence de toute procédure de mise en concurrence préalable.

Les principales dispositions du règlement modifié sont les suivantes :

Lorsqu'une autorité compétente définit les spécifications des OSP, cela inclut « *la possibilité de regrouper des services couvrant leurs coûts et des services ne couvrant pas leurs coûts* ». Les spécifications ainsi fixées et la compensation financière correspondante doivent permettre à la fois :

– d'atteindre les objectifs de la politique publique en matière de transports « d'une manière efficace au regard des coûts »,

– et de soutenir financièrement la fourniture de services publics de transport de voyageurs conformément aux exigences de long terme fixées dans ladite politique.

L'article 4 du règlement, qui établit une liste de ce que doit obligatoirement comporter un contrat de service public, et qui limite à 15 ans la durée maximale d'un contrat portant sur des services ferroviaires ⁽¹⁾, est complété par une disposition imposant aux opérateurs de services publics de se conformer « *aux obligations applicables en matière de droit social et de droit du travail établies par le droit de l'Union [européenne], le droit national ou les conventions collectives* ». Il est également précisé que lorsque les autorités compétentes exigent de ces opérateurs le respect de normes sociales ou établissent des critères sociaux et qualitatifs, ces normes et critères doivent figurer dans les documents de mise en concurrence et dans les contrats, l'ensemble de ces documents devant également contenir, « *lorsque c'est pertinent* », **des informations sur les droits et obligations ayant trait au transfert du personnel recruté par le précédent opérateur.**

Enfin, l'article 4 impose :

– **que l'opérateur fournisse** à l'autorité compétente **les informations** essentielles pour l'attribution des contrats de service public, tout en garantissant « la protection légitime des informations commerciales confidentielles »,

– **que les autorités compétentes** mettent à la disposition de toutes les parties intéressées des informations utiles pour préparer une offre dans le cadre

(1) La durée d'un contrat peut toutefois être allongée dans plusieurs cas, par exemple si l'opérateur fournit des actifs à la fois « significatifs au regard de l'ensemble des actifs nécessaires à la fourniture des services » qui font l'objet du contrat et « principalement liés aux services de transport (...) objets de ce contrat ».

d'une procédure de mise en concurrence, ces informations portant « *notamment sur le nombre de voyageurs, les tarifs, les coûts et les recettes liés au service public (...) couvert par la procédure de mise en concurrence, et des précisions sur les spécifications de l'infrastructure pertinentes pour l'exploitation de véhicules ou du matériel roulant requis* », pour permettre aux parties intéressées « *de préparer des plans d'exploitation bien étayés* »,

– et que les gestionnaires d'infrastructure assistent les autorités compétentes pour la fourniture des informations pertinentes sur l'infrastructure concernée.

L'article 5 définit des cas dans lesquels les contrats de service public peuvent faire l'objet d'une attribution directe (sans mise en concurrence préalable) ou dans lesquels l'autorité compétente peut décider de fournir elle-même les services concernés. Il est précisé que le droit national peut être plus restrictif que ces dispositions du règlement et admettre donc moins de cas dérogatoires que celui-ci. **Parmi les cas prévus par cet article** (qui correspondent à des cas où l'attribution directe restera autorisée après l'ouverture à la concurrence), on peut citer :

– les contrats dont la valeur annuelle moyenne est estimée à moins de 7,5 millions d'euros ou qui ont pour objet la fourniture annuelle de moins de 500 000 kilomètres de services publics de transport ferroviaire de voyageurs ;

– les cas dans lesquels l'autorité compétente « *considère que l'attribution directe est justifiée par les caractéristiques structurelles et géographiques pertinentes du marché et du réseau concerné, et notamment leur taille, les caractéristiques de la demande, la complexité du réseau, son isolement technique et géographique et les services couverts par le contrat* » et lorsqu'un contrat attribué directement aurait pour effet d'améliorer la qualité des services et/ou le rapport coût-efficacité par rapport au précédent contrat de service public attribué.

Il convient de noter que la procédure d'attribution directe fait tout de même l'objet d'un encadrement strict, notamment pour exiger que le contrat ainsi attribué contienne des exigences de performances « *mesurables, transparentes et vérifiables* » (et assorties de sanctions) et des indicateurs de performance permettant à l'autorité compétente de réaliser des évaluations périodiques – celles-ci devant avoir lieu au moins tous les cinq ans. D'autre part, la durée d'un contrat attribué directement ne peut pas dépasser dix ans. Enfin, le règlement OSP soumet le mode de calcul des compensations à des règles plus strictes que celles applicables aux contrats conclus après mise en concurrence, pour garantir l'absence de surcompensation du coût des OSP.

Le calendrier d'entrée en vigueur progressive de l'article 5 est le suivant :

• l'article 5 s'applique aux services publics de transport ferroviaire de voyageurs à partir du 3 décembre 2019 ; jusqu'à cette date, les États membres doivent prendre des mesures pour se conformer progressivement à cet article ;

- les contrats attribués directement sur la base d'une « *procédure autre qu'une procédure de mise en concurrence équitable* » pendant la période **entre le 24 décembre 2017 et le 2 décembre 2019** peuvent se poursuivre jusqu'à leur date d'expiration, à condition que leur durée ne dépasse pas dix ans ; ces contrats ne pourront donc pas aller au-delà de décembre 2029 ;

- la durée des contrats **conclus par attribution directe entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023**, et qui seront donc encore en cours d'exécution au-delà de la fin de la période transitoire, ne peut pas dépasser dix ans (ils devront donc s'achever au plus tard en décembre 2033).

Pendant la période transitoire, l'attribution directe demeurera donc possible, mais les AOT auront le choix entre la mise en concurrence et l'attribution directe pour conclure de nouveaux contrats (à moins que le législateur national ne décide de supprimer ce choix et d'imposer la mise en concurrence dès la fin de 2019). À partir du 25 décembre 2023, le principe de la mise en concurrence s'imposera, sauf pour les cas dérogatoires limitativement énumérés par le règlement (et à moins que le législateur national ne restreigne cette liste de cas dérogatoires).

L'article 5 bis, créé par le règlement du 14 décembre 2016, **concerne le matériel roulant ferroviaire dans le cas où une procédure de mise en concurrence est lancée** : les autorités compétentes doivent évaluer s'il convient de prendre des mesures pour « *garantir un accès effectif et non discriminatoire à du matériel roulant adapté* ». Une liste non exhaustive de telles mesures est donnée : par exemple, l'autorité pourra acquérir elle-même du matériel pour le mettre à disposition de l'opérateur retenu, s'engager à reprendre le matériel au prix du marché à la fin du contrat, coopérer avec d'autres autorités compétentes afin de disposer d'un plus large parc de matériel roulant...

II. LE CHAMP DE L'HABILITATION PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI

En France, les **services publics conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs** comprennent les services « Transilien » en Île-de-France, les services « TER » dans les autres régions, et les trains d'équilibre du territoire (TET) dont l'autorité organisatrice est l'État. Actuellement, le conventionnement prend la forme de contrats liant respectivement chaque région à SNCF Mobilités, et l'État à SNCF Mobilités. Comme le rappelle l'ARAFER dans une étude publiée le 27 mars 2018, « *les services conventionnés ne constituent pas une catégorie homogène* », pour deux raisons : d'une part, depuis la réforme territoriale de 2015, les conventions TER relèvent de la responsabilité de douze AOT régionales, et d'autre part, chacun de ces services présente des caractéristiques particulières en termes de fréquentation, de taille du réseau, d'intensité de son utilisation...

Les dispositions du règlement du 14 décembre 2016 concernant les services conventionnés **seront directement applicables dès fin 2023**. Elles appellent néanmoins des mesures législatives et réglementaires d'adaptation du

droit français. En particulier, il est nécessaire de mettre fin au monopole légal de SNCF Mobilités d'ici le 3 décembre 2019, pour que les AOT puissent, dès le début de la période transitoire, exercer leur choix entre l'option « attribution directe » et l'option « mise en concurrence ».

L'habilitation demandée par le Gouvernement porte sur un grand nombre de sujets, car les objectifs visés vont bien au-delà des adaptations « techniques » du droit national aux dispositions du règlement : il s'agit d'assurer la continuité des services publics de transport ferroviaire, d'améliorer leur qualité, leur efficacité et leur performance, et d'assurer leur ouverture à la concurrence. La liste des huit thèmes à traiter par ordonnance inclut à la fois des dispositifs rendus directement nécessaires par le règlement européen (2°, 3°, 7° et 8°) et d'autres dispositifs qui lui sont moins directement liés, notamment le 1° (« *modifier l'organisation des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et définir les compétences respectives des différentes personnes publiques en la matière* »).

L'étude d'impact apporte les précisions suivantes :

- Le 1° implique de consacrer plus clairement, dans le code des transports, le rôle d'autorité organisatrice pour l'État, actuellement défini « *en creux* ». La mise en conformité de la loi en vigueur au règlement européen, à travers l'habilitation proposée aux 2°, 3°, 7° et 8° de l'article, nécessite notamment de définir les procédures d'attribution des contrats par les AOT, d'introduire dans le droit national une ou plusieurs des dérogations prévues par le règlement (ou de faire le choix de ne pas les introduire), et de désigner l'organisme indépendant qui sera chargé d'évaluer les décisions d'attribution directe au regard des critères et dérogations définies par le règlement ;

- Par ailleurs, il s'agira de fixer le cadre social et les modalités de transfert des salariés entre exploitants, notamment pour définir le contenu d'un « sac à dos social » expressément garanti aux salariés transférés (habilitation proposée au 4° de l'article). Les transferts entre exploitants pourront aussi concerner des biens et des installations nécessaires à l'exploitation du service mis en concurrence : là encore, des dispositions doivent être prises pour garantir un accès équitable pour les opérateurs (habilitation proposée au 5°). Enfin, l'habilitation formulée au 6° de l'article porte sur une question cruciale : celle de la fourniture aux AOT, par un opérateur sortant et par les autres acteurs, des informations nécessaires pour pouvoir mener une procédure d'attribution de contrats de service public.

III. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

En conséquence de l'introduction des articles 2 *bis* à 2 *septies*, la commission a adopté les amendements du Gouvernement supprimant les habilitations prévues aux deuxième, quatrième, cinquième, septième et huitième alinéas de l'article 3. Elle a également adopté deux modifications rédactionnelles.

*

* *

La commission examine l'amendement CD90 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Permettez-moi par avance de m'excuser de la frénésie qui risque de me gagner lorsque je devrai m'absenter à deux reprises pour interroger le Gouvernement dans l'hémicycle. L'amendement CD90 visant à supprimer l'article dans son ensemble, vous pourrez considérer que ceux qui tendent à en supprimer un alinéa sont défendus si jamais j'étais absent lors de leur appel.

Mme la présidente Barbara Pompili. Ce n'est guère orthodoxe, mais nous verrons le moment venu.

M. Hubert Wulfranc. Je vous remercie, c'est fort sympathique de votre part. L'amendement CD90, donc, vise à supprimer l'article 3 qui, selon nous, donne aux régions la liberté de déterminer l'opérateur attributaire des services ferroviaires d'intérêt régional, et autorise l'exécutif à définir les conditions dans lesquelles les contrats de travail des salariés nécessaires à l'exploitation et à la continuité du service public seront transférés au nouveau titulaire d'un contrat de service public, ainsi que les conséquences d'un refus du salarié et les garanties attachées à ce transfert. Nous estimons donc que cet amendement entraîne une rupture de cohérence dans le schéma d'organisation du transport ferroviaire à l'échelle des régions – ce qui rejoint nos préoccupations quant à l'avenir des lignes de desserte fine du maillage régional.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je rappelle que le principe de l'ouverture à la concurrence a été acté au niveau européen sous le précédent quinquennat et, surtout, que cette ouverture à la concurrence est demandée par les régions, qui souhaitent avoir le choix entre de nouveaux opérateurs proposant de nouveaux services et de nouvelles idées. L'expérience de nos voisins montre que loin de fragiliser les petites lignes que vous souhaitez défendre, l'ouverture à la concurrence a permis de les redynamiser, la fréquentation de certaines d'entre elles étant passée de quelques centaines à plus de dix mille voyageurs par jour. Avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis : c'est un sujet dont nous débattons depuis hier soir. L'ouverture à la concurrence doit donner aux régions la capacité, dans leur cahier des charges et au moyen d'appels d'offres, de choisir les entreprises ferroviaires opérant sur leur territoire. Quant aux modalités de transfert salarial, les garanties nécessaires ont été données par Mme la ministre dans l'amendement CD177 présenté hier.

M. Hubert Wulfranc. Je profite de la défense de cet amendement pour solliciter un éclairage sur les conditions de dépôt des amendements. Nous avons cru comprendre qu'étant donné le resserrement du calendrier, nous disposerions

d'un délai supplémentaire pour en déposer en vue de l'examen du projet de loi en séance publique, lundi prochain. Les services n'ont toutefois pas encore donné suite à nos interrogations. Qu'en est-il ?

Mme la présidente Barbara Pompili. En principe, le délai de dépôt est fixé à demain, jeudi 5 avril, à 17 heures, mais il sera très probablement reporté de vingt-quatre heures. Je rappelle que si le Gouvernement dépose des amendements au-delà de ce délai, les députés pourront déposer des sous-amendements sur ces amendements jusqu'à leur discussion en séance.

La commission rejette l'amendement CD90.

Suivant l'avis favorable du Gouvernement, elle adopte l'amendement rédactionnel CD35 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CD137 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement est l'occasion pour le groupe La France insoumise de réaffirmer son opposition à la logique d'ouverture à la concurrence. Nous sommes convaincus qu'un réseau ferroviaire est efficace s'il est opéré par une entreprise intégrée, car c'est à nos yeux la seule solution adaptée aux spécificités techniques du transport ferroviaire. À preuve, c'est sous ce régime d'entreprise intégrée qu'ont pu se produire les dernières innovations comme le TGV, rendu possible grâce à la proximité et la coopération entre les spécialités rail et matériel roulant. Quelles innovations l'entreprise saucissonnée a-t-elle produites depuis la réforme de 1997 ? Aucune, à mon sens.

C'est l'occasion de détailler l'exemple allemand, si souvent érigé en modèle en matière ferroviaire. En Allemagne, la compagnie publique est en réalité restée en situation de quasi-monopole pour les grandes lignes, puisqu'elle génère 99 % du trafic et occupe une place prépondérante dans le secteur du transport régional, bien longtemps après l'ouverture de la concurrence qui date de 1994. C'est donc parce que l'opérateur public reste prépondérant, sa dette ayant en outre été époncée à deux reprises par l'État dès 1992, que la toute relative ouverture à la concurrence n'est pas un désastre en Allemagne.

L'ouverture à la concurrence n'est pas une solution innovante : le rail français se trouvait déjà dans cette situation en 1937 quand, face à la catastrophe absolue provoquée par la coexistence de multiples entreprises non coordonnées les unes avec les autres, est née la Société nationale des chemins de fer français sous la forme d'une entreprise intégrée, pour connaître ensuite la réussite technique que l'on sait. Je vous invite donc à adopter cet amendement CD137 dont je ne doute pas qu'il emportera une adhésion massive dans cette assemblée nombreuse.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Avis défavorable. L'organisation qui prévalait avant 1937 n'est pas du tout la même que celle que nous proposons. Le Gouvernement, vous le savez, défend une organisation centrée autour d'un groupe plus unifié.

Je ne peux pas vous laisser dire qu'aucune innovation ne s'est produite depuis le TGV. Là encore, cette vision est sans doute trop centrée sur la grande vitesse et insuffisamment sur les besoins de transport du quotidien, qui sont la priorité du Gouvernement. Des innovations majeures se sont produites depuis lors, comme la mise au point de nouveaux systèmes de signalisation – je pense au système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), nettement plus déployé chez nos voisins qu'en France, qui a le mérite considérable d'offrir davantage de trains et de services aux voyageurs. Les responsables de DB Netz, le gestionnaire des infrastructures en Allemagne, m'indiquaient qu'ils en attendent une augmentation de capacité de 25 % sur le réseau. Il me semble donc très utile de mettre en œuvre ce type d'innovations en France, en particulier autour de certaines grandes villes et de nœuds ferroviaires saturés.

Le fait que la *Deutsche Bahn* conserve une part de marché très importante sur les grandes lignes illustre bien que l'ouverture à la concurrence n'est pas une menace pour la SNCF et qu'elle sera, au contraire, un facteur de stimulation. Je ne doute pas que notre grande entreprise publique sera un acteur central du transport public ferroviaire de demain.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. L'ouverture à la concurrence fait débat en Europe depuis les années 1990. Elle a été votée sous le quinquennat précédent et correspond à une demande des régions, notamment pour assurer la pérennité des petites lignes.

Quelques mots du modèle allemand que vous semblez affectionner, monsieur Prud'homme : en effet, la *Deutsche Bahn* a conservé près de 100 % du trafic à grande vitesse, et 67 %, soit les deux tiers environ, du trafic régional. Dans le même temps, la part du trafic de voyageurs a crû de 30 % ; autrement dit, la DB a perdu 30 % de parts de marché dans un trafic croissant, ce qui prouve que l'ouverture à la concurrence permet de susciter l'augmentation du trafic de voyageurs – c'est positif.

Par ailleurs, l'opérateur français Transdev, qui gère 7 % du trafic des trains express régionaux (TER), a donné quelques exemples de régénération de petites lignes, dont la fréquentation a plus que doublé en quelques années. Pour toutes ces raisons et parce que l'ouverture à la concurrence n'est ni bonne ni mauvaise à titre principal ou dogmatique, mais qu'elle sera ce que nous en faisons, j'émetts un avis défavorable à cet amendement.

M. Loïc Prud'homme. On ne saurait dire que c'est l'ouverture à la concurrence qui a permis à la *Deutsche Bahn* d'augmenter le trafic, monsieur le rapporteur : c'est dû à un investissement important dans les infrastructures. N'établissez pas de corrélations qui n'existent pas.

Selon vous, le seul cadre possible est celui de l'ouverture à la concurrence. Au fond, vous en faites un dogme : à partir de cette commande initiale, vous envisagerez comment faire entrer les uns et les autres dans les cases de ce cadre

« principal ». Nos collègues du groupe GDR ont déposé hier un amendement visant à demander un rapport d'information sur les conséquences de la réforme de 1997 : à l'époque, d'autres solutions n'avaient pas été explorées.

Qu'entendez-vous par l'expression « groupe plus unifié », madame la ministre ? Je comprends ce qu'est une entreprise intégrée, mais je cerne mal les contours d'un groupe plus ou moins unifié.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. La concertation avec les organisations syndicales est encore en cours et je ne voudrais pas anticiper sur ses conclusions, mais nous aurons l'occasion de revenir sur ces questions au fil du débat parlementaire. En attendant, je prendrai l'exemple des gares : les quais sont gérés par SNCF Réseau, les verrières sont partagées entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités, les panneaux d'information aux voyageurs sont gérés par SNCF Réseau lorsqu'ils se trouvent sur les quais et par SNCF Mobilités lorsqu'ils sont dans les bâtiments de voyageurs et, de ce fait, les systèmes électriques sont partagés entre les deux établissements publics. Nous avons constaté au cours des derniers mois la difficulté d'éviter et de maîtriser les conséquences des incidents dans les gares. Voilà typiquement un domaine dans lequel je suis convaincue que nous devons instaurer une organisation plus unifiée sans pour autant ignorer les principes de séparation que vous connaissez et qui prévalent depuis 1991 entre les gestionnaires d'infrastructures et les entreprises ferroviaires.

M. Loïc Prud'homme. Votre réponse partielle ne me rassure qu'à moitié car elle ne donne aucune vision précise. Une entreprise intégrée éviterait de gérer les différentes portions d'un même secteur avec des acteurs distincts. Je m'étonne donc que cette option ne soit pas étudiée.

Quant à la directive qui oblige à distinguer entre la gestion des infrastructures et les entreprises ferroviaires, elle ne prévoit qu'une séparation comptable.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. La directive-mère qui a posé le principe de la séparation entre les gestionnaires d'infrastructures et les entreprises ferroviaires est la directive 91/440, qui établit le principe de la séparation comptable et organisationnelle. Les différents paquets ferroviaires qui ont été adoptés depuis, notamment le dernier, ont précisé ces règles. Je ne crois pas qu'il soit très fructueux d'avoir ce débat ce soir.

Le Gouvernement souhaite un groupe plus unifié permettant de mettre fin à des situations ubuesques telles que celle que j'ai décrite, où le gestionnaire d'infrastructures, à savoir SNCF Réseau, jouera pleinement son rôle de pivot du système ferroviaire, rôle d'autant plus important que le système en question sera ouvert à la concurrence. Je suis convaincue que la séparation prônée par les textes européens depuis plusieurs décennies n'est en rien incompatible avec une bonne circulation de l'information et un travail professionnel des équipes sur le terrain, comme cela se fait dans d'autres pays européens, dans le cadre d'une coopération

étroite et d'échanges fructueux entre les différentes entités. Cette gestion plus unifiée renvoie à des cadres législatifs mais aussi au projet d'entreprise auquel la SNCF travaille actuellement. C'est en ce sens que le Gouvernement souhaite une entreprise plus unifiée.

M. Loïc Prud'homme. Sur ce point, nos analyses divergent : nous ne pensons pas que l'ouverture à la concurrence produira les résultats que vous annoncez.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je constate en effet que nous ne sommes pas totalement d'accord.

La commission rejette l'amendement CD137.

Puis elle examine l'amendement CD161 de M. Vincent Descœur.

M. Vincent Descœur. Cet amendement vise à insérer à l'alinéa 1 une référence aux lignes les moins fréquentées. Je m'expose certes à ce que vous me répondiez, madame la ministre, que les petites lignes ne sont pas un sujet mais j'en prends le risque, car on ne parle jamais trop de ces petites lignes.

Il ne m'a pas échappé que le Premier ministre a indiqué ne pas vouloir suivre les recommandations du rapport Spinetta en la matière – une déclaration que nous avons accueillie avec enthousiasme. Cela étant, plus que la fréquentation de ces lignes, c'est l'état du réseau ferroviaire qui pose problème, du fait d'un sous-investissement que tout le monde s'accorde à reconnaître. En l'absence de candidats sérieux, renvoyer la faculté d'exploiter ces lignes aux seules régions ne suffit pas à nous assurer de leur avenir. En effet, compte tenu de l'état de ce réseau, rien n'interdit de penser que malgré leur bonne volonté, les régions devront renoncer à l'exploitation d'un certain nombre de ces lignes si, dans le délai qui nous sépare de l'ouverture à la concurrence, SNCF Réseau et l'État dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER) ne consentent pas un important effort d'investissement. Il me semble que cette précision mérite de figurer dans les textes à titre de précaution.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je l'ai dit hier, j'ignore qui a prétendu que l'État entendait se défausser de ces lignes sur les régions ; ce n'est pas moi. *A contrario*, je ne suis pas sûre que la perspective la plus dynamique pour le transport ferroviaire consiste à mettre l'accent sur les lignes les moins fréquentées. J'ai eu l'occasion d'indiquer que nous avons un besoin énorme de transport ferroviaire, et que nous avons trop tardé à adapter le réseau ferré national, contrairement à ce qu'ont fait nos voisins, peut-être parce que nous étions trop absorbés par la construction de lignes à grande vitesse. Nous avons ainsi tardé à adapter le réseau ferré là où ce mode de transport est irremplaçable.

