



PROPOSITION DE LOI N° 711 RELATIVE À L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE DU TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport n° 369 (2017-2018) de M. Jean-François Longeot, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 21 mars 2018

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs : une obligation européenne à transformer en opportunité pour notre système ferroviaire

Une obligation européenne...

Le quatrième paquet ferroviaire, adopté par les instances européennes en décembre 2016, a fixé des **échéances claires pour l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs**, obligeant les États membres à en définir rapidement le cadre juridique.

Il prévoit que les **services conventionnés** (trains TER et trains d'équilibre du territoire) devront être ouverts à la concurrence **dès le 3 décembre 2019**. Pour les services librement organisés (TGV), le cadre juridique de cette réforme devra avoir été fixé le **25 décembre 2018**, pour une **application effective à partir du 14 décembre 2020**.

Il est donc **urgent de fixer les modalités de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires, conventionnés ou non, non seulement pour respecter les échéances européennes mais aussi pour permettre aux différentes parties prenantes, y compris l'opérateur historique, de s'y préparer dans des conditions convenables.**

...à transformer en opportunité pour le transport ferroviaire

L'ouverture à la concurrence, si elle est bien encadrée, doit conduire à une **amélioration du service** et à une **réduction des coûts, au profit des usagers. Ces résultats sont observés chez nos voisins européens qui l'ont déjà mise en œuvre.**

Une proposition de loi pour anticiper les échéances européennes et éviter de légiférer au dernier moment

La proposition de loi a été préparée par **Hervé Maurey et Louis Nègre** au cours de l'année 2017, après **consultation des parties prenantes**.

Elle a été déposée le 6 septembre 2017 et a fait l'objet d'un **avis du Conseil d'État, rendu le 22 février 2018**.

Une proposition de loi équilibrée, combinant l'impératif de l'ouverture à la concurrence et la préservation des dessertes indispensables à l'aménagement du territoire

L'ouverture à la concurrence des services conventionnés

Pour les services conventionnés, l'obligation de mise en concurrence à partir du **3 décembre 2019** produira ses effets de **façon progressive**, lorsque les conventions signées avant cette date entre les autorités organisatrices et SNCF Mobilités arriveront à leur terme.

Mais les **régions volontaires**, de même que l'État pour les trains d'équilibre du territoire, pourront ouvrir à la concurrence les services ferroviaires qu'ils organisent dès le 3 décembre 2019 en le prévoyant dans leurs conventions avec SNCF Mobilités, comme l'ont fait les régions Grand Est et Pays de la Loire. Ce dispositif leur permettra de **tirer les leçons des premières expériences d'ouverture à la concurrence avant sa généralisation obligatoire**.

Les régions et l'État auront le choix de conclure soit des **contrats de concession**, soit des **marchés publics**. La proposition de loi **interdit expressément les dérogations à l'obligation de mise en concurrence prévues par le quatrième paquet ferroviaire**, que les États membres ont le choix de retenir ou non dans leur droit national, à l'exception de la régie, qui figure déjà dans le code des transports.



L'ouverture à la concurrence des services « TGV »

À partir du **14 décembre 2020**, les entreprises bénéficieront du **libre accès au réseau** prévu par la directive européenne (*open access*). **Toute autorité organisatrice compétente** pourra néanmoins **limiter ce droit d'accès au réseau**, si l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) estime que le service envisagé par l'entreprise **compromettrait l'équilibre économique d'un contrat de service public** conclu pour l'exploitation du même trajet.

Pour éviter la disparition de liaisons moins rentables ou déficitaires, la proposition de loi prévoit qu'en parallèle, l'État conclura des **contrats de service public** combinant **des services rentables et des services non rentables** pour répondre aux **besoins d'aménagement du territoire**. L'objectif est de **préserver de façon certaine la desserte directe des villes moyennes par des services dits « TGV »**, sans rupture de charge pour les voyageurs.

A l'inverse, un conventionnement limité aux seules liaisons considérées comme déficitaires obligerait les voyageurs à changer de train pour commencer ou terminer leur trajet, **ce qui réduirait d'autant l'attractivité du train par rapport aux autres modes de transport**.

Il ne s'agit donc **pas de diviser le réseau en franchises sur le modèle britannique**, mais de faire coexister, dans un système équilibré, des services librement organisés et des services conventionnés comprenant des services à grande vitesse, pour éviter la disparition de dessertes TGV indispensables à l'aménagement du territoire.

Lever les obstacles à une ouverture à la concurrence effective

La question des données

Pour permettre l'accès des autorités organisatrices aux **données nécessaires à la préparation des appels d'offres**, l'article 7 impose à SNCF Mobilités et à SNCF Réseau de leur fournir, à leur demande, **toute information relative à l'exécution des missions relevant d'un contrat de service public, sans que puisse y faire obstacle le secret industriel et commercial.**

Ce dispositif contraignant a été conçu pour éviter que le secret industriel et commercial, aussi légitime soit-il, puisse être invoqué par l'opérateur historique pour refuser la transmission d'informations pourtant indispensables aux autorités organisatrices.

