



PROJET DE LOI N° 435 POUR UN NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE

Commission de l'aménagement du territoire et du développement durable

Rapport n° 494 (2017-2018) de M. Gérard CORNU, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 23 mai 2018

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, réunie le mercredi 23 mai 2018 sous la présidence de M. Hervé Maurey, président, a examiné le rapport de M. Gérard Cornu et établi son texte sur le projet de loi n° 435 (2017-2018), adopté le 17 avril 2018 par l'Assemblée nationale après engagement de la procédure accélérée, pour un nouveau pacte ferroviaire.

Lors de cette réunion, la **commission a adopté 101 amendements, dont 77 du rapporteur.**

Une méthode inédite pour une réforme attendue

Une méthode inédite

Une réforme en profondeur du système ferroviaire est aujourd'hui indispensable pour **mettre un terme à la dérive de la trajectoire financière du gestionnaire du réseau et réduire les coûts de production du groupe public ferroviaire**, dans un contexte de **vive concurrence intermodale** et dans la **perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, dont les échéances ont été fixées par le quatrième paquet ferroviaire adopté par les instances européennes en décembre 2016.**

Pour procéder à cette réforme, le Gouvernement a choisi de mener en parallèle les **concertations** avec les acteurs concernés et le **débat parlementaire**, sur la base d'un texte de huit articles comportant presque exclusivement des **habilitations à procéder par ordonnances**, dont certaines ont été remplacées à l'Assemblée nationale par des **dispositions législatives** modifiant directement le droit en vigueur.

Le texte transmis par l'Assemblée nationale constitue donc un texte hybride et non abouti, les députés n'ayant eu que peu de temps pour l'examiner.

De surcroît, et comme l'ont souligné plusieurs membres de la commission, **les dispositions introduites dans le présent projet de loi à l'initiative du Gouvernement n'ont pas fait l'objet d'une étude d'impact ni été examinées par le Conseil d'État**, ce qui aurait été le cas si elles avaient figuré dans un projet de loi classique.

L'attitude constructive de la commission

La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a toutefois adopté une **attitude constructive**, en mettant à profit le temps de la navette parlementaire pour **approfondir certains sujets et consulter les parties prenantes** afin d'améliorer le texte et de préciser les points qui n'avaient pu être traités à l'Assemblée nationale. Dans cette perspective, le rapporteur, Gérard Cornu, a procédé à près d'une quinzaine d'auditions, et invité l'ensemble des syndicats du groupe public ferroviaire.

Cette démarche était particulièrement nécessaire pour **compléter le volet social du projet de loi et lever les inquiétudes légitimes des salariés du groupe public ferroviaire**, dont le rapporteur tient à saluer l'engagement pour le développement du transport ferroviaire. Il a prêté une attention particulière aux attentes des syndicats ayant formulé des propositions concrètes d'amélioration du texte.

La commission s'est également appuyée sur le travail réalisé dans le cadre de la **proposition de loi d'Hervé Maurey et Louis Nègre, sur laquelle le Conseil d'État avait été saisi à la demande du Président du Sénat**. Cette procédure a permis au rapporteur de cette proposition de loi, Jean François Longeot, d'en sécuriser plusieurs dispositions sur le plan juridique, avant son **adoption par le Sénat lors de sa séance du 29 mars 2018**.

La proposition de loi adoptée par le Sénat apporte des réponses concrètes à la plupart des enjeux identifiés pour permettre une ouverture à la concurrence effective et réussie du transport ferroviaire de voyageurs. La commission a ainsi **réintroduit dans le présent projet de loi plusieurs dispositifs de cette proposition de loi**.

Les apports de la commission

Favorable au principe d'une réforme du système ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, la commission a adopté des modifications substantielles au texte transmis par l'Assemblée nationale afin d'atteindre quatre objectifs.

1. Préserver les dessertes TGV utiles à l'aménagement du territoire

La commission a souligné les **limites du dispositif de modulation des péages** prévu à l'article 1^{er} *bis*, qui ne suffira pas à préserver l'ensemble des dessertes directes TGV des villes moyennes dans le contexte de l'ouverture à la concurrence : selon le Gouvernement lui-même, **une desserte TGV sur six serait encore menacée de disparition après la mise en œuvre de ce dispositif**, et nécessiterait donc la conclusion d'un contrat de service public pour continuer à être effectuée.

Le projet de loi donne cette **possibilité de conventionnement à l'État ainsi qu'aux régions, y compris pour les services qui vont au-delà de leur ressort territorial**. Il n'est donc pas certain que l'État s'engage dans cette voie, alors qu'il vient tout juste de transférer aux régions une grande partie des services Intercités qu'il gérait jusqu'à présent. **Or, la responsabilité de la pérennité de ces dessertes ne saurait revenir aux seules régions, surtout en l'absence de financements spécifiques**.

En conséquence, à l'initiative de son rapporteur, la commission a réintroduit **à l'unanimité**, à l'article 2 *ter*, le dispositif de la proposition de loi d'Hervé Maurey et Louis Nègre adoptée par le Sénat le 29 mars dernier, qui prévoit la **conclusion, par l'État, de contrats de service public pour répondre aux besoins d'aménagement du territoire et préserver des dessertes directes sans correspondance**. Dans un contexte de vive concurrence intermodale, il apparaît en effet primordial que l'État garantisse le maintien de dessertes sans correspondance pour préserver l'attractivité du mode ferroviaire.