Le Gouvernement a clairement indiqué qu'il ne suivrait pas les recommandations figurant dans le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta sur les lignes de classe 7 à 9 qui, au demeurant, correspondent à des situations extrêmement

hétérogènes, depuis les lignes de fret jusqu'aux grandes lignes d'aménagement du territoire telle Nantes-Bordeaux, ou à des lignes d'intérêt plus régional. Par ailleurs, l'État continuera d'accompagner les régions dans le cadre des contrats de plan et s'est notamment engagé à investir 1,5 milliard d'euros aux côtés des régions pour financer la remise en état de ces lignes. C'est pourquoi je vous propose le retrait de cet amendement ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je défendrai tout à l'heure l'amendement CD195 qui vise à demander au Gouvernement un rapport sur l'état du réseau afin de faire la lumière, ligne par ligne, sur la situation de ces lignes dites les moins fréquentées. Votre requête devrait ainsi être satisfaite car, avant de parler de la remise en question des petites lignes, encore faut-il en connaître l'état. Le rapport servira notamment à éclairer le débat que nous aurons en vue de la négociation de la future génération des CPER. Puisque votre demande sera satisfaite par mon amendement CD195, je vous propose donc de retirer le vôtre, monsieur Vincent Descœur.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement nous semble une précaution très utile. Le sous-investissement auquel il a été fait référence renvoie à l'effort que consentira l'État en faveur du réseau ferroviaire. Selon nos informations et sous réserve de leur confirmation par Mme la ministre, l'effort pluriannuel qui est annoncé n'est pas fléchi en direction des petites lignes mais d'une part, servira à la rénovation des lignes les plus fréquentées, d'autre part, sera engagé dans le cadre des CPER – les élus locaux constatant hélas que leur marge de manœuvre se réduit au fil des contrats et des choix opérationnels qui procèdent de la concertation entre l'État et les régions. C'est un véritable enjeu que ne dément d'ailleurs pas M. le rapporteur, qui se prévaut de demander un rapport sans aucun doute fort utile sur l'état des petites lignes. En attendant, vous comprendrez que nous voterons l'amendement qui vient de nous être présenté comme une mesure de précaution.

M. Vincent Descœur. Je ne fais aucun procès d'intention à l'État ; j'ai simplement constaté le retard d'investissement que vous avez vous-même évoqué, madame la ministre, et qui est très préoccupant parce qu'il aura selon moi une incidence sur le déroulement et l'issue des consultations. Un réseau sur lequel les trains ne peuvent pas circuler normalement ne suscitera pas de candidatures, ce qui empêchera d'identifier d'éventuels exploitants.

J'ajoute que le dernier CPER conclu avec la région Auvergne ne prévoyait aucun crédit fléchi en direction du rail, même si ce n'est ni de votre fait, ni du mien.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. C'est le cas dans le contrat actuel.

M. Vincent Descœur. Peut-être, mais il a juste été « revisité » à l'occasion des dernières échéances. Malgré son insistance, je ne pourrai donc pas

satisfaire le rapporteur et retirer l'amendement car, si tout le monde est d'avis que ces lignes ne sont pas menacées, mieux vaut encore l'écrire.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Précisons que ce que vous dites de l'état des petites lignes vaut pour l'ensemble du réseau. Certaines grandes lignes comme Nantes-Bordeaux et des lignes franciliennes sont aussi dans cet état. Je crains que l'énumération de tous les cas à prendre en compte ne soit un peu longue et qu'elle ne permette même pas de couvrir tous les enjeux. Il est important de poursuivre les objectifs fixés à l'alinéa 1 en assurant la désaturation des nœuds ferroviaires et en déployant des systèmes de signalisation pertinents qui permettent de renforcer les capacités du réseau ferroviaire. J'ai bien conscience de la préoccupation que suscitent les petites lignes et je pense que la proposition de rapport que défendra M. le rapporteur permettra d'éclairer le débat. Je maintiens donc ma suggestion de retrait de l'amendement.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements identiques CD175 du Gouvernement et CD91 de M. Hubert Wulfranc.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Conformément aux engagements annoncés lors de la présentation de la réforme, cet amendement vise à supprimer les dispositions d'habilitation du Gouvernement à recourir aux ordonnances pour tirer les conséquences des amendements présentés à la suite des réunions de concertation sur les modalités d'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire.

La suppression du deuxième alinéa est rendue possible par l'adoption de l'amendement CD166 clarifiant les compétences respectives de l'État et des régions concernant l'organisation des services de transport ferroviaire conventionnés.

M. Hubert Wulfranc. Conformément à nos votes initiaux, je retire l'amendement CD91.

L'amendement CD91 est retiré.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Ce retrait m'ôte la possibilité de faire preuve d'œcuménisme parlementaire ; avis favorable à l'amendement du Gouvernement.

La commission adopte l'amendement CD175.

Elle est saisie de l'amendement CD92 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 3 : nous sommes favorables à l'attribution directe – qui, à défaut d'être un fait, est au moins une espérance – des services conventionnés à l'opérateur historique car elle est la seule garante de la cohérence de la politique ferroviaire nationale.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Avis défavorable pour les raisons exposées précédemment.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Même avis. Nous souhaitons l'ouverture à la concurrence, dont nous débattons depuis hier.

La commission rejette l'amendement CD92.

Elle passe aux amendements identiques CD178 du Gouvernement et CD93 de M. Hubert Wulfranc.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Conformément aux engagements annoncés lors de la présentation de la réforme, cet amendement vise là encore à supprimer les dispositions d'habilitation du Gouvernement à recourir aux ordonnances pour tirer les conséquences des amendements présentés à la suite des réunions de concertation. La suppression de l'alinéa 4 est rendue possible par l'adoption de l'amendement CD177 qui autorise les autorités organisatrices de transport à recourir aux exceptions à l'obligation de mise en concurrence prévue par le règlement européen sur les obligations de service public (OSP).

M. Hubert Wulfranc. Même position que précédemment.

L'amendement CD93 est retiré.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis favorable à l'amendement CD178 ; le débat sur les exemptions est utile.

La commission adopte l'amendement CD178.

En conséquence, les amendements CD19, CD21, CD121 et CD51 tombent.

La commission examine les amendements identiques CD179 du Gouvernement et CD87 de M. Hubert Wulfranc.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Dans le même esprit, cet amendement vise à supprimer les dispositions d'habilitation du Gouvernement à recourir aux ordonnances car des amendements ont été introduits afin de tirer les conséquences de la concertation en cours. En l'espèce, la suppression de l'alinéa 5 est rendue possible par l'adoption de l'amendement CD174 qui précise les conditions dans lesquelles les salariés concourant à l'exploitation d'un service peuvent être transférés en cas de changement d'attributaire du contrat, notamment la procédure à suivre, la liste des garanties dont ils continuent à bénéficier ainsi que les conséquences sur les conventions, accords collectifs, décisions et usages en vigueur.

L'amendement CD87 est retiré.

Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission adopte l'amendement CD179.

En conséquence, les amendements CD159 et CD88 tombent.

La commission examine l'amendement CD94 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement vise à supprimer l'alinéa 6. Le dispositif législatif s'appliquant actuellement aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs ne permet pas de mettre le matériel roulant à disposition de nouveaux opérateurs, puisqu'il est exclusivement fléché en direction de SNCF Mobilités. Il en va de même pour les ateliers de maintenance.

Le Gouvernement estime que le fait de ne pas pouvoir bénéficier du matériel existant pourrait constituer une barrière à l'entrée de nouveaux opérateurs. Au contraire, il nous semble problématique de permettre à des nouveaux entrants de bénéficier de la mise à disposition de matériels et d'engranger ainsi les subventions publiques des autorités organisatrices sans réaliser d'investissements.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Il est indispensable de préciser les conditions dans lesquelles le matériel peut être repris ou non par les régions pour être mis à disposition d'une autre entreprise ferroviaire. Je rappelle que, très souvent, les régions ont financé les matériels roulants, voire les ateliers ; il faut en tenir compte. Quoi qu'il en soit, encore une fois, dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, il est indispensable de préciser les conditions de mise à disposition dans l'intérêt de l'autorité organisatrice et de la SNCF. Avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. C'est un sujet complexe. Les régions ont bien souvent réalisé des investissements sous la forme de subventions à l'acquisition de matériels roulants, mais elles n'en sont pas toujours propriétaires. Il s'agit par ailleurs de définir les conditions dans lesquelles le matériel peut éventuellement être transféré et pour quelle valeur, voire à qualifier la nature du bien en bien de retour ou de reprise. Tous ces sujets doivent être clarifiés.

Il en va de même en ce qui concerne les ateliers de maintenance : il faut donner aux régions de la souplesse afin qu'elles déterminent à qui la maintenance effective des matériels est confiée, différents cas pouvant être envisagés. Pour éclaircir ces sujets complexes, il me semble souhaitable de poursuivre la discussion. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement CD94.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements identiques CD20 de M. Jean-Marie Sermier, CD22 de M. Bertrand Pancher, CD52 de M. Christophe Bouillon et CD143 de Mme Florence Lasserre-David, ainsi que l'amendement CD144 de Mme Florence Lasserre-David.

M. Vincent Descœur. À défaut de supprimer l'alinéa, l'amendement CD20 vise à prévoir la possibilité de transfert, à la demande des autorités organisatrices, des biens reçus, créés ou acquis par SNCF Mobilités pour l'exécution d'un contrat de service de transport ferroviaire, en particulier du matériel roulant et des ateliers de maintenance avec, si nécessaire, indemnisation de SNCF Mobilités. Les régions et l'État doivent pouvoir récupérer les biens nécessaires au fonctionnement des trains d'équilibre des territoires.

M. Bertrand Pancher. En complément, l'absence de transfert de ces biens pourrait à nos yeux – sous réserve de l'éclairage que nous donnera Mme la ministre – constituer une barrière à l'entrée des opérateurs alternatifs de la SNCF. Néanmoins, cette possibilité de transfert ne doit pas se réduire aux matériels obsolètes et il convient d'accorder une attention particulière au devenir du matériel roulant amianté, qui ne doit pas faire exception au principe général d'interdiction de transfert de propriété des biens amiantés.

M. Christophe Bouillon. L'amendement CD52 est identique et répond au même constat et au même objectif de vigilance. C'est par souci de clarification, comme nous y invitait le rapporteur, que je le défends.

M. Bruno Millienne. L'amendement CD143, identique, est défendu pour les motifs exposés par mes collègues. L'amendement CD144, de repli, n'inclut pas la mention des matériels amiantés.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. C'est en effet un sujet important pour assurer la continuité du service public et veiller à ce que les nouveaux opérateurs bénéficient bien des matériels et des installations nécessaires à leur mission. Il faut néanmoins faire preuve d'une grande attention pour s'assurer que l'intérêt de chacun soit bien respecté, en particulier, que la SNCF ne se retrouve pas avec des matériels dont il lui faudrait supporter le coût du démantèlement sans contrat le permettant. La question qui se pose, au fond, est celle de la nature des transferts pouvant être réalisés : la logique doit-elle être celle des biens de retour ou celle des biens de reprise ? Sur ces sujets, la concertation n'est pas terminée. Il me semble donc préférable de maintenir la rédaction du texte en l'état au bénéfice de la poursuite de la concertation. Je propose donc le retrait de tous les amendements en discussion commune ; à défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Il s'agit d'un sujet complexe, monsieur Bertrand Pancher : le transfert du matériel roulant, des ateliers de maintenance et des trains Corail amiantés. SNCF Mobilités n'a pas la même vision du transfert que celle que vous défendez. Avis défavorable.

M. Bertrand Pancher. Nous aurons le temps de revenir sur cette question. Je ne vous cache pas, car je milite pour la transparence dans le dépôt des amendements, que celui-ci est inspiré par l'association Régions de France, inquiète des conditions de transfert du matériel roulant.

Pour l'heure, je ne vois cependant pas de raison de maintenir l'amendement si nous revenons plus tard sur le sujet.

L'amendement CD22 est retiré.

M. Jean-Marie Sermier. Pardonnez mon retard mais, puisque vous parliez récemment de gastronomie, madame la présidente, vous comprendrez qu'en la matière je ne me montre pas seulement croyant mais pratiquant... (*Sourires.*)

J'en reviens au débat. Il est important que les régions et l'État puissent, le cas échéant, récupérer toute la capacité des trains d'équilibre du territoire (TET) nécessaire à l'exécution de leur service. Vous nous demandez, madame la ministre, d'attendre le résultat des négociations en cours. Nous regrettons cependant que le texte de la loi ne soit pas, sur ce point comme sur d'autres, plus élaboré et plus négocié avec les différentes organisations.

En tout état de cause, on ne saurait priver ainsi le Parlement d'un vrai débat sur l'ensemble du ferroviaire français. Les régions ont une compétence essentielle en ce domaine, qui les conduit à réfléchir aussi à leurs possibilités budgétaires. J'aurais aimé que nous puissions en discuter dès ce soir, sans attendre la séance publique.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je vous remercie, monsieur Bertrand Pancher, de votre effort de transparence. Le point de vue de Régions de France ne se trouve cependant pas aligné sur celui de la SNCF. Comme les avis ne sont pas convergents, des ajustements sont en cours sur la question des responsabilités respectives de chacun, s'agissant notamment du matériel amianté.

L'entreprise publique ne doit pas rester avec des charges sur les bras, alors même qu'elle n'obtiendrait plus de nouveau contrat. Mais il est tout aussi clair qu'un nouvel opérateur doit pouvoir disposer de matériel roulant et d'installations pour accomplir sa mission. Faut-il, pour ce matériel, prévoir un statut de bien de retour ou de bien de reprise ? Que faire du matériel amianté ? Ces réglages fins demandent un temps supplémentaire de concertation.

C'est pourquoi je ne suis pas favorable à ces amendements.

M. Bruno Millienne. Je retire l'amendement CD143, de même que l'amendement de repli CD144.

L'amendement CD143 est retiré.

*La commission **rejette** les amendements CD20, CD52 et CD143.*

*L'amendement CD144 est **retiré**.*

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD40 du rapporteur.*

Elle examine ensuite l'amendement CD180 du Gouvernement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Conformément aux engagements annoncés lors de la présentation de la réforme, cet amendement a pour objet de supprimer les dispositions d'habilitation du Gouvernement à recourir aux ordonnances pour tirer les conséquences des amendements présentés à la suite des réunions de concertation, en l'occurrence de l'amendement CD177 prévoyant le principe de la transmission par les opérateurs, les gestionnaires d'infrastructure et les gestionnaires de gares, à l'autorité organisatrice, des informations nécessaires à l'établissement de ses appels d'offres.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CD180. En conséquence les amendements CD14 et CD23 de M. Bertrand Pancher, CD112 de M. Jean-Marie Sermier, CD122 de Mme Florence Lasserre-David et CD53 de M. Christophe Bouillon **tombent**.*

Elle examine ensuite l'amendement CD181 du Gouvernement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Dans le même esprit que précédemment, il s'agit de tirer les conséquences des amendements CD169, CD170 et CD171 fixant le calendrier dans lequel il est mis fin aux droits exclusifs accordés à SNCF Mobilités pour l'exploitation des services publics de transport ferroviaire de voyageurs, en fonction de leur nature : TER, Île-de-France ou TET.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur, la commission **adopte** l'amendement CD181.*

*Les amendements identiques CD24 de M. Bertrand Pancher et CD54 de M. Christophe Bouillon, l'amendement CD113 de M. Jean-Marie Sermier, et les amendements identiques CD16 de M. Jean-Marie Sermier et CD25 de M. Bertrand Pancher **tombent**.*

*La commission **adopte** l'article 3 **modifié**.*

Après l'article 3

La commission examine l'amendement CD7 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise à créer des comités de pôles d'échanges multimodaux (PEM) et de gares.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. La discussion sur le prochain projet de loi d'orientation sur les mobilités, dite LOM, offrira une meilleure occasion d'aborder ce sujet, même si je partage votre préoccupation de mieux associer les usagers à la gouvernance des pôles multimodaux. Le texte que nous examinons porte cependant spécifiquement sur la dimension ferroviaire.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je suggère aussi le retrait de l'amendement. Le prochain projet de loi d'orientation sur les mobilités offrira en effet, d'ici quelques mois, une meilleure occasion d'aborder ce sujet.

L'amendement CD7 est retiré.

La commission examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD10 de M. Guy Bricout et CD67 de M. Christophe Bouillon.

M. Bertrand Pancher. Défendu !

M. Christophe Bouillon. Par cet amendement, nous injectons encore plus de transparence dans la gouvernance, en permettant aux associations d'usagers, à travers les comités de suivi, de jouer un rôle capital et essentiel. Ce rôle est reconnu. À l'occasion des Assises nationales de la mobilité, ont été émises des contributions de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT) et d'autres organisations : la participation des usagers alimente et nourrit la réflexion.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Il est en effet fondamental de renforcer la place des usagers dans la mise en œuvre de la politique de mobilité. Mais, comme pour le sujet précédent, la gouvernance de la mobilité, où les communautés de communes, regroupées le cas échéant autour des PEM, sont aussi appelées à jouer un rôle, sera abordée de manière plus cohérente dans le cadre de la LOM. C'est pourquoi je suggère un retrait de l'amendement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. J'en demande également le retrait. L'article du code des transports que cet amendement souhaite modifier ne porte pas sur le transport ferroviaire, mais sur tous les modes de transport. Il faudra plutôt débattre de l'amendement dans le cadre de la prochaine LOM.

M. Christophe Bouillon. Quel est le calendrier d'examen de ce projet de loi d'orientation sur les mobilités ? Si nous l'avions examiné avant ce texte spécifiquement consacré au transport ferroviaire, nous aurions sans doute eu une vision plus globale du sujet.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Il est prévu de présenter ce projet en conseil des ministres au mois de mai. Mais je sais que l'ordre du jour du Parlement est assez chargé, de sorte que je ne puis dire quand vous l'examinerez.

Mme la présidente Barbara Pompili. Le Parlement constate en effet que beaucoup de textes convergent vers lui !

Les amendements CD10 et CD67 sont retirés.

La commission examine, en discussion commune, les amendements CD8 de M. Bertrand Pancher et CD70 de M. Christophe Bouillon.

M. Bertrand Pancher. Notre amendement vise à refondre la procédure de fermeture et de déclassement par SNCF Réseau. Elle mériterait d'être approfondie, notamment sur la base d'un dossier complet comportant une évaluation du trafic, l'avis des fédérations nationales d'associations d'usagers des transports et l'avis conforme des régions concernées. Ce dossier serait soumis à une enquête publique, de façon à associer le public.

M. Christophe Bouillon. L'amendement CD70 est défendu.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Sur ce sujet encore, la loi LOM nous offrira un meilleur cadre de débat, notamment dans son volet consacré à la programmation. Le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) a en effet formulé des recommandations pour le développement de ces voies, qui pourraient être utiles à de nouvelles mobilités. Je vous propose donc de reprendre la discussion à la faveur de cet éclairage global. C'est pourquoi je suggère le retrait de cet amendement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. La procédure actuelle de fermeture administrative d'une ligne est complexe. Toutefois, il faut distinguer la fermeture opérationnelle et la fermeture administrative, qui implique une large concertation du conseil d'administration du réseau et des usagers.

La fermeture opérationnelle relève plutôt d'un choix d'investissement, qui n'est pas toujours coordonné avec les CPER. Le rapport prévu sur les CPER pourra sans doute nous éclairer sur ce point. Le volet de la LOM consacré à la programmation nous donnera aussi l'occasion de mener cette discussion.

M. Bertrand Pancher. Le sujet sera sans doute mieux étudié, en effet, dans le cadre de la LOM.

Les amendements sont retirés.

La commission examine l'amendement CD117 de Mme Florence Lasserre-David.

M. Bruno Millienne. Je le retire.

L'amendement est retiré.

La commission examine, en discussion commune, l'amendement CD30 de M. Matthieu Orphelin, l'amendement CD12 de M. Guy Bricout et l'amendement CD69 de M. Christophe Bouillon.

M. Matthieu Orphelin. Cet amendement vise à imposer une procédure de consultation préalablement à toute suppression de la desserte d'un itinéraire ou d'un point d'arrêt par un service de transport national.

Effectivement, cette consultation préalable a pour but de faire partager l'analyse et les informations sur le trafic et l'état de l'infrastructure, ainsi que sur les solutions de remplacement du service qui serait interrompu. Il convient d'étudier l'impact d'un report sur l'autocar et sur les autres modes de déplacement en étudiant des alternatives, y compris sur les modes de transport les plus innovants à motorisation propre comme les navettes électriques et les véhicules autonomes.

Le débat autour de la suppression des « petites lignes » mérite un maximum de transparence. Montrons que, pour chaque fermeture, l'ensemble des alternatives a été envisagé.

M. Bertrand Pancher. On ne saurait dire que les entreprises ferroviaires concernées sont habituées à diffuser des informations sur les suppressions ou les changements d'horaire. Quand il y a des changements, il serait tout de même utile de s'engager dans un minimum de concertation. Nous voulons ouvrir le débat à ce sujet.

M. Christophe Bouillon. La décision de fermer une ligne doit se fonder sur une analyse qui soit le plus objective possible et intègre toutes les dimensions. Si l'on se fonde seulement sur le nombre de trains par jour, on se trompe. Il faut plutôt partir d'une étude d'impact socio-économique. Cet amendement rendrait obligatoire un examen au cas par cas. Il n'y a parfois pas d'alternative au transport ferroviaire. À l'inverse, l'axe ferroviaire peut se révéler comme une alternative aux congestions des routes. L'ensemble des données disponibles doit donc être pris en considération.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je comprends totalement votre préoccupation. On revient à la question de l'offre de transport : lorsque les infrastructures se dégradent, lorsque le temps de parcours devient peu attractif, lorsque le matériel roulant n'est plus modernisé, les conditions de transport n'attirent alors plus le voyageur, de sorte qu'on finit par arrêter la desserte.

Tels qu'ils sont rédigés, vos amendements traitent cependant à la fois des dessertes nationales conventionnées et non conventionnées. Des entreprises proposant une offre en libre accès se trouveraient ainsi potentiellement concernées par cet amendement, ce qui peut paraître curieux. Par ailleurs, ce sujet sera sans doute aussi mieux étudié dans le cadre intermodal de la LOM.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je suggère le retrait de l'amendement, pour les mêmes raisons, d'autant qu'il sera au moins pour partie satisfait par mon amendement CD195 qui prévoit une étude au cas par cas de l'état des lignes.

M. Bruno Millienne. Je rejoins mes collègues sur cet amendement, dont nous devons parler à nouveau dans le cadre du débat sur la LOM. La suppression des petites lignes, qui ne devraient d'ailleurs pas être appelées ainsi, peut en effet créer un drame absolu, y compris en Île-de-France, région où je suis élu. Il faut une large concertation pour remédier à ce genre de situation. Nous comptons sur le Gouvernement pour mener une étude approfondie de la question.

M. Matthieu Orphelin. Je suis d'accord pour retirer mon amendement. Mais je le déposerai à nouveau en séance publique et je suis tout prêt à y retravailler avec le Gouvernement et avec l'ensemble des groupes.

M. Christophe Bouillon. Je ferai de même, en espérant que notre débat en séance publique permette de lever des ambiguïtés, voire de dissiper des inquiétudes provoquées par la mauvaise compréhension de certaines initiatives. Cet amendement sera ainsi utile à tous.

Les amendements CD30, CD72 et CD69 sont retirés.

La commission examine l'amendement CD68 de M. Christophe Bouillon.

M. Christophe Bouillon. Il s'agit de l'embarquement des vélos dans les trains. Des membres de notre commission ont participé aux travaux du COI et l'élaboration de propositions relatives au vélo n'est pas étrangère à cette participation. Dans beaucoup de villes européennes, on observe quels moyens sont offerts pour embarquer son vélo dans les moyens de transport, notamment ferroviaire. Cela vaut donc la peine que nous nous y intéressions aussi.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Je partage pleinement ce souhait. Le vélo doit connaître un développement important dans notre pays. Nous travaillons en ce moment à un plan vélo. Dans ce contexte, l'embarquement de vélos dans les trains est un sujet important, comme celui des garages à vélos sécurisés à intégrer aux gares.

Nous y travaillerons dans la perspective de la LOM, comme du plan vélo. Je vous suggère donc de retirer votre amendement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je fais la même suggestion.

M. Christophe Bouillon. Je le retire maintenant, mais j'attends avec impatience ce plan vélo dont vous nous parlez.

L'amendement est retiré.

