

2012-13

# L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs (SRV)

Outre les emplois directs et l'activité qu'il génère, le transport ferroviaire est un enjeu pour la France en termes d'accessibilité des territoires, de mobilité des personnes, mais aussi sur le plan social, environnemental et en tant que filière industrielle. Dans le cadre de la libéralisation progressive du ferroviaire engagée par l'Union européenne, le gouvernement a saisi le CESE sur l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs, en particulier sur le périmètre géographique, la propriété du matériel roulant, les relations contractuelles entre la région et l'exploitant, ainsi que sur la dimension sociale de ce processus.

## LES DIMENSIONS JURIDIQUE, ECONOMIQUE, ENVIRONNEMENTALE ET INSTITUTIONNELLE

Précédée d'une expérimentation, la régionalisation ferroviaire des années 2000 a permis un essor remarquable du transport express régional de voyageurs (TER). De 2002 à 2010, l'offre de TER a cru de 20 % et le trafic de 40 % en nombre de voyageurs, avec une stabilisation à partir de 2008. Autorités organisatrices des transports (AOT) ferroviaires régionaux de voyageurs, les régions ont passé avec la SNCF, qui jouit d'un monopole en vertu de la loi française, des conventions dont les échéances vont de 2012 à 2018. Les régions ont beaucoup investi pour développer les TER, y compris dans l'achat de matériels, et mis en place des tarifs attractifs, avec pour corollaire une part du coût des TER payée par les voyageurs de 28 % seulement en 2011 ; il en résulte des coûts croissants supportés surtout par le contribuable, plaçant le développement des TER sous contrainte financière.

Dans le cadre de la libéralisation européenne du ferroviaire, le fret international a été ouvert à la concurrence en 2003, le fret domestique en 2007, les services internationaux de voyageurs en 2010. Le règlement Obligations de service public (OSP) de 2009 prévoit l'obligation de rendre

possible, pour les autorités compétentes, une ouverture à la concurrence du transport ferroviaire régional de voyageurs d'ici décembre 2019, sans interdire de recourir à une attribution directe ou à une régie.

**800 000 voyageurs  
empruntent chaque jour les  
5 700 TER**

### Les TER assurent en 2011 :

- 15 % du transport ferroviaire en France
- plus de 18 % du chiffre d'affaires de l'EPIC SNCF

Si avantages et inconvénients de la concurrence en matière de transport ferroviaire sont discutés, un consensus existe sur le fait que la concurrence n'apportera par elle-même de solution, ni au mauvais état du réseau ferroviaire, ni à la complexité de la gouvernance du ferroviaire en France, ni au manque de moyens financiers des régions au regard de la demande sociétale de développement du ferroviaire. Le consensus porte aussi sur la place du ferroviaire dans le développement industriel et l'intérêt de développer cette filière.

Nombre d'acteurs s'accordent par ailleurs à reconnaître que, puisque l'ouverture doit intervenir, il faut s'y préparer : la Commission européenne élabore en effet pour la fin 2012 un 4ème « paquet ferroviaire ». L'ouverture à la concurrence du ferroviaire en Allemagne et au Royaume-Uni montre, malgré les spécificités de ces pays, que, progressive et maîtrisée, celle-ci peut s'accompagner d'un développement du transport ferroviaire régional de voyageurs. Celle du fret ferroviaire en France illustre à l'inverse les inconvénients d'une ouverture à la concurrence tardive et mal préparée.



### Jean-Marie Geveaux

Ancien député ;  
Président du conseil général de la Sarthe

Ses fonctions au CESE :  
Membre du groupe des personnalités qualifiées  
Membre de la section de l'aménagement durable des territoires

[Contacter le rapporteur :](#)

[jean-marie.geveaux@cg72.fr](mailto:jean-marie.geveaux@cg72.fr)  
02 43 54 70 24



### Thierry Lepaon

Chaudronnier ;  
Membre de la commission exécutive de la CGT

Ses fonctions au CESE :  
Président du groupe de la CGT  
Membre de la section du travail et de l'emploi

[Contacter le rapporteur :](#)

[lepaon@wanadoo.fr](mailto:lepaon@wanadoo.fr)  
06 80 40 12 00

## **PRÉVOIR DES MESURES D'ACCOMPAGNEMENT CONCOMITANTES**

---

1. Amplifier la rénovation du réseau, l'usage des technologies numériques et aller vers une visibilité pluriannuelle des péages ;
2. Parvenir à une meilleure transparence des comptes de la SNCF quant aux activités TER, notamment par ligne ;
3. Adopter les mesures juridiques, techniques et économiques, notamment législatives, préalables à l'expérimentation ;
4. Confier à la SNCF un rôle d'intégrateur pour la gestion des crises et la police ferroviaire, la police et la gendarmerie nationales étant nécessairement parties prenantes pour ce dernier aspect ;
5. Mettre à l'étude une nouvelle étape de décentralisation ferroviaire via un groupe de travail Etat/ARF.