Elle a également prévu, à l'article 3 *bis* B, une **information systématique de l'État** en cas de modification, par une entreprise ferroviaire, d'un service librement organisé.

Enfin, la commission a adopté l'article additionnel 1^{er} *ter* A, en vue d'**améliorer la répartition des capacités d'infrastructure**, par la définition de critères de priorité **en faveur des services assurant des dessertes pertinentes pour l'aménagement du territoire** lorsque certaines lignes seront saturées, et de mesures facilitant l'attribution de sillons aux **services de fret ferroviaire**.

2. Renforcer les garanties offertes aux salariés

Pour lever les inquiétudes légitimes des salariés de SNCF Mobilités quant aux conditions de leur transfert à de nouveaux opérateurs, la commission a **précisé**, à l'initiative de son rapporteur, **le cadre du transfert de personnels et renforcé les droits garantis aux salariés transférés**, à l'article 2 *quinquies*, en adoptant des **amendements du rapporteur** visant à :

- favoriser le volontariat des salariés transférés, en élargissant l'appel aux volontaires à l'échelle de la **région** ;
- permettre aux salariés transférés de **réintégrer le statut** lorsqu'ils sont réembauchés sur un emploi vacant au sein du groupe public unifié pendant une période déterminée ;
- assurer la continuité de l'emploi des salariés transférés en cas de **défaillance** du nouvel opérateur ;
- permettre aux salariés de refuser, sans conséquence sur la poursuite de leur contrat de travail, un transfert qui impliquerait un changement de région ;
- prévoir que le nombre de salariés à transférer sera arrêté par les régions, et non par les opérateurs sortants. En cas de conflit, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) pourra être saisie.

3. Poser les conditions d'une ouverture réussie à la concurrence

Afin de **poser les conditions d'une ouverture réussie à la concurrence**, la commission a souhaité :

- **transformer Gares et Connexions en filiale de SNCF Réseau** tout en garantissant au gestionnaire de gares de pouvoir continuer à investir dans la **modernisation** des gares et permettre une **contractualisation directe** avec l'État sur des objectifs liés à la gestion des gares (article 1^{er} A) ;
- renforcer la **pluri-annualité de la tarification du réseau et des prestations en gare**, aux articles 1^{er} A et 1^{er} *bis*, et donner à l'Arafer un pouvoir **d'avis conforme** sur **le volet tarifaire du contrat de performance** signé entre l'État et SNCF Réseau (article 6) ;
- échelonner davantage le calendrier de l'ouverture à la concurrence en Île-de-France, en **autorisant la mise en concurrence des services de RER E dès 2025**, au lieu de 2033 (article 2 *bis*) ;
- **élargir le champ de l'obligation de transmission d'informations** aux autorités organisatrices de transport, par les entreprises ferroviaires, des gestionnaires d'infrastructure et des gares, tout en renforçant la protection des informations couvertes par le secret industriel et commercial et prévoir les conditions de la communication des informations nécessaires aux candidats aux appels d'offres (article 2 *quater*) ;

- soumettre à un **avis conforme de l'Arafer** la mise en œuvre de **deux dérogations à l'obligation de mise en concurrence** autorisées par le droit européen, mais insuffisamment définies (article 2 *quater*) ;
- prévoir le **transfert** à l'autorité organisatrice, à sa demande, des matériels roulants et des ateliers de maintenance majoritairement utilisés pour des services conventionnés (article additionnel 2 *nonies*) ;
- permettre à l'État d'imposer aux entreprises ferroviaires de participer à un **système commun d'information et de vente des billets** (article additionnel 4 *bis*).

S'agissant du groupe public unifié, la commission a précisé que le capital de la société SNCF et de ses deux filiales serait incessible (article 1^{er} A). Elle a également adopté un amendement du Gouvernement mettant fin au recrutement au statut des salariés à compter du 1^{er} janvier 2020. Pour assurer un cadre protecteur à l'ensemble des salariés de la branche ferroviaire, les partenaires sociaux devront d'ici-là terminer la négociation de la convention collective de la branche ferroviaire ainsi que le pacte social propre à la SNCF (article 1^{er} B).

4. Maintenir un haut niveau de sécurité et de sûreté au sein du système ferroviaire

Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs et de la multiplication des acteurs sur le réseau ferroviaire, la sécurité doit être abordée de façon collective, dans le respect des compétences de chacun.

En conséquence, la commission a créé l'article additionnel 5 *bis* A favorisant la création, par les acteurs du secteur ferroviaire, d'un **groupement d'intérêt public** pour assurer, dans ce domaine, **des missions transversales** utiles au bon fonctionnement du système ferroviaire, dans le respect des prérogatives de l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) et de SNCF Réseau.

La commission a également ouvert aux autorités organisatrices, à l'article 3 *ter*, la possibilité de **contractualiser directement avec le service interne de sécurité de la SNCF** (la « Suge ») en vue de l'exercice de missions de sûreté dans le cadre de l'exploitation de services conventionnés.



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



Gérard Cornu
Rapporteur
Sénateur (app. Les Républicains)
d'Eure-et-Loir



Consulter le rapport : <http://www.senat.fr/rap/117-494/117-494.html>