Article 3 bis (nouveau)
(article L. 2151-4 [nouveau] du code des transports)
Tarifs sociaux

I. LE DROIT EN VIGUEUR

Il existe actuellement huit tarifs sociaux nationaux que SNCF Mobilités a l'obligation de pratiquer, à la demande de l'État. Ils offrent des réductions plus ou moins importantes, pouvant aller jusqu'à la gratuité.

Ces tarifs ont des statuts juridiques divers : la majeure partie d'entre eux a une base légale (par exemple le tarif « familles nombreuses », le tarif « pensionnés de guerre » et l'abonnement de travail), d'autres ont été créés par une simple décision ministérielle (par exemple le tarif « accompagnateur de personnes handicapées civiles »). Ces tarifs sociaux s'appliquent sur l'ensemble des services assurés par SNCF Mobilités, qu'ils soient conventionnés ou non, y compris sur les services ferroviaires de TER. Il convient de noter, cependant, que pour deux abonnements les régions bénéficient, depuis avril 2017 et en application de la réforme du 4 août 2014, de la liberté tarifaire (l'abonnement de travail et l'abonnement pour les élèves, apprentis et étudiants).

Les dispositions en vigueur (en particulier, depuis la réforme de 2014, un décret du 17 mars 2016⁽¹⁾) prévoient que l'obligation de pratiquer ces tarifs réduits fait l'objet d'une compensation financière, versée par l'État pour les services de transport ferroviaire d'intérêt national et par les régions pour les services d'intérêt régional. Le montant de la compensation financière doit être calculé conformément aux dispositions du règlement « OSP » précité du 23 octobre 2007⁽²⁾, pour éviter toute surcompensation qui pourrait être considérée comme une aide d'État au sens du droit européen.

Parmi les subventions d'exploitation versées par l'État à SNCF Mobilités en 2016 (pour un total de 425,9 millions d'euros, hors versement du ministère de la défense⁽³⁾), un montant de 17 millions d'euros correspond à la compensation par l'État du manque à gagner résultant, pour SNCF Mobilités, de la mise en œuvre des tarifications sociales nationales ; pour 2017, cette compensation a été fixée en loi de finances à hauteur de 20,35 millions, et pour 2018, à hauteur de 20,4 millions.

(1) Décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités.

(2) Voir le commentaire de l'article 3 du projet de loi.

(3) Le ministère de la défense verse annuellement à SNCF Mobilités une compensation au titre des facilités de circulation accordées au personnel militaire, dans le cadre d'une convention pluriannuelle. Par exemple, cette compensation s'est élevée à 145 millions d'euros en 2016.

II. LES DISPOSITIONS ADOPTÉES PAR LA COMMISSION

La commission a adopté un amendement du Gouvernement créant un nouvel article dans le chapitre du code des transports relatif aux droits et obligations des voyageurs ferroviaires. Cet article L. 2151-4 constituera désormais la base légale de tous les tarifs sociaux, qui devront tous faire ensuite l'objet d'un texte réglementaire. L'article prévoit que leur mise en œuvre entraîne l'obligation, pour l'AOT concernée, de verser une compensation financière aux opérateurs, quel que soit le type de service ferroviaire (conventionné ou librement organisé). L'article L. 2151-4 entrera en vigueur le 3 décembre 2019, et devra être accompagné d'un décret d'application.

*
* *

La commission examine l'amendement CD172 du Gouvernement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Cet amendement vise à adapter le cadre juridique, pour étendre la mise en œuvre des tarifs sociaux à l'ensemble des opérateurs.

Cette modification législative est doublement nécessaire. D'une part, les tarifs sociaux nationaux ont été adoptés dans la situation où l'opérateur historique était en monopole. Pour respecter le droit communautaire, cette obligation de service public doit s'ouvrir aux autres opérateurs et, à ce titre, faire l'objet d'une compensation.

D'autre part, les tarifs sociaux nationaux reposent aujourd'hui sur des bases juridiques très diverses, qui vont de dispositions législatives à des courriers ministériels. Par exemple, le tarif fixé pour les personnes accompagnant des personnes handicapées n'a fait l'objet que d'un simple courrier.

Cette hétérogénéité n'assure pas la sécurité juridique nécessaire des tarifs sociaux dans un marché qui sera désormais ouvert à la concurrence. L'amendement renvoie au niveau du décret la fixation des différents tarifs sociaux. Il n'y aura pas d'incidence pour les services de TER et le Transilien, dans la mesure où les régions et le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), devenu depuis Île-de-France Mobilités, ont reçu, lors de la loi de décentralisation, les compensations rendues nécessaires par l'application des tarifs sociaux nationaux.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis favorable. Aujourd'hui, ni Eurostar ni Thalys n'appliquent de tarif social. Cet amendement permet de clarifier, ou du moins de rendre plus homogènes, les différents tarifs sociaux, en les distinguant aussi des offres commerciales. Sur le plan de l'équité, il semble logique d'étendre cette obligation à l'ensemble des opérateurs ferroviaires qui viendraient opérer en concurrence.

M. Jean-Charles Colas-Roy. A-t-on une idée de l'enveloppe que représentent cet amendement et la compensation des tarifs sociaux à la SNCF et aux autres opérateurs ?

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Pour les tarifs nationaux, le montant actuel est de 20 millions par an. Les autres tarifs sociaux ont en effet été transférés aux autorités organisatrices régionales.

La commission adopte l'amendement.

Article 3 ter (nouveau)

(article L. 2251-1-1 du code des transports)

Liste des acteurs pouvant recourir aux services de la « Suge »

La « Suge » (« Surveillance générale ») est le service interne de sécurité de la SNCF ; ses missions et prérogatives sont définies par les articles L. 2251-1 à L. 2252-2 du code des transports. L'article L. 2251-1-1, complété par un décret d'application de la loi du 4 août 2014⁽¹⁾, dispose que l'activité de la Suge s'exerce au profit de SNCF Réseau, de SNCF Mobilités et de l'ensemble des autres entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national, à leur demande et dans un cadre formalisé (sous forme de contrats).

Le recours aux prestations de la Suge n'est pas une obligation pour les entreprises autres que les entités du GPF : l'article L. 2261-1 du code des transports oblige les exploitants de services conventionnés de transport de voyageurs à assurer la sûreté des personnes et des biens transportés, mais précise qu'ils ont la possibilité de se doter à cette fin de services de sécurité internes. Toutefois, seuls les agents de la Suge (ainsi que ceux du service interne de sécurité de la RATP) sont dotés de prérogatives de contrôle très étendues, qui ont été considérablement renforcées par la loi n° 2016-339 du 22 mars 2016 relative à la prévention et à la lutte contre les incivilités, contre les atteintes à la sécurité publique et contre les actes terroristes dans les transports collectifs de voyageurs⁽²⁾ (palpations, fouille de bagages, utilisation de caméras-piéton...).

L'arrivée de nouveaux acteurs sur le marché français du transport ferroviaire de voyageurs amènera les « nouveaux entrants » à recourir à la Suge. Par ailleurs, il est souhaitable que d'autres acteurs du système ferroviaire puissent faire appel à ce service. L'article 3 *ter* du présent projet de loi, introduit par l'adoption d'un amendement du Gouvernement en commission, modifie l'article L. 2251-1-1 pour que la Suge puisse désormais être sollicitée par tous les gestionnaires d'infrastructure et par les AOT, et non plus seulement par les entreprises ferroviaires et SNCF Réseau.

(1) Décret n° 2015-845 du 10 juillet 2015 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF.

(2) Voir le rapport de la mission d'information sur l'application de cette loi du 22 mars 2016, présenté, au nom de la commission du développement durable, par Mme Aude Luquet et M. Michel Vialay (rapport d'information n° 638, février 2018).

*

* *

La commission examine l'amendement CD173 du Gouvernement.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Il s'agit de conforter la place du service interne de sécurité de la SNCF, la Surveillance générale ou « SUGE », dans un marché ouvert à la concurrence.

Le développement d'appels d'offres lancés par les autorités organisatrices de transport peut en effet poser deux questions : d'une part, l'absence d'une vision d'ensemble de l'offre de sûreté nécessaire à la sécurisation des personnes et des biens, en particulier en cas d'incident, et les difficultés de coordination entre opérateurs ; d'autre part, la diversité des réponses susceptibles d'être apportées par les opérateurs en matière de sûreté, dans le cadre des appels d'offres, avec comme conséquence des niveaux de sûreté qui ne seraient pas homogènes.

Pour assurer un haut niveau de sûreté et en garantir une application homogène, il est donc proposé de permettre à l'autorité organisatrice de faire appel à la SUGE, dans le cadre d'un contrat précisant les objectifs et les moyens alloués à l'exercice de cette mission.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis favorable. Il est important d'avoir une vision globale de la sécurité, qui permette une application homogène des procédures de sûreté.

La commission adopte l'amendement.

Article 3 quater (nouveau)

Demande de rapport sur les lignes les moins circulées

La commission a adopté un amendement présenté par votre Rapporteur demandant au Gouvernement de remettre au Parlement, dans l'année qui suivra la promulgation de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, un rapport présentant et analysant l'état du réseau et des circulations sur les lignes les moins circulées.

*

* *

La commission examine l'amendement CD195, 2^e rectification, du rapporteur.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je l'ai dit, je propose que le Gouvernement remette au Parlement, dans un délai de douze mois à compter de la promulgation de la présente loi, un rapport faisant toute la transparence sur l'état des lignes les moins fréquentées. Créé à l'occasion des Assises nationales de la mobilité, le COI serait l'entité qui pourrait dresser cet état de lieux, ligne par ligne,

en s'intéressant non seulement à l'état de la ligne, mais aussi à la fréquence des trains et au nombre de passagers. Ainsi, à l'horizon d'un an, notamment avant la négociation des prochains CPER, les autorités organisatrices disposeraient d'un diagnostic technique fiable sur lequel construire leur schéma de desserte régionale.

Mme la présidente Barbara Pompili. Je vous remercie de la marque de confiance que vous apportez au COI, sans être pourtant certaine qu'il serait l'entité la plus adaptée.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Avis favorable. Cet exercice de transparence est important pour éclairer la préparation des futurs CPER.

M. Bruno Duvergé. Dans ma circonscription, une ligne n'est pas en fonction, car des réparations y sont effectuées. Elle est donc doublée par une ligne de bus. Dans un cas comme celui-ci, il faudrait donc adapter les mesures de fréquence.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Il s'agira bien d'un examen ligne par ligne.

M. Jean-Marie Sermier. Cet amendement en dit trop ou pas assez. Dans le rapport Spinetta, nous avons déjà trouvé un état des lieux des différentes lignes. Le renouveler n'apporte rien si cela n'a pas de conséquences. Mais les choses sont différentes si on dresse ce nouvel état des lieux pour envisager des fermetures ! J'espère que ce n'est pas le cas. Confirmez-nous par conséquent, madame la ministre, que le diagnostic ne conduira ni à la fermeture, ni au transfert à la région.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Il s'agit seulement de faire toute la transparence sur l'état des lignes, envisagées une par une. Ce n'est pas rien. Je propose que ce diagnostic soit fait dans la perspective des CPER. Pour l'instant, nous ne disposons en effet pas de documentation uniforme, précise et technique, bien qu'elle paraisse éminemment nécessaire.

M. Bruno Millienne. Douze mois, est-ce une durée suffisante ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Nous sommes passés de neuf mois, dans une première version, à douze mois, précisément pour que la durée soit suffisante.

M. Jean-Marc Zulesi. Douze mois, c'est pertinent. N'hésitez pas à vous appuyer, monsieur le rapporteur, sur des groupes extraparlimentaires tels que notre Haut Comité du système de transport ferroviaire.

M. Jean-Charles Colas-Roy. Je soutiens aussi cet amendement, tout en suggérant de dresser un état des lieux environnemental. On a souligné cet après-midi que toutes les lignes n'étaient pas électrifiées et il sera donc intéressant

d'avoir, rapporté au nombre de passagers, cet éclairage, qui peut intéresser aussi les gestionnaires de réseau.

M. Christophe Bouillon. Nous avons déposé un amendement demandant que soit rédigé, dans la perspective des prochains CPER, un rapport sur l'avenir des lignes catégorisées UIC 7 à 9. Le débat sur ce que l'on appelle, sans doute improprement, les petites lignes est venu d'un constat trop partiel, faute d'une étude socio-économique intégrant la dimension environnementale et permettant de répondre au cas par cas. On a le sentiment qu'en mettant à niveau l'infrastructure, on pourrait très vite retrouver une fréquentation bien supérieure.

Il convient en outre que cette analyse soit dynamique, car les territoires ne sont pas figés. Outre le fret capillaire, un territoire peut par exemple vouloir développer une zone d'activité économique. La ligne n'a pas forcément une fréquentation importante, mais elle peut être utile à ce développement qui, à son tour, peut entraîner plus de trafic.

Mme la présidente Barbara Pompili. Vous aurez l'occasion de défendre votre amendement, monsieur Christophe Bouillon. Nous avons distingué l'amendement du rapporteur, qui recommande un état des lieux, des suivants, qui demandent que l'on travaille à l'avenir de ces lignes.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Beaucoup de régions qui ont signé des contrats de plan ont découvert avec un certain agacement que les montants prévus n'étaient pas adaptés. Il est arrivé, dans une région, que le montant ait été surestimé, mais en moyenne les montants ont été largement sous-estimés, ce qui crée évidemment des tensions. Il est donc important d'avoir ce diagnostic, et de l'avoir de façon partagée. J'ai été saisie par des élus de la région Provence-Alpes-Côte d'Azur, tributaires d'une ligne issue de la région Auvergne-Rhône-Alpes, et les points de vue ne sont pas les mêmes de part et d'autre de la limite régionale. Il sera donc utile de disposer d'un état des lieux national.

La fréquentation d'une ligne dépend largement des décisions des autorités organisatrices pour les horaires. J'ai rencontré des élus de la Creuse qui m'ont dit que leur TER arrivait à Orléans à dix heures du matin. Il est difficile de savoir si, avec un bon horaire, il y aurait des voyageurs dans le train, mais il est en tout cas certain qu'arriver à dix heures à Orléans n'intéresse pas grand-monde. Il en va de même des correspondances et des rabattements.

Il est important d'avoir cet état des lieux partagé pour ne pas connaître, dans la préparation des prochains contrats de plan, les mêmes déconvenues que nous avons connues avec la présente génération.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je n'ai pas retenu la nomenclature UIC 7 à 9, monsieur Christophe Bouillon, car c'est une nomenclature internationale plutôt liée au fret et qui fait référence au tonnage et non à la fréquentation. Nous avons considéré que les lignes les moins fréquentées

permettaient de couvrir un ensemble de lignes pertinent. Quant à l'importance d'une analyse dynamique, je suis pleinement d'accord.

Dans mon territoire, monsieur Jean-Marie Sermier, nous avons encore vu deux lignes fermer, entre Limoges et Angoulême et, en partie, entre Limoges et Brive *via* Saint-Yrieix, tout simplement parce que nous n'avions pas de diagnostic pertinent, complet et utilisable.

La commission adopte l'amendement CD195, 2^e rectification.

Après l'article 3

La commission examine en discussion commune les amendements identiques CD26 de M. Bertrand Pancher et CD116 de M. Jean-Marie Sermier, ainsi que les amendements CD17 de M. Jean-Marie Sermier et CD123 de M. Christophe Bouillon.

M. Bertrand Pancher. L'idée est de s'engager dans un modèle « à la suisse » de gestion des petites infrastructures ferroviaires, dans le cadre de la préparation du CPER, puisque c'est dans ce cadre que les collectivités et l'État se mettent d'accord sur les moyens d'entretien des infrastructures. Nous aurions intérêt à travailler dans trois directions.

Il faut tout d'abord faire un tri entre les lignes. Sur les 9 000 kilomètres de petites lignes, c'est-à-dire celles qui sont classées UIC 7 à 9, certaines lignes classées 7, par exemple sur le réseau Rennes-Saint-Malo, voient passer plusieurs TGV par jour et sont donc structurantes pour le réseau national, tandis que d'autres ne le sont absolument pas.

Ensuite, ce qui a péché par le passé, ce sont des références de maintenance souvent inadaptées. On ne devrait pas appliquer les mêmes références partout. Je vais inaugurer un train touristique dans ma ville et j'ai été frappé de voir les mêmes panneaux signalétiques que pour les passages de TGV : il y a quand même un problème.

Enfin, se pose la question du réseau régional verticalement intégré : si le réseau dit structurant doit être géré par une filiale indépendante au sein de l'entreprise historique, une seule entité doit être en charge de la maintenance de l'infrastructure et de l'exploitation. Pour les lignes à faible circulation, il n'existe qu'un seul opérateur, l'opérateur de TER. Cette solution peut s'avérer bien moins coûteuse.

Je pense que l'on pourrait y travailler dès maintenant. Nous demandons un rapport mais on sait tous quel est le modèle pertinent et on pourrait se passer du rapport. On en viendra sans doute aux mêmes conclusions, dès lors que nous avons sous les yeux des modèles comme celui de la Suisse, qui a fait ses preuves.

M. Jean-Marie Sermier. J'ai dit que l'amendement du rapporteur était ou trop court ou trop long. Aussi, l'amendement CD116 reprend certains de ses idées mais en les précisant. Si nous voulons un diagnostic sur les 9 000 kilomètres des lignes UIC 7 à 9, c'est pour en faire quelque chose de concret et non pour les abandonner. On ne peut pas avoir le même référentiel pour des petites lignes avec une rame par jour en aller-retour et pour des TGV Paris-Lyon. Sur la ligne La-Chaux-de-Fonds-Bienne, je crois, la rame dessert tous les villages de Suisse avec un employé qui fait à la fois chef de train et conducteur, et qui nettoie la locomotrice. Sur les toutes petites lignes, qui permettent de faire du local, il faut donner aux collectivités les moyens de garantir une certaine souplesse. L'exemple suisse est intéressant en matière d'aménagement du territoire.

S'agissant de l'amendement CD17, quand des collectivités ont participé activement à des infrastructures, il est parfaitement légitime que l'État puisse en assurer la desserte. Les départements et les régions ont investi massivement en faveur de la ligne de la branche Est du TGV Rhin-Rhône reliant Dijon à Belfort et, peut-être un jour, Mulhouse, projet que je soutiens avec la présidente de région. Il est anormal qu'à l'issue de cet investissement ces collectivités se retrouvent avec moins de trafic local, et il est donc important que l'État assure le trafic de petites lignes. La gare de Besançon-Franche-Comté a besoin de rayonner. Les collectivités et les contribuables de Franche-Comté et de Bourgogne ont contribué à l'infrastructure qui relie des destinations au-delà de leurs territoires ; il est normal que la solidarité joue.

M. Christophe Bouillon. Nous demandons un rapport sur l'avenir des lignes UIC 7 à 9 : cette formulation est importante car nous ne souhaitons pas seulement un constat ; cela veut dire que nous nous intéressons à ce que vont devenir ces lignes.

Par ailleurs, l'amendement fixe un horizon, celui du CPER. Votre souhait, madame la ministre, est, sur la base d'un constat partagé entre les régions et l'État, de dégager les moyens nécessaires pour mettre ces lignes à niveau. Cet horizon est donc pertinent.

Cet amendement va un peu plus loin que celui du rapporteur car il permet vraiment de parler de l'avenir et de prévoir les conditions nécessaires pour que cet avenir soit partagé entre les régions et l'État. Ce que les régions ne peuvent accepter, c'est que, quand viendra pour elles l'heure des décisions, elles soient incapables de mener à bien les discussions faute de disposer de toutes les données nécessaires, notamment de la définition du modèle économique et des référentiels.

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. Monsieur Jean-Marie Sermier, je comprends d'où vient l'idée d'un transfert d'une partie du réseau aux régions. Ce n'est pas celle du Gouvernement et, comme elle est reprise dans votre amendement, je suis forcément défavorable à ce dernier. Les régions n'ont pas manifesté, pour l'instant, le souhait d'un tel transfert.

Je partage en revanche le constat qu'il faut clarifier ces catégories ou en tout cas qu'il ne convient pas d'utiliser des classifications correspondant à des tonnages, comme l'UIC, dans les débats sur l'avenir des lignes. Les catégories UIC ne sont absolument pas adaptées à une analyse de la pertinence des lignes au regard des besoins d'un territoire, notamment dans le transport de voyageurs.

Nous souhaitons préparer la prochaine génération de CPER en disposant d'un véritable diagnostic de l'état des lignes, afin de ne pas nous retrouver dans les mêmes difficultés, mais je ne peux qu'être défavorable à l'idée que le Gouvernement aurait à trancher sur l'avenir des lignes. Certaines entrent pleinement dans le champ du schéma régional d'aménagement, de développement durable et d'égalité des territoires (SRADDET) et il me semblerait donc présomptueux que le Gouvernement remette un rapport sur l'avenir des lignes UIC 7 à 9.

Je demande le retrait de ces amendements.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je demande également leur retrait, étant toutefois expressément défavorable à celui de M. Jean-Marie Sermier qui propose que les régions deviennent propriétaires de certaines lignes. Le diagnostic dont nous venons d'adopter à l'instant le principe satisfait la demande des amendements de clarification sur l'état des réseaux pour préparer la future génération de CPER dans le respect des compétences des autorités organisatrices.

Je retiens de l'amendement de M. Bertrand Pancher l'idée des restrictions d'exploitation prévues par la loi de 2014, et peu appliquées aujourd'hui. Nous n'avons pas forcément besoin dans les régions de lignes dimensionnées pour accueillir des trains de mille tonnes et nous pourrions très bien imaginer que SNCF Réseau, en lien avec les autorités organisatrices, pose certaines restrictions d'exploitation qui rendent les travaux de maintenance plus légers financièrement et pérennisent de fait l'avenir de lignes peu fréquentées.

M. Jean-Marie Sermier. La dernière ligne de l'amendement est très claire : « Si un transfert global de ce linéaire aux collectivités n'est pas souhaitable, les régions qui le souhaitent doivent pouvoir récupérer la propriété d'une partie de ces lignes. » Il n'est pas question, madame la ministre, de demander un transfert aux régions mais, vous l'avez dit vous-même, ce n'est pas au Gouvernement de fermer les lignes...

Mme Élisabeth Borne, ministre des transports. J'ai dit que ce n'est pas au Gouvernement de décider de l'avenir des lignes. Si l'on pouvait cesser les procès d'intention où l'on nous suspecte de vouloir un transfert global de lignes : ce n'est pas la proposition du Gouvernement ! J'ai seulement dit qu'il me semblerait présomptueux que ce soit le Gouvernement, à Paris, qui décide du sort des lignes. Je ne peux donc me rallier à la rédaction de l'amendement de M. Christophe Bouillon qui demande un rapport sur l'avenir des lignes.

M. Jean-Marie Sermier. On ne va pas passer la nuit sur la sémantique. Ne pas décider de l'avenir et du sort des lignes, c'est en creux décider de leur maintien ou de leur fermeture. Si vous dites que ce n'est pas au Gouvernement de le faire, je préfère que les collectivités qui le souhaitent puissent en récupérer la propriété. C'est le sens de l'amendement et il ne s'agit en aucun cas de demander un transfert total des lignes aux régions.

M. Bertrand Pancher. Si vous pensez, madame la ministre, monsieur le rapporteur, que la méthode que nous avons présentée est intéressante et sera reprise dans le cadre du rapport, je retire volontiers mon amendement. Nous ne sommes pas à quelques mois près pour préparer le CPER.

L'amendement CD26 est retiré.

La commission rejette successivement les amendements CD116, CD17 et CD123.

