



N° 764

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

QUINZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 mars 2018.

PROJET DE LOI

pour un nouveau pacte ferroviaire.

(Procédure accélérée)

(Renvoyé à la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, à défaut de constitution d'une commission spéciale dans les délais prévus par les articles 30 et 31 du Règlement.)

PRÉSENTÉ

AU NOM DE M. Édouard PHILIPPE,
Premier ministre,

PAR MME ÉLISABETH BORNE,
ministre auprès du ministre d'État,
ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

EXPOSÉ DES MOTIFS

MESDAMES, MESSIEURS,

En lançant les Assises de la mobilité en septembre 2017, le Gouvernement a initié une refondation de la politique des transports, avec l'objectif d'améliorer la mobilité de tous les Français, dans tous les territoires. Les mobilités de demain devront ainsi être plus propres, plus intermodales, plus connectées, plus solidaires, plus sûres et plus soutenables. Les Assises ont permis notamment de réunir les contributions de nombreux acteurs en vue d'alimenter le futur projet de loi d'orientation des mobilités.

En complément de cette approche, le Gouvernement a souhaité mettre en place une démarche spécifique pour éclairer l'avenir du transport ferroviaire. À l'issue d'une mission de quatre mois confiée par le Premier ministre, M. Jean-Cyril Spinetta a dressé un diagnostic complet et montré la nécessité d'une réforme spécifique du service public ferroviaire, pour réinventer un modèle performant dans le cadre d'un marché ouvert à la concurrence.

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

Malgré certains progrès, le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta montre que cette réforme reste aujourd'hui inachevée. Le transport ferroviaire français, de longue date reconnu comme une référence au niveau mondial, n'a pas relevé les trois grandes difficultés auxquelles il fait face depuis tant d'années :

– le réseau ferré national, en dehors des lignes à grande vitesse, est victime de décennies de sous-investissement. Ses performances sont dégradées et la qualité de service s'en ressent. Le modèle de développement du transport ferroviaire dans notre pays s'appuie, depuis

plus de trois décennies, de manière excessive sur la grande vitesse. Le TGV est à l'évidence un succès technique et commercial mais ce modèle a conduit à limiter les moyens dévolus à l'entretien du réseau existant et à l'adaptation des transports du quotidien aux besoins de nos concitoyens ;

– les coûts de production au sein de la SNCF seraient, d'après le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta, supérieurs de 30% à ceux des entreprises ferroviaires européennes comparables en raison d'une part du vieillissement des infrastructures, d'autre part de l'organisation même du groupe public ferroviaire, de son fonctionnement, de ses méthodes et de son statut ;

– le contrat de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau en application de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire consacre la poursuite de la dérive de l'endettement du système, qui passerait de 42 Md€ en 2016 à plus de 62 Md€ en 2026, malgré l'optimisme des hypothèses retenues.

Dans ce contexte, conformément à la volonté du Président de la République, le Gouvernement est déterminé à engager une réforme en profondeur du système ferroviaire français et a annoncé, le 23 février, un nouveau pacte ferroviaire.

Ce pacte vise à améliorer la qualité du service public ferroviaire, au meilleur coût pour le contribuable et l'utilisateur. Il s'appuiera sur quatre axes, dont certains nécessitent des évolutions législatives :

– la construction d'une nouvelle SNCF : il est nécessaire de faire évoluer l'organisation du groupe public ferroviaire et la forme juridique des entités le composant, afin d'en améliorer la performance et de l'adapter au nouvel environnement dans lequel il doit s'inscrire ;

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

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

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

Les dispositions qu'il convient de traduire dans la loi couvrent par conséquent un champ d'application varié. Elles touchent en effet tout à la fois aux évolutions de la structure du groupe public ferroviaire et aux conditions d'ouverture à la concurrence, notamment aux conditions de transfert des salariés, dans le cas où un service de transport serait attribué à un opérateur autre que l'opérateur historique, au sort des biens aujourd'hui affectés aux services conventionnés (notamment matériel roulant et ateliers de maintenance), à la gestion de l'information du voyageur et de la billettique, ainsi qu'au calendrier de cette ouverture et aux modalités de mise en œuvre de la période de transition.

Si la mission confiée à M. Jean-Cyril Spinetta a permis d'entendre tous les acteurs intéressés et de procéder à de premiers échanges avec les parties, la concertation doit être maintenant approfondie sur la base des propositions qui ont été récemment rendues publiques.

L'importance d'une transformation réussie de notre système de transport ferroviaire ainsi que la multiplicité des enjeux de son ouverture à la concurrence supposent une large implication de très nombreux acteurs. Cette exigence doit être conciliée avec la nécessité de respecter l'échéance de transposition des nouvelles directives européennes et, en particulier, la date du 25 décembre 2018 fixée par la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire.

C'est dans cette perspective que le Gouvernement souhaite être habilité à légiférer par ordonnance sur le fondement de l'article 38 de la Constitution.

Tout en garantissant le respect des échéances européennes, le recours à cette procédure permet de poursuivre la concertation avec les principales parties prenantes, en particulier les représentants des usagers et clients, voyageurs et chargeurs, les autorités organisatrices de transport et les organisations syndicales et patronales du secteur.

Le présent projet de loi comporte, pour l'essentiel, deux grands volets, visant à :

- faire évoluer le groupe public ferroviaire, pour l'adapter au nouveau contexte dans lequel doit s'inscrire son intervention et pour renforcer sa performance ;

– définir les conditions de l’ouverture à la concurrence du marché, en étroite articulation avec la transposition et la déclinaison des textes européens issus principalement du quatrième paquet ferroviaire, et en particulier :

– assurer l’ouverture à la concurrence des services ferroviaires intérieurs de transport de voyageurs librement organisés dès la fin de l’année 2020. À cette date, toute entreprise ferroviaire disposera d’un droit d’accès à l’infrastructure ferroviaire nationale. Il s’agit de transposer, à cette occasion, la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l’ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l’infrastructure ferroviaire et d’adapter la structure et l’organisation du groupe public ferroviaire à ce nouveau contexte. Il s’agira notamment d’organiser une ouverture à la concurrence maîtrisée et progressive sur les services de transport ferroviaires conventionnés par les collectivités publiques, dans le respect des spécificités régionales et des droits des salariés. Ce volet doit permettre, en particulier, de mettre en conformité notre législation avec le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l’ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer ;

– transposer les dispositions du pilier « technique » du quatrième paquet ferroviaire, dont l’objet est de supprimer les derniers obstacles administratifs et techniques, en vue d’améliorer la compétitivité du secteur ferroviaire et de poursuivre la construction de l’espace ferroviaire unique européen. Ce pilier « technique » se compose de trois textes, la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l’interopérabilité du système ferroviaire au sein de l’Union européenne, la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire, et le règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l’Agence de l’Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004.

Pour le reste, outre une précision introduite sur la procédure de consultation du régulateur sur les projets de texte réglementaire, le projet de loi prévoit de modifier les conditions de fixation des redevances d’infrastructure ainsi que celles de leur examen par le régulateur.

Le projet de loi contient huit articles. Les articles 1^{er} à 5 prévoient les ordonnances dont l'objet relève des volets précités. L'article 6 comprend les dispositions relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières mentionnées plus haut.

Les articles 7 et 8 prévoient des mesures de coordination et les ordonnances contenant diverses mesures de nature à renforcer la lisibilité, l'intelligibilité et l'effectivité de la loi et fixent le délai de dépôt des projets de loi de ratification des ordonnances précitées.

L'**article 1^{er}** prévoit les dispositions à prendre en ce qui concerne les missions, l'organisation, la gouvernance et la forme juridique du groupe public ferroviaire, sans remettre en cause son statut public, de même que la gestion de l'emploi et du dialogue social, pour lui donner les moyens d'une plus grande efficacité et lui permettre de s'adapter, dans le même temps, à la concurrence de nouveaux opérateurs.

Les structures et les organisations devront être ajustées au vu des constats qui peuvent être tirés du fonctionnement du groupe public ferroviaire et de ses résultats depuis bientôt trois ans.

Les modalités de la gestion des gares de voyageurs y seront en particulier traitées, notamment en veillant aux moyens de financement des investissements nécessaires à leur bon entretien et à leur développement.

L'ordonnance devra aussi donner l'opportunité de rénover la gestion de l'emploi, notamment les conditions de recrutement, et les modalités de la négociation sociale d'entreprise pour gagner en souplesse et en réactivité, sans remettre en cause le principe de l'unité sociale du groupe public ferroviaire. Ce sont des conditions importantes d'un service de plus grande qualité au meilleur coût, dans la gestion du réseau comme pour l'offre de services de transport. C'est dans ce cadre que sera notamment confirmé l'arrêt des recrutements au statut des nouveaux agents.

L'**article 2** prévoit le recours à une ordonnance pour assurer la transposition en droit national de la directive 2012/34/UE établissant un espace ferroviaire unique européen, telle que modifiée par le quatrième paquet ferroviaire.

L'ordonnance visera ainsi d'une part, à étendre le principe du libre accès aux réseaux ferroviaires et aux marchés ferroviaires nationaux dans un cadre qui préserve l'équilibre économique des services conventionnés et, d'autre part, à réformer la gouvernance des gestionnaires

d'infrastructure afin de prévoir les garanties d'indépendance assurant une égalité d'accès à l'infrastructure.

Ces évolutions s'accompagneront d'une modification des compétences et des pouvoirs de contrôle du régulateur.

L'**article 3** autorise le recours à une ordonnance pour définir les modalités de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs, dans un cadre conforme au règlement (CE) n° 1370/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route, et abrogeant les règlements (CEE) n° 1191/69 et (CEE) n° 1107/70 du Conseil, telle que modifié par le quatrième paquet ferroviaire.

Il s'agit de déterminer le calendrier d'ouverture de ces services, les modalités de la période de transition ainsi que les conditions dans lesquelles il pourra être dérogé, le cas échéant, aux obligations de mise en concurrence.

L'ordonnance aura aussi pour objet de garantir les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie en prévoyant toutes les dispositions nécessaires à la communication des informations essentielles à la conduite des appels d'offres, à la définition du devenir des biens, notamment du matériel roulant et des ateliers de maintenance, affectés à l'exploitation du service conventionné, en cas de changement du titulaire du contrat, et aux modalités d'appui du gestionnaire de réseau à l'autorité organisatrice.

La dimension sociale de l'ouverture à la concurrence nécessite une attention toute particulière pour concilier l'exigence de continuité du service public et la garantie des droits des agents. À cette fin, l'ordonnance prévoit de déterminer, en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public, les conditions dans lesquelles est assurée la poursuite des contrats de travail des personnels nécessaires à l'exploitation et à la continuité du service public.

Dans ce cadre, l'ordonnance définira la liste des éléments fondamentaux constitutifs du pacte social existant qui seront garantis.

L'ordonnance précisera, en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public, le devenir des conventions et accords d'entreprise existants.

L'**article 4** habilite le Gouvernement à recourir à une ordonnance pour arrêter les dispositions transversales rendues nécessaires, de manière générale, par l'ouverture à la concurrence du secteur. Il s'agit notamment de déterminer l'évolution du cadre de tarification des billets aux voyageurs, spécifique à certaines catégories de clients, et les dispositions à prévoir pour garantir le niveau des droits des voyageurs attachés au titre de transport et les conditions de distribution et de commercialisation des billets dans un cadre concurrentiel.

L'**article 5** prévoit une ordonnance pour assurer la transposition dans la législation nationale du pilier « technique » du quatrième paquet ferroviaire et notamment des directives (UE) 2016/797 et 2016/798. À cette fin, cette ordonnance aura notamment pour objet de préciser l'indépendance du bureau d'enquête sur les accidents de transports terrestres, dans l'ouverture et la conduite des enquêtes, et de mettre en œuvre la nouvelle répartition des compétences entre l'Établissement public de la sécurité ferroviaire et l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer. L'ordonnance permettra d'ajuster, à cette occasion, certaines mesures de droit national liées à la sécurité ferroviaire, notamment en simplifiant la réglementation applicable à certaines voies ferrées portuaires. Il conviendra également d'assurer la mise en conformité de la législation avec les modifications introduites par le règlement (UE) 2016/796, qui définit le nouveau rôle de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer dans le cadre du pilier technique du quatrième paquet ferroviaire.

L'**article 6** fixe à deux mois le délai dans lequel l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières, consultée sur un projet de texte réglementaire, rend son avis. Sur demande du Premier ministre, ce délai sera réduit à deux semaines.

Il habilite également le Gouvernement à recourir à une ordonnance en vue de sécuriser l'établissement des redevances d'infrastructure et renforcer leur prévisibilité, en modifiant les conditions de fixation des péages et celles de leur examen par le régulateur, y compris la portée de l'avis qu'il rend.

L'**article 7** habilite le Gouvernement à prendre toute mesure nécessaire par suite aux ordonnances prévues par le projet de loi pour harmoniser l'état du droit, assurer la cohérence rédactionnelle et corriger des erreurs matérielles éventuelles.

L'**article 8** fixe les délais dans lesquels des projets de loi de ratification seront déposés devant le Parlement à compter de la publication des ordonnances prévues aux articles 1^{er} à 7.

PROJET DE LOI

Le Premier ministre,

Sur le rapport de la ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports,

Vu l'article 39 de la Constitution,

Décète :

Le présent projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, délibéré en conseil des ministres après avis du Conseil d'État, sera présenté à l'Assemblée nationale par la ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports, qui sera chargée d'en exposer les motifs et d'en soutenir la discussion.

Fait à Paris, le 14 mars 2018.

Signé : Édouard PHILIPPE

Par le Premier ministre :

La ministre auprès du ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

Signé : Élisabeth BORNE

Article 1^{er}

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour améliorer le fonctionnement du groupe public ferroviaire dans le contexte de l'achèvement de l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire, et à ce titre :
- ② 1° Modifier les missions, l'organisation, la gouvernance et la forme juridique du groupe public ferroviaire et des entités qui le composent, sans remettre en cause leur caractère public, ainsi que de déterminer les conséquences de ces modifications, notamment les conditions dans lesquelles les contrats de travail se poursuivent après leur intervention et les effets en résultant sur le droit social applicable ;
- ③ 2° Modifier le cadre de la négociation sociale d'entreprise, ainsi que les conditions de recrutement et de gestion des emplois des salariés du groupe public ferroviaire.

Article 2

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour assurer la transposition de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen dans sa rédaction résultant de la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire.

Article 3

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour assurer la continuité et améliorer la qualité, l'efficacité et la performance des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et en assurer l'ouverture à la concurrence et à ce titre :

- ② 1° Modifier l'organisation des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et définir les compétences respectives des différentes personnes publiques en la matière ;
- ③ 2° Compléter et préciser l'application des dispositions du règlement (CE) n° 2007/1370 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les autorités compétentes en matière de service public de transport ferroviaire de voyageurs définissent les spécifications des obligations de service public, ainsi qu'en ce qui concerne les conditions et procédures de passation et d'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs ;
- ④ 3° Préciser les conditions dans lesquelles il peut être fait exception à une mise en concurrence pour procéder à l'attribution directe d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, dans les cas prévus par l'article 5 du règlement (CE) n° 2007/1370 du 23 octobre 2007, ainsi que les procédures applicables ;
- ⑤ 4° Prévoir les conditions dans lesquelles les contrats de travail des salariés nécessaires à l'exploitation et à la continuité du service public de transport ferroviaire de voyageurs sont transférés au nouveau titulaire d'un contrat de service public, les conséquences d'un refus du salarié, les garanties attachées à ce transfert, ainsi que les modalités d'application ou de mise en cause des conventions ou accords d'entreprise, décisions et usages en vigueur ;
- ⑥ 5° Déterminer le devenir des biens reçus, créés ou acquis par SNCF Mobilités pour l'exécution d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs attribués avant le 25 décembre 2023, notamment les conditions de transfert ou de reprise de ces biens par les autorités organisatrices de transport ou, le cas échéant, d'indemnisation de SNCF Mobilités ;
- ⑦ 6° Préciser les modalités de fourniture aux autorités organisatrices de transport par les opérateurs titulaires d'un contrat de service public et les autres acteurs du système de transport ferroviaire national des informations nécessaires pour mener une procédure d'attribution des contrats de service public ;
- ⑧ 7° Supprimer les droits exclusifs de SNCF Mobilités sur l'exploitation des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et préciser

l'échéance de ses droits exclusifs actuels, en tenant compte notamment des caractéristiques particulières à la région Ile-de-France, et en prévoyant les conditions dans lesquelles une autorité organisatrice de transport peut procéder à une mise en concurrence anticipée ;

- ⑨ 8° Prendre toute autre mesure nécessaire pour adapter la législation au règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 dans sa rédaction résultant du règlement (UE) 2016/2338 du Parlement Européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer.

Article 4

- ① Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance pour adapter le système ferroviaire dans le cadre de l'ouverture à la concurrence, toute mesure relevant du domaine de la loi afin de :
 - ② 1° Définir et harmoniser les contraintes d'exploitation des services de transport ferroviaire de voyageurs, ainsi que, conformément aux dispositions du paragraphe 2 de l'article 3 du règlement (CE) n° 2007/1370 du 23 octobre 2007, les règles générales, applicables à toutes les entreprises de transport ferroviaire, fixant des obligations de service public visant à établir des tarifs maximaux pour l'ensemble des voyageurs ou pour certaines catégories d'entre eux ainsi que leurs modalités de compensation ;
 - ③ 2° Préciser les règles en matière de vente, d'information, d'assistance, de réacheminement et d'indemnisation des voyageurs ferroviaires ;
 - ④ 3° Déterminer le cadre d'exécution des prestations de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises de transport ferroviaire ;
 - ⑤ 4° Compléter et renforcer les modalités de régulation, de gestion et d'exploitation des installations de service reliées au réseau ferroviaire et des prestations fournies par leurs exploitants, ainsi que les modalités d'accès à ces installations et à ces prestations ;
 - ⑥ 5° Modifier les modalités de gestion et d'exploitation des gares de voyageurs utilisées principalement par des services publics de transport ferroviaire en permettant, notamment, aux autorités compétentes d'inclure,

à leur demande, dans le périmètre des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs tout ou partie des prestations de gestion ou d'exploitation de gares ;

- ⑦ 6° Définir les conditions de fourniture, ainsi que les principes et le cadre de régulation de prestations rendues par les entités du groupe public ferroviaire au bénéfice des acteurs du système de transport ferroviaire national.

Article 5

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour assurer la transposition de la directive (UE) 2016/797 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à l'interopérabilité du système ferroviaire au sein de l'Union européenne et de la directive (UE) 2016/798 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relative à la sécurité ferroviaire, ainsi qu'à prendre les mesures d'adaptation de la législation liées à cette transposition, et intégrer dans la législation les modifications et mesures d'adaptation rendues nécessaires par le règlement (UE) 2016/796 du Parlement européen et du Conseil du 11 mai 2016 relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer et abrogeant le règlement (CE) n° 881/2004.