Pour **éviter toute contestation**, de la part de l'opérateur historique, du bien-fondé des demandes d'informations faites par les autorités organisatrices, un décret en Conseil d'État, pris après avis de l'Arafer, établira une **liste minimale d'informations** qu'une autorité organisatrice sera en droit d'obtenir en application de cet article, de façon irréfragable.

L'Arafer pourra prononcer des **sanctions** en cas de manquement à cette obligation.

Les autorités organisatrices devront, quant à elles, **fournir aux candidats aux appels d'offres les informations nécessaires** à la préparation de leur candidature, pour qu'ils aient un accès équitable à ces données (article 2). Là aussi, un décret en Conseil d'État, après avis de l'Arafer, fixera un cadre homogène.

Les modalités de transfert des personnels

Lorsqu'un nouvel opérateur sera choisi pour exploiter un service ferroviaire, l'article 8 prévoit le **transfert des salariés** affectés directement ou indirectement au service concerné à cet opérateur.

Le **périmètre des salariés transférés** sera arrêté par les autorités organisatrices de transport (AOT), et communiqué aux opérateurs souhaitant candidater aux appels d'offres. Le transfert s'effectuera **prioritairement sur la base du volontariat**, puis sur décision de l'entreprise ferroviaire sortante si le nombre de volontaires est inférieur au périmètre arrêté par les AOT.

Les salariés de SNCF Mobilités transférés bénéficieront d'un **socle de droits sociaux garantis** comprenant :

- Pour l'ensemble des salariés : un niveau de **rémunération** identique à celui perçu lors des douze derniers mois précédant le transfert ainsi que le bénéfice des **facilités de circulation** ;

- Pour les salariés sous statut : l'affiliation au régime spécial de **retraite** de la SNCF et les droits à pension qui en découlent ainsi que la **garantie de l'emploi**.

À l'issue d'un premier transfert, les salariés qui seraient amenés à rejoindre de nouveau SNCF Mobilités **pourront réintégrer le statut** s'ils en bénéficiaient initialement. S'ils sont transférés à un nouvel opérateur, leurs droits garantis seront maintenus.

La propriété des matériels roulants

Les autorités organisatrices seront **libres de déterminer l'option la plus adaptée pour les matériels roulants** (par exemple, la mise à disposition des matériels par l'autorité organisatrice, la location des matériels, l'engagement de l'autorité organisatrice à reprendre les matériels à la fin du contrat, etc.).

La proposition de loi **réaffirme**, à l'article 9, **le caractère automatique du transfert de la propriété des matériels roulants utilisés dans le cadre d'un contrat de service public, à la demande de l'autorité organisatrice compétente.**

L'accès aux ateliers de maintenance

Comme pour les matériels roulants, les **autorités organisatrices qui le souhaitent pourront récupérer la propriété des ateliers de maintenance** totalement ou majoritairement affectés à l'entretien des matériels roulants utilisés dans le cadre d'un contrat de service public (article 10).

La gestion des gares de voyageurs

L'ouverture à la concurrence impose de **séparer le gestionnaire des gares de l'opérateur historique** de transport SNCF Mobilités, afin de garantir aux entreprises ferroviaires un accès transparent et non-discriminatoire aux gares de voyageurs.

À cette fin, l'article 11 prévoit la **transformation, au 1^{er} janvier 2020, de Gares et Connexions en société anonyme à capitaux publics**, filiale de l'établissement public « de tête » SNCF, dont l'État devra rester actionnaire majoritaire.

L'État conclura avec Gares et Connexions un **contrat pluriannuel fixant des objectifs de gestion des gares** notamment en matière de trajectoire

financière, de qualité de service et d'aménagement du territoire.

Afin **d'assurer l'indépendance des dirigeants de Gares et Connexions** vis-à-vis des entreprises ferroviaires, **plusieurs garanties sont prévues**, en particulier : la possibilité pour l'Arafer de s'opposer à la nomination et à la révocation du président du conseil d'administration de Gares et Connexions ; un régime d'incompatibilité de la mission de dirigeant de Gares et Connexions avec l'exercice de responsabilités dans une entreprise ferroviaire.

Un **accord** devra être conclu d'ici le 1^{er} janvier 2021 entre Gares et Connexions et SNCF Mobilités relatif **au transfert des personnels assurant des prestations en gares**.

L'information aux voyageurs et la vente des billets

Pour faciliter la fourniture de ces prestations aux voyageurs dans le contexte de l'apparition de nouveaux opérateurs, l'article 12 prévoit que l'État pourra imposer aux entreprises ferroviaires **de participer à un système commun d'information des voyageurs et de vente des billets**.



Hervé Maurey
Président de la commission
Sénateur (Union Centriste)
de l'Eure



Jean-François Longeot
Rapporteur
Sénateur (Union Centriste)
du Doubs



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/117-369/117-3691.pdf>