Article 4

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour adapter le système ferroviaire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence

Le champ de l'habilitation prévue par l'article 4 couvre plusieurs sujets, pour lesquels il faudra tirer les conséquences, en termes juridiques, des dispositions d'ouverture à la concurrence. Des adaptations importantes sont en effet à prévoir, notamment sur les thèmes qui suivent :

I. LES TARIFICATIONS PARTICULIÈRES DES BILLETS

Les dispositions du règlement OSP relatives à la possibilité d'instaurer des tarifs sociaux n'ont pas été modifiées par le quatrième « paquet ferroviaire ». Toutefois, dans la perspective de l'ouverture à la concurrence, il est nécessaire de prendre des dispositions pour définir les contraintes d'exploitation et les prescriptions tarifaires qui s'appliqueront aux nouveaux opérateurs de services de transport ferroviaire de voyageurs. Tel était l'objet de l'habilitation demandée par le Gouvernement au 1^o de l'article 4 du présent projet de loi, et qui n'a plus lieu d'être du fait de l'introduction de l'article 3 *bis* dans le texte.

II. LES DROITS DES VOYAGEURS ET LA VENTE DES BILLETS

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Les droits et obligations des voyageurs ferroviaires sont régis, au niveau européen, par un règlement du 23 octobre 2007⁽¹⁾, distinct du règlement OSP

(1) Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires.

(n° 1370/2007) mais qui faisait également partie du troisième « paquet ferroviaire ». Il impose notamment aux transporteurs ferroviaires de fournir certaines informations aux voyageurs, d'accueillir les personnes handicapées ou à mobilité réduite, et de mettre en place un système de compensation pour les bagages perdus ou détériorés. Ce règlement n'a pas été modifié par le quatrième « paquet », mais fait actuellement l'objet d'une négociation en vue de sa révision.

En France, les articles L. 2151-1 et L. 2151-2 du code des transports, créés par la loi du 8 décembre 2009 dite « loi ORTF »⁽¹⁾, définissent les modalités d'application du règlement n° 1371/2007 en France.

La directive précitée n° 2016/2370 du 14 décembre 2016 (quatrième « paquet ferroviaire ») prévoit que les États membres **devront** imposer aux entreprises ferroviaires assurant des services de transport de voyageurs sur leur territoire « *l'obligation de mettre en place des plans d'urgence* » et de veiller à ce que ces plans « *soient correctement coordonnés afin de prêter assistance aux voyageurs* » en cas de perturbation majeure des services.

D'autre part, cette directive a introduit dans la directive antérieure de 2012 un nouvel article 13 *bis*, qui dispose que les États membres « **peuvent exiger que les entreprises ferroviaires effectuant des services nationaux de transport de voyageurs participent à un système commun d'information et de billetterie intégrée pour la fourniture de billets, de billets directs et de réservations ou habiliter les autorités compétentes à mettre en place un tel système** ».

B. LE CHAMP DE L'HABILITATION PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI

L'habilitation demandée par le Gouvernement par les 2° et 3° de l'article 4 du présent projet de loi a pour objet de préciser les règles applicables aux actuels et futurs opérateurs en matière d'information, d'assistance, de réacheminement et d'indemnisation des voyageurs, ainsi que pour les prestations de services ferroviaires successifs proposées par une ou plusieurs entreprises ferroviaires à un voyageur pour accomplir un trajet de bout en bout avec des correspondances.

L'étude d'impact de l'article 2 du projet de loi fait état de l'article 13 *bis* de la directive, mais n'indique pas si le Gouvernement envisage d'imposer une obligation aux entreprises sur cette base.

Votre Rapporteur note avec intérêt qu'une révision du règlement de 2007 a été engagée il y a quelques mois, la Commission européenne ayant présenté le 27 septembre 2017 une proposition de règlement⁽²⁾ pour modifier, de

(1) Loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires.

(2) Proposition de règlement sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires (COM(2017)548 final du 27 septembre 2017).

manière substantielle, le texte en vigueur⁽¹⁾. L'issue et le calendrier de la négociation européenne sur ce nouveau règlement sont incertains, mais on peut raisonnablement s'attendre à ce que les règles protectrices pour les voyageurs évoluent encore au cours des prochaines années, et que le législateur national aura donc de nouveau l'occasion de s'y intéresser. Pour autant, il est nécessaire de tirer dès à présent les conséquences de l'ouverture à la concurrence sur ces sujets.

III. LES INSTALLATIONS DE SERVICE RELIÉES AU RÉSEAU FERROVIAIRE

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Le réseau ferroviaire français est composé, selon l'article L. 2122-1 du code des transports, « *du réseau ferré national et des lignes ferroviaires ouvertes à la circulation publique qui lui sont reliées, y compris les lignes d'accès aux installations de service ou celles desservant ou pouvant desservir plus d'un client final* ». L'article L. 2111-9 du même code dispose que l'EPIC SNCF Réseau « *est le gestionnaire du réseau ferré national* ». Le même article dispose que SNCF Réseau a notamment pour mission la gestion des installations de service dont il est propriétaire et de leur mise en valeur ; il peut toutefois confier, par convention, cette mission à un autre acteur. **Les articles L. 2123-1 à L. 2123-4 régissent l'exploitation des installations de service reliées au réseau ferré national et les prestations qui y sont fournies aux opérateurs** par les exploitants de ces installations ou par les gestionnaires d'infrastructure (SNCF Réseau et les autres GI).

La nature de ces installations et des prestations est définie par décret⁽²⁾, ces définitions étant basées sur celles que donne la directive « *recast* » de 2012 précitée : la notion **d'installations de service** inclut notamment les gares de voyageurs, les voies ferrées portuaires, les gares de triage, les gares de formation des trains, les voies de garage, les terminaux de marchandises, les infrastructures de ravitaillement en combustible, les installations d'entretien et de nettoyage, etc.

L'utilisation d'une installation de service par une entreprise ferroviaire ou par un autre opérateur et la fourniture des services dans cette installation donnent lieu à la passation d'un contrat avec son exploitant (art. L. 2123-2) et au versement d'une redevance (art. L. 2123-3-5). Conformément au droit européen, toutes les entreprises ferroviaires doivent se voir proposer dans des conditions équitables, transparentes et non discriminatoires des **services de base** fournis sur les installations de service, dans les limites des capacités d'accueil de l'installation. Les « services de base » et les « prestations complémentaires » sont également définis par le décret précité.

(1) La Commission européenne propose notamment de renforcer les droits des voyageurs handicapés et à mobilité réduite, d'étendre l'obligation de définir des normes de qualité de service, d'introduire une clause exonératoire pour les entreprises ferroviaires en cas de retards liés à une force majeure...

(2) Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire ; ce décret a été modifié en 2016 suite à la réforme ferroviaire de 2014.

En cas d'impossibilité de satisfaire l'ensemble des besoins avérés d'accès à l'installation concernée et en l'absence d'alternative viable, le candidat intéressé peut saisir l'ARAFER (art. L. 2123-3-4).

Les évolutions en matière de gestion des installations de service prévues par la loi du 4 août 2014 ont concerné essentiellement les terminaux de marchandises. Ainsi l'article 31 de cette loi a prévu le transfert à SNCF Réseau des terminaux de marchandises antérieurement gérés par la branche « Fret SNCF » de la SNCF devenue SNCF Mobilités ; le transfert des cours de marchandises a eu lieu progressivement à partir du 1^{er} janvier 2015.

En revanche, la loi du 4 août 2014 n'a transféré à SNCF Réseau ni les gares de voyageurs (*voir commentaire de l'article 1^{er} du projet de loi*), ni les ateliers de maintenance lourde et de maintenance courante dont dispose SNCF Mobilités sur environ 70 sites.

B. LE CHAMP DE L'HABILITATION PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI

1. Sur l'ensemble des installations de service

L'habilitation demandée par le 4^o de l'article 4 vise à compléter les modalités de régulation (pour renforcer le rôle de l'ARAFER), de gestion et d'exploitation des installations de service et des prestations fournies par leurs exploitants, ainsi que les modalités d'accès, pour tirer les conséquences de l'ouverture à la concurrence qui s'avéreront nécessaires. S'agissant des ateliers de maintenance de SNCF Mobilités, plusieurs modèles d'organisation sont envisageables, selon l'étude d'impact du projet de loi.

2. Le cas particulier des gares de voyageurs principalement utilisées par des services publics

L'habilitation demandée par le Gouvernement au 5^o de l'article 4 correspond, d'une part, à la nécessité d'adopter une disposition législative modifiant les compétences des AOT régionales et donner la possibilité d'inclure les services en gare dans le périmètre des appels d'offres pour les TER, et d'autre part, à adapter la régulation et les modalités de gestion et d'exploitation des gares.

IV. LES PRESTATIONS QUE FOURNIRONT DES ENTITÉS DU GPF AUX NOUVEAUX ENTRANTS

A. LE DROIT EN VIGUEUR

Comme exposé dans le commentaire de l'article 1^{er} du présent projet de loi, l'article L. 2102-1 du code des transports dispose que l'EPIC de tête « SNCF » du groupe public ferroviaire (GPF) doit assurer, contre rémunération, des missions transversales au bénéfice de l'ensemble des acteurs du système ferroviaire ; ces

missions doivent être distinguées des fonctions mutualisées que l'EPIC de tête doit assurer uniquement pour les entités du GPF. L'article L. 2102-1 ne dresse pas une liste exhaustive des missions transversales, puisqu'il indique qu'elles concernent « *notamment* » la gestion de crise, la préservation de la sûreté des personnes, des biens et du réseau ferroviaire, et la coordination des acteurs pour la mise en accessibilité du système de transport ferroviaire aux personnes handicapées ou à mobilité réduite. C'est le décret d'application ⁽¹⁾ de cet article qui a dressé la liste complète des **six missions transversales**.

Article 3 du décret n° 2015-137 du 10 février 2015

« Au titre des missions transversales (...) exercées de façon transparente et non discriminatoire au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, à l'initiative de chacun d'eux, la SNCF :

« 1° Assure des missions de sûreté des personnes et des biens ;

« 2° Assure la coordination de la gestion des situations de crise ;

« 3° Porte une politique de recherche et d'innovation partagée avec le plus grand nombre d'acteurs du système de transport ferroviaire en s'inscrivant dans le développement d'une filière industrielle ferroviaire ;

« 4° Favorise l'émergence de solutions sur des dossiers d'intérêt commun à l'ensemble du système et, en particulier, en ce qui concerne l'interopérabilité, les évolutions techniques et technologiques, la normalisation, la mise en accessibilité, la performance énergétique et la croissance verte ;

« 5° Facilite, dans le cadre des procédures de concertation organisées et conduites par l'Établissement public de sécurité ferroviaire, les réflexions sur les évolutions du système ferroviaire en matière de sécurité d'un point de vue transversal ;

« 6° Réalise des audits techniques.

« Ces missions donnent lieu à la conclusion d'un contrat entre la SNCF et le demandeur qui définit les conditions de réalisation des prestations. Celles-ci sont facturées au coût de la prestation majorée, le cas échéant, d'un bénéfice raisonnable. (...) »

Ces missions incluent donc, en particulier, les prestations du service interne de sécurité de la SNCF (la « Suge » ou « Surveillance générale »). D'autres entités du GPF seront amenées à fournir des prestations aux nouveaux entrants, en particulier Gares & Connexions (*voir commentaire de l'article 1^{er}*).

B. LE CHAMP DE L'HABILITATION PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI

La dernière habilitation demandée par l'article 4 du projet de loi (6°) a pour objet d'apporter les modifications qui seront nécessaires aux règles relatives aux conditions de fourniture et à la régulation des prestations des entités du GPF au bénéfice des autres acteurs du système ferroviaire.

(1) Décret n° 2015-137 du 10 février 2015 relatif aux missions et aux statuts de la SNCF et à la mission de contrôle économique et financier des transports.

Cette habilitation n'a que **partiellement** perdu sa justification du fait de l'adoption de l'amendement créant l'article 3 *ter*, qui n'est relatif qu'aux prestations de la Suge et pas aux autres missions transversales.

V. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 4 avec trois modifications rédactionnelles proposées par votre Rapporteur.

*
* *

La commission examine l'amendement CD97 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement vise à supprimer l'article 4.

Sous prétexte de définir et d'harmoniser les contraintes d'exploitation des services de transport ferroviaire ainsi que les règles générales qui fixent des obligations de service public applicables à toutes les entreprises ferroviaires, notamment les tarifs sociaux, et les règles en matière d'assistance ou d'indemnisation des voyageurs, le présent article met en relief ce que nous signifions régulièrement, à savoir les risques potentiels de dégradation de la qualité de service qui s'attachent à l'ouverture à la concurrence.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable. L'article 4 est utile, car il permettra d'améliorer le droit des voyageurs, qui n'est que très imparfaitement assuré, notamment dans sa dimension d'information, d'acheminement et d'indemnisation. Par ailleurs, il affiche une politique sociale ambitieuse en matière de tarifs sociaux. Je rappelle que l'Eurostar et le Thalys, par exemple, ne proposent pas actuellement de tarif social, et que cet article vise à faire en sorte que les opérateurs qui viendraient opérer en concurrence présentent au moins un tarif social, compensé par l'État quand c'est de sa compétence, ou par les régions quand c'est de la leur.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CD36 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CD99 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. L'objet de cet amendement est de redéfinir une politique nationale de tarification sociale ambitieuse.

La compensation à la SNCF des dépenses liées à la mise en place d'une tarification sociale sur les liaisons nationales, prévue dans le budget de l'État, a régulièrement diminué, passant de 115 millions d'euros en 2004 à 25,7 millions d'euros en 2016. Il y a lieu de craindre qu'à l'occasion de l'ouverture à la concurrence, les prescriptions tarifaires applicables à toutes les entreprises de

transport ferroviaire ne manquent d'ambition. Nous estimons donc nécessaire que l'État relance une politique nationale de tarification sociale : passage à deux enfants et 50 % de réduction pour la carte « famille nombreuse » ; création d'une véritable carte jeunes-étudiants ; revalorisation de celle des seniors ; extension aux personnes privées d'emploi, etc. Une telle évolution contribuerait à renforcer l'attractivité des trains Intercités et des TGV pour les plus modestes.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Il existe déjà huit dispositifs de tarification réduite, certains pouvant aller jusqu'à la gratuité. Ces tarifs sont souvent définis de façon hétérogène, parfois définis par simple courrier. Il y aura lieu de poser un cadre plus directif. Ce sera fait par décret dans le cadre de la réforme.

Par ailleurs, comme vous l'avez noté, la compensation n'est réalisée qu'imparfaitement, y compris par l'État, s'agissant des tarifs sociaux de la SNCF.

Il y a lieu, également, de distinguer – ce qui n'est pas fait dans votre amendement – ce qui relève des tarifs sociaux, de ce qui relève des offres commerciales. À titre d'exemple, la carte jeunes, la carte « 12-25 », est une offre commerciale et non un tarif social.

Pour toutes ces raisons, j'émetts un avis défavorable à votre amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD139 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement vise à instaurer une grille tarifaire rationnelle, proposant aux citoyens des prix modérés et stables, mais aussi à placer la réforme de la SNCF sous le signe du progrès social et écologique en proposant de nouveaux tarifs sociaux assurant l'égalité d'accès et la promotion du transport ferroviaire.

Tout d'abord, nous souhaiterions voir accorder à chaque citoyen 1 000 kilomètres de train gratuit. Cela inciterait tout Français à faire l'expérience du transport ferroviaire, et cela détrônerait partiellement la voiture, souvent considérée comme un gage d'indépendance et de mobilité.

Ensuite, nous souhaitons ouvrir à de nouvelles catégories de personnes les tarifs sociaux – réductions bénéficiant aux personnes en situation de handicap, aux familles nombreuses, aux militaires, etc. Il nous semble qu'il faudrait mettre à l'étude un tarif social pour les personnes en contrat précaire, pour les mères célibataires, mais aussi pour les aidants familiaux qui pallient les insuffisances de la prise en charge de la dépendance en sacrifiant une partie de leur temps pour un proche. Leur accorder des réductions tarifaires pour se déplacer plus facilement serait un progrès social important.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. D'abord, pourquoi les mères célibataires et pas les pères célibataires ou les veufs avec de jeunes enfants ? (*Sourires*)

Ensuite, il me semble que vous avez raison d'afficher un objectif de prix modérés. C'est d'ailleurs la politique de la SNCF, dont la « politique de petits prix » a porté ses fruits ces trois dernières années – l'ambition étant d'arriver à 25 % de « petits prix ».

Enfin, l'équilibre économique est important. Je rappelle que les tarifs sociaux sont compensés soit par l'État, soit par les régions. La création de certaines catégories supplémentaires aboutirait à casser cet équilibre, en tout cas à compromettre une situation déjà précaire sur le plan financier.

Pour ces raisons, mon avis sera défavorable sur votre amendement.

M. Loïc Prud'homme. J'accepte que l'on sous-amende mon amendement en y incluant les pères célibataires...

D'après vous, la création de certaines catégories supplémentaires mettrait à mal un équilibre déjà fragile. Mais j'observe, pour ma part, que votre proposition d'ouverture à la concurrence porte en elle une fragilité, et que pour compenser cette fragilité, les tarifs augmenteront d'une manière exponentielle.

M. Christophe Bouillon. Depuis le début de nos débats, nous avons constaté que l'ouverture à la concurrence s'était faite différemment selon les pays, en produisant différents effets. La question des tarifs est évidemment importante, puisqu'elle renvoie à d'autres questions comme l'aménagement du territoire, le report modal ou le pouvoir d'achat.

J'avais déposé un amendement qui n'a malheureusement pas passé le filtre de l'examen de sa recevabilité au titre de l'article 38 de la Constitution. J'y proposais la création d'un observatoire des tarifs. Je pense en effet qu'en la matière, les Français ont droit à de la transparence, et qu'il conviendrait de pouvoir observer dans la durée les effets produits par l'ouverture à la concurrence.

Ce pourrait être aussi le moyen d'exercer une certaine pression sur les différents opérateurs. Quoi qu'il en soit, il serait utile de mettre en place un tel observatoire qui permet de se faire une idée de la situation, de façon objective et sans aucun parti pris.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. L'observatoire existe déjà, d'une certaine façon, avec l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER). Un excellent rapport sur les tarifs a été publié en décembre dernier. Il fournit des chiffres, notamment sur le taux de subventionnement des tarifs à l'usager, en particulier sur le secteur conventionné. Ce taux atteint en moyenne 75 %, et peut aller jusqu'à 90 %, comme en Limousin. C'est très bien, et

cela montre une forte volonté politique de solvabiliser le marché des transports express régionaux (TER) et des trafics conventionnés.

Concernant les tarifs sociaux, je rappelle que la réforme vise un objectif d'équité, et que certains trafics aujourd'hui ouverts à la concurrence internationale, tels que l'Eurostar et le Thalys, n'ont pas de tarif social. Nous souhaitons donc obliger tous les opérateurs en concurrence à en produire un. Pour cela, il faut à la fois distinguer ce qui relève du tarif social de l'offre commerciale, et homogénéiser les critères qui permettent de bénéficier des tarifs sociaux.

M. Stéphane Le Foll. Il suffirait peut-être de modifier le statut de l'ARAFER pour l'obliger à rendre un rapport annuel, ou bisannuel selon les cas, sur l'ensemble des tarifs pratiqués, afin de pouvoir mesurer l'impact de l'ouverture à la concurrence. On répondrait ainsi aux deux questions évoquées : la nécessité de faire la transparence, et de disposer d'un outil de contrôle – qu'il ne serait pas nécessaire de créer.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD41 du rapporteur.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD102 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Mon amendement vise à supprimer les alinéas 3 et 4 de l'article. Dans le contexte d'ouverture à la concurrence qui conduira à la coexistence de plusieurs opérateurs, le sujet des droits et obligations des voyageurs, notamment sur des trajets en correspondance, revêt, comme le reconnaît l'étude d'impact, une « dimension particulière ».

L'étude d'impact indique qu'il appartiendra au Gouvernement d'examiner si des dispositions doivent être prises pour prévenir une dégradation du service. Cela signifie que le Gouvernement pourrait décider de ne pas prévoir de mesures particulières concernant, notamment, les mesures d'assistance, compte tenu du fait que les dispositions de l'article 18 du règlement 137/2007 ne présentent pas de caractère obligatoire.

En l'absence de mesures de protection des droits des voyageurs, l'ouverture à la concurrence ne manquerait pas de se traduire alors par un grave recul de la qualité de service. Il importe que le Gouvernement précise ses intentions en la matière. C'est le sens du présent amendement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Nous ne faisons pas la même lecture du règlement européen. Quoi qu'il en soit, l'objectif de la réforme est bien d'avoir un droit plus protecteur en termes d'information des passagers, d'acheminement, notamment en cas d'annulation ou de déprogrammation des trains, et d'améliorer le droit d'indemnisation, qui n'est pas satisfaisant aujourd'hui. Pour toutes ces raisons, mon avis sera défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte l'amendement rédactionnel CD44 du rapporteur.

Puis elle examine l'amendement CD140 de M. François Ruffin.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement a pour objectif de mettre fin au « *yield management* », cette façon de gérer les prix en fonction de la fréquentation, du moment de la journée et des taux de remplissage. Si ce mode de tarification est perçu comme normal pour le transport aérien qui, je le rappelle, est un transport de luxe, il ne l'est pas pour un service public ayant vocation à participer de l'unité du territoire. Nous en demandons tout simplement l'abrogation et le remplacement par une grille tarifaire transparente, à la variabilité réduite, et accessible à toutes et à tous.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable pour plusieurs raisons. À la SNCF, le *yield management* est normalisé, et le plein tarif est régulé.

J'observe que le *yield management* a permis, notamment dans les trois dernières années, de créer des petits prix – avec, comme objectif, 25 % de petits prix. Par ailleurs, le prix moyen du billet pondéré a baissé de 1 % par an pendant la même période. Donc, loin d'avoir des effets pervers pour la SNCF, ce mode de tarification a permis d'améliorer l'offre pour ceux dont les capacités contributives sont les plus faibles.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD141 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement a pour objet de revenir sur la fermeture des points de vente physiques dans toutes les gares du territoire national. En effet, il est de plus en plus difficile pour les usagers d'acheter un billet ou d'avoir des informations à un guichet en gare ou en boutique SNCF. Entre 2011 et 2014, plus de 2 000 emplois ont été supprimés à la vente dans les gares, les boutiques, les caisses et les centres d'appel. Rien qu'en 2014, 80 points de vente ont été fermés, à quoi il faut ajouter les réductions des amplitudes horaires et la fermeture de points de vente le week-end. Tout est mis en œuvre pour renoncer à une distribution digne du service public.

Nous nous opposons à la politique de suppression des points de vente et du tout-numérique telle qu'elle est menée. Nous pensons que pour garder un peu d'humanité, et surtout une proximité dans le service public, il faut au contraire maintenir des points de vente physiques sur le territoire.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je partage évidemment l'objectif d'avoir un meilleur service en gare, et d'avoir du conseil en mobilité. La question trouvera toute sa place dans la future loi d'orientation sur les mobilités (LOM), l'idée étant de faire des gares des points d'échange multimodaux. Mais à

mon sens, cette question ne se réduit pas à la présence des points de vente physiques en gare, elle est plus large. Par ailleurs, on touche là à la compétence des autorités organisatrices, notamment à celle des régions.

Pour ces raisons, je pense que nous pourrions reprendre ce débat dans le cadre de l'examen de la LOM. Je vous propose de retirer votre amendement. À défaut, mon avis sera défavorable.

M. Loïc Prud'homme. Je maintiens mon amendement.

La commission rejette l'amendement.

Elle se saisit ensuite de l'amendement CD119 de Mme Florence Lasserre-David.

Mme Florence Lasserre-David. Dans un monde ouvert à la concurrence, on imagine que pour aller d'un point à un autre, il faudra dans certains cas utiliser des trains pilotés par différents opérateurs.

Je propose, par mon amendement, que les différentes entreprises de transport ferroviaire collaborent à la mise en place d'un système commun d'information et de vente de billets aux usagers. Cela permettrait à l'usager d'acheter un billet unique, même lorsque la prestation est assurée par plusieurs opérateurs.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Nous partageons votre ambition, mais nous irons plus loin dans la LOM, puisque nous envisageons collectivement de mettre en place un système d'information multimodal, permettant d'acheter un trajet point à point avec plusieurs modes de transports. Je vous propose donc de retirer votre amendement pour reprendre cette discussion dans quelques mois.