Article 6

- ① I. – L'article L. 2133-8 du code des transports est complété par un alinéa ainsi rédigé :
- ② « Elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la transmission d'un projet de texte pour rendre son avis. À titre exceptionnel, et sur demande du Premier ministre, ce délai est réduit à deux semaines. »
- ③ II. – Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et dans un délai de six mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé, afin de sécuriser l'établissement des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national et de renforcer leur prévisibilité, à prendre par ordonnance toute mesure relevant du domaine de la loi pour modifier les modalités de fixation de ces redevances et de consultation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et

routières, ainsi que les critères qu'elle prend en compte et la portée de son avis.

Article 7

Dans les conditions prévues à l'article 38 de la Constitution, et dans un délai de douze mois à compter de la publication de la présente loi, le Gouvernement est autorisé à prendre par ordonnance, dans le domaine de la loi, toute mesure de coordination et de mise en cohérence résultant des ordonnances prises sur le fondement de la présente loi, afin d'harmoniser l'état du droit, d'assurer la cohérence des textes, d'abroger les dispositions devenues sans objet et de remédier aux éventuelles erreurs.

Article 8

Pour chacune des ordonnances prévues aux articles 1^{er} à 7, un projet de loi de ratification est déposé devant le Parlement dans un délai de trois mois à compter de sa publication.



ÉTUDE D'IMPACT

Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire

NOR : TRAT1805471L/Bleue-1

12 mars 2018

TABLE DES MATIÈRES

Introduction générale	4
Tableau synoptique des mesures d'application	6
Article 1^{er} - Dispositions relatives à la nouvelle SNCF	7
Article 2 - Dispositions relatives à la transposition de la directive 2012/34/UE modifiée	19
Article 3 - Dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence des services publics conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs	27
Compléter et préciser l'application des dispositions du règlement (CE) 2007/1370 en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les autorités compétentes en matière de service public de transport ferroviaire de voyageurs définissent les spécifications des obligations de service public, ainsi qu'en ce qui concerne les conditions et procédures de passation et d'exécution des contrats de service public de transport de voyageurs ;	32
Préciser les conditions dans lesquelles il peut être fait exception à une remise en concurrence pour procéder à l'attribution directe d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, dans les cas prévus par l'article 5 du règlement (CE) 2007/1370 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer, ainsi que les procédures applicables.	34
Prévoir les conditions dans lesquelles les contrats de travail des salariés nécessaires à l'exploitation et à la continuité du service public de transport ferroviaire de voyageurs sont transférés au nouveau titulaire d'un contrat de service public, les conséquences d'un refus du salarié, les garanties attachées à ce transfert ainsi que les modalités d'application ou de mise en cause des conventions ou accords d'entreprise, décisions et usages en vigueur	36
Déterminer le devenir des biens reçus, créés ou acquis par SNCF Mobilités pour l'exécution d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs attribués avant le 25 décembre 2023, notamment les conditions de transfert ou de reprise de ces biens par les autorités organisatrices de transport ou, le cas échéant, d'indemnisation de SNCF Mobilités	37
Préciser les modalités de fourniture aux autorités organisatrices de transport par les opérateurs titulaires d'un contrat de service public et les autres acteurs du système de transport ferroviaire national des informations nécessaires pour mener une procédure d'attribution des contrats de service public	40
Supprimer les droits exclusifs de SNCF Mobilités sur l'exploitation des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés et préciser l'échéance de ces droits exclusifs actuels, en tenant compte des caractéristiques des réseaux exploités et en prévoyant les conditions dans lesquelles une autorité organisatrice de transport peut procéder à une mise en concurrence anticipée	42
Prendre toutes mesures nécessaires pour adapter la législation au règlement OSP	43
Article 4 - Dispositions diverses relatives à l'adaptation du système de transport ferroviaire à l'ouverture à la concurrence	44
Définir et harmoniser les contraintes d'exploitation des services de transport ferroviaire ainsi que les règles générales applicables à toutes les entreprises ferroviaires fixant des obligations de service public visant à établir des tarifs maximaux pour l'ensemble des voyageurs ou pour certaines catégories d'entre eux, et leurs modalités de compensation	44

Préciser les règles en matière de vente, d'information, d'assistance, de réacheminement et d'indemnisation des voyageurs ferroviaires et déterminer le cadre d'exécution des prestations de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises de transport ferroviaire _____ 46

Compléter et renforcer les modalités de régulation, de gestion, d'exploitation et d'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux prestations fournies par les exploitants d'installation de service _____ 49

Modifier les modalités de gestion et d'exploitation des gares utilisées principalement par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs en permettant, notamment, aux autorités compétentes d'inclure, à leur demande, dans le périmètre des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs tout ou partie des prestations de gestion ou d'exploitation de gares _____ 53

Définir les conditions de fourniture, ainsi que les principes et le cadre de régulation des prestations rendues par les entités du groupe public ferroviaire au bénéfice des acteurs du système de transport ferroviaire national ; _____ 56

Article 5 – Dispositions relatives à des mesures de transposition en matière de sécurité et d'interopérabilité ferroviaires _____ 59

Article 6 – Dispositions relatives aux modalités de fixation des redevances d'infrastructure et de consultation de l'ARAFER _____ 62

Habilitation à modifier l'article L. 2133-8 du code des transports _____ 62

Habilitation à modifier les conditions de fixation des redevances d'infrastructure et les conditions de consultation de l'ARAFER sur les tarifs de redevances d'accès à l'infrastructure _____ 63

INTRODUCTION GÉNÉRALE

La réforme ferroviaire issue de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 a marqué la transformation du groupe public ferroviaire en créant notamment un gestionnaire de l'infrastructure disposant de l'ensemble des leviers nécessaires pour l'exercice de ses missions. Il s'agissait alors non seulement de se conformer aux exigences du droit de l'Union européenne en la matière mais aussi de mettre en place les instruments nécessaires en vue de rétablir l'équilibre budgétaire du groupe.

Conformément à la volonté du Président de la République, le Gouvernement a engagé une démarche ambitieuse pour repenser plus globalement notre politique des transports, en lançant les Assises de la mobilité à l'automne 2017. L'objectif de cette démarche est de transformer les transports du quotidien pour les Français à partir de certains constats. En particulier, les ressources consacrées à la rénovation des réseaux de transport existants sont insuffisantes, trop de citoyens sont encore tenus à l'écart de la politique des transports et l'impact du secteur des transports sur l'environnement n'est pas suffisamment maîtrisé.

Un projet de loi d'orientation des mobilités doit ainsi être déposé au Parlement courant 2018. Il comportera un volet de programmation et de financement des infrastructures. C'est dans ce cadre que s'inscrira la réforme du système ferroviaire français que le gouvernement souhaite engager, à l'issue d'une mission de quatre mois confiée à M. Jean-Cyril Spinetta par le Premier ministre.

Les conclusions de cette mission, qui ont été rendues le 15 février 2018, confirment, à l'appui d'un constat sans appel, la nécessité d'une nouvelle transformation de notre système ferroviaire. L'objectif de cette réforme est de renforcer l'efficacité du système ferroviaire français pour améliorer la qualité du service aux usagers, dans le maintien des conditions de sécurité du réseau ferré français qui sont parmi les plus élevées. Elle devra ainsi contribuer à l'amélioration des performances du secteur.

Le projet de loi présenté par le Gouvernement vise à donner, en fonction des concertations qui seront effectuées, une suite aux conclusions de la mission de M. Jean-Cyril Spinetta. Il servira par ailleurs de support à la transposition du 4e paquet ferroviaire européen adopté en deux temps dans le courant de l'année 2016.

Le 4^{ème} paquet ferroviaire se décompose en deux piliers :

- le pilier politique comprend la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016 relative à l'ouverture des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer, qui révisé la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012, et le règlement (UE) 2016/2338 du 14 décembre

2016, qui révisé le règlement (CE) 2007/1370 du 21 novembre 2007 (ci-après, le « règlement OSP ») ;

- le pilier technique se compose de deux directives, l'une relative à la sécurité et l'autre relative à l'interopérabilité ainsi que d'un règlement sur la transformation de l'Agence ferroviaire européenne (ERA) en Agence ferroviaire de l'Union européenne pour les chemins de fer adoptés en mai 2016.

Le Gouvernement a fait le choix de recourir à la procédure des ordonnances prévues par l'article 38 de la Constitution en raison de l'urgence à améliorer l'efficacité du système ferroviaire français, dans le respect de l'échéance de transposition des nouvelles directives européennes et, en particulier, de la date du 25 décembre 2018 fixée par la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire.

Une concertation approfondie est en cours pour préparer les ordonnances avec les principales parties prenantes, notamment les représentants des voyageurs et des entreprises, les autorités organisatrices de transport, les organisations syndicales et patronales du secteur, ainsi que les opérateurs.

TABLEAU SYNOPTIQUE DES MESURES D'APPLICATION

Article	Objet de l'article	Texte d'application	Administration compétente
1 ^{er}	Dispositions relatives à la nouvelle SNCF	ordonnance	Ministère de la transition écologique et solidaire
2	Dispositions relatives à la transposition de la directive 2012/34/UE modifiée	ordonnance	Ministère de la transition écologique et solidaire
3	Dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence des services publics conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs	ordonnance	Ministère de la transition écologique et solidaire
4	Dispositions diverses relatives à l'adaptation du système de transport ferroviaire à l'ouverture à la concurrence	ordonnance	Ministère de la transition écologique et solidaire
5	Dispositions relatives à des mesures de transposition en matière de sécurité et d'interopérabilité ferroviaires	ordonnance	Ministère de la transition écologique et solidaire
6	Dispositions relatives aux modalités de fixation des redevances d'infrastructure et de consultation de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières	ordonnance	Ministère de la transition écologique et solidaire

Article 1^{er} - Dispositions relatives à la nouvelle SNCF

1. ÉTAT DU DROIT

1.1. DISPOSITIONS RELATIVES AUX MISSIONS, À L'ORGANISATION, À LA GOUVERNANCE ET À LA FORME JURIDIQUE DU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE ET DES ENTITÉS QUI LE COMPOSENT

La réforme ferroviaire issue de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 a retenu l'option d'un groupe verticalement intégré organisé autour de trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) : un EPIC de tête, la SNCF, et deux EPIC « filles » que sont SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure unifié et gestionnaire de certaines installations de service, et SNCF Mobilités, à la fois exploitant ferroviaire et gestionnaire d'installations de service, dont les gares de voyageurs.

L'article L. 2101-1 du code des transports, qui résulte de la loi du 4 août 2014 susmentionnée, dispose que les trois entités « ont un caractère indissociable et solidaire ». Sur le modèle d'un groupe de sociétés, l'EPIC SNCF et les EPIC SNCF Mobilités et SNCF Réseau sont ainsi assimilés par la loi respectivement à une société-mère et à des filiales¹, chacun des trois EPIC pouvant également, à son tour, créer des filiales pour certaines missions ou prendre des participations dans des sociétés.

En s'articulant autour d'un gestionnaire d'infrastructure unifié, ce nouveau modèle rompt avec les défauts de l'organisation précédente dans laquelle, notamment, la gestion de l'infrastructure était éclatée entre plusieurs entités autonomes. Le regroupement au sein de SNCF Réseau de l'ensemble des activités liées à la gestion de l'infrastructure (précédemment situées au sein de Réseau ferré de France, de la branche Infrastructures et de la Direction des circulations ferroviaires de la SNCF) a permis, depuis 1994, de réels progrès d'efficacité.

Malgré tout, la réforme du 4 août 2014 n'est pas allée au bout de ce qu'il était possible d'obtenir en matière de gains d'efficacité au sein du système ferroviaire :

- elle a créé une organisation du groupe, reposant sur trois établissements publics distincts, qui reste trop rigide et fragmentée par rapport à un groupe véritablement

¹ Article L. 2102-4 du code des transports.

intégré. Dans ces conditions, des doublons, certes plus limités qu'avant 2014, ou des frontières floues entre les responsabilités des trois EPIC subsistent au sein du système et contribuent à diminuer son efficacité (à titre d'exemple, les missions de gestion de crise, qui relèvent selon la loi de la SNCF, sont en pratique largement assurées par SNCF Réseau). Ce manque d'intégration se traduit par un accroissement des coûts supportés par le système ferroviaire et les finances publiques, mais aussi par une dégradation de la qualité de service à destination des usagers, avec une robustesse industrielle du système – marqué par de nombreux incidents ces derniers mois – et une qualité d'information des voyageurs insatisfaisantes ;

- elle a également laissé en suspens certains points majeurs, comme le positionnement et les contours du gestionnaire des gares, ou le statut des établissements constitutifs du groupe public ferroviaire, qui n'est pas sans lien avec la performance du système.

Il apparaît que trois sujets doivent être traités :

- la nature juridique des composantes du groupe public ferroviaire et les liens entre elles pour créer un groupe plus intégré, en veillant à la compatibilité de cette organisation avec l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs ;
- les évolutions de gouvernance pour renforcer l'efficacité du fonctionnement du groupe tout en tenant compte des obligations découlant du droit européen ;
- la responsabilisation des entités du groupe public ferroviaire, afin de mieux prendre en compte les besoins des clients et les contraintes de chaque activité.

1.1.1. La nature juridique des entités du groupe public ferroviaire et le lien entre elles

Le Premier ministre a annoncé le 26 février 2018 son intention de mettre en place « une nouvelle SNCF », qui serait un « groupe véritablement intégré ». Le Gouvernement n'a aucunement l'intention d'aller vers une privatisation du groupe public ferroviaire et le statut juridique de société n'est nullement incompatible avec le fait de rester une entreprise publique. Ainsi, tous les concurrents européens du groupe public ferroviaire sont sous un statut juridique équivalent à la société anonyme, tout en étant pour la plupart des entreprises publiques.

A titre d'exemple, la Constitution allemande prévoit que « *les chemins de fer de la Fédération sont gérés sous la forme d'entreprises économiques de droit privé. La Fédération en est le propriétaire lorsque l'activité de l'entreprise économique comprend la construction, l'entretien et l'exploitation de voies ferrées* ». Parmi les options envisageables, comme le préconise le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta, la « nouvelle SNCF » pourrait ainsi être un groupe sous forme de sociétés dont le capital serait entièrement détenu par l'Etat et dont la loi consacrerait l'incessibilité des titres.

a) Le changement de statut juridique des entités du groupe public ferroviaire

Le maintien du groupe public ferroviaire sous le statut d'EPIC est de nature à soulever toute une série de difficultés :

- la forme juridique d'établissement public ne serait pas la plus propice à la clarification nécessaire des relations entre l'entreprise et l'État, et donc au déploiement d'une stratégie cohérente pour les clients de la SNCF y compris dans le cadre de ses missions de service public. Comme le soulignait un rapport de la Cour des comptes de janvier 2017 *« ce statut fait de l'entreprise un démembrement de l'État, sans intérêt social précisément identifié et suffisamment distingué de celui de l'État. De ce fait les entreprises concernées sont soumises à de fréquentes interventions et à des mécanismes de décision publique n'offrant pas un cadre satisfaisant pour le déploiement de leur stratégie (prévisibilité, stabilité, délais). La poursuite de multiples objectifs, souvent contradictoires, imposés par l'État, entrave l'efficacité de l'entreprise. Sans être impossible, une telle approche serait plus difficile à mettre en œuvre avec une entreprise dotée d'un statut de société anonyme lui conférant un intérêt social spécifique »* ;
- l'EPIC est, comme le souligne ce même rapport : *« doté d'un conseil d'administration qui ne dispose pas de l'autonomie et des compétences suffisantes pour protéger efficacement les intérêts de l'entreprise et de ses clients. Même si ses administrateurs doivent agir conformément à l'objet statutaire de l'établissement, les représentants de l'État siégeant au conseil d'administration sont vus comme défendant avant tout les positions de leur autorité hiérarchique »* ;
- comme le rappelle le rapport de la Cour des comptes : *« Dans le cas du groupe SNCF, un réseau de trois EPIC, n'ayant par définition pas de liens capitalistiques entre eux, crée de surcroît une organisation lourde et complexe, reposant sur des dispositions ad hoc, au sein de laquelle l'établissement de tête a du mal à se positionner. Au total, les inconvénients sont substantiels et l'emportent sur les avantages immédiats »* ;
- la forme juridique d'établissement public est enfin, selon la Commission européenne, contraire au droit de l'Union européenne pour les activités mises en concurrence. Si cette analyse systématique est contestée - y compris par la SNCF et l'Etat français dans une réponse adressée à la Commission européenne en 2010, il n'en demeure pas moins qu'avec l'ouverture prochaine à la concurrence, le risque d'une action contentieuse engagée par la Commission européenne est réel.

Pour sa part, le Conseil d'État rejoint en grande partie l'analyse, dans son rapport d'étude de 2009 sur les établissements publics, en indiquant que :

« On constate en effet que l'établissement public est soumis à un double feu de critiques : il serait à la fois trop avantageux pour être parfaitement conforme au droit de la concurrence et

trop lourd pour permettre le développement d'une activité économique dans des conditions satisfaisantes. A cet égard, plusieurs handicaps sont fréquemment mis en exergue.

Tout d'abord, le compromis, instrument apprécié par les acteurs privés concurrentiels, n'est que très partiellement mobilisable dans le cas des établissements publics. L'article 2060 du code civil interdit en effet tout recours aux clauses compromissaires sur les « contestations intéressant les collectivités publiques et les établissements publics (...) », même si le second alinéa précise que, par dérogation à cette règle, « des catégories d'établissements publics à caractère industriel et commercial peuvent être autorisées par décret à compromettre.

Les établissements publics sont également soumis à des règles de passation des marchés limitant leur liberté contractuelle. Sont ainsi soumis au code des marchés publics, selon son article 2, l'État et ses établissements publics autres que ceux ayant un caractère industriel et commercial, ainsi que les collectivités territoriales et les établissements publics locaux. En outre, nombre d'EPIC sont soumis aux dispositions de l'ordonnance n° 2005-649 du 6 juin 2005 relative aux marchés passés par certaines personnes publiques ou privées non soumises au code des marchés publics. Il faut toutefois souligner que la qualification de pouvoir adjudicateur ou d'entité adjudicatrice n'est pas liée au statut juridique de l'entité en cause, et qu'elle peut donc concerner un établissement public comme une société anonyme. ;

Le principe de spécialité limite, comme on l'a déjà dit ci-dessus, la capacité d'adaptation des établissements publics. Il est vrai que les sociétés privées sont également soumises à un objet social, mais celui-ci peut être très largement défini et sa modification reste peu ou prou à la discrétion des dirigeants de l'entreprise, tandis qu'elle nécessite, dans le cas des établissements publics, le recours, selon les cas, au pouvoir réglementaire ou au législateur ».