## **ENGAGER UNE EXPÉRIMENTATION PROGRESSIVE ET ENCADRÉE**

---

6. Adapter dans la loi française le règlement OSP en donnant la possibilité aux régions de recourir d'ici 2019 aux trois options qu'il ouvre (exploitation en direct par une régie, attribution directe du contrat à un opérateur ou mise en concurrence par appel d'offres) ;
7. Initier l'expérimentation de la mise en concurrence des TER début 2015, après mise en place des textes juridiques et mesures d'accompagnement, en tenant compte d'une anticipation possible par le 4ème « paquet ferroviaire » en préparation de l'échéance de 2019 prévue par le règlement OSP ;
8. Fonder l'expérimentation sur un volontariat régional, l'Etat invitant à s'y engager, via un appel à projets, trois à six régions aux profils si possible diversifiés ;
9. Créer une structure ad hoc entre les parties concernées pour favoriser les échanges et appuyer les régions dans la préparation du cahier des charges des DSP et des appels d'offres ;
10. Organiser une évaluation en continu et ex post.

## **CONCILIER LIBRE ADMINISTRATION DES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES ET PRÉCAUTIONS DANS L'EXPÉRIMENTATION**

---

11. Reconnaître le droit à chaque AOT régionale de déterminer le périmètre de son appel d'offres mais ne pas intégrer l'Île-de-France dans l'expérimentation, en raison de ses particularités ;
12. Éviter une expérimentation de l'ouverture à la concurrence sur une région entière, délicate à gérer ;
13. Préférer un allotissement par groupe de lignes cohérent et équilibré de taille moyenne (1 à 3 millions de trains-km) ;
14. Privilégier un étalement dans le temps des appels d'offres et une durée des contrats de quatre ans au minimum, mais plus longue si l'opérateur doit fournir le matériel roulant.

## **METTRE EN PLACE LES MODALITÉS TECHNIQUES NÉCESSAIRES**

---

15. Transférer aux régions la propriété des matériels TER dans le cadre de l'allotissement avec une juste indemnisation pour la SNCF et favoriser la mise en place de structures publiques interrégionales pour permettre mutualisation des achats de matériels et interopérabilité ;
16. Promouvoir en matière de maintenance une position efficiente mais garantissant la sécurité, régions et SNCF établissant lors de l'appel d'offres, sous contrôle de l'ARAF et de l'EPSF, les possibilités de maintenance proposées par la SNCF, sans obliger les nouveaux opérateurs à les utiliser ;
17. Veiller à la cohérence globale de la distribution des titres de transport et de la tarification appliquées sur le réseau régional afin d'en simplifier la compréhension pour les voyageurs ;
18. Privilégier pour l'expérimentation l'allotissement et le la DSP.

## **ASSURER LA PRISE EN COMPTE D'OBJECTIFS MAJEURS**

---

19. Garantir dans l'expérimentation les critères du service public (continuité, mutabilité, égalité) et l'impératif de sécurité ;
20. Poursuivre le développement du transport ferroviaire, enjeu pour la compétitivité et l'accessibilité territoriales, la mobilité des personnes et la préservation de l'environnement ;
21. Développer la filière ferroviaire française en accroissant la R&D, conforter via Fer de France une vision collective de l'ensemble des acteurs français du ferroviaire et promouvoir l'émergence d'un « champion européen ».

# L'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs (SRV)

Outre les emplois directs et l'activité qu'il génère, le transport ferroviaire est un enjeu pour la France non seulement en termes d'accessibilité des territoires et de mobilité des personnes, mais aussi sur le plan social, environnemental et en tant que filière industrielle. Dans le cadre de la libéralisation progressive du secteur engagée par l'Union européenne, le gouvernement a saisi le CESE sur l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires régionaux de voyageurs, en particulier sur le périmètre géographique, la propriété du matériel roulant, les relations contractuelles entre la région et l'exploitant, ainsi que sur la dimension sociale de ce processus.