L'amendement CD119 est retiré.

La commission examine l'amendement CD103 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Nous nous interrogeons sur l'opportunité de modifier les modalités de gestion et d'exploitation des gares et sur leurs conséquences en termes de qualité de service. Voilà pourquoi nous proposons de supprimer l'alinéa 6.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Nous avons en effet parlé hier de l'organisation de l'entreprise, et du statut de « Gares & Connexions ». La ministre a évoqué quelques pistes intéressantes, qui devraient se traduire dans des amendements qui seront déposés demain ou après-demain. Je partage évidemment l'objectif de clarifier la place de l'exploitant des gares au regard de la nouvelle organisation de la SNCF. Je pense que nous pourrions en débattre très concrètement en séance.

Je vous propose donc de retirer cet amendement. À défaut, j'émettrai un avis défavorable.

M. Hubert Wulfranc. Je le maintiens.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CDI45 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Nous ne demandons pas la suppression de l'alinéa 6, mais notre objectif est le même : maintenir une gestion et une exploitation des gares de voyageurs qui soient majoritairement publiques.

J'entends que des amendements seront déposés demain, monsieur le rapporteur. J'observe tout de même qu'il est étrange de discuter ici d'amendements qui ne sont pas encore déposés, et dont on aura peut-être l'hypothétique surprise, demain, de connaître le contenu.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Espérons que l'hypothétique surprise sera une bonne surprise, et que nous pourrons en discuter assez longuement la semaine prochaine.

J'émettrai un avis défavorable sur votre amendement, d'autant plus qu'il paraît compliqué que certaines gares qui, par contrats de service public, pourraient se voir confiées à un opérateur privé, conservent une gestion majoritairement publique. Pour cette raison, et dans l'attente du débat que nous pourrons avoir la semaine prochaine, mon avis est défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte ensuite l'article 4 modifié.

Article 5

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour mettre le droit national en conformité avec les trois textes du pilier « technique » du quatrième « paquet ferroviaire » européen

I. LE DROIT NATIONAL EN VIGUEUR

Pour le transport ferroviaire comme pour les autres modes de transport, le droit en vigueur charge l'autorité compétente de l'État de définir les règles de sûreté, de sécurité, d'organisation des secours et de contrôle technique applicables au transport, et de veiller à leur mise en œuvre en contrôlant leur application (article L. 1611-1 du code des transports). La même autorité compétente peut prescrire l'établissement d'un diagnostic, des mesures restrictives d'exploitation ou, en cas de danger immédiat, ordonner la fermeture au public de l'ouvrage d'infrastructure maritime portuaire déjà en service et qui présente des risques

particuliers pour la sécurité des personnes, ou l'interruption du système de transport public ferroviaire ou guide, y compris celui destiné au transport de personnels, déjà en service (article L. 1614-1 du code des transports).

A. LE BUREAU D'ENQUÊTE SUR LES ACCIDENTS DE TRANSPORT TERRESTRE (BEA-TT)

Concernant les accidents de transport terrestre, le bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre (BEA-TT) est un service de compétence nationale placé auprès du Conseil général de l'environnement et du développement durable (CGEDD), et qui n'a donc pas une totale indépendance vis-à-vis du Gouvernement, même si son expertise est largement saluée.

Sa mission est de réaliser les enquêtes techniques sur les accidents graves de transport terrestre, ainsi que sur tout autre accident ou incident significatif. Il a également vocation à favoriser la diffusion des connaissances et enseignements issus du retour d'expérience sur les accidents et peut engager des études ou des recherches en matière de retour d'expérience et d'accidentologie. Son champ d'intervention couvre à la fois les transports ferroviaires, les modes guidés urbains (métro, tramway), les remontées mécaniques, les transports routiers ainsi que la navigation intérieure, chacun de ces secteurs ayant sa propre réglementation et ses propres logiques économique, technique, professionnelle voire culturelle. Chaque enquête doit examiner l'événement à analyser sous tous ses aspects allant du facteur humain à la pertinence de la réglementation en passant par les caractéristiques de l'infrastructure, ses conditions d'exploitation, la conception et l'état du matériel roulant, l'organisation de la sécurité, la formation des personnels, les facteurs médicaux, etc.

En cas d'incident grave ou complexe, le BEA-TT mène une enquête technique afin de déterminer les circonstances et les causes, puis de dégager dès que possible les recommandations préventives susceptibles d'en éviter le renouvellement. Pour ce faire, les enquêteurs techniques doivent pouvoir accéder à l'ensemble des éléments, témoignages et informations utiles, même couverts par le secret de l'instruction, le secret professionnel ou le secret médical. L'enquête technique intervient souvent en parallèle d'une enquête judiciaire, sans pour autant y être liée. En effet, les deux enquêtes restent très distinctes car l'objectif de l'enquête judiciaire est avant tout de rechercher la responsabilité de l'accident⁽¹⁾.

(1) Par exemple, suite à l'accident ferroviaire de Brétigny-sur-Orge du 12 juillet 2013, le BEA-TT avait formulé plusieurs recommandations dans son rapport d'enquête, à commencer par la nécessité de faire réaliser des audits externes pour vérifier l'âge moyen du réseau et l'adéquation des moyens engagés avec les objectifs, mais aussi de mener des contrôles réels des équipements surveillés ou entretenus pour « évaluer la pertinence des règles de maintenance et la qualité de leur mise en œuvre ».

B. L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SÉCURITÉ FERROVIAIRE (EPSF)

L'EPSF est un établissement public administratif, sous tutelle du ministre chargé des transports. Il assure les fonctions d'« *autorité nationale de sécurité* » au sens de la directive du 29 avril 2004 sur la sécurité ferroviaire ⁽¹⁾.

Il est chargé de contrôler que les divers acteurs du transport ferroviaire sur le réseau français, en particulier les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure, assurent leurs missions d'exploitation et de gestion conformément aux exigences de sécurité. Selon l'article L. 2221-1 du code des transports ⁽²⁾, « *il est notamment chargé de délivrer les autorisations requises pour l'exercice des activités ferroviaires et d'en assurer le suivi et le contrôle. Dans un objectif d'efficacité sociale et économique au bénéfice de l'ensemble des acteurs du système de transport ferroviaire, il promeut et diffuse les bonnes pratiques en matière d'application de la réglementation de sécurité et d'interopérabilité ferroviaire* ». Les autorisations délivrées concernent aussi bien les infrastructures, le matériel roulant, les acteurs, les licences de conducteurs de train ou les installations de sécurité désignées comme « simples ».

L'EPSF est administré par un conseil d'administration composé pour une moitié de représentants de l'État, et pour l'autre moitié d'un député et d'un sénateur, de personnes qualifiées en raison de leur compétence, et de représentants du personnel (article L. 2221-2 du code des transports).

Le contrôle de l'EPSF s'exerce à différents niveaux, soit par la délivrance d'autorisations nécessaires à l'exercice d'une activité ferroviaire, soit par des audits et des inspections des acteurs ayant pour but de contrôler que les acteurs ferroviaires exploitent effectivement en sécurité.

L'EPSF ne reçoit pas de subventions de l'État : il a ses propres ressources. Celles-ci représentent environ 11 millions d'euros par an, l'essentiel provenant du versement d'un « droit de sécurité » par les entreprises ferroviaires qui utilisent le réseau ferré national. Cette ressource est complétée par les redevances payées à l'EPSF à l'occasion de l'instruction de certains dossiers, et, le cas échéant, par le produit des sanctions pécuniaires que peut infliger l'établissement en application de l'article L. 2221-6 du code des transports.

(1) Directive 2004/49/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

(2) Tel que modifié par la loi précitée du 4 août 2014.

II. LES DISPOSITIONS DU VOLET « TECHNIQUE » DU QUATRIÈME PAQUET FERROVIAIRE

A. LE RÈGLEMENT DU 11 MAI 2016 RELATIF À L'AGENCE DE L'UNION EUROPÉENNE POUR LES CHEMINS DE FER

Le règlement européen inclus dans le pilier technique du quatrième « paquet ferroviaire »⁽¹⁾ renforce l'harmonisation des procédures d'autorisation portant sur les matériels et sur les opérateurs, en confiant à partir de 2019 de nouvelles missions à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer. Auparavant, les missions de cette agence étaient de rapprocher les règles techniques et les règles de sécurité nationales des États membres, l'incompatibilité entre les réseaux étant une source de limitation du développement des chemins de fer en Europe. L'agence sera désormais responsable de la délivrance des autorisations liées à l'interopérabilité et à la sécurité ferroviaires, du système européen de gestion du trafic ferroviaire (ERTMS), de la réduction du nombre de règles nationales techniques et/ou de sécurité, et de la mise en place à terme d'un registre européen des véhicules.

Le système européen de gestion du trafic ferroviaire

Le système européen de gestion du trafic ferroviaire (*European Rail Traffic Management System* - ERTMS) est une initiative européenne qui vise à harmoniser la signalisation ferroviaire en Europe. La mise en place d'une signalisation européenne unique se fonde sur deux systèmes : le système européen de contrôle des trains (ECTS) qui vise à gérer le trafic ferroviaire, et le GSM-R, qui sert à communiquer entre les trains et les centrales d'exploitation du réseau.

L'agence percevra des redevances auprès des demandeurs des autorisations et reversera aux autorités nationales la part relative à leur instruction.

Le but est que l'agence devienne, à partir du 16 juin 2019, le « guichet unique » pour les autorisations de matériels roulants et les certificats de sécurité des entreprises ferroviaires qui opèrent dans plus d'un État membre, voire dans un seul État membre si ce dernier le souhaite. Dans le cadre d'accords de coopération signés entre l'agence et l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), ce dernier continuera à instruire la partie nationale des autorisations qui seront délivrées par l'agence.

Ce règlement apporte d'autres dispositions nouvelles, comme le fait que l'agence puisse émettre une décision d'approbation des équipements au sol des projets ERTMS avant tout appel d'offres afin d'en vérifier l'interopérabilité.

(1) Règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004.

Le siège de l'agence est situé à Valenciennes, mais ses réunions et conférences internationales se tiennent à Lille. Elle emploie actuellement une centaine de personnes et son budget est d'environ 14,5 millions d'euros par an.

B. LA DIRECTIVE 2016/797 RELATIVE À L'INTEROPÉRABILITÉ DU SYSTÈME FERROVIAIRE AU SEIN DE L'UNION EUROPÉENNE

La directive n° 2016/797 du 11 mai 2016⁽¹⁾ met en place des procédures d'autorisation des véhicules ferroviaires et fixe des exigences essentielles à respecter : les « *spécifications techniques d'interopérabilité* ». L'interopérabilité ferroviaire requiert également de limiter au strict nécessaire l'existence de règles nationales pour des raisons historiques ou liées à la spécificité d'un ou plusieurs réseaux sur un territoire national. L'interopérabilité ferroviaire est également garantie par des procédures de vérification et d'évaluation de la conformité pour différents sous-systèmes ou constituants d'interopérabilité en déterminant les organismes et les procédures connexes. La directive définit l'interopérabilité comme l'aptitude d'un système ferroviaire à permettre la circulation sûre et sans rupture de trains qui accomplissent les niveaux de performance requis.

Les considérants de la directive font référence à la nécessité d'un marché ouvert et concurrentiel. Il y est annoncé la volonté de réaliser l'interopérabilité du système ferroviaire européen, afin de définir un niveau optimal d'harmonisation technique, de permettre de faciliter, d'améliorer et de développer les services de transport ferroviaire au sein de l'Union européenne et avec les pays tiers et de contribuer au parachèvement de l'espace ferroviaire européen unique et à la réalisation progressive du marché intérieur. Cependant, cela doit être fait à certaines conditions, qui concernent la conception, la construction, la mise en service, le réaménagement, le renouvellement, l'exploitation et l'entretien des éléments de ce système, ainsi que les qualifications professionnelles du personnel qui contribue à l'exploitation du système ferroviaire européen et à son entretien et les conditions de santé et de sécurité applicables audit personnel.

Le but de cette directive est de ne plus laisser le soin aux États membres de définir dans leurs textes de transposition les procédures applicables pour les demandes d'autorisation et de certificat. Cette légère perte de souveraineté doit offrir à l'Union européenne des procédures harmonisées. En effet, à partir de juin 2019, les procédures seront définies dans des textes européens et s'appliqueront aux autorisations délivrées par l'agence mais également celles délivrées par l'EPSF. Cependant, ce dispositif requiert quelques précisions de la part de la Commission européenne, qui doit encore adopter une dizaine d'actes délégués et d'exécution pour le mettre en place.

(1) Directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne.

C. LA DIRECTIVE 2016/798 RELATIVE À LA SÉCURITÉ FERROVIAIRE

La seconde directive du pilier technique ⁽¹⁾ ne définit pas en tant que telle la sécurité ferroviaire. Cependant, l'EPSF la détermine comme étant un ensemble de moyens humains et techniques permettant d'éviter les accidents ferroviaires et d'en diminuer les conséquences.

Cette directive vise à conserver le haut niveau de sécurité du système ferroviaire de l'Union européenne et s'inscrit dans l'objectif de constamment l'améliorer en tenant compte des progrès techniques, scientifiques et de l'évolution des droits européen et international. Elle se fonde sur deux principaux axes : la prévention des accidents, et l'incidence des facteurs humains.

La sécurité ferroviaire repose sur divers éléments :

- la mise en place de procédures d'autorisation des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructures,
- la définition du partage des responsabilités entre les différents acteurs,
- l'existence d'autorités nationales de sécurité et d'organismes chargés des enquêtes sur les incidents et accidents,
- la définition de principes communs pour la gestion et la surveillance de la sécurité ferroviaire,
- la mise au point d'objectifs, d'indicateurs et de méthodes de « sécurité commune » pour limiter les règles nationales au strict minimum.

Afin d'atteindre ses objectifs, la directive vise donc à mettre en œuvre une surveillance accrue des acteurs du domaine ferroviaire. Pour ce faire, l'agence est dotée de prérogatives de contrôle des autorités nationales de sécurité et des organismes d'évaluation de la conformité, qui peuvent mener à la mise en place d'actions de la part de la Commission européenne sur la base des constatations de l'agence.

III. LE CHAMP DE L'HABILITATION PRÉVUE PAR LE PROJET DE LOI

L'article 5 du présent projet de loi a pour objectif de transposer les dispositions du pilier technique du quatrième paquet ferroviaire et de modifier les dispositions de droit national concernant la sécurité ferroviaire, en particulier dans le champ d'application du régime d'autorisation et de contrôle provenant des directives.

(1) Directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire.

L'ensemble du pilier technique du quatrième paquet est entré en vigueur le 15 juin 2016. Les deux directives devront être transposées en droit national d'ici au 16 juin 2019. Ce travail de transposition appelle, en ce qui concerne le droit français, à la fois des modifications législatives et des modifications réglementaires (notamment du décret n° 2006-1279 du 19 octobre 2006 relatif à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire).

L'ordonnance du Gouvernement aura donc notamment pour objet de préciser l'indépendance du bureau d'enquête sur les accidents de transport terrestre, dans l'ouverture et la conduite des enquêtes et de mettre en œuvre la nouvelle répartition des compétences entre l'EPSF et l'agence, et donc d'ajuster certaines règles de droit national concernant la sécurité ferroviaire, notamment en simplifiant la réglementation applicable à certaines voies ferrées portuaires.

L'ordonnance devra également comporter des dispositions permettant d'attester de la conformité de la législation française avec le règlement du 11 mai 2016, qui offre de nouvelles compétences à l'agence, comme vu précédemment.

L'étude d'impact du projet de loi apporte plusieurs précisions.

Tout d'abord, l'ordonnance prévue par l'article 5 devra permettre de déterminer le rôle des différents acteurs, notamment l'État, le BEA-TT et l'EPSF, compte tenu des nouvelles compétences de l'agence, notamment d'un point de vue financier.

L'ordonnance permettra également de « *supprimer la notion de réseaux présentant des caractéristiques comparables à celles sur le réseau ferré national afin d'appliquer les exigences européennes de manière pleine et entière sans adaptation particulière au niveau national* ». C'est pour cette raison que sera nécessaire un ajustement des règles nationales concernant, par exemple, la sécurité des voies ferrées portuaires de la totalité des ports nationaux. Actuellement, les voies ferrées portuaires sont régies par le titre V du livre III de la cinquième partie du code des transports. Les voies ferrées portuaires sont forcément reliées à SNCF Réseau qui est complémentaire dans l'acheminement des marchandises sur tout le territoire, ce qui les soumet également au présent projet de loi. En effet, l'article L. 5351-4 du code des transports dispose que « *SNCF Réseau est tenu d'assurer le raccordement des voies ferrées portuaires au réseau ferré national dans des conditions techniques et financières fixées par décret en Conseil d'État* ». La sécurité de ces voies ferrées portuaires est gérée par l'autorité portuaire, gestionnaire d'infrastructure au sens du droit européen, et non par SNCF Réseau (article L. 5351-2 du code des transports).

De plus, l'ordonnance pourra « *préciser les principes qui s'appliquent aux constituants d'interopérabilité et aux sous-systèmes et renforçant les sanctions administratives en cas de non-respect des exigences essentielles les concernant* ».

Enfin, l'ordonnance modifiera les exigences nationales applicables aux travaux de construction, de renouvellement ou d'aménagement qui concernent un système public de transport ferroviaire.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté l'article 5 avec une modification rédactionnelle proposée par votre Rapporteur.

*
* *

*La commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD37 du rapporteur.*

*Puis elle **adopte** l'article 5 **modifié**.*

Article 6

(article L. 2133-8 du code des transports)

Compétences de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

Cet article est consacré à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, connu sous l'acronyme d'ARAFER et dont l'objet est de veiller au bon fonctionnement du marché ferroviaire en France.

I. LE DROIT EN VIGUEUR

A. UNE AUTORITÉ DE CRÉATION RELATIVEMENT RÉCENTE

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a transposé les dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs (troisième « paquet ferroviaire » européen) et a créé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF). L'objectif était d'accompagner le secteur ferroviaire dans son ouverture progressive à la concurrence, en garantissant à tous les opérateurs de train un accès équitable aux voies ferrées et aux gares.

Ses missions ont été étendues en 2015 au transport interurbain par autocar et aux autoroutes sous concession, faisant de l'ARAF un régulateur de transport multimodal : l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER).

Le fonctionnement de l'ARAFER est en grande partie régi par le droit de l'Union européenne et, notamment, par les articles 29 et 56 de la directive

2012/34/UE précitée (directive « recast »), modifiée par la directive 2016/2370/UE du 14 décembre 2016, qui dispose que :

– l'État doit mettre en place un cadre de tarification ;

– chaque gestionnaire d'infrastructure détermine une tarification conformément au cadre de tarification et aux règles de tarification posées par la directive ;

– le régulateur « *veille à ce que les redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure soient conformes aux dispositions du chapitre IV, section 2, et non discriminatoires* », sans que cela prenne nécessairement la forme d'un avis conforme.

Le droit français, de son côté, précise que le projet de tarif des redevances établi par le gestionnaire de l'infrastructure est publié chaque année dans le document de référence du réseau (DRR), accompagné d'une mention précisant que son caractère exécutoire est subordonné à l'avis conforme de l'ARAFER, que cette autorité rend son avis dans un délai de deux mois suivant cette publication et que, trois mois au moins avant l'entrée en vigueur de l'horaire annuel de service, le gestionnaire de l'infrastructure publie une tarification conforme à l'avis de l'autorité. Ce tarif est alors exécutoire, conformément à l'article 9 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau ferré de France.

Par ailleurs, l'article L. 2133-5 du code des transports définit les trois critères sur lesquels l'ARAFER doit s'appuyer pour rendre son avis : « *L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard :*

« – *des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111-25 ;*

« – *de la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ;*

« – *des dispositions du contrat, mentionné à l'article L. 2111-10, conclu entre l'État et SNCF Réseau. (...) Lorsque les redevances sont fixées pour une période pluriannuelle, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet son avis pour la période concernée et en cas de modifications* ».

B. LES OBJECTIFS DE L'AUTORITÉ DE RÉGULATION

S'agissant de l'ouverture à la concurrence sur le marché des services commerciaux, l'objectif de la régulation consiste à rendre les conditions tarifaires et opérationnelles d'accès aux facilités essentielles, aux infrastructures et aux

installations importantes transparentes, prévisibles, non discriminatoires et adaptées à la situation des différents segments de marchés aval. C'est à cette condition qu'il est possible d'inciter, de donner confiance aux nouveaux entrants, sans compromettre la viabilité de l'opérateur historique en place, ni celle des gestionnaires d'infrastructures et d'installations de service.

1. Concilier des intérêts potentiellement divergents

En l'absence de mécanismes classiques des marchés ouverts assurant la régulation du comportement des acteurs (sans présence de monopole), le positionnement spécifique du régulateur fait de ce dernier la seule entité en capacité de garantir la réconciliation des intérêts potentiellement divergents des parties prenantes du système ferroviaire :

– les intérêts des usagers des services de transport ferroviaire (voyageurs et fret) qui souhaitent bénéficier d'une offre de qualité au meilleur prix ;

– les intérêts des entreprises ferroviaires qui ont besoin de visibilité pour investir, d'un accès de qualité, transparent et non discriminatoire aux infrastructures et installations de service, au juste tarif leur permettant notamment de rentabiliser leurs actifs en faisant circuler le plus possible de trains pour répondre à la demande de mobilité ;

– les intérêts des gestionnaires d'infrastructures et d'installations de service en monopole qui doivent disposer de revenus suffisants pour maintenir et investir dans le réseau à un niveau adéquat ;

– l'État et les collectivités locales qui souhaitent apporter un concours public le moins élevé possible au fonctionnement du système.

2. Différents niveaux d'intervention

Pour atteindre son objectif de favoriser le développement du transport ferroviaire, le régulateur intervient à différents niveaux :

– il observe et compare les marchés (entre périodes, zones géographiques, pays, opérateurs, etc.) en vue de collecter et diffuser des données techniques, financières et de qualité de service relatives à l'ensemble des composantes du système ferroviaire (réseau, services conventionnés et commerciaux, installations de service) ;

– il régule l'accès à l'infrastructure ferroviaire selon des aspects non tarifaires (allocation de sillons, évaluation du niveau de saturation des infrastructures, etc.) et tarifaires à travers une tarification incitative ;

– il régule l'accès aux installations de service (notamment les gares de voyageurs et les installations de maintenance).

En l'absence d'un marché des installations de service et en présence d'une intégration verticale plus ou moins marquée avec l'entreprise ferroviaire historique (positionnement de Gares & Connexions et des installations de maintenance au sein de SNCF Mobilités), les enjeux non tarifaires et tarifaires d'accès à ces installations de service sont proches de ceux relatifs à l'infrastructure ferroviaire.

II. LES DISPOSITIONS DU PROJET DE LOI ET LE CHAMP D'HABILITATION DE L'ORDONNANCE

L'article 6 est composé de deux dispositions distinctes. Le I fixe le délai dont dispose l'ARAFER pour rendre ses avis. Le II habilite le Gouvernement à légiférer par ordonnance en matière de fixation des redevances d'infrastructure et de consultation de l'autorité de régulation.

A. LA FIXATION D'UN DÉLAI À L'ARAFER POUR RENDRE SES AVIS

L'article L. 2133-8 du code des transports dispose que l'ARAFER est obligatoirement consultée sur les projets de textes réglementaires relatifs à l'accès au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l'utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire.

Le projet de loi complète l'article L. 2133-8 en fixant à l'ARAFER un délai de deux mois à compter de la transmission d'un projet de texte pour rendre son avis. Il précise également que ce délai peut être réduit, à titre exceptionnel et sur demande du Premier ministre, à deux semaines.