Dans l'hypothèse évoquée dans le rapport de M. Jean-Cyril Spinetta, la transformation en société nationale détenue à 100% par l'Etat, et dont les titres seraient incessibles, serait susceptible de présenter plusieurs avantages :

- ce serait la garantie que le groupe SNCF reste toujours une société publique, puisque les titres de cette société ne pourraient être cédés ;
- du point de vue du contribuable, c'est la garantie que le groupe SNCF serait soumis à une totale discipline financière, puisqu'à la différence d'un EPIC, une société ne peut présenter durablement des capitaux propres négatifs. Or, comme le note le rapport Spinetta : « L'un des problèmes des EPIC, c'est que, comme ils sont intimement et organiquement rattachés à l'État, ils peuvent s'endetter sans limites sans qu'il en résulte pour eux de conséquences négatives. Cette facilité de la dette doit être effacée, supprimée ». Cette mesure inciterait d'ailleurs à plus de responsabilité financière tant pour les dirigeants de l'entreprise publique que pour les pouvoirs publics eux-mêmes, dans leurs choix d'investissements ;
- du point de vue des voyageurs, ce serait la garantie d'avoir une SNCF qui d'une part, déploie une stratégie claire et cohérente sur le long terme au profit de ses clients et,

d'autre part, qui leur assure que chaque euro investi l'est au regard de priorités qui soient claires ;

- du point de vue de l'efficacité interne du groupe, il met fin aux rigidités en matière d'organisation interne inhérentes au statut d'EPIC (le statut d'EPIC oblige à faire valider par la puissance publique de nombreuses opérations relevant de la vie courante de l'entreprise), et donne donc à la SNCF une agilité accrue pour mieux répondre aux évolutions des attentes des usagers ;
- du point de vue des activités en concurrence, c'est enfin la garantie de disposer d'un statut juridique assuré d'être conforme au droit de l'Union européenne, sans prendre le risque de subir demain une sanction de l'Union européenne qui l'affaiblirait face à ses concurrents. En effet, la Cour de justice de l'Union européenne a récemment considéré que les garanties illimitées apportées par l'Etat à un établissement public à caractère industriel et commercial pouvaient être regardées comme constitutives d'une aide d'Etat dès lors que cet établissement intervient dans un secteur concurrentiel². Cette lecture avait été initiée par la Commission européenne à propos de l'établissement public EDF³. De la lecture de cet arrêt, il ressort que le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial de SNCF Mobilités pourrait être regardé comme un avantage économique qui, s'il était démontré⁴, serait incompatible avec l'ouverture du secteur à la concurrence.

b) Le renforcement de l'unité du groupe public ferroviaire

Le renforcement de l'unité du groupe public ferroviaire pourrait se faire, notamment, par la création de liens capitalistiques entre les entités, les activités de gestion d'infrastructure et d'exploitation des services étant alors rattachées à une entité de tête, qui joue le rôle de tête de groupe.

Une telle modification ne pourrait se faire qu'en pleine conformité aux normes européennes (directives 2012/34/UE et (UE) 2016/2370), notamment concernant les dispositions relatives à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure.

Cette évolution pourrait s'inspirer de l'organisation allemande actuelle, dans laquelle le gestionnaire de réseau (DB Netze AB) est une filiale du groupe intégré DB aux côtés des différentes entités DB dédiées à l'exploitation des services de transports (voyageurs et logistique), ou de l'organisation qui prévalait en Allemagne jusqu'en 2016, dans laquelle la tête de groupe détenait principalement deux filiales, l'une dédiée à la gestion du réseau (DB Netze), l'autre regroupant l'ensemble des activités de service de transport (DB Mobility Logistics)

² CJUE, 3 avril 2014, République française c/ Commission, aff. C-559/12 P.

³ Lettre du 4 avr. 2003 (2003/C164/03).

⁴ Voir sur ce point TUE, 26 mai 2016, France / Commission, n°T-479/11.

Dans le respect de l'indépendance des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure, les avantages d'un modèle plus intégré, qui pousserait à son terme la logique de la réforme du 4 août 2014, seraient nombreux :

- un intérêt industriel : un modèle intégré assure une bonne articulation et coopération entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires. Il s'agit d'un élément essentiel pour la qualité de service offerte aux usagers, et les différents chantiers lancés ces derniers mois par le groupe public ferroviaire sur la robustesse du système et l'information voyageurs illustrent tout l'intérêt de travailler à l'échelle du groupe et donc d'améliorer l'intégration entre ses différentes entités ;
- un intérêt économique : il clarifie les missions assurées par la structure holding et celles assumées par les filiales et favorise la création de partenariats économiques ou industriels par les filiales ;
- un intérêt du point de vue de la gouvernance : il simplifie la gouvernance actuelle et facilite le management et le pilotage interne à l'entreprise ;

1.1.2. La gestion des gares

Lors des travaux préparatoires à la loi du 4 août 2014, le choix avait été fait par le Gouvernement et le Parlement de maintenir la gestion des gares, dont les finalités essentielles sont attachées en priorité aux transports de voyageurs, au sein de l'opérateur ferroviaire, devenu SNCF Mobilités.

Ce choix avait l'avantage de ne pas modifier l'organisation de l'opérateur historique au-delà de ce qui était nécessaire pour la mise en œuvre de la réforme ferroviaire, notamment la constitution de SNCF Réseau, gestionnaire d'infrastructure unifié, et la création du groupe public ferroviaire. En effet, ces chantiers prioritaires étaient apparus déjà suffisamment complexes pour ne pas leur ajouter une problématique supplémentaire avec la question de la gouvernance des gares.

Au sein du groupe public ferroviaire, la gestion et le développement des gares de voyageurs sont confiés à « Gares & Connexions », une direction autonome de SNCF Mobilités dédiée à cette activité, créée en 2009. La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (dite « loi ORTF ») a inscrit dans le droit national les principes de séparation comptable entre la gestion des gares et l'exploitation des services de transport ainsi que d'accès non discriminatoire aux gares pour les différentes entreprises ferroviaires autorisées à circuler sur le réseau ferré national.

Dans son avis n° 09-A-55 du 4 novembre 2009, l'Autorité de la concurrence a précisé le rôle des gares dans l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire et a formulé explicitement comme objectif la mise en place à moyen terme d'une séparation juridique entre la SNCF et Gares & Connexions.

De même, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) à l'occasion de la publication des décrets d'application de la loi du 4 août 2014⁵ et de son étude sur la gestion des gares de voyageurs⁶, a considéré que la gestion des gares de voyageurs « *serait plus efficace et plus transparente si elle n'était pas confiée à une entreprise exerçant des activités de transport ferroviaire* »⁷.

Or, à ce jour, si l'activité de gestion, d'exploitation et de développement des gares de voyageurs est prise en charge par une direction spécifique identifiée de SNCF Mobilités (SNCF Gares & Connexions), elle ne constitue nullement une entité juridiquement distincte.

En l'absence de ressources humaines propres suffisantes, SNCF Gares & Connexions doit recourir aux autres services de SNCF Mobilités pour assurer la réalisation de ses prestations en gares. En outre, son budget demeure tributaire d'arbitrages internes à SNCF Mobilités. Cette organisation ne permet pas d'assurer les meilleures conditions de développement et de gestion des gares de voyageurs, de surcroît dans un contexte prochainement marqué par l'ouverture à la concurrence du marché.

Dans ces conditions, conserver Gares & Connexions au sein de l'opérateur historique entretiendrait nécessairement une suspicion de la part des autres entreprises ferroviaires comme des autorités de régulation, qui accentuerait à la mise en place d'une surenchère de dispositions visant non seulement à assurer l'indépendance de Gares & Connexions mais aussi à rassurer l'ensemble des acteurs. Ces mesures nuiraient au final à la fluidité et à l'efficacité du fonctionnement de la gestion des gares⁸.

La constitution d'une entité juridique distincte, au sein du groupe public ferroviaire, qui pourrait s'accompagner, le cas échéant, de l'unification du patrimoine en gares, apparaît donc comme une évolution souhaitable dans le cadre de la création de la nouvelle SNCF.

1.1.3. Les missions et contours des entités du groupe public ferroviaire

La clarification de la répartition des missions entre les différentes entités est directement liée à la définition de l'architecture du groupe public ferroviaire. C'est dans ce cadre que pourra être notamment réexaminée la question des missions de la structure de tête, notamment les missions système, et de la redéfinition des frontières entre les différentes entités.

⁵ Avis n°2014-025 du 27 novembre 2014 sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de SNCF Mobilités.

⁶ ARAFER, Etude thématique sur la gestion des gares de voyageurs en France, Juillet 2016.

⁷ Avis n° 2011-014 du 15 juin 2011 sur le projet de décret relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire.

⁸ Rapport IGF, CGEDD, l'organisation de la gestion des gares ferroviaires de voyageurs, mai 2016.

Par ailleurs, la loi du 4 août 2014 a créé un groupe public ferroviaire composé de 3 EPIC mais disposant d'une forte unité, tant aux plans organisationnel que social. Cette unité est gage de cohérence et d'uniformité entre les différentes entités du groupe.

Néanmoins, il apparaît que ces dispositions ont entraîné une forte centralisation d'un certain nombre de décisions qui peut nuire à l'efficacité et à la réactivité des entités du groupe public ferroviaire dans la réponse aux besoins des clients et aux situations locales.

Dans un contexte d'ouverture à la concurrence dans lequel le groupe public ferroviaire sera amené à répondre à des appels d'offres organisés par des autorités organisatrices régionales, il apparaît que ces dernières pourraient exiger que les candidats répondent par l'intermédiaire d'entités juridiques dédiées sur le modèle des transports urbains.

A cette fin, il est envisagé de permettre au groupe public ferroviaire de mettre en place des formes juridiques plus souples et plus agiles afin d'exercer son activité, par exemple par l'intermédiaire de filiales, ce que le principe de spécialité des EPIC actuels ne permet pas de faire⁹. Dans ce cas, il convient de prévoir les conséquences sociales de ces évolutions et notamment des conditions de poursuite des contrats de travail et des garanties qui y sont attachées pour les salariés concernés.

1.2. CONDITIONS DE RECRUTEMENT ET DE GESTION DES EMPLOIS ET CADRE DE LA NÉGOCIATION SOCIALE D'ENTREPRISE

1.2.1. Organisation et temps de travail

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire a mis en place une nouvelle architecture unifiant les réglementations sociales au sein du secteur ferroviaire. Un décret socle fixe les règles relatives à la durée du travail de toutes les entreprises ferroviaires et de celles dont l'activité est directement liée à l'exploitation, à la gestion ou à la maintenance des infrastructures ferroviaires. Il établit les règles en matière de durée du travail au-dessous desquelles les entreprises ne peuvent descendre pour des raisons de protection et de sécurité des travailleurs. Constituant le socle minimal en matière de temps de travail, il a servi de base pour la négociation de la convention collective de branche entre les partenaires sociaux. Cette convention collective a vocation à être complétée par autant d'accords d'entreprise qu'il y a d'entreprises dans la branche ferroviaire, pour adapter les règles générales à l'organisation du travail propre à chaque entreprise. La convention collective et les accords d'entreprise peuvent déroger aux dispositions du décret socle, mais uniquement dans un sens plus

⁹ Aujourd'hui, les missions liées au « cœur de métier historique » de SNCF Mobilités (transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises) et de SNCF Réseau (gestion de l'infrastructure) ne peuvent être assurées qu'au sein des deux EPIC, le code des transports prévoyant que ceux-ci peuvent « créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire à (leurs) missions ».

favorable aux salariés. Par ailleurs, tant la convention collective que les accords d'entreprise peuvent aborder des sujets non traités par le décret socle, c'est-à-dire des sujets autres que la durée du travail (par exemple la formation professionnelle, le droit syndical, la classification des emplois...).

Le « décret socle » a été publié le 9 juin 2016¹⁰. Il abroge le décret n° 99-1161 du 29 décembre 1999 relatif à la durée du travail du personnel de la Société nationale des chemins de fer français (qui correspond au « RH 0077 ») et le décret n° 2010-404 du 27 avril 2010 relatif au régime de la durée du travail du personnel de certaines entreprises de transport ferroviaire (qui concernait le secteur du fret ferroviaire).

Les principales dispositions de la convention collective de branche (dispositions générales, dispositions relatives aux contrats de travail et dispositions relatives à l'organisation du travail) et l'accord d'entreprise SNCF ont finalement été signés en juin 2016, juste avant l'échéance fixée par le législateur.

Il n'est pas envisagé de modifier les principes fixés par la loi du 4 août 2014 susmentionnée. Le fait d'être passé, sur les sujets d'organisation et de réglementation du temps de travail, dans le domaine de la négociation de branche et d'entreprise, constitue un progrès qui redonne à la branche et aux employeurs les moyens d'une liberté d'organisation et du temps de travail, dans le respect des dispositions réglementaires.

1.2.2. Conditions de recrutement

En ce qui concerne spécifiquement les personnels des trois EPIC, les articles L. 2101-1 et L. 2101-2 du code des transports (créés par l'article 1^{er} de la loi) et l'article 32 de la loi posent des principes importants pour les salariés du groupe :

- les trois EPIC « ont un caractère indissociable et solidaire » (ce qui n'implique pas que l'EPIC de tête soit l'employeur de tous les salariés du groupe) ;
- ils « emploient des salariés régis par un statut particulier », et « peuvent également employer des salariés sous le régime des conventions collectives » ;
- les salariés de la SNCF, de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités « peuvent occuper tout emploi ouvert dans l'un des établissements publics constituant le groupe public ferroviaire, avec continuité de leur contrat de travail, ou dans leurs filiales » ;
- les contrats de travail des salariés de la Société nationale des chemins de fer français et de Réseau ferré de France se poursuivent sans changement avec leur nouvel employeur (SNCF Mobilités, SNCF Réseau ou la SNCF), tout comme les réglementations statutaires.

¹⁰ Décret n° 2016-755 du 8 juin 2016 relatif au régime de la durée du travail des salariés des entreprises du secteur du transport ferroviaire et des salariés affectés à des activités ferroviaires au sens de l'article L. 2161-2 du code des transports

En 2005, le groupe public ferroviaire comptait près de 160 000 cheminots soumis au statut. Dix ans après, ils sont à peu près 130 000. Dans le même temps, les contractuels sont passés de 6 500 à près de 15 000.

Sur les 15 dernières années, le départ en retraite d'agents au statut a été en moyenne de 6 à 8 000 par an. Le groupe public ferroviaire a continué de recruter au statut entre 3 500 et 4 500 personnes par an sur les quinze dernières années.

Le fait de recruter des agents au statut occasionne, pour le groupe public ferroviaire, des coûts élevés que n'auraient pas à supporter des entreprises concurrentes qui recruteraient des agents hors statut. Ces surcoûts sont liés à des spécificités concernant essentiellement le déroulement de carrière, le GVT, et le niveau global de cotisations (incidence retraite).

Par ailleurs, le statut implique une affiliation au régime spécial de sécurité sociale induisant des règles de cotisations sociales particulières.

Dans un contexte d'ouverture à la concurrence, le Gouvernement a annoncé le 26 février 2018 son intention de mettre un terme au recrutement des agents au statut, tout en confirmant, en revanche, qu'il ne remettrait pas en cause les droits des agents statutaires déjà embauchés (pas de remise en cause des droits individuels).

Si le principe d'un arrêt des recrutements au statut a été annoncé, les modalités d'un tel arrêt demeurent néanmoins à préciser. Plusieurs sujets restent notamment à déterminer, feront l'objet de concertation et pourront être traduits dans les ordonnances. C'est le cas en particulier de la date d'application de cette mesure, c'est-à-dire la date à partir de laquelle les recrutements se feraient désormais systématiquement dans les conditions de droit commun.

1.2.3. Gestion des emplois

Il est nécessaire d'introduire la possibilité d'adapter les dispositifs existants afin de donner plus de souplesse dans la gestion des emplois et des effectifs, tout en tenant compte des spécificités du groupe public ferroviaire.

1.2.4. Négociation sociale d'entreprise

Le code des transports impose au groupe public ferroviaire certaines dispositions relatives à la négociation sociale d'entreprise (article L. 2102-1) ainsi qu'aux modalités de détermination du contenu du statut (article L. 2101-2). Les ordonnances prévues par l'article 1er pourront permettre de faire évoluer ces règles afin d'améliorer l'adaptation de la négociation sociale aux contraintes spécifiques des différentes activités. L'unité sociale du groupe public ferroviaire sera néanmoins préservée car elle est garante d'un fonctionnement efficace du système ferroviaire en préservant la possibilité de parcours professionnels ainsi que l'équité entre l'ensemble des salariés du groupe.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Malgré des améliorations notables résultant de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, des modifications doivent être apportées à l'organisation du groupe public ferroviaire.

Enfin, les conditions de recrutement et de gestion des emplois, et le cadre de la négociation sociale d'entreprise sont des éléments indissociables à terme de la recherche d'un accroissement de la compétitivité de l'entreprise qu'il apparaît nécessaire de faire évoluer.

2.2. OBJECTIFS POURSUIVIS

L'objectif poursuivi est d'approfondir la réforme ferroviaire de 2014, pour aller vers un groupe plus intégré, tout en garantissant les conditions d'une concurrence effective et suffisante.

Ainsi il s'agit de :

- revoir l'organisation du groupe et la répartition des missions entre les entités qui le composent pour aller vers un système véritablement intégré offrant une meilleure cohérence d'ensemble et donc une meilleure qualité de service à destination des usagers, tout en restant compatible avec le droit communautaire ;
- revoir le statut juridique du groupe et des entités qui le composent, en confirmant son caractère public ;
- améliorer la performance du groupe, en le responsabilisant à travers la possibilité de créer des filiales en tant que de besoin pour assurer une meilleure souplesse d'organisation ;
- rénover la gestion sociale et les modalités de la négociation sociale d'entreprise pour gagner en souplesse et en réactivité et permettre à la SNCF de s'extraire des rigidités qui pèsent sur l'efficacité de son fonctionnement, sans remettre en cause le principe de l'unité sociale du groupe public ferroviaire.
- De manière plus spécifique, la mise en place d'une réforme de la gestion des gares de voyageurs devrait prendre en compte les principaux objectifs suivants :
- rationaliser la gestion opérationnelle et patrimoniale des gares, aujourd'hui éclatées entre plusieurs entités ;
- maintenir les conditions d'une bonne coordination entre l'entité en charge de la maintenance des quais en gare et le gestionnaire d'infrastructure en charge de l'allocation des capacités sur le réseau ferroviaire ;
- répondre au besoin accru de transparence exprimé par de nombreux acteurs, à la fois sur le plan financier (notamment sur les questions de tarification et d'allocation des

charges) et sur le plan de la gouvernance (pour mettre fin à la suspicion actuelle entourant la localisation du gestionnaire de gares au sein de SNCF Mobilités) ;

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises sur le fondement du projet de loi d'habilitation. Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Il est toutefois difficile de procéder à une évaluation exacte de l'écart de compétitivité (sauf sur le fret) pour des activités qui aujourd'hui encore sont dans des situations de monopole. On peut néanmoins considérer que la situation statutaire de la SNCF, les frais de structure et les excédents de personnel génèrent un écart potentiel de compétitivité d'au moins 30% par rapport aux règles du marché (convention collective, grilles salariales, définition des emplois, coûts de structure).

