

A S S E M B L É E      N A T I O N A L E

X V <sup>e</sup>      L É G I S L A T U R E

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

– Suite de l'examen du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire (n° 764) (*M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur*).... 2

Mardi

3 avril 2018

Séance de 21 heures

Compte rendu n° 53

SESSION ORDINAIRE DE 2017-2018

**Présidence de  
Mme Barbara Pompili,  
*Présidente***



La Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a poursuivi l'examen du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire (n° 764) (*M. Jean-Baptiste Djebbari, rapporteur*).

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Mes chers collègues, nous en venons à la discussion des articles du projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire. Nous devons examiner cent soixante amendements. Huit amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40 de la Constitution, car ils créaient une charge. Quinze autres amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 38 de la Constitution, car ils étendaient le champ d'une habilitation du Gouvernement à légiférer par ordonnance.

Concernant l'organisation de nos travaux, je vous informe que Mme la ministre des transports ne pourra être présente demain matin car elle devra assister au conseil des ministres. Elle sera en revanche parmi nous demain soir – l'après-midi étant, je vous le rappelle, consacré à l'examen du rapport de la mission d'information commune sur les produits phytopharmaceutiques.

Par conséquent, afin de garantir de bonnes conditions d'examen des amendements et pour que la ministre puisse nous présenter ceux du Gouvernement, nous pourrions être conduits à réserver l'examen des amendements portant articles additionnels après l'article 1<sup>er</sup> et après l'article 2, ainsi que les amendements portant sur l'article 3 et portant articles additionnels après l'article 3, afin qu'ils soient examinés demain soir, en sa présence, et non dans la matinée. Cela dépendra bien entendu de l'état d'avancement de nos travaux ce soir.

#### **Avant l'article 1<sup>er</sup>**

*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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup> :** *Habilitation à légiférer par voie d'ordonnance pour réformer le groupe public ferroviaire, les entités qui le composent et le régime juridique des personnels*

*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<sup>er</sup>, 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 siége 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 « anti-*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 incessibles : 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 infaillible 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 été 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 arrières-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<sup>er</sup> modifié.*

#### **Après l'article 1<sup>er</sup>**

*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<sup>er</sup> 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<sup>er</sup>, 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.*

*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'en 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 contraires 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**.*

*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.*

*Les travaux de la commission sont suspendus entre vingt-deux heures quinze et vingt-deux heures vingt-cinq.*

*La commission en vient à 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 CO<sub>2</sub> 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 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 pourrons 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.*

*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)*

*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.*

## **Après l'article 2**

*La commission est saisie de plusieurs amendements portant article additionnel après l'article 2.*

*Elle 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 Panher.** 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.*

*Elle 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.*

*Elle en vient à 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.*

*Elle en vient à 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.*

*Elle 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.*

*Elle 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.*

**Mme la présidente Barbara Pompili.** Chers collègues, je vous rappelle que demain matin, Mme la ministre ne pourra être parmi nous puisqu'elle devra assister au Conseil des ministres. Nous allons donc réserver les amendements à l'article 3, et ceux portant articles additionnels après l'article 3, pour les examiner demain soir, quand Mme la ministre sera de nouveau avec nous. Demain matin, à neuf heures trente, nous examinerons les amendements portant sur les articles 4 à après l'article 8.



## **Membres présents ou excusés**

### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mardi 3 avril 2018 à 21 heures

*Présents.* - Mme Béragère Abba, Mme Valérie Beauvais, M. Jean-Yves Bony, M. Christophe Bouillon, Mme Pascale Boyer, M. Guy Bricout, Mme Danielle Brulebois, M. Stéphane Buchou, M. Jean-Charles Colas-Roy, M. Vincent Descoeur, M. Jean-Baptiste Djebbari, M. Bruno Duvergé, M. Jean-Luc Fugit, M. Guillaume Garot, Mme Sandrine Josso, M. François-Michel Lambert, Mme Florence Lasserre-David, Mme Aude Luquet, M. Gérard Menuel, Mme Marjolaine Meynier-Millefert, M. Bruno Millienne, M. Adrien Morenas, M. Matthieu Orphelin, M. Jimmy Pahun, M. Ludovic Pajot, M. Bertrand Pancher, Mme Mathilde Panot, Mme Zivka Park, M. Alain Perea, M. Patrice Perrot, M. Damien Pichereau, Mme Barbara Pompili, M. Loïc Prud'homme, Mme Véronique Riotton, Mme Laurianne Rossi, Mme Nathalie Sarles, M. Jean-Marie Sermier, M. Vincent Thiébaud, Mme Frédérique Tuffnell, Mme Laurence Vanceunebrock-Mialon, M. Pierre Vatin, M. Hubert Wulfranc, M. Jean-Marc Zulesi

*Excusés.* - M. Christophe Arend, Mme Nathalie Bassire, M. Lionel Causse, Mme Béragère Couillard, M. Olivier Falorni, Mme Sandrine Le Feur, M. David Lorion, Mme Sandra Marsaud, M. Thierry Robert, M. Gabriel Serville

*Assistaient également à la réunion.* - M. Damien Adam, M. Charles de Courson, M. Laurent Furst, M. Jean-Jacques Gaultier, Mme Annie Genevard, M. Joël Giraud, M. Sébastien Jumel, Mme Valérie Lacroute, M. Benoit Simian