Si le caractère législatif du principe de la fixation d'un délai ne fait guère de doute, le Conseil d'État, dans son avis rendu le 8 mars 2018, considère que la durée de ce délai, ainsi que son éventuelle réduction, relèvent du pouvoir réglementaire.

B. L'HABILITATION À MODIFIER LES CONDITIONS DE FIXATION DES REDEVANCES ET LES MODALITÉS DE CONSULTATION

Le cadre dans lequel l'ARAFER est amenée à se prononcer en matière de tarifs de redevances d'infrastructure n'est pas jugé satisfaisant par le Gouvernement, qui souhaite le modifier.

1. Les insuffisances soulignées par le Gouvernement

Trois difficultés sont évoquées par le pouvoir exécutif :

– l'ARAFER doit se prononcer par la voie d'un avis conforme qui, s'il est défavorable pour l'horaire de service envisagé, fait obstacle à la publication des nouveaux tarifs. Or, la directive 2012/34/UE prévoit que le gestionnaire de

l'infrastructure puisse percevoir des redevances des utilisateurs de celle-ci et que les entreprises ferroviaires soient informées de la tarification dans des délais raisonnables avant les demandes de sillons (les créneaux de circulation des trains) et le début de l'horaire de service. Or, le droit actuel ne prévoit aucune procédure afin de lever les difficultés dans des délais raisonnables, ni aucune possibilité de reconduire les tarifs précédents ;

– ensuite, le Gouvernement considère que le régulateur est amené à se prononcer sur la base de critères insuffisamment objectifs pour apprécier la soutenabilité d'une tarification pour les entreprises ferroviaires, la directive 2012/34/UE restant silencieuse sur ce point ;

– enfin, l'articulation entre les différents éléments qui constituent la trajectoire financière actée dans le contrat décennal entre l'État et SNCF Réseau (concours publics, volume des péages, consistance du réseau, productivité de SNCF Réseau) n'est pas considérée comme suffisamment claire et ne permettrait pas de donner une prévisibilité et une robustesse suffisantes pour l'ensemble des acteurs concernés.

Dans ce contexte, le Gouvernement envisage de modifier les conditions dans lesquelles l'autorité de régulation rend un avis sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, ainsi que les critères qu'elle prend en compte et la portée de cet avis.

L'habilitation à modifier les conditions de fixation des redevances et les modalités de consultation, d'une durée de six mois à compter de la promulgation de la loi examinée, permettra au Gouvernement, pour résoudre les difficultés évoquées, de prendre des mesures qui, selon l'étude d'impact, ne sont pas encore définitivement arrêtées.

2. Renoncer à l'avis conforme de l'ARAFER ou en modifier les modalités ?

Une première option pourrait consister à transformer l'avis conforme de l'ARAFER en avis simple.

Le Gouvernement rappelle que la compatibilité de cette solution avec la directive 2012/34/UE a été confirmée à plusieurs reprises par le Conseil d'État. Ce fut le cas à trois reprises :

– lors de l'examen du décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016, relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et aux prestations fournis par les exploitants d'installations de service ;

– lors de l'examen du décret n° 2017-1325 du 7 septembre 2017 modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau ferré de France ;

– dans l’avis n° 391 801 du 11 octobre 2016 relatif à la portée des dispositions de l’article L. 2133-5 du code des transports disposant que l’ARAFER émet un avis conforme sur la fixation des redevances d’infrastructure liées à l’utilisation du réseau ferré national.

Une seconde option pourrait consister en un aménagement des critères, de la portée et des modalités d’exercice de l’avis conforme de manière à mieux répondre aux difficultés identifiées, en conformité avec le droit européen applicable.

Par ailleurs, la possibilité de reconduire sur plusieurs années le niveau des redevances d’infrastructure et les avis de l’ARAFER permettrait de donner plus de visibilité aux acteurs.

Le Gouvernement précise que les dispositions envisagées modifieraient essentiellement le code des transports et notamment son article L. 2135-5 dans le but *« de sécuriser l’établissement des redevances d’infrastructure liées à l’utilisation du réseau ferré national et, partant, de renforcer leur prévisibilité pour l’ensemble des acteurs – et notamment les entreprises ferroviaires. »*

Le Conseil d’État, dans son avis délibéré le 8 mars 2018, met toutefois en garde le Gouvernement sur le risque de non-conformité à la directive européenne qu’il y aurait à *« limiter le rôle de l’ARAFER à la seule vérification de la prise en compte, par le tarif de redevances d’utilisation d’infrastructures liées à l’utilisation du réseau ferré national, du contrat conclu entre l’État et SNCF Réseau en application de l’article L. 2111-10 du code des transports. Le régulateur sectoriel doit, en effet, pouvoir se prononcer (...) sur l’application de tous les principes de tarification de l’infrastructure posés par cette directive. »*

III. LA POSITION DE VOTRE RAPPORTEUR

Votre Rapporteur reconnaît l’intérêt qu’il y a à fixer un délai de deux mois à l’ARAFER pour rendre ses avis et à prévoir une réduction de ce délai à titre exceptionnel. Il approuve également la possibilité de reconduire d’une année sur l’autre le niveau des redevances dans le but de gagner en visibilité.

A. NE PAS RÉDUIRE LES PRÉROGATIVES DE L’ARAFER

Il met toutefois en garde sur la nécessité de conserver une autorité régulatrice forte, seule garante de la neutralité concurrentielle. Dans un marché ouvert, le régulateur doit être fort et respecté. Rogner les prérogatives de l’ARAFER au moment où le marché va s’ouvrir rendrait ambigu le signal envoyé aux acteurs économiques.

Supprimer l’aspect contraignant de l’avis de l’ARAFER risquerait de désarmer l’autorité de régulation. La fixation des tarifs des péages, d’une manière justifiée et transparente, est en effet un levier puissant permettant de faciliter ou

non la concurrence et d'en garantir l'équité : des tarifs élevés pourraient dissuader les nouveaux entrants.

À plusieurs reprises, l'ARAFER a censuré des propositions de tarification de SNCF Réseau. L'an dernier, le régulateur a mis son veto aux péages pour 2018 du gestionnaire d'infrastructure.

Par deux fois, en 2009 et 2014, lors des précédentes réformes ferroviaires, le caractère contraignant des avis de l'ARAFER avait failli être supprimé. Mais à chaque fois, le régulateur avait réussi à convaincre le Gouvernement et le Parlement de conserver le *statu quo*, à l'instar de ce qui se passe dans les secteurs de l'énergie ou des télécommunications, par exemple.

B. UNE LOGIQUE DE DÉVELOPPEMENT FACE À UNE LOGIQUE PUREMENT COMPTABLE

La nécessité d'obtenir l'avis conforme de l'ARAFER ne doit pas être vécue comme une « punition » mais comme un levier destiné à ce que SNCF Réseau fixe ses tarifs dans une logique de développement du trafic ferroviaire et non dans une logique strictement budgétaire qui pourrait avoir les faveurs des ministères financiers.

L'exemple italien, où l'autorité de régulation a contribué à réduire le montant des péages, est éloquent. Selon le président de l'ARAFER, M. Bernard Roman, le prix des péages a baissé de 30 % en Italie, et il y a eu plus de trains, plus de voyageurs et, finalement, davantage de recettes pour le gestionnaire d'infrastructure. L'exemple italien a d'ailleurs commencé à être appliqué avec une baisse des péages sur les liaisons entre la France et l'Italie où opère la société Thello, filiale de Trenitalia.

IV. LES TRAVAUX DE LA COMMISSION

La commission a adopté deux amendements rédactionnels de votre Rapporteur, ainsi qu'un amendement, également de votre Rapporteur, précisant que les ordonnances qui seront prises par le Gouvernement ne pourront revenir sur le caractère conforme des avis que rend l'ARAFER.

*

* *

La commission est saisie des amendements identiques CD18 de M. Jean-Marie Sermier et CD105 de M. Hubert Wulfranc.

M. Jean-Marie Sermier. Je souhaite revenir sur le débat que nous avons eu hier soir : nous n'avons pas, et je le répéterai inlassablement, les éléments du texte du projet de loi. En effet, le Gouvernement a choisi de légiférer par ordonnances. Puis, petit à petit, par amendements, il a modifié le texte du projet de

loi pour passer d'une habilitation à recourir aux ordonnances, à un dispositif définitif.

Dans la première mouture, nous nous interrogeons sur la place de l'ARAFER. En effet, si on ouvre à la concurrence – ce qui semble validé par les amendements du Gouvernement qui ont été adoptés hier soir – il faut donner au « gendarme » de l'organisation du ferroviaire une compétence pleine et entière, et une capacité importante de décision.

Dans sa rédaction initiale, l'article 6 prévoyait, notamment, que l'ARAFER n'ait plus à donner un avis conforme sur les propositions de demande de sillons, mais un avis simple. Or, aujourd'hui, il semble que l'on revienne dessus, et que l'on s'oriente à nouveau vers un avis conforme. Il me semble d'ailleurs que la question a été évoquée au cours de la soirée d'hier.

Cet amendement de suppression n'a donc plus lieu d'être, et j'imagine même que l'article 6 n'a plus vraiment d'utilité.

M. Hubert Wulfranc. Je considère que le propos de M. Sermier rejoint ma préoccupation et que mon amendement a été défendu.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je partage la même préoccupation. Nous en avons en effet parlé. Je vous propose de retirer vos amendements au profit du mien, qui sera examiné un peu plus tard, et qui conforte l'avis conforme de l'ARAFER.

Par ailleurs, la suppression de l'article ne serait pas opportune puisque la partie que l'on veut modifier ne concerne que l'alinéa 2 de l'article.

Je vous demande de retirer vos amendements. Sinon, j'émettrai un avis défavorable.

Les deux amendements sont retirés.

La commission est saisie de l'amendement CD106 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Par cet amendement, nous nous opposons à la réduction exceptionnelle à deux semaines du délai dans lequel le régulateur doit rendre son avis.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Défavorable, pour les mêmes raisons que précédemment. Nous y reviendrons lorsque je défendrai mon amendement CD15, deuxième rectification, visant à rétablir l'avis conforme de l'ARAFER.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD107 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Si les dispositions du présent article visent essentiellement à habiliter le Gouvernement à modifier les conditions de fixation des péages et la portée des avis rendus par le régulateur, l'absence de visibilité sur ses intentions interdit à ce stade au Gouvernement de recourir aux ordonnances.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Défavorable pour les mêmes raisons. Nous poursuivrons la discussion à l'occasion des amendements suivants.

La commission rejette l'amendement.

Elle adopte successivement les amendements rédactionnels CD42 et CD48 du rapporteur.

Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CD47 de Mme Laurianne Rossi, les amendements identiques CD1 de M. Bertrand Pancher et CD62 de M. Christophe Bouillon et l'amendement CD15, deuxième rectification, du rapporteur.

Mme Laurianne Rossi. L'amendement CD47 est dans le droit fil des échanges que nous venons d'avoir sur l'ARAFER. Celle-ci doit pouvoir garantir à toutes les entreprises un accès non discriminatoire et équitable au réseau ferré. Voilà pourquoi il convient de préserver son pouvoir d'avis conforme, cet avis juridiquement contraignant sur les tarifications appliquées par SNCF Réseau.

Avec l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire, il sera d'autant plus nécessaire d'assurer à tous un accès équitable au réseau, et donc de préserver le rôle essentiel joué par l'ARAFER dans ce domaine.

M. Christophe Bouillon. Chacun a compris qu'il est important, pour réussir l'ouverture à la concurrence, de disposer d'un régulateur qui soit fort, indépendant, dont les avis pèsent.

Disposer d'une prérogative d'avis conforme est utile, voire essentiel. J'en veux pour preuve le travail qui a été mené par l'ARAFER, en lien avec SNCF Réseau notamment, sur les questions de péages. Je pense que ce travail a permis à la fois de tracer les trajectoires, d'offrir de la lisibilité et d'apporter de la rationalité et de la transparence. Or c'est de cela dont on a besoin.

Personne aujourd'hui n'irait contester le travail réalisé par l'ARAFER et je pense que notre amendement CD62 permettra de conforter son rôle et, surtout, son pouvoir.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Nous partageons l'objectif d'avoir un régulateur indépendant. C'est essentiel, dans le cadre d'un marché qui s'ouvre à la concurrence.

Mon amendement vise à sanctuariser le caractère conforme de l'avis de l'ARAFER, tout en permettant, notamment, de moduler la portée d'un avis négatif. Par exemple, le péage pourrait suivre la tarification de l'année précédente

augmentée de l'inflation. La continuité de service et la prévisibilité dont ont besoin les acteurs – notamment le gestionnaire d'infrastructure – seraient ainsi préservées.

Je vous propose donc de vous rallier à mon amendement qui, je crois, satisfait l'économie de la mesure de la façon la plus précise possible.

M. Matthieu Orphelin. Il est intéressant de constater qu'il peut y avoir, au-delà des clivages politiques, sur des éléments fondamentaux de cette réforme, des points importants de convergence. On l'a vu hier soir, on le revoit ce matin s'agissant de l'indépendance du régulateur. C'est cela qui permet d'avancer.

M. Jean-Marie Sermier. Si le texte de loi que nous avons eu à étudier avait repris dès l'origine un certain nombre de propositions du Gouvernement, on aurait largement pu discuter, et peut-être même s'entendre sur un certain nombre d'orientations.

Quand on ouvre le marché – encore fallait-il le confirmer car, depuis 1997, les majorités successives ne l'avaient jamais infirmé – on peut se demander si on a besoin d'une structure, d'un établissement public à caractère industriel et commercial (EPIC) qui pourra devenir demain une société anonyme (SA). On peut se demander aussi si on a besoin de cette structure qui chapeaute SNCF Réseau et SNCF Mobilités. On peut se demander enfin si on a besoin de ce lien aussi fort, dès l'instant où l'on a une structure, comme l'ARAFER, qui fait de la régulation – d'autant que l'on ne s'attend pas à devoir accueillir demain matin de nombreux opérateurs qui viendraient avec je ne sais quelles rames TGV ; c'est en tout cas ce qui ressort des réponses que la ministre a données hier soir.

Nous nous rejoignons sur cet objectif – même si nous ne nous rejoignons pas tous. Simplement, à cause du système que le Gouvernement a souhaité mettre en place, nous n'avons pas pu débattre des vraies questions. Est-ce que l'on maintient la structure de tête ? Est-ce que l'on renforce l'ARAFER ? Si la structure de tête peut être supprimée, que devient cette agence ? Il est un peu dommage de devoir attendre la fin de la discussion pour le faire.

Les amendements CD47, CD1 et CD62 sont retirés.

La commission adopte l'amendement CD15, deuxième rectification.

Puis elle examine l'amendement CD157 de M. François Ruffin.

M. Loïc Prud'homme. Les missions de l'ARAFER ont été étendues successivement, en 2015 puis en 2016, au tunnel sous la Manche, au transport interurbain par autocar et aux autoroutes sous concession, faisant de cet acteur un régulateur de transport multimodal.

Les grandes orientations de l'ARAFER sont définies par un collège constitué de sept membres. D'après les statuts de cette entité qui se veut indépendante, ceux-ci « *sont choisis pour leurs compétences en matière de transport ferroviaire, routier, dans le domaine juridique ou économique, ou pour leur expertise des sujets de concurrence.* »

Face à l'urgence écologique, La France Insoumise ne sous-estime pas la nécessité d'une politique globale d'aménagement du territoire, incluant la question des transports. Les citoyens, en tant qu'usagers, ont nécessairement des avis à donner sur le sens de cette politique d'aménagement. Par ailleurs, du fait de leur expertise sur les questions de transition écologique appliquée, entre autres, au transport, les associations ont également toute leur place.

Nous demandons donc que les représentants des usagers ainsi que des associations protectrices de l'environnement soient associés dans le cadre de l'élaboration des avis rendus par l'ARAFER.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. La loi prévoit, au sein de l'ARAFER, la nomination de différentes personnalités qualifiées à raison justement de leur qualification et cela peut tout à fait être des représentants des usagers ou des associations protectrices de l'environnement. Mais ces personnes ne siègent pas dans le collège au titre de leur « casquette ». Avis défavorable.

M. Loïc Prud'homme. Monsieur le rapporteur, pourriez-vous me préciser comment sont choisis les membres de l'ARAFER ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Ils sont nommés par le Gouvernement et par les présidents des deux assemblées parlementaires à raison de leurs compétences économiques, juridiques, financières, etc.

Mme Laurianne Rossi. L'ARAFER est, comme le Conseil supérieur de l'audiovisuel (CSA) ou l'Autorité de régulation des communications électroniques et des postes (ARCEP), une autorité administrative indépendante et, en tant que telle, elle n'a pas vocation à accueillir, dans son collège, des représentants d'intérêts, corporatistes ou autres.

M. Stéphane Le Foll. Au-delà de la question de la nomination de personnalités qualifiées, pourquoi le collège du régulateur chargé de la mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire n'accueillerait-il pas au moins des représentants des usagers ? Dans d'autres autorités administratives indépendantes, les usagers, les syndicats ou les associations environnementales sont représentées dans des collèges spécifiques. Le sujet mériterait d'être creusé.

M. Loïc Prud'homme. Il ne s'agit pas de favoriser la représentation d'intérêts corporatistes ; il s'agit de savoir quelles compétences doivent être représentées au sein de l'instance de régulation du transport ferroviaire. À cet égard, il nous paraît légitime que les usagers et les associations environnementales siègent au collège de l'ARAFER.

M. Matthieu Orphelin. Nous avons eu un débat analogue, hier, à propos de la SNCF, lors de l'examen d'un amendement du MODEM. Cette question fait partie, me semble-t-il, de celles auxquelles nous pouvons réfléchir d'ici à l'examen du texte en séance publique.

M. Gérard Menuel. Dès lors que l'on considère que les associations d'usagers des transports et de défense de l'environnement ont leur mot à dire sur les orientations qui pourraient être définies par l'ARAFER, dont le rôle est conforté, on ne peut pas écarter cette question d'un revers de la main. Ces associations auraient leur place dans le collège de cette autorité.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Si l'on prend en compte le périmètre de l'ARAFER, les autorités organisatrices de transports (AOT), les régions et d'autres revendiqueront également le droit de siéger dans son collège. Au demeurant, je doute de la plus-value qu'apporterait la présence d'un certain nombre d'associations au sein d'une instance technique, dotée de compétences fines en matière de régulation économique. L'amendement CD120 rectifié de Mme Florence Lasserre-David, adopté à l'article premier, permettra d'améliorer la représentation des usagers au sein des autorités organisatrices, où ils peuvent participer au débat. Mais, encore une fois, il ne me paraît pas opportun de les inclure dans le collège de l'instance technique qu'est l'ARAFER.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD61 de M. Christophe Bouillon.

M. Christophe Bouillon. On constate qu'au fil des législatures l'ARAFER a renforcé ses prérogatives. Il a ainsi été décidé, en 2015, d'étendre son périmètre au secteur routier, notamment au contrôle des concessions autoroutières, afin de favoriser le report modal. Or le transport ferroviaire – et ce point est souligné dans le rapport Spinetta – est entré en concurrence, à la faveur du développement des lignes à grande vitesse, avec le transport aérien. Il nous semble donc pertinent d'étendre le champ de compétences de l'ARAFER au secteur du transport aérien afin de permettre à cette autorité d'avoir une vision beaucoup plus complète de la régulation des différents modes de transport. Si nous souhaitons toujours favoriser le report modal et le fer, une telle mesure nous donnerait les moyens d'atteindre nos objectifs.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. C'est un sujet intéressant, d'ailleurs examiné dans le cadre des Assises de l'aérien qui se sont ouvertes il y a quelques semaines et se tiendront jusqu'au mois de septembre. Il me semble que l'extension que vous proposez inclurait les compétences actuelles de l'Autorité de supervision indépendante de redevances aéroportuaires (ASI) en matière de contrats de régulation économique mais aussi, probablement, les droits de trafic, qui relèvent entièrement de la souveraineté nationale. La définition du périmètre concerné ne me paraît donc pas pertinente. En outre, l'adoption de votre amendement préempterait le débat qui a lieu actuellement dans le cadre des

Assises. Pour ces deux raisons, et même si je partage votre souhait d'une clarification et votre volonté de favoriser une régulation unique de l'ensemble des mobilités, je vous demande de bien vouloir retirer votre amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

M. Christophe Bouillon. Je souhaite que, d'ici à l'examen du texte en séance publique, nous ayons un échange sur le sujet, car nous devons saisir l'occasion qui nous est offerte d'avancer dans ce domaine. Certes, la question se pose de la compétence de l'ASI en matière de redevances, mais il faut prendre en compte la forte concurrence que se font, sur les grandes lignes, l'aérien et le fer. Il y a parfois un désavantage comparatif et, si nous ne nous y intéressons pas, nous risquons de nous retrouver devant le fait accompli. Je vais donc retirer l'amendement, mais je le redéposerai en séance si j'estime ne pas avoir été, d'ici là, suffisamment éclairé sur cette question.

L'amendement est retiré.

La commission adopte l'article 6 modifié.

Après l'article 6

La commission est saisie de l'amendement CD154 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement vise, à l'instar de l'amendement CD157, à modifier la composition du collège de l'ARAFER.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable, pour les raisons que j'ai exposées tout à l'heure. En outre, l'amendement fait explicitement référence aux représentants des salariés de la SNCF. Or, comme nous nous inscrivons dans le cadre d'une ouverture à la concurrence, il conviendrait, si l'on suivait votre logique, de mentionner les salariés des différentes entreprises ferroviaires. Par ailleurs, vous proposez que le collège de l'ARAFER comprenne un membre de l'Assemblée nationale, mais vous omettez de mentionner le Sénat, qui serait ainsi victime d'une discrimination.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite l'amendement CD162 rectifié de Mme Pascale Boyer.

Mme Pascale Boyer. Dès lors que des conflits peuvent opposer les régions, il est important que l'autorité régulatrice joue un rôle de médiation entre les autorités organisatrices de transports. Il est ainsi proposé que l'ARAFER ait également pour mission de veiller à « l'équilibre de la desserte entre les territoires ». L'ouverture à la concurrence doit s'accompagner d'une réflexion aboutie sur la composition ainsi que sur le périmètre et la nature de la mission du régulateur.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Le sujet est intéressant et fera l'objet, me semble-t-il, de propositions de la ministre. Cependant, j'ai du mal à concevoir que l'ARAFER, qui tranche actuellement des différends d'ordre économique, sur l'attribution des sillons par exemple, tranche également des différends d'ordre politique. Les conflits entre autorités organisatrices, en l'espèce les régions, me semblent relever davantage de l'articulation de leur gouvernance, dont il sera question dans le projet de loi d'orientation sur les mobilités. Je vous demanderai donc de retirer votre amendement, mais la discussion se poursuivra lors de l'examen de ce projet de loi.

Mme Pascale Boyer. Je le maintiens.

La commission rejette l'amendement.

Article 7

Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour prendre les mesures de coordination rendues nécessaires par les ordonnances

L'article 7 du projet de loi prévoit une habilitation supplémentaire pour opérer les mesures de coordination et de mise en cohérence nécessaires une fois que les autres ordonnances prévues auront été prises.

La commission a adopté l'article 7 avec deux modifications rédactionnelles proposées par votre Rapporteur.

*

* *

La commission adopte successivement les amendements rédactionnels CD39 et CD43 rectifié du rapporteur.

En conséquence, l'amendement CD176 du Gouvernement tombe.

La commission adopte l'article 7 modifié.

Article 8

Délai de dépôt des projets de loi de ratification des ordonnances

L'article 8 du projet de loi dispose que chacune des ordonnances prévues par les articles 1^{er} à 7 donnera lieu à la présentation d'un projet de loi, qui devra être déposé dans un délai de trois mois suivant la publication de l'ordonnance concernée.