Article 2 - Dispositions relatives à la transposition de la directive 2012/34/UE modifiée

1. ETAT DU DROIT

1.1. UNE OUVERTURE PROGRESSIVE DE L'ACCÈS AU RÉSEAU FERROVIAIRE FRANÇAIS, ET EN PARTICULIER DES SERVICES FERROVIAIRES DE VOYAGEURS

Dans le cadre de l'application des textes de l'Union européenne, la France a déjà ouvert à la concurrence le marché du fret ferroviaire et du transport international de voyageurs.

La France a transposé les deux premiers paquets ferroviaires qui concernaient l'ouverture du fret international sur les lignes du réseau trans-européen de fret. L'ouverture à la concurrence du fret international a ainsi été effective en mars 2003.

A la suite de l'adoption du 2^{ème} paquet ferroviaire, transposé pour la dernière étape par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports, le transport ferroviaire de marchandises a été entièrement ouvert à la concurrence (fret international et domestique) en mars 2006.

L'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs a été initiée à la suite du vote du 3ème paquet ferroviaire, proposé en 2004 et adopté en 2007

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, dite « loi ORTF » a transposé les dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs, et a créé l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), autorité publique indépendante pour accompagner l'ouverture à la concurrence du marché de transport ferroviaire.

Les missions de l'Autorité ont été étendues en 2015, puis en 2016, au tunnel sous la Manche, au transport interurbain par autocar et aux autoroutes sous concession, faisant de l'Autorité une Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER¹¹). Celle-ci est

¹¹ Ordonnance n° 2016-79 du 29 janvier 2016 relative aux gares routières et à la recodification des dispositions du code des transports relatives à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

désormais chargée de veiller aux équilibres financiers fondamentaux du système ferroviaire. En outre, son intervention a été renforcée en matière de contrôle de la tarification. Enfin, son pouvoir de sanction a été réaménagé afin de le rendre conforme aux exigences constitutionnelles. Sans préjudice des compétences de l'Autorité de la concurrence, l'ARAFER assure ainsi le suivi de la situation de la concurrence sur les marchés des services ferroviaires et dispose à cette fin du droit d'accès aux informations économiques, financières et sociales nécessaires prévu à l'article L. 1264-2 du code des transports.

La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen a eu pour objet principal de refondre les textes précédents.

Le 4^{ème} paquet ferroviaire traite des questions de gouvernance et d'ouverture à la concurrence et parachève la libéralisation des marchés ferroviaires en prévoyant l'ouverture à la concurrence de l'ensemble des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs et en réformant les règles de gouvernance des groupes ferroviaires et de régulation des marchés ferroviaires :

- Concernant la gouvernance des groupes ferroviaires, il prévoit notamment des mesures de sauvegarde de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure plus fortes et de nouveaux pouvoirs donnés au régulateur ;
- Concernant la concurrence, il prévoit une ouverture à la concurrence des services de transport domestique de voyageurs, au plus tard fin 2020 (horaire de service 2021) pour les services commerciaux (correspondant aujourd'hui pour l'essentiel aux TGV) et, sauf exceptions, fin 2023 au plus tard pour les services conventionnés (correspondant aujourd'hui aux TER, Transilien et trains d'équilibre du territoire – TET).

1.1.1. SNCF Mobilités est actuellement en situation de monopole sur le transport domestique de voyageurs

Les textes actuels, notamment la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs organisent un monopole au bénéfice de SNCF Mobilités pour les services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs.

Le droit français prévoit en effet que l'ensemble des services de transport ferroviaire domestiques de personnes (à l'exception de certains services internationaux avec cabotage) est exercé par SNCF Mobilités. Concernant les services conventionnés, l'article L. 1221-3 du code des transports prévoit ainsi que ces services sont ou bien organisés en régie, ou bien confiés à une entreprise sous convention avec les autorités organisatrices de transport compétentes. L'article L. 2121-4 ajoute que les services régionaux font l'objet d'une convention entre les régions, qui sont autorités organisatrices (article L. 2121-3), et SNCF

Mobilités. Enfin, l'article L. 2141-1 prévoit que SNCF Mobilités est chargée de l'exploitation des services de transport ferroviaire de personnes sur le réseau ferré national.

La seule exception à ce monopole légal de SNCF Mobilités concerne les dessertes en cabotage réalisées à l'occasion d'une liaison internationale librement organisée par une entreprise ferroviaire. Cette exception est encadrée par l'article L. 2121-12 du code des transports, qui dispose qu'une autorité organisatrice de transport, sous le contrôle de l'ARAFER, peut limiter voire interdire ces dessertes en cabotage si elles compromettent l'équilibre économique d'un contrat de service public ou si leur objet principal n'est pas le transport de voyageurs entre des gares situées dans différents États membres de l'Union européenne.

1.1.2. Les modèles européens

Les principaux exemples d'ouverture à la concurrence du trafic ferroviaire de voyageurs en Europe montrent les avantages qu'il est possible de retirer de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire.

L'ouverture peut tout d'abord permettre aux différentes entreprises présentes de développer de nouvelles solutions techniques ou commerciales pour offrir un service de qualité à un coût de production réduit. L'innovation dans la production du service de transport peut également permettre de trouver la meilleure solution économique pour assurer le plan de desserte fixé par les autorités organisatrices. Enfin, l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire peut être l'occasion d'optimiser le système de transport ferroviaire de voyageurs en développant une offre multimodale, lorsque c'est pertinent.

a) En Allemagne

L'ouverture du réseau ferroviaire allemand à la concurrence publique et privée a permis à l'activité ferroviaire de se développer. Entre 1994 et 2016, l'offre de transports publics régionaux (mesurée en millions de train.km) a augmenté de 30 % en moyenne. De plus, les entreprises ferroviaires régionales ayant parallèlement amélioré le remplissage des trains, le volume de passagers a connu une augmentation de 77 % passant de 30,3 à 56 (en millions de train.km). Pour ce qui concerne les trains grandes lignes, on note une progression de 5,5 % de passagers en 2016 et de +7 % en passagers.km. Ainsi la part modale du ferroviaire dans le transport de voyageurs en Allemagne a progressé de 6,7 % à 8,1 % en 2016.

Au niveau régional, DB Regio a vu son volume de voyageurs augmenter de 47 % entre 1994 et 2016, passant de 29,7 à 43,7 Md P.km¹².

¹² Rapport annuel de DB

Autre impact positif de l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire allemand, le coût d'exploitation au kilomètre des trains régionaux a fait diminuer de 41 % le budget fédéral consacré au ferroviaire passant de 17,6 à 10,3 centimes par passager km¹³, avec dans le même temps une amélioration de la qualité de service. Le chiffre d'affaires de la Deutsche Bahn a augmenté de 174 % entre 1994 et 2015, tandis que son résultat avant intérêts et impôts est passé de -3 Md€ à 1,75 Md€.

La Deutsche Bahn relève que les prix du billet de transport ferroviaire longue distance a seulement augmenté de 15 % en valeurs ajustées depuis 2002¹⁴. Parallèlement, on note une forte progression de la compétitivité du réseau. Dans le transport régional, entre 1994 et 2012, le taux d'utilisation du réseau est passé de 60,6 à 89,9 (passager.km par train .km).

b) En Suède

On a constaté une augmentation du trafic de 30 % entre 1990 et 2012 avec une augmentation de plus de 50 % pour le trafic voyageurs. Dans le même temps, la part modale du train est passée de 6,1 % en 1988 à 8,4 % en 2012. L'augmentation du nombre de passagers a été plus marquée sur le réseau régional (+200%) que sur le réseau interrégional (+30%) entre 2001 et 2010.

Les parts de marché de l'opérateur historique ont diminué et on a constaté une augmentation du nombre d'opérateurs de trains sur le marché suédois. L'opérateur historique a malgré tout conservé son volume d'activité global grâce à l'augmentation du trafic sur le réseau suédois.

De plus, les premiers appels d'offres passés par les AOT ont permis une réduction du coût des transports (à nuancer par le fait que les opérateurs de transport ont fait le choix de présenter des offres agressives pour pouvoir obtenir certains contrats).

Enfin, l'ouverture à la concurrence n'a pas eu d'impact négatif sur la sécurité puisque celle-ci s'est améliorée sur la période avec une diminution du nombre global d'accidents.

c) En Grande Bretagne

Depuis la privatisation du rail, le nombre de passagers a été multiplié par 2. La croissance annuelle moyenne a atteint 4% par an depuis 1996-1997, contre moins de 0,5 % dans les années 1980-1990.

¹³ Source : ministère fédéral des transports et des infrastructures numériques.

¹⁴ Source : 20 Jahre bahreform und deutsche Bahn AG, 2014. Sur la même période, le coût du transport pour l'utilisateur a augmenté, selon la même source, de 75 % dans le transport aérien, et de 23 % dans le transport routier. Dans le transport régional, où les prix sont régulés par les AOT, le prix a augmenté de 37 %.

Malgré l'existence de 4000 sillons de plus par jour (+20%) et du fait d'un doublement de la fréquence des services par rapport au milieu des années 1990, le Royaume-Uni est confronté à une saturation de son réseau : au moment du pic matinal, plus de 1/4 des trains à destination de Londres sont en surcapacité et environ 3/5èmes des passagers voyagent debout.

Suite à l'accident d'Hatfield en 2000, la forte augmentation de l'effort d'investissement, à la fois privé et public, a fait du Royaume-Uni le réseau ferroviaire le plus sûr d'Europe, après le Luxembourg : depuis 2005, il a causé trois fois moins de morts qu'en Allemagne et près de deux fois moins qu'en France.

En revanche, l'objectif initial de la privatisation visant à financer les investissements par des emprunts privés n'a pas été atteint : 16 franchises sur 19 bénéficient de subventions publiques.

Par ailleurs, le montant des subventions versées par le gouvernement aux opérateurs n'a cessé d'augmenter passant de 1 Md£ (2,4 Mds£ en termes réels) en 1985 à 4,8 Mds£ en 2014 avec un record à 6,3 Mds£ (7,5 Mds£ en termes réels) en 2006-2007.

Les passagers contribuent à hauteur de 61 % au fonctionnement du rail britannique, Entre 1995 et 2015, le prix des tickets (régulés et non-régulés) ont augmenté de plus de 20 %. Le réseau ferroviaire britannique est désormais le réseau le plus cher d'Europe.

Face à cette critique, l'industrie ferroviaire se défend en arguant du fait que le Royaume-Uni propose également les billets de train longue distance les moins chers d'Europe (Passenger Focus 2009). Ainsi, plus d'un million de trajets sont réalisés au moyen de billets réservés à l'avance (« advance tickets »), soit 4 fois plus qu'en 2005-2006.

1.2. LA GOUVERNANCE DE L'INFRASTRUCTURE

Dans sa première évaluation de la proposition de directive modifiant la directive 2012/34/UE, la Commission européenne indique que l'esprit général de la proposition est *« d'améliorer encore la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire afin de renforcer ainsi la compétitivité du secteur vis-à-vis d'autres modes de transport et de développer davantage l'espace ferroviaire unique européen »*. L'analyse d'impact précise que *« les objectifs spécifiques sont : concernant le défi de la gestion efficiente, d'améliorer la capacité du gestionnaire d'infrastructure à gérer de manière efficiente l'infrastructure dans l'intérêt des utilisateurs, et, concernant le défi de l'égalité d'accès, d'éliminer les conflits d'intérêts et les distorsions de la concurrence dans l'accès à l'infrastructure »*.

La loi du 4 août 2014 susmentionnée s'est efforcée de répondre à ces objectifs. Les modifications qui devront être apportées au droit français afin de transposer la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 devront être applicables à SNCF Réseau et aux autres gestionnaires d'infrastructure.

La directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 consolidée par la directive (UE) 2016/2370 susmentionnée renforce les modalités destinées à assurer l'indépendance des gestionnaires d'infrastructure par rapport aux exploitants ferroviaires. Il s'agit en particulier de l'article 7.1 qui prévoit que les Etats membres veillent à ce qu'aucune des autres entités juridiques au sein de l'entreprise verticalement intégrée n'ait une influence décisive sur les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne les fonctions essentielles. Concrètement, cela se traduit par exemple par la limitation des doubles mandats entre holding et gestionnaire d'infrastructure, la limitation des rémunérations basées sur la performance d'autres entités de l'entreprise intégrées, l'interdiction pour la holding d'exercer une influence décisive sur la nomination des personnes en charge des fonctions essentielles, etc.

Par ailleurs, les dispositions relatives à la prévention des conflits d'intérêt sont renforcées afin d'éviter toute situation qui pourrait entacher l'impartialité du gestionnaire d'infrastructure dans l'exercice de ses missions.

SNCF Réseau est particulièrement concerné par les articles 7 à 7 sexies de la directive 2012/34/UE consolidée par la directive (UE) 2016/2370 susmentionnée. La transposition de ces articles doit être effectuée en conservant la cohérence industrielle de SNCF Réseau, nécessaire pour mener à bien les orientations de son contrat décennal avec l'État.

1.3. SUR LA DISTRIBUTION

En matière de distribution des billets de train, la question se pose de savoir si les voyageurs pourront acheter un billet de bout en bout auprès de l'entreprise ferroviaire qui assure l'un des trajets, lorsqu'une autre partie du voyage est opérée par un autre opérateur.

Une solution pourrait être de laisser les entreprises ferroviaires s'organiser de manière à conclure des conventions qui prévoieraient les modalités commerciales de la distribution des billets de bout en bout. Les opérateurs seraient libres de développer leur politique commerciale et tarifaire mais le risque serait le manque de coopération de l'acteur dominant qui pourrait être analysé comme un frein à l'ouverture à la concurrence¹⁵.

Alternativement, la directive 2012/34 du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 permet aux Etats membres de prévoir les dispositions nécessaires à la mise en place de systèmes communs d'information et de billetterie directe. Ainsi, l'article 13 bis § 1 de la directive prévoit que : « *sans préjudice du règlement (CE) n°1371/2007 du Parlement européen et du Conseil et de la directive 2010/40/UE du Parlement européen et du conseil,*

¹⁵ En Allemagne où les entreprises ferroviaires avaient pourtant l'obligation légale de vendre les voyages de bout en bout, le manque de coopération de la DB a été analysé par le régulateur comme un frein à l'ouverture à la concurrence.

les Etats membres peuvent exiger que les entreprises ferroviaires effectuant des services nationaux de transport de voyageurs participent à un système commun d'information et de billetterie intégrée pour la fourniture de billets, de billets directs et de réservations ou habiliter les autorités compétentes à mettre en place un tel système. Si un tel système est mis en place, les Etats membres veillent à ce qu'il ne crée pas de distorsion du marché ou de discrimination entre les entreprises ferroviaires et soit géré par une entité juridique publique ou privée ou une association réunissant toutes les entreprises ferroviaires assurant des services de transport de voyageurs ».

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Le Gouvernement envisage, sur le fondement du présent projet de loi, de légiférer par ordonnance pour mettre fin au monopole de la SNCF dans le transport domestique de voyageurs et ouvrir ainsi l'accès au réseau français pour permettre une mise en œuvre progressive de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de voyageurs sur le marché domestique français, sous le contrôle de l'ARAFER.

Il s'agit ainsi de transposer l'article 10.2 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 consolidée par la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016 qui pose le principe d'un « *droit d'accès, à des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes, à l'infrastructure ferroviaire de tous les Etats membres aux fins de l'exploitation de services de transport ferroviaire de voyageurs* ».

Par ailleurs, il convient d'adapter les dispositions applicables à SNCF Réseau et aux autres gestionnaires d'infrastructure, afin de mettre en œuvre les garanties d'indépendance et d'installer des règles de fonctionnement en adéquation avec les enjeux liés à l'ouverture du marché domestique du transport de voyageur.

Jusqu'à maintenant, SNCF Réseau n'a pas eu à utiliser les règles d'arbitrage existantes car le processus de coordination a toujours permis de trouver des compromis entre les acteurs. Avec l'arrivée de nouveaux entrants, des conflits pourraient émerger. Il conviendra par conséquent de prévoir les dispositions nécessaires pour adapter les règles actuelles à ce nouveau contexte.

En outre, les notions d' « *influence décisive* » et de « *conflit d'intérêts* » devront être précisées conformément aux objectifs de la directive. En effet, une définition de conflit d'intérêts ne ressort pas de façon précise en droit interne (on retrouve dans les lois ou décrets des mesures permettant d'éviter la situation de conflit d'intérêts ou des notions proches comme le lien

d'intérêts). En France, on peut relever la définition du conflit d'intérêts du service central de prévention de la corruption qui pourrait servir de base de travail à l'ordonnance¹⁶.

Les articles suivants de la directive 2012/34 du Parlement européen et du conseil du 21 novembre 2012 consolidée par la directive (UE) 2016/2370 du 14 décembre 2016 doivent être transposés : article 7 sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure, l'article 7 bis sur l'indépendance des fonctions essentielles, l'article 7 ter sur l'impartialité du gestionnaire de l'infrastructure en ce qui concerne la gestion du trafic et la planification de l'entretien, l'article 7 quinquies sur la transparence financière et 7 sexies sur les mécanismes de coordination. La transposition de ces articles pourrait avoir un impact législatif, réglementaire et opérationnel sur les règles de fonctionnement des différents gestionnaires d'infrastructure.

Enfin, le 4^{ème} paquet ferroviaire étend le champ de la régulation en matière d'accès au réseau et de gouvernance du gestionnaire d'infrastructure¹⁷. Le cadre national d'exercice de ces missions devra être précisé, cadré et adapté pour assurer l'équilibre économique de l'ensemble du système ferroviaire.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

¹⁶ « Un conflit d'intérêts naît d'une situation dans laquelle une personne employée par un organisme public ou privé possède, à titre privé, des intérêts qui pourraient influencer ou paraître influencer sur la manière dont elle s'acquitte de ses fonctions et des responsabilités qui lui ont été confiées par cet organisme » (Service central de prévention de la corruption, Rapport 2004).

¹⁷ Directive 2016/2370 modifiant la directive 2012/34.

Article 3 - Dispositions relatives à l'ouverture à la concurrence des services publics conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs

Les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs comprennent :

- les services régionaux TER, qui font l'objet de conventions de service public entre les régions et SNCF Mobilités,
- les services Transilien en Île de France, qui font l'objet d'une convention entre le syndicat des transports d'Île de France (STIF) et SNCF Mobilités, et
- des services moyenne et longue distance de trains d'équilibre du territoire (TET), exploités sous la dénomination Intercités, qui font l'objet d'une convention entre le ministère des transports et SNCF Mobilités.

Au sein des services conventionnés en France, c'est l'activité TER qui pèse le plus en termes de nombre de circulations, de nombre de villes desservies et de revenus. Cependant, l'activité Transilien est celle qui dispose de la capacité d'emport la plus importante comme illustré par le tableau ci-après.

Figure 1 – Les données clés relatives aux services ferroviaires conventionnés en France

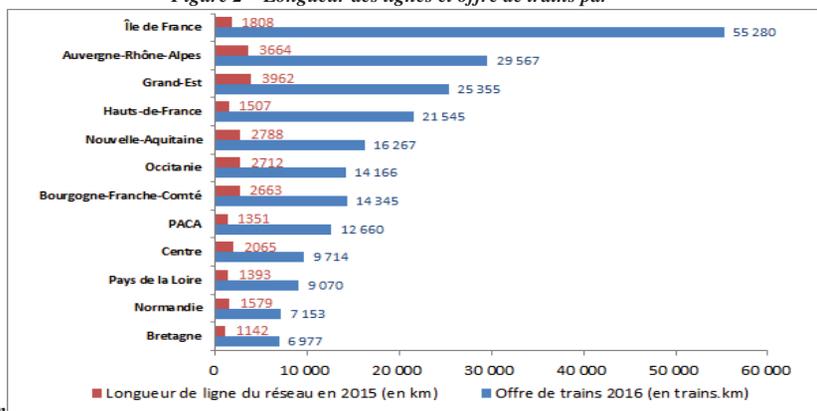
Données 2016	TER	Transilien	Intercités
Nombre moyen de circulations quotidiennes	5 580	4 530	280
Nombre moyen de sièges offerts par jour	1,7 million	4,2 millions	0,15 million
Offre en trains.km	166,8 millions	55,3 millions	29,6 millions
Fréquentation en passagers.km	12,04 milliards	14,41 milliards	6,71 milliards
Nombre de villes desservies	2 348	311	340
Revenus des entreprises ferroviaires (recettes commerciales + concours publics)	3,97 milliards d'euros	2,73 milliards d'euros	0,93 milliard d'euros
Poids des concours publics dans le revenu	74 %	62 %	32 %

Source : ARAFER

A titre de comparaison, l'offre totale de services conventionnés s'établit à 662 millions de trains-km en Allemagne, et 58 millions de trains-km en Suède, pour un total de 252 millions de trains-km en France.

Du point de vue de l'offre, les caractéristiques des réseaux varient fortement d'une région l'autre, qu'il s'agisse de la longueur des voies, du nombre de trains.km ou du nombre de sièges offerts. Sur le périmètre des nouvelles régions, la taille moyenne des marchés de services ferroviaires régionaux conventionnés s'élève à 15,1 millions de trains-km hors Ile-de-France et 18,5 millions de trains-km, Île de France incluse, avec d'importants écarts entre régions, comme illustré par la figure ci-après.

Figure 2 – Longueur des lignes et offre de trains par



Source : ARAFER

Les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs français présentent des caractéristiques qui en font un mode de transport attractif. Cependant, contrairement à ce qui est observé dans de nombreux pays européens, leur fréquentation, en France, est en baisse de 5 % depuis 2012¹⁸. Il existe donc un vrai enjeu à redynamiser les services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs en France. L'ouverture à la concurrence, si elle est mise en œuvre dans de bonnes conditions, peut constituer un moyen pertinent à cet égard.

¹⁸ Selon la direction générale de TER, entre 2012 et 2015.

MODIFIER L'ORGANISATION DES SERVICES PUBLICS DE TRANSPORT FERROVIAIRE DE VOYAGEURS ET DÉFINIR LES COMPÉTENCES RESPECTIVES DES DIFFÉRENTES PERSONNES PUBLIQUES EN LA MATIÈRE

1. ETAT DU DROIT

1.1. L'ÉTAT STRATÈGE ET ORGANISATEUR DES SERVICES DE TRANSPORT FERROVIAIRE D'INTÉRÊT NATIONAL

Le code des transports confie à l'État un rôle de stratège et d'organisateur du système ferroviaire français, renforcé par la loi portant réforme ferroviaire. Ainsi l'État est chargé « de veiller à l'organisation des services de transport ferroviaire de personnes d'intérêt national » (article L. 2121-1) et d'élaborer un « *schéma national des services de transport qui fixe les orientations de l'État concernant les services de transport ferroviaire de voyageurs d'intérêt national* » (article L. 1212-3-1).

Le dispositif législatif adopté lors de la réforme ferroviaire intervenue en 2014 pose une définition centrale, celle du « *système de transport ferroviaire national* » (article L. 2100-1 du code des transports), et une liste des objectifs qu'il doit permettre d'atteindre (service public ferroviaire, développement du transport ferroviaire, développement durable, aménagement des territoires, maintien et développement de la filière industrielle...).

Il charge également l'État d'une responsabilité globale et essentielle (article L. 2100-2). Plus spécifiquement, l'article premier de la loi du 4 août 2014 charge de manière précise l'État d'une responsabilité stratégique : l'État « *veille à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national. Il en fixe les priorités stratégiques nationales et internationales* ». Il charge également l'État d'assurer ou de veiller à ce que soient assurés un certain nombre de missions¹⁹.

¹⁹ La cohérence de l'offre proposée aux voyageurs ; La coordination des autorités organisatrices de transport (AOT) ferroviaires ; L'optimisation de la qualité de service fournie aux utilisateurs du système ferroviaire ; La permanence opérationnelle du système ; La gestion des situations de crise ayant un impact sur le fonctionnement du système ; La coordination nécessaire à la mise en œuvre des réquisitions dans le cadre de la défense nationale et en cas d'atteinte à la sûreté de l'État ; La préservation de la sûreté des personnes et des biens ; La préservation de la sécurité du réseau et des installations du système ferroviaire ; La prévention des actes qui pourraient dégrader les conditions de sûreté et de sécurité du fonctionnement du système ; L'organisation et le pilotage de la filière industrielle ferroviaire, notamment la conduite ou le soutien de programmes de Recherche et Développement ; La programmation des investissements de développement et de renouvellement du réseau ferroviaire et des investissements relatifs aux infrastructures de service et aux interfaces intermodales ; La complémentarité entre les services de transport ferroviaire à grande vitesse (TGV), d'équilibre du territoire

1.2. LES RÉGIONS, AUTORITÉS ORGANISATRICES DES TRANSPORTS FERROVIAIRES D'INTÉRÊT RÉGIONAL

Avec la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (dite loi SRU), la région est consacrée en tant qu'organisatrice des transports collectifs d'intérêt général. La région est en charge des services ferroviaires régionaux de voyageurs. L'ensemble des régions de la France continentale hors Île-de-France sont autorités organisatrices de transports, la collectivité territoriale de Corse l'est depuis le 13 mai 1991. Depuis la réforme territoriale opérée par la loi n° 2015-991 du 7 août 2015 portant nouvelle organisation territoriale de la République, les conventions relatives aux services ferroviaires régionaux de voyageurs relèvent de la responsabilité de douze autorités organisatrices régionales.

L'article L. 2112-1-1 du code des transports, créé par l'article 8 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, permet aux régions (à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse) de créer ou d'exploiter des infrastructures de transport ferroviaire ou guidé d'intérêt régional. Cet article permet aux régions d'assurer la maîtrise d'ouvrage des opérations ferroviaires qu'elles portent, et leur permet par la suite d'exploiter ou de faire exploiter les lignes ainsi construites.

Cependant, les régions ne disposent pas aujourd'hui de la liberté de déterminer le mode d'attribution ou l'opérateur attributaire de ces services ferroviaires d'intérêt régional : elles doivent en déléguer l'exploitation à l'opérateur historique SNCF Mobilités. Les relations entre les régions et SNCF Mobilités font l'objet de conventions fixant les caractéristiques du service (desserte, fréquence de l'offre, niveau de service, tarification...) et les conditions financières de sa mise en œuvre.

L'article L. 2144-2 du même code a été modifié par l'article 15 de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire. Cet article prévoyait déjà que les concours publics reçus par des entreprises ferroviaires au titre des missions de service public qui leur sont confiées pour le transport de voyageurs ne puissent pas être affectés à d'autres activités et doivent figurer dans des comptes distincts. Il a été complété pour que ces comptes soient établis de manière séparée pour chaque contrat donnant lieu à des concours publics.

Par ailleurs, l'article 15 de la loi du 4 août 2014 susmentionnée pose :

- Un principe de liberté tarifaire : au lieu d'« *exercer ses compétences en matière de tarifications dans le respect des principes du système tarifaire national* », la région, désormais, « *définit la politique tarifaire des services d'intérêt régional en vue*

(TET) et d'intérêt régional (TER) ; L'amélioration de la qualité du service fourni aux chargeurs, dans un objectif de développement du fret ferroviaire et du report modal.

d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan économique et social du système de transport » ;

- L'obligation, pour SNCF Mobilités, pour chaque service de transport ferroviaire conventionné, d'ouvrir à l'autorité organisatrice régionale « *l'ensemble des données qui décrivent ledit service, notamment les arrêts et horaires planifiés et temps de trajet réels des trains (...) » ;*
- La possibilité de reprise par l'autorité organisatrice régionale des matériels roulants utilisés par SNCF Mobilités pour la poursuite exclusive des missions prévues par le contrat de service public, moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable, nette des subventions versées par l'autorité organisatrice.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Le rôle d'« autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional » est affirmé par l'article L. 2121-3 du code des transports²⁰. Cependant, contrairement aux régions, le rôle d'autorité organisatrice de l'État n'est inscrit qu'en creux, à l'article L. 2121-3 du code des transports, qui évoque l'existence de services conventionnés par l'État, et à l'article 12 du décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs qui fait état de la convention conclue entre l'État et SNCF Mobilités conformément aux dispositions de l'article 3 du règlement 1370/2007 du 23 octobre 2007.

De fait, dans la perspective d'une ouverture à la concurrence des services ferroviaires de personnes d'intérêt national conventionnés, il pourrait être notamment opportun de consacrer dans le code des transports la qualité de l'Etat en tant qu'autorité organisatrice des services ferroviaires de personnes d'intérêt national faisant l'objet d'un contrat de service public en application du règlement OSP.

²⁰ La région est chargée, en tant qu'autorité organisatrice des transports collectifs d'intérêt régional, de l'organisation :

1° Des services ferroviaires régionaux de personnes, qui sont les services ferroviaires de personnes, effectués sur le réseau ferré national, à l'exception des services d'intérêt national et des services internationaux ;

2° Des services routiers effectués en substitution de ces services ferroviaires. Dans le respect des compétences des départements, des communes et de leurs groupements et dans celui de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire dont l'Etat est le garant, la région définit, dans son ressort territorial, le contenu du service public de transport régional de personnes, notamment les dessertes, la tarification, la qualité du service et l'information de l'utilisateur, en tenant compte de la planification régionale des infrastructures de transport au sens de la section 1 du chapitre III du titre Ier du livre II de la première partie du présent code.

La région définit la politique tarifaire des services d'intérêt régional en vue d'obtenir la meilleure utilisation sur le plan économique et social du système de transport. Les tarifs sociaux nationaux s'appliquent aux services régionaux de personnes.

Les conditions d'application du présent article sont fixées par décret en Conseil d'Etat.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGEES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Compléter et préciser l'application des dispositions du règlement (CE) 2007/1370 en ce qui concerne les conditions dans lesquelles les autorités compétentes en matière de service public de transport ferroviaire de voyageurs définissent les spécifications des obligations de service public, ainsi qu'en ce qui concerne les conditions et procédures de passation et d'exécution des contrats de service public de transport de voyageurs ;

1. ETAT DU DROIT

Le règlement OSP dispose que l'attribution concurrentielle des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs est obligatoire à compter du 25 décembre 2023, sauf exceptions limitativement énumérées.

La perspective d'une mise en concurrence des services de transport ferroviaire conventionnés de voyageurs en France implique de s'interroger sur les procédures d'attribution qu'il appartiendra aux autorités organisatrices de transport (AOT) de mettre en œuvre afin de garantir la régularité de l'attribution des contrats.

En droit européen, les seules règles procédurales qui s'appliquent aux contrats de service public ferroviaires sont celles fixées par le règlement OSP. Ce dernier définit un encadrement minimal, en rappelant que la procédure d'attribution doit être ouverte, équitable, transparente et non discriminatoire.

Le règlement OSP ajoute que « *la procédure peut donner lieu à des négociations dans le respect de ces principes* ». Cette faculté de négocier avec les candidats a vocation à s'appliquer quelle que soit la nature juridique du contrat (marché ou concession).

Le règlement OSP instaure enfin, au paragraphe 3 ter de son article 5, une procédure inédite dans le droit de la commande publique qui autorise les autorités compétentes qui ont publié un avis d'information sur leur intention d'attribuer un contrat de service public ferroviaire et qui n'ont reçu qu'une seule réponse, à attribuer le contrat, quelle que soit sa nature, à cet opérateur après négociation. Il convient que l'opérateur aie « *dûment prouvé qu'il sera effectivement en mesure d'offrir le service de transport en respectant les obligations prévues dans le contrat de service public* », que « *l'absence de concurrence ne résulte pas d'une restriction artificielle des paramètres de la commande publique* » et qu'il « *n'existe aucune alternative raisonnable* ».

Dans le cadre de la transposition du paquet « Commande publique » adopté par le Parlement européen et le Conseil le 26 février 2014²¹, le législateur français a fait le choix de soumettre l'attribution des concessions de services ferroviaires au régime général des concessions fixé par l'ordonnance du 26 janvier 2016 relative aux contrats de concession en lui réservant des règles de procédure allégées fixées par le décret n°2016-086 du 1er février 2016. Il a en revanche exclu du champ d'application de l'ordonnance du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics les marchés publics de services ferroviaires, qui ne se trouvent ainsi soumis à aucune procédure existante en droit national.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La perspective d'une mise en concurrence des services de transport ferroviaire conventionnés de voyageurs en France implique de définir les procédures d'attribution qu'il appartiendra aux AOT de mettre en œuvre afin de garantir la régularité de l'attribution des contrats.

Il est important de rappeler que l'attribution directe de services conventionnés n'est nullement exempte de règles d'application précises. Le règlement OSP prévoit :

- un encadrement strict des contrats attribués à des régies (considérant 18) ;
- l'obligation de démontrer l'absence de surcompensation des obligations de service public si le contrat est attribué sans mise en concurrence (considérant 27) ;
- l'obligation d'une plus grande transparence des contrats attribués sans mise en concurrence et de l'évaluation par un organisme indépendant des décisions d'attribution directe sur la base d'une approche fondée sur les performances (considérants 27 et 30) ;
- l'application d'une clause de réciprocité pendant la période transitoire.

²¹Directive 2014/23/UE du parlement européen et du conseil du 26 février 2014 sur l'attribution de contrats de concessions.

Directive 2014/24/UE du parlement et du conseil du 26 février 2014 sur la passation des marchés publics et abrogeant la directive 2004/18/CE.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Préciser les conditions dans lesquelles il peut être fait exception à une remise en concurrence pour procéder à l'attribution directe d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs, dans les cas prévus par l'article 5 du règlement (CE) 2007/1370 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer, ainsi que les procédures applicables.

1. ETAT DU DROIT

L'article 5 § 3 du règlement OSP, pose le principe d'une obligation de mise en concurrence, dans des conditions équitables, transparentes et non-discriminatoires, par les autorités compétentes préalablement à l'attribution d'un contrat de service public à un opérateur de transport.

Il dispose en effet que *« Toute autorité compétente qui recourt à un tiers autre qu'un opérateur interne attribue les contrats de service public par voie de procédure de mise en concurrence, sauf dans les cas visés aux paragraphes 3bis, 4, 4bis, 4 ter, 5 et 6 »*. Cette règle répond à l'objectif, rappelé au considérant n° 19 du règlement modifié, en vertu duquel *« les contrats de service public relatifs à des services publics de transport de voyageurs par chemin de fer devraient être attribués sur la base d'une procédure de mise en concurrence, sauf dans les cas énoncés dans le présent règlement »*.

L'article 5 § 6 du règlement OSP prévoit une période transitoire, entre le 3 décembre 2019 et le 24 décembre 2023. A compter de cette date, il ne pourra plus être dérogé au principe de mise en concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs que dans six cas limitativement énumérés par le règlement :

- lorsqu'une autorité compétente conclut un contrat avec un opérateur interne à ses services et exerce sur eux un contrôle analogue à celui qu'elle exerce sur ses propres services (5 § 2) ;

- en cas de circonstances exceptionnelles (5 § 3 bis) ;
- pour les « petits contrats » dont la valeur ou l'objet sont inférieurs à certains seuils (5 § 4) ;
- lorsque le marché et le réseau présentent des caractéristiques structurelles et géographiques particulières et que l'attribution directe permet l'amélioration de la qualité du service et/ou de son rapport coût-efficacité. Cette exception impose à l'autorité compétente de définir des critères de performance qu'il lui revient de faire respecter, le cas échéant par des sanctions prévues par le contrat (5 § 4 bis) ;
- lorsque le gestionnaire d'infrastructure est simultanément l'exploitant du réseau (5 § 4 ter) ;
- en cas d'urgence (5 § 5).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

La possibilité de recourir aux dérogations prévues par le règlement est subordonnée à l'absence d'interdiction expresse du législateur national, à l'exception de la dérogation liée aux mesures d'urgence qui s'applique de plein droit dans tous les Etats membres.

Par ailleurs, le règlement OSP impose aux États-membres de désigner un organisme indépendant chargé d'évaluer, sur demande de toutes personnes intéressées, des décisions d'attribution directe des autorités compétentes en application des dérogations prévues aux articles 5§4bis (critères d'efficacité) et 5§4 ter (gestion intégrée de l'infrastructure et des services de transport).

Le résultat de cette évaluation n'est pas contraignant et a vocation à être publié. Si les dérogations du règlement OSP étaient retenues en droit national, cette mission d'évaluation pourrait être confiée à différents types de structure : organe juridictionnel, autorité administrative *ad hoc* ou un organisme existant.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Prévoir les conditions dans lesquelles les contrats de travail des salariés nécessaires à l'exploitation et à la continuité du service public de transport ferroviaire de voyageurs sont transférés au nouveau titulaire d'un contrat de service public, les conséquences d'un refus du salarié, les garanties attachées à ce transfert ainsi que les modalités d'application ou de mise en cause des conventions ou accords d'entreprise, décisions et usages en vigueur

1. ETAT DU DROIT

En France, les positions des différents acteurs convergent sur le principe d'un transfert des salariés. Ce transfert est plutôt perçu comme un élément facilitant l'entrée par les entreprises ferroviaires. En effet, lorsque ces dernières commencent à exploiter les services, elles peuvent s'appuyer sur un personnel formé qui connaît bien les caractéristiques des services à exploiter.