Votre Rapporteur note que seules les dispositions du projet de loi qui resteront des articles d'habilitation jusqu'au terme de la procédure parlementaire nécessiteront le dépôt d'un projet de loi, et qu'il est donc probable que le Parlement n'aura pas sept projets de loi distincts à examiner.

*

* *

La commission est saisie de l'amendement CD125 de M. Bruno Millienne.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable, dans la mesure où M. Millienne s'est porté candidat au poste de rapporteur de la mission d'information et de contrôle de l'application de la loi de ratification...

La commission rejette l'amendement.

Puis elle adopte l'article 8 sans modification.

Après l'article 8

La commission examine l'amendement CD104 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Il s'agit de mettre fin à la pratique de l'« IP tracking », qui est utilisée par certains sites de commerce électronique pour augmenter artificiellement les prix de vente des billets de train.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. L'article L. 121-2 du code de la consommation établit déjà les critères de la pratique commerciale trompeuse, définie comme le fait d'appliquer des tarifs différents à des consommateurs se trouvant dans une situation identique. Au demeurant, une étude de la Commission nationale de l'informatique et des libertés (CNIL) et de la direction générale de la concurrence, de la consommation et de la répression des fraudes (DGCCRF) a conclu que les pratiques d'IP tracking, qui consistent à adapter le prix du billet en fonction de l'activité et de la position géographique de l'ordinateur utilisé, n'ont pas cours en France – faisons confiance à ces deux autorités. Cette technique peut bien entendu être utilisée sur des sites de réservation hébergés hors de France mais, pour être efficace, le changement de la réglementation devrait alors intervenir au moins au niveau européen. Pour ces raisons, je vous invite à retirer votre amendement ; à défaut, j'y serai défavorable.

M. Hubert Wulfranc. Je le maintiens.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD89 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Par cet amendement, nous proposons de revisiter totalement les modalités de remboursement de la taxe intérieure sur la consommation de produits énergétiques (TICPE) pour les poids lourds utilisant le diesel comme carburant – remboursement dont le montant s'élève à 900 millions d'euros –, afin d'affecter des ressources nouvelles au réseau ferroviaire.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable, pour les raisons qui ont été évoquées hier. En outre, cet amendement, qui a trait à l'intermodalité, aurait davantage sa place dans le futur projet de loi d'orientation sur les mobilités ou dans le projet de loi de finances pour 2019.

La commission rejette l'amendement.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD76 de M. Hubert Wulfranc et CD155 de M. François Ruffin.

M. Hubert Wulfranc. L'amendement CD76 tend à généraliser le versement transport au niveau régional, afin que les régions disposent d'une ressource pérenne et dynamique qu'elles puissent affecter au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports de voyageurs régionaux. Plusieurs d'entre nous ont en effet exprimé leurs craintes quant aux capacités financières des régions. J'ajoute que cette mesure contribuerait à la transition écologique. Nous proposons donc d'instaurer un versement transport dont le taux régional serait plafonné à 0,3 % et le taux additionnel à 0,2 %. Le montant de cette ressource est estimé à 850 millions d'euros.

M. Loïc Prud'homme. L'amendement CD155 a également pour objet de généraliser le versement transport au niveau régional, mais nous proposons que les taux soient légèrement supérieurs à ceux proposés par M. Hubert Wulfranc. Depuis la loi du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRE), la région est devenue autorité organisatrice de l'ensemble des transports. Or, l'ouverture à la concurrence, d'ici à 2023, aggraverait les difficultés des régions, qui souffrent déjà de dotations globales de fonctionnement restreintes. Cette nouvelle ressource permettrait aux régions de renouveler leur matériel ferroviaire et d'améliorer ainsi l'offre de transport collectif de voyageurs.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Défavorable aux deux amendements, qui relèvent davantage du projet de loi d'orientation sur les mobilités ou du projet de loi de finances. Sur le fond, le sujet a déjà été abordé sous la précédente législature, puisqu'il avait été envisagé de créer un versement transport interstitiel. À l'époque, le montant du produit de la taxe avait été estimé à un niveau bien inférieur à 850 millions car, si la productivité financière du versement transport est importante dans les agglomérations, elle n'est pas documentée hors agglomérations.

La commission rejette successivement les deux amendements.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD77 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cet amendement fait écho à une demande récurrente des élus locaux dont la collectivité est une AOT. Il s'agit en effet d'étendre aux transports publics urbains et interurbains de voyageurs, notamment à ceux qui sont soumis à une obligation de service public, comme les trains

express régionaux (TER) et les trains d'équilibre du territoire (TET), le taux réduit de TVA de 5,5 % applicable aux produits de première nécessité.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. La question est intéressante, mais il s'agit d'un choix fiscal qui relève du projet de loi de finances. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD101 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Il s'agit, là encore, de mobiliser des ressources nouvelles au profit du transport ferroviaire. Nous proposons ainsi de demander au Gouvernement de remettre au Parlement un rapport sur la possibilité de créer un livret d'épargne populaire sécurisée dont les fonds permettraient de financer les investissements réalisés dans les infrastructures et le matériel roulant du transport ferroviaire à l'échelle régionale.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je suis sensible à cet effort d'ingénierie financière mais, là encore, le sujet relève du projet de loi de finances. Par ailleurs, nous discuterons, lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur les mobilités, d'un volet de programmation financière pluriannuelle consacré aux infrastructures. Le Conseil d'orientation des infrastructures a proposé trois scénarios, fondés respectivement sur un financement annuel de 2,4 milliards, de 3 milliards et de 3,5 milliards d'euros. Les volumes sont donc considérables. En outre, le produit espéré d'un livret d'épargne qui s'ajouterait à d'autres livrets d'épargne sécurisée ne paraît pas tout à fait documenté. Avis défavorable, donc.

M. Bertrand Pancher. À ce stade du débat, je souhaite appeler l'attention de chacun sur le fait qu'en matière ferroviaire, les véritables enjeux sont d'abord la compétitivité de l'exploitation et son coût particulièrement important pour les usagers et le contribuable. Ne réduisons pas la problématique ferroviaire à la question de l'investissement dans les infrastructures car, dans de nombreux secteurs, il est techniquement impossible d'en faire davantage, à moins de multiplier les interruptions de trafic. Je ne parle pas, ici, du réseau secondaire, dont le problème, au demeurant, n'est pas tant lié au financement de l'investissement qu'à la difficulté d'y faire circuler des trains qui correspondent à une demande, à un coût qui ne soit pas excessif pour l'utilisateur ou le contribuable.

M. Matthieu Orphelin. Je nuancerai le propos de M. Bertrand Pancher. Certes, la question de l'avenir du ferroviaire en France ne se résume pas à celle des investissements, mais ceux-ci sont nécessaires pour entretenir et moderniser le réseau existant, notamment celui du transport ferroviaire du quotidien, et leur financement est un véritable enjeu. En effet, il va bien falloir trouver les moyens de financer le deuxième scénario présenté dans le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures. Du reste, le Gouvernement, je crois, s'est déjà engagé à augmenter de 50 % les investissements dans l'entretien et la modernisation du réseau ferré.

M. Jean-Marie Sermier. Nous le disons depuis le début de notre discussion : jamais le problème de la dette et de son traitement n'est abordé. Certes, la ministre l'a mentionné à plusieurs reprises, mais aucune solution n'est proposée. Hier, le rapporteur a cité des chiffres, mais cela reste un peu léger s'agissant d'un texte dont l'ambition est de définir une architecture de nature à permettre le développement de notre système ferroviaire. M. Hubert Wulfranc a au moins le mérite de faire des propositions. En outre, je rappelle qu'au-delà de la dette, un certain nombre d'investissements sont nécessaires : des décisions ont déjà été prises sur le terrain et la loi impose notamment d'assurer l'accessibilité des gares. Or, ces investissements vont s'ajouter à la dette existante, comprise entre 47 et 50 milliards d'euros. Il est regrettable que, dans le cadre de cette réforme structurelle, l'État ne prenne pas en compte la dette, contrairement à ce qui a été fait dans d'autres pays.

M. Hubert Wulfranc. Monsieur Bertrand Pancher, il convient tout de même de reconnaître que ces investissements – dont Mme la ministre elle-même nous dit qu'ils vont croître, puisqu'on évoque le montant de 36 milliards d'euros sur dix ans – sont devant nous. Le réseau a souffert d'un sous-investissement pendant trente à quarante ans et, maintenant que l'on reconnaît la nécessité d'investir, il faudrait ne pas se focaliser sur cette question ! À ce que je sache, lorsque le secteur sera ouvert à la concurrence, les travaux ne ralentiront pas davantage les trains de la SNCF que ceux de la *Deutsche Bahn*... Cela dit, ces investissements, il va bien falloir les financer. J'ajoute que nous continuons de réfléchir à la question de la dette, qu'il ne faudrait pas « mettre sous le paillason », comme on le fait depuis des années. J'entends bien que les questions de sous relèvent de la loi de finances mais, sans sous, il n'y aura ni train ni réseau !

M. Stéphane Le Foll. En Allemagne, lors de l'ouverture à la concurrence, la question de la dette de la *Deutsche Bahn* a été prise en compte. En France, nous sommes capables de faire une loi et de fixer de grands objectifs, y compris en matière d'investissement, tout en laissant de côté les 45 milliards d'euros de dette ! Or, il faudra bien emprunter pour investir, de sorte que cette dette continuera d'augmenter, à moins que l'on n'imagine un mécanisme suffisamment rentable pour permettre, à lui seul, de rembourser les emprunts réalisés. Politiquement, au sens stratégique du terme, la dette est une question majeure. Encore une fois, en Allemagne, lorsque le secteur ferroviaire a été ouvert à la concurrence, l'État fédéral a pris en charge une large partie de la dette de la *Deutsche Bahn*. L'amendement de M. Hubert Wulfranc a au moins le mérite de proposer quelques pistes. Nous devons faire des propositions dans ce domaine.

Mme Frédérique Tuffnell. Sur le fond, cet amendement pose quand même la question des investissements nouveaux et de leur financement par les collectivités territoriales. Je ne pense pas qu'un nouveau livret d'épargne sécurisée soit la solution. Il en existe déjà et la Caisse des dépôts et consignations (CDC) dispose de fonds d'épargne pour financer les investissements des collectivités territoriales. Tout l'intérêt de l'amendement tient à ce qu'il pose la question :

comment financer les investissements nouveaux ? Et comment la CDC peut-elle élargir le champ de ses financements à partir des fonds d'épargne ?

M. Bertrand Pancher. L'une des raisons pour lesquelles le nouveau rapport de M. Philippe Duron ne propose pas de nouveaux dispositifs fiscaux pour financer les infrastructures, c'est qu'il en existe déjà un qui est bien identifié : la très forte augmentation de la taxe carbone. Chers collègues du groupe La République en Marche, elle figurait au programme du Président de la République ! J'ai moi-même soutenu cette idée, de nature à procurer des milliards, voire des dizaines de milliards d'euros de recettes. La question est de savoir quelle part de cette augmentation nous consacrons aux investissements de mobilité.

Quant à la dette, le président M. Emmanuel Macron s'est clairement exprimé hier, lors de ses échanges avec les cheminots : c'est du donnant-donnant. En contrepartie de la réforme et des efforts réalisés, l'État reprend la dette.

J'en viens aux investissements pour l'entretien. Je ne suis pas plus malin que les cadres de la SNCF qui expliquent que les travaux d'entretien ont été multipliés au moins par deux au cours de ces dernières années et qu'il y a un « taquet » en termes de travaux. Nous sommes le pays où les trains ont le plus de retard. C'est parfois lié à la vétusté du matériel, c'est aussi largement lié aux interruptions du trafic, lesquelles tiennent à une désorganisation causée par ces nombreux travaux. Les cadres de la SNCF disent qu'il est techniquement impossible d'aller au-delà. Évidemment, il faut pérenniser les moyens, mais la hausse de la taxe carbone le permet.

En revanche, je suis d'accord : pour le neuf, pour les nœuds ferroviaires et les nouvelles dessertes, nous avons besoin de moyens supplémentaires.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Il est sûr, cher collègue Stéphane Le Foll, qu'une partie de la dette, notamment logée au sein de SNCF Réseau, est aujourd'hui insoutenable. L'État devra la traiter, et rapidement : on ne peut envisager la création d'une société anonyme tout en la plaçant, *de facto*, dans une situation de faillite. Lorsque nous connaissons, dans les prochains jours, le statut juridique de l'entreprise, la stratégie financière associée nous sera également communiquée.

M. Jean-Marie Sermier. Que faisons-nous ici, alors ?

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. La séance publique sera, je pense, le moment propice pour parler de tous ces sujets.

Mme la présidente Barbara Pompili. Si la reprise de la dette résolvait tout, effectivement, nous n'aurions rien à faire, mais c'est un peu plus complexe, cher collègue Jean-Marie Sermier, et vous le savez bien.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CD9 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Un service public de qualité passe par un regard permanent des usagers, voire une mise sous tension de l'ensemble des opérateurs par les usagers. Il est important d'associer en permanence les usagers aux travaux, à l'entretien et à l'organisation. Cependant, face aux grands groupes et à nos organisations de service public, les usagers sont très démunis, ils ne disposent que de très peu de moyens pour s'organiser, se former, se déplacer. Il n'est pas possible de construire cette forme de « démocratie environnementale » en s'appuyant sur les principaux intéressés sans un minimum de moyens.

L'amendement CD9 vise donc à assurer un financement de la participation des représentants des voyageurs à la gouvernance de la mobilité. Je n'entre pas dans les détails, mais nous pourrions faire en sorte que ces modalités soient fixées par décret dans le cadre d'une concertation avec les fédérations nationales d'usagers des transports.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je demande à M. Bertrand Pancher de bien vouloir retirer cet amendement. D'une part, l'article L. 1211-1 du code des transports, que l'amendement CD9 a pour objet de compléter, concerne non pas seulement le transport ferroviaire mais tous les modes de transport. Le véhicule législatif approprié pour prendre de telles dispositions, cher collègue, serait plutôt la loi d'orientation sur les mobilités. D'autre part, en fait de fédération agréée, il n'existe que la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT). Nous aurons le temps de parler de ces sujets ultérieurement, lors de l'examen du projet de loi d'orientation sur les mobilités. En l'état, si M. Bertrand Pancher ne retire pas son amendement, j'y serai défavorable.

M. Bertrand Pancher. Si M. le rapporteur est prêt à ce que nous travaillions sur ce sujet dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation sur les mobilités, je le ferai avec plaisir.

L'amendement est retiré.

La commission examine l'amendement CD108 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Cet article additionnel, « de principe » pour certains d'entre vous, chers collègues, est important pour nous. Il s'agit de la reconnaissance du trafic ferroviaire par wagons isolés, abandonné depuis trop nombreuses années. Selon nous, il est plutôt le signe de la capacité du réseau ferroviaire à assurer la desserte au plus près du tissu économique local, tout à la fois dans l'intérêt des milieux économiques et celui de l'environnement. Ce qui fait un territoire de proximité, c'est son infrastructure, ce sont ses transports ferroviaires. Nous demandons donc que ce trafic soit déclaré d'intérêt général.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Effectivement, il s'agit d'un amendement de principe, d'un amendement symbolique, qui n'est pas tout à fait

cohérent avec les positions que vous défendiez précédemment, cher collègue, notamment le retour à un monopole public du fret ferroviaire.

Sur le plan pratique, faire du wagon isolé un système de production d'intérêt général impliquerait de débattre à nouveau des investissements nécessaires à cette exploitation. Or le projet de loi d'orientation sur les mobilités comportera tout un volet de programmation financière. Il me paraît donc le véhicule approprié.

Je suis donc défavorable à cet amendement, que j'avoue ne pas bien comprendre.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CD152 de M. François Ruffin.

M. Loïc Prud'homme. Le sort réservé à l'amendement CD109 de mon collègue M. Hubert Wulfranc, qui crée un nouvel article 9, m'emplit d'optimisme au moment de défendre cet amendement CD152, puisqu'il s'agit aussi de revenir sur les PPP, sujet jugé intéressant par notre rapporteur.

Il y a environ un an, au mois de février 2017, était inaugurée la ligne à grande vitesse Tours-Bordeaux, première ligne ferroviaire sous concession privée, investissement de 9 milliards d'euros – dont 7,8 milliards pour la LGV et 1,2 milliard d'euros pour les aménagements – dont le partenaire privé, Lisea, filiale de Vinci, n'a financé qu'une partie, le reste étant à charge de l'État et de la SNCF.

Ainsi, Lisea-Vinci, concessionnaire, qui a contribué pour un tiers à l'investissement, va encaisser la totalité des recettes sous forme de péages payés par la SNCF pendant – excusez du peu – quarante-quatre ans. La SNCF, en revanche, bien que contribuant au financement pour 26 %, voit non seulement disparaître toute recette sur ce tronçon mais subira en plus des pertes supérieures à 100 millions d'euros par an. Ne cherchez pas la dette : elle est ici ! Chaque TGV circulant sur cette ligne creuse un peu plus le déficit de la SNCF, plombant sa capacité à investir et entretenir le réseau existant, mais le contrat enrichira les actionnaires de Lisea pendant presque un demi-siècle, la rémunération annoncée des apports d'actionnaires étant de 14 %. Non, la dette n'est pas le fait des cheminots, elle est le fruit de choix politiques ! Cher collègue Stéphane Le Foll, les PPP fonctionnent très bien... pour les multinationales du bâtiment et des travaux publics partenaires ! Nous nous insurgons contre ces méthodes, véritables bombes à retardement budgétaires, comme l'a souvent souligné la Cour des comptes. Les partenariats publics-privés ferroviaires doivent être abandonnés au profit du maintien d'un service public digne de ce nom, financé et géré par l'État.

Quant aux promesses de trafic, c'est, en l'occurrence, le concessionnaire qui a imposé un certain trafic et une certaine fréquence à la SNCF pour s'assurer

de la rentabilité de son capital. Au moins, si le financement était public, nous pourrions espérer un retour sur investissement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. L'excellent « rapport Wulfranc » issu de l'amendement CD109 pourra faire toute la lumière sur le sujet. (*Sourires.*) Je sais que l'évaluation du risque trafic est compliquée, c'est tout à fait le sujet en l'occurrence. Par ailleurs, ce contrat a été dénoncé par la direction de la SNCF.

Cela étant, votre proposition, cher collègue, relève de la loi de finances. En outre, les contrats de concession comportent une clause de paysage fiscal, en vertu de laquelle nous devrions, si nous adoptons votre proposition, indemniser le cocontractant, en nature ou en extension de durée des concessions. Finalement, c'est l'usager qui paierait ! Cela ne me paraît pas souhaitable.

Par ailleurs, d'autres pistes sont actuellement débattues pour le financement des infrastructures : la vignette pour les véhicules utilitaires légers et poids lourds, les déremboursements de niche fiscale, toutes choses qui relèvent plutôt de la loi d'orientation sur les mobilités ou de la loi de finances !

Je suis donc défavorable à cet amendement.

M. Bertrand Pancher. Que les auteurs de l'amendement se mettent à la place d'un patron ! Comment investir aux côtés d'un État qui tient si peu la parole ? Vous ne tiendriez plus de pareils propos, chers collègues.

Lisea-Vinci, prétendez-vous, a exigé une certaine rentabilité. C'est n'importe quoi ! Rencontrez donc les dirigeants de cette entreprise. Un contrat avait été conclu, en vertu duquel des capitaux privés ont été investis dans un projet, et l'État s'est révélé incapable de tenir sa parole. C'est cela, le problème ! Par ailleurs, ne confondez pas bénéfices et rentabilité du capital investi, notamment sur de très longues périodes. Des placements dont la rentabilité peut vous paraître exorbitante ne sont pas rentables au regard d'autres investissements ailleurs dans le monde.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD153 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Nous revenons à la question du financement de la SNCF.

En 2013, à peine la moitié des 9,24 milliards d'euros engrangés par les péages français est retournée dans les caisses de l'État. Selon les chiffres de Vinci Autoroutes, les sociétés contribuent aux finances publiques à hauteur de 4 milliards d'euros : sous forme de taxe sur la valeur ajoutée (TVA), pour 1,7 milliard d'euros, d'impôt sur les sociétés, pour 1,18 milliard d'euros, de redevance domaniale, pour 250 millions d'euros, de taxe d'aménagement du

territoire, pour 584 millions d'euros, et de contribution économique territoriale, pour 280 millions d'euros.

Au bas mot, la privatisation des concessions d'autoroute entrave l'aménagement du territoire en faveur d'une réelle transition écologique puisque les taxes payées par lesdites sociétés concessionnaires sont bien légères, en comparaison des externalités négatives. Privée de financements suffisants, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) peut difficilement être un outil de report modal. Je veux rappeler que les dividendes versés par les sociétés d'autoroutes en 2016 s'élèvent à 4,7 milliards d'euros ! Il y a là de quoi financer assez largement le transport ferroviaire.

Par cet amendement, nous demandons donc le relèvement du tarif de la taxe due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Avis défavorable. Nous sommes dans une relation contractuelle, et ce que vous proposez aboutirait à indemniser les concessionnaires et, *in fine*, à faire payer l'usager.

Par ailleurs, le produit de cette taxe est réparti entre l'AFITF d'une part, et, d'autre part, les trains d'équilibre du territoire (TET), dont on connaît la situation.

J'ajoute que nous aurons l'occasion lors de l'examen, dans quelques mois, de la loi de programmation pluriannuelle, d'examiner plusieurs propositions permettant de dégager des ressources supplémentaires pour le financement des infrastructures.

M. Bertrand Pancher. Je comprends vos intentions, monsieur Loïc Prud'homme mais, en nous proposant ce type d'amendement, vous allez finir par nous faire faire encore pire que Mme Ségolène Royal, et c'est dire ! Mme Ségolène Royal en effet avait eu cette idée saugrenue de vouloir taxer les sociétés d'autoroute, au prétexte qu'elles avaient de l'argent. Nous avons tout fait pour l'en dissuader, sachant que des contrats très précis lient l'État à ces sociétés et que ces dernières n'auraient pas manqué, en contrepartie, de répercuter cette taxe sur les droits de péage. C'est d'ailleurs ce qui s'est produit lorsque l'État a augmenté la redevance domaniale. Si nous adoptons votre amendement, nous aurons sur le dos toutes les associations d'automobilistes parce que nous aurons fait exploser le tarif des péages.

M. Loïc Prud'homme. Monsieur Bertrand Pancher, ce sont vos amis qui ont privatisé les autoroutes en 2006, grâce à quoi les usagers payent aujourd'hui des tarifs de péage bien supérieurs à ce qu'ils devraient être. Alors, nous expliquer qu'on ne peut plus faire marche arrière, parce que vous avez cédé les bijoux de famille aux entreprises privées, c'est quand même un peu fort de café ! Quant à la question des contreparties en cas de rupture de contrat, je vous propose d'adopter la jurisprudence Whirlpool selon laquelle chaque salarié lésé a reçu un sèche-

linge : offrons au patron de Vinci une cabine de péage, ça fera bien l'affaire !
(Rires.)

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD78 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Il s'agit encore d'une proposition visant à dégager de nouvelles ressources de financement.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je demande le retrait de cet amendement ou émettrai à défaut un avis défavorable. Parmi les hypothèses permettant de dégager des ressources complémentaires se trouvent évidemment la mise en place d'une vignette, du déremboursement, ou de marchés de partenariat déconsolidants ou non, mais tout cela fera l'objet des discussions que nous aurons lors de l'examen de la loi d'orientation sur les mobilités.

M. Bertrand Pancher. Je conseille à notre collègue Hubert Wulfranc de relire l'excellent rapport de l'ancien président socialiste de la commission du développement durable, M. Jean-Paul Chanteguet, qui s'était chargé d'un rapport sur la pertinence de renationaliser les sociétés d'autoroutes. Il avait beau en avoir très envie, il a dû se rendre à l'évidence et admettre que cela n'était pas possible, compte tenu du coût exorbitant que cela représenterait pour les finances publiques.