Cependant, le cadre législatif actuel n'est pas adapté pour encadrer le transfert des contrats de travail des salariés. En effet, l'article L.1224-1 du code du travail qui pose le principe en droit du travail n'est pas applicable au secteur ferroviaire. Par ailleurs, la directive 2001/23/CE du Conseil du 12 mars 2001 concernant le rapprochement des législations des États membres relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprises, d'établissements ou de parties d'entreprises ou d'établissements pose le principe du transfert de personnel y compris pour les établissements publics mais uniquement dans le cas où le transfert porte sur une entité économique maintenant son identité. Cette condition implique d'une part le transfert d'un minimum d'actifs (CJUE 172/99 Oy Liikenne Ab) mais aussi le maintien de l'organisation des travailleurs en collectivité réunie durablement et l'affectation spéciale de ces travailleurs à la tâche qui fait l'objet du transfert d'entreprise. Or, il résulte de l'organisation interne de SNCF Mobilités que le transfert obéira à des principes très différents, en fonction de l'attribution des appels d'offre.

Par ailleurs le règlement OSP révisé a introduit divers articles de nature encadrer l'action des Etats membres en la matière tout en leur laissant une latitude importante. Ainsi l'article 4.4bis pose une obligation pour les opérateurs de services publics de se conformer aux obligations applicables en matière de droit social et de droit du travail établies par le droit de l'Union, le droit national ou des conventions collectives.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIF POURSUIVI

Il s'agit de fixer le cadre social et les modalités de transfert des salariés entre exploitants, pour concilier l'exigence de continuité du service public et la garantie des droits des agents. Plus spécifiquement, il est nécessaire de légiférer sur les sujets liés à la poursuite des contrats de travail des personnels nécessaires à l'exploitation et à la continuité du service public. Il apparaît également indispensable de définir le contenu d'un « sac-à-dos social » qui doit être expressément garanti aux salariés transférés : par exemple sur les conditions de rémunération, les conditions d'emploi des agents employés sous statut par SNCF Mobilités, le devenir des conventions et accords d'entreprise existants, et le devenir de l'affiliation au régime spécial de retraite pour les agents sous statut.

Le périmètre exact de ces dispositions reste à établir. La concertation avec les partenaires sociaux sera essentielle pour pouvoir le déterminer.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Déterminer le devenir des biens reçus, créés ou acquis par SNCF Mobilités pour l'exécution d'un contrat de service public de transport ferroviaire de voyageurs attribués avant le 25 décembre 2023, notamment les conditions de transfert ou de reprise de ces biens par les autorités organisatrices de transport ou, le cas échéant, d'indemnisation de SNCF Mobilités

1. ETAT DU DROIT

Le périmètre des services confiés à une entreprise ferroviaire qui exploite un service conventionné de transport ferroviaire de voyageurs peut être plus ou moins étendu. Il peut comprendre :

- l'exploitation ferroviaire permettant d'assurer la circulation des trains ;

- la gestion des gares et de services en gare ;
- la gestion des installations de maintenance du matériel roulant.

Aujourd'hui, dans le cadre des conventions entre les régions et SNCF Mobilités, ce dernier assure la circulation des trains, l'exploitation des gares au titre de son rôle de transporteur intégrateur et gère ses propres ateliers d'entretien, sans que ce dernier élément ne soit traité explicitement dans le cadre des conventions.

De fait, les services ferroviaires de transport de voyageurs conventionnés nécessitent l'utilisation d'un certain nombre de biens, matériels (mobiliers et immobiliers) ou immatériels, aujourd'hui détenus par l'entreprise en monopole SNCF Mobilités. Il peut s'agir des matériels roulants, des ateliers de maintenance, d'autres installations fixes nécessaires à l'exploitation ou à la maintenance, d'équipements de distribution de titres de transports ou d'information des voyageurs, de locaux divers utiles à l'exploitation, de terrains, de systèmes d'information ou informatiques, d'un certain nombre d'études, de brevets, de marques.

Parmi ces biens, les matériels roulants et les ateliers de maintenance représentent des charges de capital substantielles et sont donc identifiés dans les conventions d'exploitation. Ils ont d'ailleurs souvent fait l'objet d'un financement total ou partiel par les autorités organisatrices par le biais de subventions d'investissement.

Le dispositif législatif actuel concernant le matériel roulant s'appliquant aux services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs ne permet pas une mise à disposition de ce matériel à de nouveaux opérateurs puisque celle-ci est fléchée vers SNCF Mobilités uniquement. L'article L. 2121-4-1 du code des transports, introduit par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, dispose en effet que : *« les matériels roulants utilisés par SNCF Mobilités pour la poursuite exclusive des missions prévues par un contrat de service public peuvent être repris par l'autorité organisatrice compétente, qui les met à disposition de SNCF Mobilités pour la poursuite des missions qui font l'objet de ce contrat de service public. Cette reprise se fait moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable, nette des subventions versées par ladite autorité organisatrice. Elle ne donne lieu à aucun versement de salaire ou honoraires, ni à aucune perception d'impôts, de droits ou de taxes de quelque nature que ce soit »*

Par ailleurs, cet article relatif à un régime de reprise est source d'insécurité juridique tant pour les AOT (qui pourraient voir leur droit de reprise contesté par l'exploitant) que pour SNCF Mobilités qui pourrait se voir laisser les matériels dont les AOT ne veulent pas. De plus, le fait de ne pas pouvoir bénéficier du matériel en place pourrait constituer une barrière à l'entrée pour des nouveaux entrants. En effet, si le matériel roulant n'était pas transféré à l'AOT puis mis par celle-ci à la disposition du nouvel exploitant, celui-ci serait dans l'obligation de procéder à l'achat ou à la location de matériel roulant. Il pourrait en résulter une inégalité de traitement entre les entreprises ferroviaires soumettant une offre en vue de

l'attribution de la convention d'exploitation, les nouveaux entrants subissant alors une charge supplémentaire par rapport à l'opérateur historique.

De plus, dans le contexte juridique actuel, sauf stipulations contractuelles expresses contraires, tous les biens acquis ou réalisés par le cocontractant de la collectivité publique et nécessaires au fonctionnement du service public sont qualifiés de biens de retour. Toutefois, les conventions conclues entre les AOT et SNCF Mobilités l'ont été dans un contexte juridique par définition différent du contexte actuel, à une époque où les questions de la mise en concurrence du transport ferroviaire, de la nature des conventions entre les AO et SNCF et donc de la qualification juridique des biens au regard du droit des concessions ne se posait pas. Il est constant, aussi bien pour le juge judiciaire que pour le Conseil d'État, que les contrats conclus antérieurement à la loi nouvelle, même s'ils continuent à se réaliser postérieurement à cette loi, demeurent régis par les dispositions sous l'empire desquelles ils ont été passés.

Le règlement OSP, notamment son article 5bis, demande aux autorités organisatrices de « garantir un accès effectif et non discriminatoire à du matériel roulant adapté ». Il n'évoque pas les ateliers de maintenance mais la problématique est similaire.

Aujourd'hui, les ateliers, propriété de SNCF Mobilités, sont généralement multi-affectataires, c'est-à-dire utilisés pour l'exploitation de plusieurs services de transport.

L'ensemble des parties prenantes semble s'accorder sur le fait qu'exploitation et maintenance doivent être intégrées dans un appel d'offres unique.

Le cadre juridique actuel susceptible de s'appliquer au transfert des ateliers de maintenance vers les AOT par SNCF Mobilités n'apparaît pas adapté à la complexité des situations rencontrées. Il s'agit de l'article L. 2141-15-1 du code des transports qui prévoit la possibilité d'une cession à l'AOT compétente de biens immobiliers, dont les ateliers de maintenance, utilisés par SNCF Mobilités pour la poursuite exclusive d'un contrat de service public : « *Les biens immobiliers utilisés par SNCF Mobilités pour la poursuite exclusive des missions prévues par un contrat de service public peuvent être cédés à l'autorité organisatrice compétente, qui les met à disposition de SNCF Mobilités pour la poursuite des missions qui font l'objet de ce contrat de service public. Cette cession se fait moyennant le versement d'une indemnité égale à la valeur nette comptable, nette des subventions versées par ladite autorité organisatrice* »

Cet article restreint les biens susceptibles d'être cédés aux AOT par SNCF Mobilités à ceux utilisés par cette dernière « *pour la poursuite exclusive des missions prévues par un contrat de service public* ». Cette rédaction exclut donc les biens multi-affectés. En outre, la rédaction laisse à penser que SNCF Mobilités pourrait s'opposer à une telle cession vers l'AOT.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIF POURSUIVIS

La mise à disposition de la part de biens strictement nécessaires à l'exploitation du service qui sera mis en concurrence doit être recherchée afin de lever une barrière à l'entrée pour les candidats aux futurs appels d'offre et de traiter les opérateurs de façon équitable. D'autres biens utiles ou nécessaires à l'exploitation des services sont méconnus voire inconnus des autorités organisatrices (terrains, immeubles, bureaux, locaux des personnels d'exploitation, installations annexes, aire de nettoyage, etc.). L'opportunité et les conditions de leur mise à disposition par les autorités organisatrices aux nouveaux exploitants doivent être étudiées au cas par cas et pourraient faire l'objet d'une disposition législative.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Préciser les modalités de fourniture aux autorités organisatrices de transport par les opérateurs titulaires d'un contrat de service public et les autres acteurs du système de transport ferroviaire national des informations nécessaires pour mener une procédure d'attribution des contrats de service public

1. ETAT DU DROIT

L'article 4.8. du règlement OSP exige de l'opérateur la fourniture des « *informations essentielles* » pour l'attribution des contrats de service public ainsi que la mise à disposition des candidats des « *informations utiles* » pour préparer une offre dans le cadre d'une procédure de mise en concurrence, tout en garantissant la protection légitime des « *informations commerciales confidentielles* » .

L'ordonnance n° 2016-65 du 29 janvier 2016 relative aux contrats de concession qui s'applique aux contrats relevant de l'article 5§3 du règlement OSP, prévoit également une obligation de fourniture des données et des bases de données collectées ou produites à l'occasion de l'exploitation du service public faisant l'objet du contrat et qui sont

indispensables à son exécution. A l'instar du règlement OSP, l'ordonnance concession protège les données relevant du secret industriel et commercial ou susceptibles de nuire à une concurrence loyale entre opérateurs en interdisant la communication, en autorisant la communication de certaines d'entre elles, précisément désignées, sur demande de l'autorité concédante ou en imposant aux opérateurs économiques des exigences visant à protéger la confidentialité des informations qu'elles communiquent dans le cadre de la procédure de passation du contrat de concession.

L'ordonnance n° 2015-899 du 23 juillet 2015 relative aux marchés publics prévoit des obligations similaires. Cependant, en l'état du droit, les marchés publics de services relatifs au transport de voyageurs par chemin de fer ou par métro sont exclus du champ de cette ordonnance.

Les retours d'expérience des pays qui ont ouvert à la concurrence les services conventionnés (Allemagne, Royaume-Uni, Suède) montrent l'importance pour les autorités organisatrices d'être dotées des compétences et des ressources appropriées en particulier pour :

Constituer des cahiers des charges suffisamment précis dans le cadre de l'attribution des conventions (aussi bien pour l'attribution concurrentielle que pour l'attribution directe à un nouvel entrant) et évaluer les offres des candidats à l'exploitation des services conventionnés. Ainsi, le processus d'ouverture à la concurrence suppose que les autorités organisatrices se dotent des compétences et de l'expertise requises pour piloter et coordonner les différentes conventions et les procédures d'attribution des conventions.

Assurer la coordination des entreprises ferroviaires qui exploitent les différents services conventionnés au sein d'une région. Le règlement OSP, dans son article 5, précise qu'une « cohérence » devra être établie entre la définition de ces spécifications et les « objectifs stratégiques fixés dans les documents exposant la politique en matière de transports publics des Etats membres. ».

Assurer la gestion des flottes de matériels roulants (acquisition, renouvellement, gestion de la maintenance). Sur ce sujet, les régions françaises, sous l'égide de l'association des régions de France, ont créé, en 2014, l'association des études pour le matériel roulant, afin de monter en compétence. Les AOT des autres pays européens et notamment les AOT régionales allemandes, le DfT au Royaume-Uni et les AOT régionales suédoises mettent en avant la nécessité de constituer des équipes techniques disposant d'une expertise solide dans la mise en place de plans de transport et de gestion de flotte de matériels roulants, de se coordonner et de coopérer (Allemagne et Suède) pour renforcer leurs compétences et mutualiser les retours d'expérience (mise en place d'une association dédiée en Allemagne : le BAGSPNV) et leur capacité à gérer les flottes de matériels roulants notamment (par exemple : mise en place d'une ROSCO par les AOT régionales suédoises).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER

Même si le droit positif (règlement OSP et ordonnance concession) prévoit déjà la fourniture des informations utiles ou indispensables aux candidats et la protection des données relevant du secret commercial, il est souhaitable d’instaurer un dispositif législatif encadrant la transmission des données aux AOT par l’opérateur sortant, en particulier pour la sortie de monopole, et la communication de ces dernières aux candidats afin de sécuriser le processus pour les différents acteurs.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L’analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d’impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l’habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Supprimer les droits exclusifs de SNCF Mobilités sur l’exploitation des services nationaux de transport ferroviaire de voyageurs conventionnés et préciser l’échéance de ces droits exclusifs actuels, en tenant compte des caractéristiques des réseaux exploités et en prévoyant les conditions dans lesquelles une autorité organisatrice de transport peut procéder à une mise en concurrence anticipée

A partir du 25 décembre 2023, tout nouveau contrat de service public devra être attribué après passation d’un appel d’offre concurrentiel ou géré directement en régie. L’attribution directe restera possible seulement à titre dérogatoire sur la base de critères stricts et encadrés par les textes européens.

Dans l’intervalle, il est nécessaire de déterminer les modalités d’ouverture à la concurrence, en particulier le calendrier d’ouverture, les modalités de la période de transition ainsi que les conditions dans lesquelles il pourra être dérogé, le cas échéant, aux obligations de mise en concurrence.

A ce titre, il convient de relever que l’Ile-de-France dispose :

- d’une organisation particulière : les compétences ailleurs dévolues aux communes ou à leurs groupements et aux régions sont exercées par une entité unique, le Syndicat des

transports d'Ile-de-France (STIF). Comme les régions, le STIF délègue l'exploitation des services ferroviaires franciliens à SNCF Mobilités. Ces services sont exploités sous la marque « Transilien » ;

- d'une situation marquée par une complexité exceptionnelle, non seulement en raison de la multiplicité et de l'imbrication de l'exploitation des lignes, du volume de trafics et d'un état de l'infrastructure sans rapport avec l'intensité de sa sollicitation, résultat d'un sous-investissement chronique auquel répond aujourd'hui la mise en œuvre d'un programme de remise en état d'une ampleur inédite.

Ces facteurs seront à prendre en compte dans l'examen des dispositions de mise en œuvre de l'ouverture à la concurrence des services de transport conventionnés par le STIF.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Prendre toutes mesures nécessaires pour adapter la législation au règlement OSP

Bien que le règlement OSP soit d'application directe, certains articles doivent faire l'objet d'adaptation en droit français.

Article 4 - Dispositions diverses relatives à l'adaptation du système de transport ferroviaire à l'ouverture à la concurrence

Définir et harmoniser les contraintes d'exploitation des services de transport ferroviaire ainsi que les règles générales applicables à toutes les entreprises ferroviaires fixant des obligations de service public visant à établir des tarifs maximaux pour l'ensemble des voyageurs ou pour certaines catégories d'entre eux, et leurs modalités de compensation

1. ÉTAT DU DROIT

Il existe aujourd'hui huit tarifs sociaux nationaux²² mis en œuvre par SNCF Mobilités sur les services ferroviaires à la demande de l'État. Ceux-ci, créés par la loi ou par décision ministérielle, offrent des réductions pour des catégories spécifiques de voyageurs dont les conditions d'éligibilité reposent sur des critères physiques (âge, handicap), économiques (situation professionnelle) ou sociaux (nombre d'enfants). Les tarifs sociaux s'appliquent sur l'ensemble des services SNCF Mobilités, y compris sur les services d'intérêt régional (sauf les deux abonnements, pour lesquels les régions bénéficient depuis avril 2017 de la liberté tarifaire²³).

²² Six tarifs occasionnels et deux abonnements : le tarif familles nombreuses (créé par l'article 8 de la loi du 29 octobre 1921 modifié), le billet populaire de congés annuels (créé par la loi n°50-891 du 1er août 1950), le tarif réformés/pensionnés de guerre (articles L.320 et L.321 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre), le tarif « accompagnateurs de personnes handicapées civiles » (créé par lettre du ministre des transports du 21 mars 1983 au président du conseil d'administration de la SNCF), le tarif promenade d'enfants (créé par lettre du ministre chargé des transports en date du 29 décembre 1951), le permis de visite aux tombes des militaires morts pour la patrie (article L. 515 du code des pensions militaires d'invalidité et des victimes de la guerre), l'abonnement d'élèves, étudiants ou apprentis (créé par lettre du ministre chargé des transports en date du 29 décembre 1951) et l'abonnement de travail (article 7 de la loi du 29 octobre 1921 modifié par le décret n°59-1271).

²³ Courrier du secrétaire d'État aux Transports Alain Vidalies, notifiant le transfert, de l'État aux Régions, de la responsabilité de fixer les abonnements TER travail, élèves, étudiants et apprentis.

Conformément à l'article 10 du décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités, ils font l'objet d'une compensation financière destinée à neutraliser leur incidence sur les résultats de l'entreprise²⁴). Cette compensation est versée par l'État pour les services d'intérêt national et par les régions pour les services d'intérêt régional.

L'ouverture à la concurrence ne modifie pas fondamentalement la situation actuelle puisque les régions bénéficient déjà de la liberté tarifaire sur les deux abonnements sociaux (abonnement étude / abonnement travail), qui représentent plus de 90% des cas d'utilisation des tarifs sociaux sur les TER (elles versent dans ce cadre une compensation à l'opérateur, aujourd'hui SNCF Mobilités, demain potentiellement à un nouvel entrant).

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L'article 3.2 du règlement OSP précise que « *les obligations de service public qui visent à établir des tarifs maximaux pour l'ensemble des voyageurs ou pour certaines catégories de voyageurs peuvent aussi faire l'objet de règles générales* », ce qui permet de ne pas rentrer dans un système de contractualisation avec les opérateurs.

Ce même article prévoit que, dans ce cas, « *l'autorité compétente octroie aux opérateurs de services publics une compensation pour l'incidence financière nette, positive ou négative, sur les coûts et les recettes occasionnés par le respect des obligations tarifaires établies au travers de règles générales, de manière à éviter toute surcompensation, et ce nonobstant le droit qu'ont les autorités compétentes d'intégrer des obligations de service public fixant des tarifs maximaux dans les contrats de service public* »²⁵. Les mesures envisagées viseraient à définir les contraintes d'exploitation ainsi que les prescriptions tarifaires applicables à toutes les entreprises de transport ferroviaire.

²⁴ Décret n° 2016-327 du 17 mars 2016 relatif à l'organisation du transport ferroviaire de voyageurs et portant diverses dispositions relatives à la gestion financière et comptable de SNCF Mobilités. Article 10 : « Les tarifs sociaux nationaux mis en œuvre par SNCF Mobilités, à la demande de l'Etat, sur les services d'intérêt national, font l'objet d'une compensation globale destinée à couvrir l'incidence financière nette occasionnée par ces tarifs, établie conformément aux dispositions du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 susvisé ».

²⁵ A noter que l'article 3.3 du règlement OSP prévoit que « les États membres peuvent exclure du champ d'application du présent règlement les règles générales relatives aux compensations financières accordées pour les obligations de service public qui établissent des tarifs maximaux pour les élèves, les étudiants, les apprentis et les personnes à mobilité réduite ».

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Préciser les règles en matière de vente, d'information, d'assistance, de réacheminement et d'indemnisation des voyageurs ferroviaires et déterminer le cadre d'exécution des prestations de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises de transport ferroviaire

1. ETAT DU DROIT

1.1. CADRE EUROPÉEN

Dans sa communication du 3 mars 2004 intitulée « Poursuivre l'intégration du système ferroviaire européen : le troisième paquet ferroviaire », la Commission européenne a souhaité, dans le but de renforcer l'attractivité des chemins de fer, que les droits des passagers soient mieux garantis, notamment en matière de remboursements en cas de retard du train.

Pour la Commission européenne, l'accès à l'information et aux renseignements tarifaires ainsi que la possibilité d'acheter facilement des billets pour effectuer un trajet international constituaient un socle minimum afin d'assurer l'attractivité des services ferroviaires. En outre, elle souhaitait que les responsabilités soient clairement définies en cas d'accident, d'incident ou de retard du train. Sur ce dernier point, des seuils de compensation devaient être définis, et les différentes voies de recours pour les voyageurs précisées. Enfin, la Commission estimait que les besoins des personnes à mobilité réduite devaient être mieux pris en compte.

Cette volonté de mieux encadrer les droits des passagers s'est concrétisée au travers du règlement n° 1371/2007 du 23 octobre 2007²⁶, duquel résultent les droits des voyageurs ferroviaires dans l'Union européenne. Le règlement comporte des obligations d'information

²⁶ Règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

s'imposant au transporteur ferroviaire, un système de compensation pour les bagages enregistrés perdus ou détériorés, et des dispositions relatives à l'accueil des personnes handicapées ou à mobilité réduite. De plus, le règlement met à la charge du transporteur des obligations de remboursement et de réacheminement en cas de retard. En outre, il prévoit un mécanisme d'indemnisation ainsi qu'une obligation d'assistance et de prise en charge en cas de retard et d'annulation.

1.2. CADRE NATIONAL

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a défini les modalités d'application du règlement (CE) n° 1371/2007 en France. Les dispositions correspondantes ont été reprises aux articles L. 2151-1 et L. 2151-2 du code des transports.

Ainsi, l'article L. 2151-2 du code des transports indique qu'un certain nombre de dispositions du règlement européen n° 1371/2007 du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires ne s'appliquent pas durant une période de cinq ans, renouvelable deux fois. L'article 18 du règlement, relatif à l'assistance²⁷, fait partie des dispositions dont l'application obligatoire est renvoyée ultérieurement. Ces dispositions ne s'appliquent donc que pour les relations internationales. En vertu de ces dérogations, les services ferroviaires sont soumis à l'application des seuls articles 9, 11, 12, 19, 26 ainsi que du 1 de l'article 20 du

²⁷ Article 18 du règlement européen N° 1371/2007 du 23 octobre 2007 sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires

« Assistance :

1. En cas de retard de l'arrivée ou du départ, l'entreprise ferroviaire ou le gestionnaire des gares tient les voyageurs informés de la situation ainsi que des heures de départ et d'arrivée prévues, dès que ces informations sont disponibles.

2. En cas de retard visé au paragraphe 1, de plus de soixante minutes, les voyageurs se voient offrir gratuitement :

a) des repas et des rafraîchissements en quantité raisonnable compte tenu du délai d'attente, s'il y en a à bord du train ou dans la gare, ou s'ils peuvent raisonnablement être livrés ;

b) un hébergement à l'hôtel ou ailleurs, ainsi que le transport entre la gare et le lieu d'hébergement, si un séjour d'une ou de plusieurs nuits devient nécessaire ou qu'un séjour supplémentaire s'impose, lorsque c'est matériellement possible ;

c) si le train est bloqué sur la voie, le transport entre le lieu où se trouve le train et la gare, l'autre point de départ ou la destination finale du service, lorsque c'est matériellement possible.

3. Si le service ferroviaire ne peut plus se poursuivre, les entreprises ferroviaires mettent en place dès que possible d'autres services de transport pour les voyageurs.

4. À la demande du voyageur, l'entreprise ferroviaire certifie sur le billet que le service ferroviaire a été retardé, qu'il a fait manquer une correspondance ou qu'il a été annulé, selon le cas.

5. Lors de l'application des paragraphes 1, 2 et 3, l'entreprise ferroviaire concernée accorde une attention particulière aux besoins des personnes handicapées et des personnes à mobilité réduite et des personnes qui les accompagnent. »

règlement, ce qui ne couvre pas la responsabilité en cas de retard, correspondances manquées ou d'annulation²⁸.

La Commission européenne, dans ses orientations interprétatives du règlement n°1371/2007²⁹ a bien identifié les problèmes potentiels pour les voyages avec correspondance et, le cas échéant, des transporteurs différents, notamment lorsque les voyageurs, malgré leur intention d'acheter un seul contrat, n'obtiennent pas un billet unique couvrant l'ensemble du voyage, mais reçoivent des billets distincts pour les différents segments du voyage. Elle a indiqué à cet égard qu'« *un contrat unique peut aussi consister en des billets distincts. Les arrangements contractuels entre le voyageur et l'entreprise ferroviaire doivent stipuler clairement si le voyageur se déplace dans le cadre d'un contrat unique ou de contrats distincts* »³⁰.

Conformément à l'article 3, paragraphe 10, du règlement, les billets distincts vendus dans le cadre d'un contrat unique sont considérés comme un « billet direct », lorsqu'ils représentent « *un contrat de transport portant sur la prestation de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises ferroviaires* ». Les voyageurs qui détiennent des billets distincts dans le cadre d'un contrat de transport unique peuvent bénéficier des droits accordés en cas de retard. De même la directive 2012/34/UE consolidée définit (article 3) le billet direct comme « 35) « billet direct », un ou plusieurs billets représentant un contrat de transport portant sur la prestation de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises ferroviaires ».

A l'heure actuelle, la SNCF délivre des billets en correspondance TGV ou TET/TER (dits billets de bout en bout). Sur le plan juridique, il s'agit de deux contrats séparés et non de billets dits « directs ». Mais en pratique, la SNCF assure aujourd'hui l'ensemble des services ferroviaires et parvient à apporter une réponse aussi efficace que possible aux problèmes de correspondance.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence, qui conduira à la coexistence de plusieurs opérateurs, le sujet des droits et obligations des voyageurs, notamment sur des trajets en correspondance, revêt une dimension particulière.

²⁸ La SNCF a publié un guide voyageurs qui reprend les droits essentiels des voyageurs, y compris ceux en cas de retard etc., sans faire de distinction a priori entre services publics de transport bénéficiant de dérogation et les autres (Cf. <https://www.oui.sncf/ext/editorial/guide-voyageur/droits-des-voyageurs.pdf>)

²⁹ Communication de la commission du 3.7.2015 – Orientations interprétatives relatives au règlement (CE) n° 1371/2007 du Parlement européen et du Conseil sur les droits et obligations des voyageurs ferroviaires, C(2015) 4089 final, p. 5.

³⁰ Orientations précitées, p. 10.

Dans ce contexte, il est nécessaire d'examiner si des dispositions doivent être prises pour prévenir une dégradation du service.

Les mesures envisagées viseraient à préciser les règles applicables en matière d'information, d'assistance, de réacheminement et d'indemnisation des voyageurs ferroviaires et déterminer le cadre d'exécution des prestations de services ferroviaires successifs.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Compléter et renforcer les modalités de régulation, de gestion, d'exploitation et d'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux prestations fournies par les exploitants d'installation de service

1. ETAT DU DROIT

1.1. SUR LES INSTALLATIONS DE SERVICE

La directive 2012/34/UE³¹ a introduit la notion d'« installations de service » qui constitue une catégorie spécifique d'infrastructures ferroviaires. Elle reconnaît aux entreprises ferroviaires un droit d'accès, de manière transparente et non discriminatoire, à l'ensemble des installations de service et aux services fournis dans ces installations. Elle impose également la fourniture d'un socle de prestations minimales et limite les redevances pour la fourniture des prestations régulées au coût de la prestation majoré d'un bénéfice raisonnable. Si la directive qualifie bien d'installation de service les « installations d'entretien » (ou ateliers de maintenance), elle n'impose pas pour cette catégorie d'installation destinée à des services conventionnés d'indépendance organisationnelle ou décisionnelle vis-à-vis des entreprises ferroviaires dominantes sur le marché.

³¹ Directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen.

Ces dispositions ont été transposées en droit interne par l'article L. 2122-9 du code des transports et par le décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux autres infrastructures de services du réseau ferroviaire³². Ce décret précise le périmètre des installations de service, les conditions d'accès et le champ des prestations régulées (liste limitative). Pour la fourniture de ces prestations, il précise les modalités de calcul des redevances pour la fourniture des prestations régulées et l'organisation de leur contrôle ex ante par l'ARAFER, selon la procédure de l'avis conforme.

Or la majorité des parties prenantes partage le constat de l'inadéquation ou du caractère non applicable du cadre actuel de régulation. Le périmètre des prestations régulées couvre en effet principalement la mise à disposition des installations et équipements et non l'exécution des prestations d'entretien qui pourraient être réalisées dans le cadre d'une sous-traitance.

Plus généralement, si l'accès aux voies est bien couvert par le champ de la régulation, le cadre réglementaire national relatif aux conditions d'accès et de tarification a été conçu pour permettre aux entreprises ferroviaires un accès plutôt ponctuel aux installations et n'est donc pas adapté au caractère pérenne et durable qui caractérise l'activité de maintenance et le plan de transport d'un service conventionné.

1.2. SUR LES ATELIERS

Le détenteur d'un matériel roulant (exploitant) est en charge de désigner une entité en charge de la maintenance (ECM), responsable des choix et de l'exécution de la maintenance (par ses propres moyens ou en sous-traitance).

La maintenance du matériel roulant comprend des opérations variées, qu'on peut classer en deux grandes catégories d'opération :

- la maintenance légère ou d'exploitation, réalisée de manière régulière et dans le cadre des activités quotidiennes. La bonne réalisation de ces opérations affecte directement la qualité du service fourni.
- la maintenance lourde ou patrimoniale qui implique que les véhicules ferroviaires soient retirés du service. Ces opérations n'ont pas de lien direct avec l'exploitation du service.

SNCF Mobilités dispose d'ateliers répartis sur tout le territoire. Le parc d'ateliers est regroupé par « sites », eux-mêmes regroupés en « technicentres » (environ 70 sites). Ils sont attachés à une activité (TGV, TER ou TET) et sont majoritairement ou exclusivement utilisés par cette

³² Décret modifié par le décret n°2016-1468 du 28 octobre 2016 relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire.

activité. Environ 25% des technicentres de maintenance sont entièrement dédiés à une activité.

Les opérations de maintenance lourde sont aujourd'hui réalisées généralement dans les technicentres industriels de SNCF Mobilités, affectés à la direction du Matériel de SNCF Mobilités et qui prestent pour l'ensemble des activités.

L'activité TER utilise 20 technicentres de maintenance courante, dont 16 lui sont affectés. Aucun technicentre de maintenance courante n'est intégralement dédié aux TER (leur taux d'affectation à la maintenance des TER varie de 35 à 93%). La dernière génération d'ateliers construits spécifiquement pour assurer la maintenance des matériels automoteurs acquis durant ces 15 dernières années a été pour partie directement financée par les régions. Ils sont en général situés sur les territoires respectifs des AOT qui les ont financés.

Dans le contexte de l'ouverture à la concurrence des services conventionnés, il appartiendra à l'autorité organisatrice de déterminer l'allotissement fonctionnel des contrats mis en concurrence et notamment l'opportunité d'intégrer ou non au sein de ces mêmes contrats l'exploitation et la maintenance. Dans le cadre d'un contrat de type intégré, il appartiendra à l'exploitant de choisir de conserver ou de sous-traiter la responsabilité d'ECM (modèle « full service ») ou la seule exécution des prestations sous sa responsabilité.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

2.1. SUR LES INSTALLATIONS DE SERVICE EN GÉNÉRAL

Le recours au droit de la concurrence pour traiter cette problématique en matière d'abus de position dominante, et donc à une régulation a posteriori et transversale, pourrait ne pas être suffisant pour pouvoir prévenir efficacement les stratégies anti-concurrentielles. Dès lors, il apparaît opportun de prévoir une disposition d'habilitation pour apporter le cas échéant, en fonction du résultat de la concertation, une réponse plus adaptée.

2.2. SUR LES ATELIERS

Différents modèles d'organisation sont envisageables pour le mainteneur en fonction des caractéristiques des contrats ou des exigences des autorités organisatrices :

- gestion d'un atelier mis à disposition par l'autorité organisatrice ou construit pour les besoins du contrat ;
- utilisation de voies dédiées d'un atelier géré par SNCF-Mobilités (co-activités) ;
- sous-traitance de la maintenance à SNCF-Mobilités (avec transfert ou non de la responsabilité d'ECM).

Dans une première phase d'ouverture progressive, le périmètre restreint des premiers lots mis en concurrence pourrait s'opposer à la gestion en propre d'un atelier par les nouveaux entrants sur le marché ou le recours à une entité spécialisée autre que l'opérateur historique.

Or les solutions alternatives impliquent une contractualisation préalable à la remise des offres entre le nouvel exploitant et l'opérateur historique, portant sur les conditions d'accès aux voies ou sur la réalisation des prestations de maintenance. Cela conduirait à une situation où l'opérateur historique pourrait être en situation de candidater à un appel d'offres tout en menant des négociations avec un candidat concurrent pour maintenir son matériel ou lui mettre à disposition une partie de son atelier.

Cette situation amène donc à s'interroger sur les mécanismes de régulation à mettre en œuvre pour prévenir les stratégies d'éviction anticoncurrentielles qui freineraient significativement l'arrivée des nouveaux entrants sur le marché des services conventionnés.

Les mesures envisagées viseraient à modifier les modalités de régulation, de gestion, d'exploitation et d'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux prestations fournies par les exploitants d'installation de service.

Ainsi, le projet d'habilitation permettra d'étudier la possibilité de renforcer les responsabilités du régulateur sectoriel en matière d'accès aux ateliers de maintenance. La détermination de modalités précises de régulation, qui ont vocation à évoluer en fonction de l'émergence et de la maturation de la concurrence, devra encore faire l'objet de discussions avec l'ARAFER.

Dans l'hypothèse d'un encadrement renforcé, il pourra être examiné l'opportunité de mesures de sauvegarde destinées à garantir l'indépendance décisionnelle et organisationnelle des entités chargées de la gestion des ateliers au sein de SNCF Mobilités (en lien avec les mesures à prendre pour les ateliers destinés aux services d'intérêt national).

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Modifier les modalités de gestion et d'exploitation des gares utilisées principalement par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs en permettant, notamment, aux autorités compétentes d'inclure, à leur demande, dans le périmètre des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs tout ou partie des prestations de gestion ou d'exploitation de gares

1. ETAT DU DROIT

On dénombre, en 2016, 2983 gares en France. D'importance très inégale, elles recouvrent des réalités très diverses, depuis les grandes gares parisiennes, dans lesquelles des centaines de milliers d'usagers et de clients se pressent chaque jour, jusqu'à de simples quais munis d'un abri, fréquentés quotidiennement par seulement quelques dizaines de voyageurs.

Cette grande diversité de situations a conduit à la nécessité de classer les gares et de les répartir en segments plus homogènes. D'un point de vue réglementaire, le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferroviaire, modifié par le décret n°2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux infrastructures de services du réseau ferroviaire, distingue ainsi trois catégories :

- la catégorie A regroupe les gares dites d'intérêt national, qui sont celles qui accueillent annuellement au moins 250 000 usagers effectuant un trajet national ou international ;
- la catégorie B regroupe les gares dites d'intérêt régional, qui sont celles qui ne rentrent pas dans la catégorie A et qui accueillent annuellement au moins 100 000 voyageurs ;
- enfin, la catégorie C regroupe les autres gares, dites d'intérêt local.

Le document de référence des gares 2016 révisé (comptabilise 128 de catégorie A, 931 de catégorie B et 1 924 de catégorie C. Au sein de cette dernière catégorie essentiellement, environ 1 750 sont de simples haltes ferroviaires, c'est-à-dire des points d'arrêt locaux sans bâtiment ouvert aux voyageurs ni accueil et ne comportant pas systématiquement d'information dynamique relative à la circulation des trains.

A l'instar de l'analyse proposée par l'ARAFER³³, on peut distinguer, d'une part, les gares dites « multi-transporteurs », qui accueillent différents types de services (TGV, services conventionnés, services internationaux) dépendant de donneurs d'ordres variés et, d'autre part, les gares dites « mono-transporteur », qui sont utilisées exclusivement ou quasi exclusivement par des services conventionnés par une même autorité organisatrice.

La réflexion sur l'avenir de la gestion des gares doit prendre en compte cette forte variabilité dans les spécificités des gares. De fait, une halte ferroviaire, une gare mono-transporteur ou une grande gare sont des objets très différents dont la gestion peut difficilement s'envisager sous une approche strictement identique. Il faut en particulier se garder de ne concentrer la réflexion que sur les très grandes gares multitransporteurs. Ces dernières ne représentent qu'une part limitée, 1 à 2 %, des gares en France alors que la plupart des gares de voyageurs en France se classent dans la catégorie mono-transporteur.