M. Hubert Wulfranc. J'en prends bonne note.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CD27 de M. Martial Saddier.

Mme Valérie Beauvais. La France compte actuellement trente-huit plans de protection de l'atmosphère (PPA). Dans ces territoires où les valeurs limites réglementaires sont dépassées ou risquent de l'être, des mesures réglementaires, locales et concrètes sont mises en œuvre pour réduire les émissions de polluants atmosphériques. C'est pourquoi, l'objet de cet amendement est de prévoir que les zones géographiques couvertes par un PPA, à l'exemple de la vallée de l'Arve chère à M. Martial Saddier, seront des zones prioritaires en matière d'investissement pour les futures infrastructures ferroviaires.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Demande de retrait ou avis défavorable. Il s'agit une nouvelle fois d'un sujet qui sera traité dans le cadre de la future LOM.

M. Vincent Descoeur. Cet amendement a le mérite de poser la question de la priorisation des futurs investissements, ce qui est un sujet majeur à la veille de l'ouverture à la concurrence. J'en profite pour rappeler que, lorsqu'on évoque le réseau secondaire, il faut distinguer ce qu'on appelle le réseau capillaire, c'est-à-dire les liaisons transversales et le maillage, des liaisons qui participent à la desserte vers Paris et qui, de ce fait, ne doivent pas être qualifiées de secondaires.

Dans la mesure où nous sommes en droit de nous demander si, malgré leur bonne volonté, les régions seront demain en mesure d'assumer leurs responsabilités, j'insiste sur le fait que privilégier les investissements sur le réseau secondaire est indispensable, et je regrette d'ailleurs que cette question n'ait pas été abordée dans ce projet de loi mais repoussée à nos futures discussions sur la loi de programmation pluriannuelle.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. En ce qui concerne le caractère prioritaire des financements alloués au ferroviaire, je vous rappelle que, dans le budget voté cette année, l'ensemble des crédits cumulés de l'AFITF et du programme 203 « Infrastructures et services de transport » porte le financement du ferroviaire à 77 % de l'ensemble des crédits dévolus aux transports.

La commission rejette l'amendement.

Elle en vient ensuite à l'amendement CD60 de M. Christophe Bouillon.

M. Christophe Bouillon. Je commencerai par deux constats. Le premier est que, ainsi que l'a noté la Commission européenne, le secteur des transports est un secteur où l'on observe depuis des années une augmentation des émissions de gaz à effet de serre. Le second est que seule la moitié des lignes de notre réseau ferroviaire est aujourd'hui électrifiée, ce qui signifie que sur l'autre moitié roulent des machines au diesel.

Par ailleurs, nous défendons, pour des raisons d'aménagement du territoire, le maintien des petites lignes, tout en admettant le fait qu'on ne peut plus y faire circuler des rames au diesel. Parmi les objectifs du plan « Climat » annoncé par le ministre de la transition écologique et solidaire figure la disparition des véhicules au diesel à l'horizon 2040 : pourquoi ce qui vaut pour la route ne vaudrait-il pas pour le rail ? C'est la raison pour laquelle nous avons imaginé un grand plan d'investissements national, « Le fer passe au vert », consistant à remplacer progressivement les rames diesel par des rames à faibles émissions. Alstom a montré que c'était techniquement possible, en lançant en Allemagne des rames à hydrogène. Si nous ne voulons donc pas être à la traîne, nous devons nous fixer des objectifs en la matière, d'autant que cela permettrait de balayer l'un des arguments du rapport Spinetta selon lequel les petites lignes ne doivent plus être empruntées par des rames au diesel.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Cet amendement pose d'abord la question du choix technologique qui est devant nous : faut-il poursuivre l'électrification du réseau ou opérer un saut technologique vers la locomotive à hydrogène ?

En l'état actuel de la technologie, j'ignore si nous serons capables de faire émerger d'ici vingt-deux ans une locomotive à hydrogène susceptible d'être performante sur les réseaux. Je vous propose donc de retirer votre amendement, afin que nous en discutions d'ici la séance pour élaborer des hypothèses qui soient

des hypothèses crédibles. À partir de quoi, nous pourrions tenter de rédiger un nouvel amendement mettant votre proposition en perspective.

M. Ludovic Pajot. L'hydrogène est une énergie d'avenir qu'il convient de développer et de soutenir. Dans cette optique, plusieurs régions ont lancé des groupes de travail afin d'étudier l'opportunité d'utiliser cette technique sur les lignes régionales. Comme vient de le rappeler M. Christophe Bouillon, Alstom a d'ailleurs livré à l'automne dernier les quatorze premiers trains à hydrogène en Allemagne, et je pense qu'il est important de se fixer comme objectif la mise en circulation de rames à hydrogène sur notre réseau. Je voterai donc pour cet amendement.

M. Matthieu Orphelin. Cette question est abordée dans le rapport du Conseil d'orientation des infrastructures, auquel ont collaboré des représentants de l'ensemble des groupes politiques. Le rapport recommande le basculement progressif vers de nouveaux modes de motorisation pour le train, et préconise de lancer à cet effet, sur d'anciennes voies de chemin de fer qui seraient rouvertes pour l'occasion, des expérimentations soit de moteurs à hydrogène, soit de véhicules autonomes.

L'idée défendue dans cet amendement est donc très intéressante, mais je ne suis pas persuadé qu'on ait besoin d'un nouveau rapport.

Mme la présidente Barbara Pompili. Ayant moi-même participé à la rédaction de ce rapport, je confirme les propos de M. Matthieu Orphelin.

M. Vincent Descoeur. On ne parle jamais beaucoup des petites lignes, et cet amendement a le mérite de mettre le doigt sur leur situation particulière, puisqu'elles ne peuvent guère nourrir l'espoir d'être demain électrifiées. Le caractère polluant des motrices constituera donc incontestablement pour elles un handicap supplémentaire lorsqu'on s'interrogera sur leur plus-value et leur pérennité.

Le développement de la motorisation à hydrogène, qui n'est pas un fantasme mais a fait l'objet de commandes industrielles récentes, pourrait ouvrir pour ces petites lignes la perspective d'une nouvelle vie. Sans cela, je crains que la pollution qu'elles génèrent ne soit demain utilisée comme argument pour les « euthanasier » – le terme est fort mais proche de la réalité.

M. Damien Pichereau. J'ai travaillé sur la question des trains à hydrogène, qui nécessitent des investissements bien supérieurs à ce que l'on dit, dans la mesure où ils imposent – c'est en tout cas le cas de ceux qui circulent actuellement en Allemagne – la modification et l'abaissement des quais. Ces trains sont en effet plus petits que ceux qui circulent sur nos petites lignes. Par ailleurs, la production d'hydrogène n'est pas une production verte ou durable, ce qui pose problème si on prend en compte l'ensemble des émissions « du puits à la roue ».

M. Christophe Bouillon. J'ai malgré tout le sentiment que cet amendement est « Hulot-compatible », *a fortiori* si l'on souhaite en finir avec le diesel en 2040. Non seulement il est bénéfique pour l'environnement, mais il peut aussi être un moyen de préserver certaines petites lignes, dont chacun mesure l'importance en termes d'aménagement du territoire.

Il est également « Duron-compatible », puisque le rapport dont M. Matthieu Orphelin a rappelé les mérites encourage l'innovation. Or, si je me suis arrêté, dans l'exposé des motifs, sur l'hydrogène, c'est précisément pour montrer qu'il existe aujourd'hui des innovations permettant d'obtenir des rames à faibles émissions, et notre ami et collègue M. Damien Pichereau pourrait être auditionné à bon escient sur le sujet, compte tenu de ses connaissances en la matière.

Quoi qu'il en soit, le rapport que nous demandons a essentiellement vocation à préfigurer un plan national d'investissement dans lequel s'inscrivent ces objectifs innovants. Si nous voulons être « Borne-compatibles », il nous faut, en termes d'industrialisation du ferroviaire, viser l'ensemble de la filière. On a cité le nom d'Alstom. Il me semble que si l'on veut éviter ce que nous avons connu par le passé, commander des trains à hydrogène à cette entreprise permettrait de faire d'une pierre deux coups : nous protégerions l'environnement et nous aiderions l'économie.

Je maintiens donc cet amendement. S'il est rejeté, je reviendrai à la charge en séance.

M. Gérard Menuel. À côté des lignes électrifiées, certaines lignes ne le seront jamais. Les investissements engagés aujourd'hui le sont donc sur du matériel bi-mode, c'est-à-dire qui fonctionne au diesel ou sur voie électrifiée. Ce matériel bi-mode pourrait être adapté, et permettrait de s'orienter vers des solutions plus vertueuses en matière d'émissions de gaz à effet de serre. Cela serait conforme aux engagements que nous avons pris dans les accords de Paris.

M. Bruno Duvergé. Nous en sommes à un stade où nous allons devoir repenser nos modalités de comparaison entre la route et le fer. Nous parlons du train à hydrogène, mais il y a également le car à hydrogène, qui ne pollue pas. Dans ces conditions, pourquoi continuer à investir dans deux types d'infrastructures, le fer et la route ?

M. Vincent Descoeur. Parlons de la locomotive avant de parler du car. L'avantage de l'hydrogène – et c'est ce qui fait l'intérêt de cet amendement –, c'est qu'il permet, dans les territoires desservis par de petites lignes, d'accompagner des projets de méthanisation qui existent déjà. Cet amendement étant « cantalo-compatible » (*Sourires*), je le voterai à titre personnel.

La commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD158 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Monsieur le rapporteur, le projet de loi que vous présentez repose sur le postulat que la concurrence serait la seule solution. Or, avant d'en arriver là, nous n'avons même pas tiré le bilan des années passées, et notamment de la réforme de 1997. Il serait donc intéressant que nous puissions avoir un bilan complet sur les effets de cette réforme de 1997, qui s'est, entre autres, traduite par une dilution des responsabilités, une absence de réactivité et des surcoûts de gestion.

Je ne vous donnerai qu'un seul exemple, celui d'une gare de triage de ma circonscription, où un train de Fret SNCF a déraillé il y a plus de six mois. Fret SNCF est en procès avec SNCF Réseau pour savoir qui est responsable du déraillement, et depuis six mois, le wagon reste couché sur la voie. Voilà le type de problèmes que peut provoquer le saucissonnage d'une entreprise publique en différents EPIC et autres SA. C'est la raison pour laquelle nous plaignons pour une entreprise intégrée, et que nous demandons, avant d'aller plus loin dans les réformes libérales, un rapport d'information sur la réforme de 1997.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Ce n'est pas la documentation qui m'a manqué pour préparer mon propre rapport, tant sont nombreux les rapports déjà existants, le rapport Spinetta en étant l'illustration la plus récente, et ces rapports étant d'ailleurs assez éclairants.

Par ailleurs, depuis la réforme de 1997, il y a eu la régionalisation, puis la réforme de 2014. Circonscrire ce rapport à la réforme de 1997 ne nous paraît donc pas opportun. En outre, nous sommes aujourd'hui capables de bien objectiver la situation de la SNCF, et j'émet donc un avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD135 de M. Loïc Prud'homme.

M. Loïc Prud'homme. Cet amendement demande un rapport sur les risques psychosociaux au sein de la SNCF. Les organisations syndicales s'inquiètent en effet d'une recrudescence des risques psychosociaux et notamment des suicides. L'an passé, ils en ont dénombré plus de cinquante. Il me semble assez insupportable de monnayer la reprise de la dette en jouant avec la santé des cheminots. Il est donc essentiel de connaître les conditions d'emploi des cheminots, avant d'envisager la transition des salariés vers une nouvelle entité SNCF.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Vous abordez un sujet certes important, mais qui est un sujet interne à la SNCF et devra sans doute faire l'objet de mesures prises dans le cadre du plan d'entreprise en préparation.

Par ailleurs, le rapport demandé supposerait que la SNCF ou l'État exploite les données personnelles relatives à l'état de santé de tous les salariés de la SNCF. Il est très probable que la Commission nationale de l'informatique et des libertés et les salariés eux-mêmes y trouveraient à redire. Avis défavorable.

La commission rejette l'amendement.

M. Jean-Marie Sermier. Il y a dans ce texte des zones d'ombre qui s'étendent notamment sur les aspects financiers, comme la gestion de la dette et le financement des infrastructures. Le groupe Les Républicains demande donc solennellement à la ministre de nous faire au plus vite des propositions sur la gestion financière de la dette.

Madame la présidente Barbara Pompili. Sans doute pourrez-vous lui demander directement dans le cadre de nos travaux.

Article 9 (nouveau)

Demande de rapport sur les conséquences des partenariats public-privé (PPP) dans le domaine ferroviaire

La commission a adopté un amendement de M. Hubert Wulfranc demandant au Gouvernement de présenter au Parlement, avant le 1^{er} septembre 2018, un rapport sur les conséquences, notamment en termes de coûts pour la collectivité et les usagers, de la mise en œuvre des contrats de partenariat public-privé dans le domaine ferroviaire.

*

* *

La commission examine l'amendement CD109 de M. Hubert Wulfranc.

M. Hubert Wulfranc. Pour que la représentation nationale soit éclairée, nous demandons un rapport sur les conséquences des contrats de partenariat public-privé (PPP). Vous connaissez notre position sur ce point. Le rapport Spinetta est relativement discret : tantôt c'est bien, tantôt c'est moins bien. Pour notre part, nous souhaiterions un peu moins d'opacité. La représentation nationale devrait pouvoir débattre de cette question importante, compte tenu des acteurs concernés et des enjeux financiers.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je souscris pleinement à cet objectif de transparence sur ces montages financiers souvent critiqués et certainement critiquables, mais ce pourrait plutôt être l'objet d'une mission confiée au Conseil d'orientation des infrastructures, dont le champ devrait excéder les seuls transports ferroviaires. Il s'agirait d'appréhender la justesse et l'impact de ces partenariats dans l'ensemble du secteur des transports.

Je demande donc le retrait de cet amendement, mais le sujet est évidemment intéressant. À défaut de retrait, j'émettrai un avis défavorable.

M. Bertrand Pancher. Le problème des PPP, ce n'est pas qu'ils sont mauvais, c'est que l'État est défaillant : il met en place des projets et prend des engagements en se fondant sur des études d'impact erronées. Il fait donc de

fausses promesses, ne tient pas les engagements financiers qui pourraient permettre l'équilibre des projets et fait porter ses défaillances par des entreprises privées. Les PPP présentent l'intérêt de mobiliser l'ensemble des acteurs et de faire en sorte que les travaux soient réalisés dans d'excellentes conditions. Le vrai problème, c'est l'État stratège, ou plutôt l'État défaillant, l'État incapable de s'engager avec de véritables études d'impact, et c'est ce que dénonce en permanence la Cour des comptes. C'est la raison pour laquelle personne n'a tenu compte de la règle d'or adoptée au cours de la précédente législature : nous avons de nouveau adopté des projets dont l'équilibre n'était pas assuré, comme le Charles-de-Gaulle Express. C'est également la raison pour laquelle le changement de statut de la SNCF est une nécessité impérieuse : il ne faut pas que celle-ci soit liée par des projets qui compromettent son équilibre.

M. Stéphane Le Foll. Cette question est très importante, mais, contrairement à ce que vient de prétendre M. Bertrand Pancher, ce n'est pas uniquement la responsabilité de l'État qui doit être engagée. Se pose la question plus fondamentale du modèle économique alors qu'un partenaire privé recherche un minimum de rentabilité du capital qu'il investit lui-même. Dans des secteurs requérant des investissements lourds, dont les besoins en capitaux sont importants, pour une rentabilité faible, il n'est pas possible de parvenir à un bon équilibre économique dans le cadre d'un partenariat public-privé – et il est inutile de renvoyer toute la responsabilité du problème à l'État. Les grandes entreprises françaises qui, grâce à l'État, ont créé des monopoles dans un certain nombre de domaines ou existent à l'échelle internationale, étaient bien contentes de trouver de grands projets publics. Ne vous trompez donc pas, monsieur Bertrand Pancher. Le problème n'est pas l'État. Le problème est l'équilibre économique dans un domaine où les besoins en capital sont importants et les rentabilités faibles – ce n'est quand même pas dur à comprendre !

Cet amendement a le mérite de poser la question, même s'il présente une dimension quelque peu définitive, puisqu'il vise à interdire ce mode de financement. Regardons cependant la situation : dans le domaine ferroviaire, les PPP ne fonctionnent pas. Ne continuons pas à laisser penser que ce peut être une solution pour l'avenir.

Cependant, au-delà, la question de fond est celle du réseau. Nous avons des routes, des chemins de fer. Cela ne se délocalise pas, c'est national, c'est territorialisé. C'est pourquoi je ne suis pas d'accord avec la transformation de la SNCF en société anonyme. Le réseau est de toute façon un réseau public, par définition, par substance, par construction, et la question de la dette est liée, car c'est en partie le financement de ce réseau qui a entraîné, ensuite, des problèmes. Attention donc à ce sujet.

M. Matthieu Orphelin. Chers collègues, nous avons traité cette question dans le cadre du COI – vous pourrez d'ailleurs lire nos préconisations. Nous nous interrogeons évidemment grandement sur ces montages. Après analyse, il nous semble, compte tenu des taux d'intérêt auxquels l'État peut actuellement

prétendre, qu'ils renchérissent les projets. Il peut être justifié, localement ou pour des raisons de complexité des projets, de recourir aux PPP pour le financement des infrastructures ferroviaires, mais il faut être très prudent.

M. Jimmy Pahun. À titre personnel, je soutiens l'amendement de M. Hubert Wulfranc.

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je rejoins un peu les propos de M. Stéphane Le Foll. Les transports nécessitent une considérable intensité capitalistique. Ce qui a été mal apprécié ces dernières années, c'est probablement le risque, notamment le risque trafic des péages et infrastructures – on a probablement « gonflé » les taux de rendement interne (TRI) des différents concessionnaires. Aujourd'hui, on l'appréhende plus finement.

Par ailleurs, le constat est sans appel : l'État n'est pas un formidable maître d'ouvrage public. Si les PPP ont quelque vertu, c'est que coûts et délais ne dérivent pas trop.

Un sujet mérite cependant d'être débattu : comment mieux équilibrer la relation contractuelle et, éventuellement, sanctionner le défaut de performance des PPP ? Aujourd'hui, environ 90 % des créances sont cédées aux banques dans la plupart des montages. La sanction que vous pouvez infliger au concessionnaire ou à l'exploitant du PPP ne porte donc que sur une fraction très réduite de la performance, ce qui est peu incitatif. Il faudra probablement revoir tout cela. Il me paraît essentiel de mieux sanctionner le défaut de performance, mais, par ailleurs, le risque peut aujourd'hui être apprécié bien plus finement qu'il y a quelques années.

M. Bertrand Panher. Dans le cadre des PPP, cher collègue, l'État a fait des promesses mirobolantes de trafic aux entreprises ! Pourquoi donc ? On se dit que de toute façon, ce sont les entreprises qui prendront le risque et que l'État ne dispose pas des moyens de faire en sorte que les projets soient équilibrés. Les entreprises se prévalent évidemment des contrats conclus lorsque l'État ne tient pas sa promesse. Ne mélangeons pas les choses !

M. Christophe Bouillon. Notre débat témoigne de la pertinence de l'amendement : nous voyons que se posent des questions parfaitement légitimes. Quant aux retours d'expérience, n'oublions pas que les PPP sont nés au Royaume-Uni, et que les Britanniques n'en veulent plus ! En Europe comme en France, nous voyons les limites de cet exercice – c'est encore plus vrai dans le domaine des transports ferroviaires. Je trouverais pertinent que la représentation nationale fût éclairée par le rapport que demandent les auteurs de l'amendement. Le dispositif ne prétend pas qu'il faille en finir avec les PPP, il évoque des dérives, que nous ne pouvons tout de même pas nier.

Mme la présidente Barbara Pompili. J'appelle tout de même votre attention, cher collègue, sur le libellé de l'amendement : « *un rapport [...] en vue de mettre fin à l'utilisation de ce mode de financement* ».

M. Stéphane Le Foll. Cher collègue Bertrand Pancher, vous dites la même chose que moi. Simplement, nous n'en tirons pas la même conclusion. On a « gonflé » les chiffres du trafic parce qu'il fallait, dans un domaine où la rentabilité est très faible, produire des estimations de nature à convaincre un investisseur privé de participer. Ensuite, les créances sont cédées à une banque. Ce que vous pensez être le risque pris par l'entreprise est en fait extrêmement faible. Dans ce système, personne ne gagne. Ne dites pas, cher collègue, que c'est la faute de l'État. Le problème tient d'abord à la mauvaise construction de ce modèle économique.

Je suis pour ma part favorable à cet amendement, pour peu qu'en soient retirés les mots « *en vue de mettre fin à l'utilisation de ce mode de financement* » – ne préjugeons pas des conclusions. S'il est ainsi rectifié, il me convient parfaitement.

M. Hubert Wulfranc. J'ai bien entendu les différentes interventions, et j'entends bien que la lettre de l'amendement suggère que nous anticipons. Je suis tout à fait disposé à le retravailler en vue de la séance ou à le rectifier maintenant.

Mme la présidente Barbara Pompili. Les deux options sont possibles, cher collègue.

M. Hubert Wulfranc. Je le rectifie donc, en retirant les mots « en vue de mettre fin à l'utilisation de ce mode de financement ».

M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur. Je reste défavorable à cet amendement, même rectifié. Si la question doit être étudiée, ce serait plus intéressant sous la forme d'une étude comparée des différents modes de transport. Las ! Le rapport proposé par M. Hubert Wulfranc ne porterait que sur le transport ferroviaire.

La commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

*

La commission adopte l'ensemble du projet de loi ainsi modifié.

*

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

(par ordre chronologique)

Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER)

M. Bernard Roman, président

M. Jean-Marc Vié, secrétaire général

Mme Marine Gaignard, chef de cabinet du président

Fédération Sud Rail

M. Fabien Dumas, secrétaire fédéral

M. Eric Meyer, secrétaire fédéral

M. Christophe Abadi, secrétaire fédéral

Ministère des transports – Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM)

M. François Poupard, directeur général

Mme Anne-Emmanuelle Ouvrard, sous-directrice de la sécurité et de la régulation ferroviaires

Mme Alice Lefort, adjointe au sous-directeur du travail et des affaires sociales

SNCF Gares & Connexions

M. Patrick Ropert, directeur général

M. Stéphane Volant, secrétaire général de la SNCF

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire de la SNCF

Association Régions de France (ARF)

M. Michel Neugnot, président de la commission transport de l'ARF, vice-président de la région Bourgogne Franche Comté

Mme Patricia Perennes, conseillère transport

Mme Marie-Reine du Bourg, conseillère parlementaire

Association française du rail (AFRA)

M. Claude Steinmetz, président

M. Franck Tuffereau, délégué général

CFDT Cheminots

M. Didier Aubert

M. Sébastien Mariani

M. Rémi Aufrère-Privel

M. Olivier Boissou

M. Thomas Cavel

Force ouvrière Cheminots

M. François Grasa, secrétaire général

M. Philippe Herbeck, secrétaire général adjoint

UNSA Ferroviaire

M. Roger Dillenseger

Mme Fanny Arav

Mme Nathalie Wetzel

M. Florent Monteilhet

Île-de-France Mobilités

M. Stéphane Beaudet, vice-président du conseil régional d'Île-de-France, chargé des transports

M. Laurent Probst, directeur général

M. Christophe Saintillan, directeur général adjoint

SNCF

M. Frédéric de Saint-Geours, président du conseil de surveillance de la SNCF

M. Guillaume Pepy, président du directoire de la SNCF et président-directeur-général de SNCF Mobilités

M. Patrick Jeantet, président délégué du directoire de la SNCF et président-directeur-général de SNCF Réseau

M. Stéphane Volant, secrétaire général de la SNCF

Mme Laurence Nion, conseillère parlementaire

Fédération CGT Cheminots

M. Laurent Brun, secrétaire général

M. Thierry Durand, secrétaire fédéral