En application de la directive 2012/34/UE susmentionnée (article 13 et annexe II, point 2), le gestionnaire de gare est tenu de rendre des prestations à toutes les entreprises ferroviaires en gare. Ces missions consistent notamment à :

- fournir les prestations régulées, c'est-à-dire le service de base, un socle de services indissociables pour l'accès en gare de voyageurs dû aux entreprises ferroviaires, et le cas échéant des prestations complémentaires et connexes tel que prévu par l'article 4 du décret gares³⁴ : piloter la réalisation des missions de gestion de site, par le biais de contrats passés avec d'autres entités du groupe public ferroviaire ou avec des entreprises privées : propreté, sûreté (dans le cas d'un contrat passé avec la SUGE, direction de la surveillance générale dépendant de l'EPIC de tête), et disponibilité des équipements notamment ;
- contrôler la réalisation des obligations réglementaires en matière de sécurité et d'environnement (règlement intérieur, plans de prévention...) ;
- contribuer au développement des activités non régulées et/ou non ferroviaires dans la gare (commerces, autres services) ;
- assurer la gestion et la valorisation du patrimoine et la coordination des travaux en gare.

Certains services aux clients des entreprises ferroviaires, notamment liés à l'accueil, l'information et l'orientation concernant les horaires et l'accès aux trains, font également

³³ Étude thématique sur la gestion des gares ferroviaires de voyageurs en France (juillet 2016), <http://www.arafefr.fr/publications/cahier-thematique-gares-ferroviaires-voyageurs-2015/publication/contents/pdfweb.pdf>

³⁴ Décret n° 2012-70 du 20 janvier 2012 relatif aux gares de voyageurs et aux infrastructures de services du réseau ferroviaire, modifié par le décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016 relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et prestations fournis par les exploitants d'installations de service et portant diverses dispositions en matière de transport ferroviaire.

partie du service de base. Le décret n° 2012-70 relatif aux installations de service du réseau ferroviaire (modifié par le décret n° 2016-1468 précité) transpose la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du conseil du 21 novembre 2012 de manière plus prescriptive avec un champ élargi des prestations de base dues à tout transporteur ferroviaire présent en gare (prestations régulées). Du point de vue des voyageurs, ces services s'inscrivent dans le cadre de la relation commerciale qui les lie aux entreprises ferroviaires, quand bien même ils relèvent en réalité de la prestation de base assurée au profit des transporteurs.

Le service de base ainsi que les prestations, complémentaires étant régulées, les textes européens et français impliquent un contrôle de l'ARAFER.

Le modèle du « transporteur-intégrateur », qui offre un intérêt certain en termes d'efficience, consiste en la réalisation de prestations régulées au profit de Gares & Connexions par des personnels des entreprises ferroviaires déjà présents en gare. Lorsque ce modèle s'applique, Gares & Connexions délègue ainsi aujourd'hui aux transporteurs (TGV, TER, Transilien...) de SNCF Mobilités l'exécution de prestations telles que l'information aux voyageurs, l'orientation des clients lors de leur arrivée en gare, le préchauffage des rames, ainsi que des missions de gestion de site comme l'ouverture et la fermeture de la gare. Ce modèle opérationnel est particulièrement intéressant dans les petites gares et haltes ferroviaires, où les prestations ne justifient pas la présence d'agents Gares & Connexions à temps plein.

Le modèle du « transporteur-intégrateur » est notamment mis en œuvre dans les gares mono-transporteur. En Île-de-France, une large partie des prestations régulées dans les 400 gares mono-transporteur, qui présentent notamment la spécificité de disposer de lignes de contrôle de billets interdisant l'accès aux quais aux voyageurs qui en sont démunis, sont ainsi assurées pour le compte de Gares & Connexions par des agents rattachés à l'activité Transilien. Pour ce qui concerne les autres régions, ce sont des agents rattachés à l'activité TER qui assurent pour partie la délivrance de prestations régulées pour le compte de Gares & Connexions dans les 700 gares « mono-transporteur » régionales hors Île-de-France (et hors haltes ferroviaires).

Ce modèle opérationnel est particulièrement intéressant dans les plus petites gares où le rattachement à Gares & Connexions des agents mettant en œuvre des activités dépendant du gestionnaire des gares serait contre-productif en terme d'efficacité en remettant en cause la polyvalence rendue nécessaire par un nombre limité d'agents. D'une manière plus générale, ce modèle est également très intéressant s'agissant de la gestion des situations perturbées dans lesquelles les effectifs du transporteur en escale sont naturellement mieux placés que le gestionnaire des gares pour assurer un grand nombre de prestations telles que l'information aux voyageurs sur les retards et annulations de train, l'accompagnement des usagers pour modifier leur trajet, la prise en charge des voyageurs bloqués (distribution d'eau, de plateau repas)...

Au-delà de ces prestations régulées, le transporteur agissant pour le compte de Gares & Connexions peut également effectuer des prestations spécifiques à la demande des AOT ou

d'un autre transporteur. Cette délégation permet ainsi d'optimiser la gestion avec des synergies de moyens et de coût entre la prestation de base en gare, les prestations spécifiques et le service à bord, au bénéfice des voyageurs.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

S'agissant de l'exploitation et de la régulation des gares qui auraient vocation à être gérées selon le modèle du « transporteur - intégrateur », une disposition législative est nécessaire pour modifier les compétences des AOT et inclure, le cas échéant, le service en gares dans le périmètre des appels d'offres pour les TER, en précisant la liste des missions et des gares éligibles.

Les mesures envisagées viseraient par ailleurs à adapter la régulation et les modalités de gestion et d'exploitation spécifiques de certaines gares utilisées principalement par des services publics de transport ferroviaire de voyageurs.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Définir les conditions de fourniture, ainsi que les principes et le cadre de régulation des prestations rendues par les entités du groupe public ferroviaire au bénéfice des acteurs du système de transport ferroviaire national ;

1. ETAT DU DROIT

L'article 1^{er} de la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, codifié à l'article L. 2102-1 du code des transports, prévoit que l'EPIC de tête assure des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national, exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système : « notamment en matière gestion de crise et préservation de la sûreté des personnes, des biens et du réseau ferroviaire »

De plus, il résulte de l'article L. 2251-1-1 du code des transports et du décret n° 2015-845 relatif aux prestations de sûreté fournies par le service interne de la SNCF du 10 juillet 2015 que le service interne de sécurité de la SNCF réalise cette mission au profit de SNCF Réseau, de SNCF Mobilités et de l'ensemble des autres entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que de leurs personnels, à leur demande et dans un cadre formalisé.

Cette mission s'exerce dans les emprises immobilières nécessaires à l'exploitation des services de transport ferroviaire de personnes et de marchandises et dans les véhicules de transport public de personnes qui y sont affectés.

La SNCF publie chaque année un document de référence et de tarification des prestations de sûreté. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis conforme sur la tarification de ces prestations. L'exécution de ces prestations s'effectue dans des conditions transparentes, équitables et sans discrimination entre les entreprises ferroviaires.

Le champ d'application de l'article L. 2251-1-1 couvre expressément :

- les composantes de l'opérateur historique (SNCF Mobilités et SNCF Réseau) ;
- les autres entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national ainsi que leurs personnels.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

Avec l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire et l'évolution à attendre du groupe public ferroviaire (évolution des statuts, des organisations et des missions notamment), il est nécessaire d'adapter la loi, afin de tenir compte, notamment :

- de l'évolution du statut et du positionnement de Gares & Connexions ;
- de la création d'autres gestionnaires d'infrastructures et leur possibilité de recourir à la sécurité privée ;
- et plus globalement de l'évolution du rôle même de la SUGE par rapport aux autres gestionnaires d'infrastructures, entreprises de transport ferroviaire et AOT, ainsi que des conditions dans lesquelles doit s'exercer la régulation des prestations fournies.

Les mesures envisagées viseraient à définir les conditions de fourniture et les modalités de régulation des prestations rendues par les entités du groupe public ferroviaire, en particulier en ce qui concerne les fonctions système au profit de l'ensemble des acteurs du système de transport ferroviaire national.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Article 5 – Dispositions relatives à des mesures de transposition en matière de sécurité et d'interopérabilité ferroviaires

1. ÉTAT DU DROIT

La sécurité et l'interopérabilité constituent des exigences prévues, au niveau du droit de l'Union européenne, par deux directives. Ces dernières sont complétées par un Règlement qui définit le rôle de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer.

Dans le cadre du 4^{ème} paquet ferroviaire, les directives « interopérabilité » et « sécurité ferroviaire » ainsi que le règlement relatif à l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer du 11 mai 2016 ont modifié le cadre juridique existant.

Les principales modifications introduites sont les suivantes :

- un renforcement des compétences de l'Agence de l'Union européenne pour les chemins de fer :

L'Agence deviendra à partir du 16 juin 2019 le « guichet unique » pour les autorisations de matériels roulants et les certificats de sécurité des entreprises ferroviaires qui circulent dans plus d'un État membre et, si le demandeur le souhaite, sur un seul État membre. L'Établissement public de la sécurité ferroviaire (EPSF) continuera à instruire la partie nationale des autorisations qui seront délivrées par l'Agence. Cette mission s'exercera dans le cadre d'accords de coopération signés entre l'Agence et l'EPSF. L'Agence sera dotée d'une compétence nouvelle : elle émettra une décision d'approbation des équipements sol des projets ERTMS avant tout appel d'offre afin d'en vérifier l'interopérabilité. Pour effectuer ces missions, l'Agence percevra des redevances auprès des demandeurs et reversera aux autorités nationales la part relative à leur instruction.

- des procédures harmonisées au niveau européen :

Les textes européens précédents laissaient le soin aux États membres de définir dans leurs textes de transposition les procédures applicables pour les demandes d'autorisations et de certificats. À partir de juin 2019, les procédures seront définies dans des textes européens et s'appliqueront aussi bien aux autorisations délivrées par l'Agence que par l'EPSF. Au total, la Commission européenne doit adopter environ 10 actes délégués et d'exécution afin de mettre en place ce dispositif.

- *une surveillance accrue des acteurs :*

Afin de garantir une mise en œuvre harmonisée des textes européens, l'Agence est dotée de prérogatives de contrôle des autorités nationales de sécurité et des organismes d'évaluation de la conformité, qui peuvent aboutir à la mise en place d'actions appropriées de la Commission sur la base des constatations de l'Agence.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

La disposition envisagée a pour objectif de transposer les dispositions du pilier technique du 4^{ème} paquet ferroviaire et d'ajuster à cette occasion certaines mesures de droit national liées à la sécurité ferroviaire. Ces adaptations portent principalement sur le champ d'application du régime d'autorisation et de contrôle découlant des directives.

Plus précisément, l'objectif du présent article est de permettre de :

- déterminer le rôle des différents acteurs : L'État au sein du système de transport ferroviaire national, le bureau d'enquête sur les accidents de transports terrestres, l'Établissement public de la sécurité ferroviaire pour tenir compte des nouvelles tâches confiées à l'Agence pour l'Union européenne des chemins de fer et de l'impact de cette nouvelle organisation en termes financiers pour l'EPSF ;
- supprimer la notion de réseaux présentant des caractéristiques comparables à celles sur le réseau ferré national afin d'appliquer les exigences européennes de manière pleine et entière sans adaptation particulière au niveau national. Un ajustement de l'ensemble des dispositions de sécurité applicables aux voies ferrées portuaires de la totalité des ports nationaux sera alors nécessaire à des fins de cohérence de mise en œuvre des différents régimes juridiques en vigueur.
- préciser les principes qui s'appliquent aux constituants d'interopérabilité et aux sous-systèmes et renforçant les sanctions administratives en cas de non-respect des exigences essentielles les concernant ;
- modifier les exigences applicables aux travaux de construction ou de renouvellement ou de réaménagement d'un système de transport public ferroviaire ;

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

L'analyse des incidences de chacune des mesures envisagées sera effectuée dans la fiche d'impact retraçant les dispositions des ordonnances prises dans le cadre de l'habilitation.

Les différents impacts – sociaux, économiques et financiers, – seront développés à la lumière des contours définitifs de chacune des dispositions proposées.

Article 6 – Dispositions relatives aux modalités de fixation des redevances d’infrastructure et de consultation de l’ARAFER

Habilitation à modifier l’article L. 2133-8 du code des transports

1. ÉTAT DU DROIT

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l’organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports ORTF a transposé les dispositions relatives à l’ouverture à la concurrence du transport international de voyageurs et a créé l’Autorité de régulation des activités ferroviaires. L’une de ses missions de consultation est décrite à l’article L. 2133-8 du code des transports³⁵.

2. NÉCESSITÉ DE LÉGIFÉRER ET OBJECTIFS POURSUIVIS

L’introduction explicite, dans le code des transports, d’un délai maximal de deux mois pour que l’ARAFER se prononce sur un projet de texte relatif au réseau ferroviaire, nécessite un texte de niveau législatif. Ce délai, ainsi que la possibilité de le réduire dans des cas exceptionnels, permettra de sécuriser les procédures d’élaboration et d’adoption des textes réglementaires.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

La présente disposition modifiera L. 2133-8 du code des transports.

³⁵ « L’Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières est consultée sur les projets de textes réglementaires relatifs à l’accès au réseau ferroviaire, à la conception, la réalisation et l’utilisation des infrastructures et des matériels de transport ferroviaire »

Habilitation à modifier les conditions de fixation des redevances d'infrastructure et les conditions de consultation de l'ARAFER sur les tarifs de redevances d'accès à l'infrastructure

1. ETAT DU DROIT

Le droit européen prévoit que : i) l'Etat met en place un cadre de tarification (article 29 de la directive 2012/34/UE), ii) le gestionnaire d'infrastructure détermine une tarification conformément au cadre de tarification et aux règles de tarification posées par la directive (article 29§1) et iii) le régulateur « *veille à ce que les redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure soient conformes aux dispositions du chapitre IV, section 2, et non discriminatoires* » (article 56§6 de la directive), sans que cela prenne nécessairement la forme d'un avis conforme.

Le droit interne prévoit que le projet de tarif des redevances établi par le gestionnaire de l'infrastructure est publié dans le document de référence du réseau, accompagné d'une mention précisant que son caractère exécutoire est subordonné à l'avis conforme de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, que cette autorité rend son avis dans un délai de deux mois suivant cette publication et que, trois mois au moins avant l'entrée en vigueur de l'horaire annuel de service, le gestionnaire de l'infrastructure publie la tarification de l'infrastructure ferroviaire conforme à l'avis de l'Autorité, qui est alors exécutoire (article 9 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau ferré de France).

Par ailleurs, l'article L. 2133-5 du code des transports définit les trois critères sur lesquels l'Arafer doit s'appuyer pour rendre son avis : « *l'Autorité de régulation des activités avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national au regard : 1° des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau, prévus à l'article L. 2111-25 ; de la soutenabilité de l'évolution de la tarification pour le marché du transport ferroviaire, et en considération de la position concurrentielle du transport ferroviaire sur le marché des transports ; 3° des dispositions du contrat, mentionné à l'article L.2111-10, conclu entre l'État et SNCF Réseau (...) lorsque les redevances sont fixées pour une période pluriannuelle, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet son avis pour la période concernée et en cas de modifications* ».

2. NÉCESSITÉ À LÉGIFÉRER

Le cadre dans lequel l'ARAFER est amenée à se prononcer en matière de tarifs de redevances d'infrastructure n'est pas satisfaisant :

- l'ARAFER doit se prononcer par la voie d'un avis conforme qui, s'il est défavorable pour l'horaire de service envisagé, fait obstacle à la publication des nouveaux tarifs.

Par ailleurs, la directive 2012/34/UE implique que le gestionnaire de l'infrastructure puisse percevoir des redevances des utilisateurs de celle-ci et que les entreprises ferroviaires soient informées de la tarification dans les délais raisonnables avant les demandes de sillons et le début de l'horaire de service. Or, le droit actuel ne prévoit aucune procédure afin de lever les difficultés dans des délais ni aucune possibilité de reconduire les tarifs précédents ;

- par ailleurs, le régulateur est amené à se prononcer sur la base de critères insuffisamment objectifs pour apprécier la soutenabilité d'une tarification pour les entreprises ferroviaires, la directive 2012/34/UE restant silencieuse sur ce point ;
- enfin, l'articulation entre les différents sous-jacents à la trajectoire financière actée dans le contrat décennal entre l'État et SNCF Réseau (concours publics, volume des péages, consistance du réseau, productivité de SNCF Réseau) n'est pas suffisamment claire et ne permet pas de donner une prévisibilité et une robustesse suffisantes pour l'ensemble des acteurs concernés.

Dans ce contexte, il est envisagé de modifier les conditions dans lesquelles l'autorité de régulation rend un avis sur la fixation des redevances d'infrastructures liées à l'utilisation du réseau ferré national, ainsi que les critères qu'elle prend en compte et la portée de cet avis.

Un ensemble de solutions peuvent être envisagées pour cela, notamment :

- une première option pourrait consister à transformer l'avis conforme de l'ARAFER en avis simple. La compatibilité de cette solution avec la directive 2012/34/UE a été confirmée à plusieurs reprises par le Conseil d'État³⁶.
- une deuxième option pourrait consister dans un aménagement des critères, de la portée et des modalités d'exercice de l'avis conforme de manière à mieux répondre aux difficultés identifiées, en conformité avec le droit européen applicable ;

Par ailleurs, l'instauration de la pluriannualité des redevances d'infrastructure et des avis de l'ARAFER permettrait de donner plus de visibilité aux acteurs.

3. ANALYSE DES IMPACTS DES DISPOSITIONS ENVISAGÉES

Les dispositions envisagées conduiraient à modifier essentiellement le code des transports et notamment son article L. 2133-5.

³⁶ Lors de l'examen du décret n° 2016-1468 du 28 octobre 2016 relatif à l'accès aux installations de service reliées au réseau ferroviaire et aux services et aux prestations fournis par les exploitants d'installations de service, et du décret n° 2017-1325 du 7 septembre 2017 modifiant le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national perçues au profit de Réseau ferré de France et dans un avis relatif à la portée des dispositions de l'article L. 2133-5 du code des transports disposant que l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières émet un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, n°391801 du 11 octobre 2016.

En clarifiant le droit applicable, elles permettront de sécuriser l'établissement des redevances d'infrastructures liées à l'utilisation du réseau ferré national et, partant, de renforcer leur prévisibilité pour l'ensemble des acteurs – et notamment les entreprises ferroviaires. Elles doivent également permettre de garantir l'effectivité du contrat conclu entre l'État et le gestionnaire d'infrastructure en application de l'article L.2111-10 du code des transports.