## LA DIMENSION SOCIALE D'UNE EXPERIMENTATION DE L'OUVERTURE A LA CONCURRENCE DU TRANSPORT REGIONAL DE VOYAGEURS

« Une introduction progressive et maîtrisée de la concurrence peut être pour le secteur ferroviaire une sorte d'aiguillon pour stimuler la compétitivité globale du rail, globale car nous sommes face à la route et à l'aérien ; globale signifie aussi que nous ne parlons pas seulement d'une compétitivité économique et financière, mais aussi opérationnelle, sociale et humaine ».

Guillaume Pépy, Président de la SNCF

De nombreuses réflexions et concertations ont été conduites depuis 2011 sur les conditions sociales de l'ouverture à la concurrence.

Différents scénarios d'évolution du cadre social ont été esquissés, posant la question de la convergence de la réglementation du travail des personnels de la SNCF et des autres entreprises et celle du devenir des personnels concernés :

- l'idée avancée d'un cadre social commun à tous les opérateurs apparaît comme un moyen de lutter contre les distorsions de concurrence, d'éviter les risques de dumping social et environnemental et de répondre aux exigences de sécurité ferroviaire.
- l'une des pistes pourrait être une harmonisation limitée aux normes fixant la durée et l'organisation du travail, voire à la formation professionnelle des conducteurs. Ce cadre social harmonisé comporterait un étage législatif, avec quelques dispositions peu importantes en volume, mais essentielles techniquement et politiquement ; un étage règlementaire sur le temps de travail, dans les limites imposées par la sécurité ferroviaire ; un étage conventionnel (branche et entreprise). La négociation sociale devrait donner toute sa place à la SNCF au sein du secteur ferroviaire et de son organisation patronale. Cependant, ce principe d'une négociation pour définir un cadre commun ne fait pas consensus, notamment au sein des fédérations de cheminots.
- la mise en concurrence pose également la question du devenir des contrats de travail en cas de changements d'opérateur. Des critères objectifs pour identifier les agents transférés sont nécessaires, d'autant plus que les personnels de la SNCF ne sont généralement pas affectés à une activité particulière. Les transferts devront s'accompagner du maintien de garanties liées au statut qu'il faudra préciser.

## 160 000 agents à la SNCF

- dont : 30 000 équivalents temps plein affectés au TER
- dont : 5 100 équivalents temps plein entièrement dédiés au TER



### Thierry Lepaon

Chaudronnier ;  
Membre de la commission exécutive de la CGT

Ses fonctions au CESE :  
Président du groupe de la CGT  
Membre de la section du travail et de l'emploi

#### Contactez le rapporteur :

lepaon@wanadoo.fr  
06 80 40 12 00



### Jean-Marie Geveaux

Ancien député ;  
Président du conseil général de la Sarthe

Ses fonctions au CESE :  
Membre du groupe des personnalités qualifiées  
Membre de la section de l'aménagement durable des territoires

#### Contactez le rapporteur :

jean-marie.geveaux@cg72.fr  
02 43 54 70 24

Le CESE adopte une approche résolument pragmatique, en refusant tout autant un statu quo juridique, sclérosant pour l'avenir du secteur ferroviaire, qu'une remise en cause du modèle social des cheminots au seul motif d'une ouverture à la concurrence dont le principe et le calendrier d'application n'ont pas encore été arrêtés. Dans cet esprit, il a pris le parti d'esquisser un chemin de réforme, c'est-à-dire un processus social réaliste et concerté qui permette d'avancer prudemment sur un dossier sensible compte tenu des enjeux majeurs qu'il soulève. Les deux volets - économique et social- de cet avis sont intimement liés et reposent in fine sur un équilibre d'ensemble.

Le CESE préconise à cet égard, comme cela avait été le cas avant la généralisation de la régionalisation ferroviaire, la mise en place d'une expérimentation de l'ouverture à la concurrence.

La décision d'ouvrir, même à titre expérimental, le transport de voyageurs à la concurrence est une décision politique, qu'il appartiendra au gouvernement, et à lui seul, de prendre. Notre assemblée propose une méthode et un calendrier, comme l'y invite la lettre de saisine du Premier ministre.

## SUR LA METHODE

La réussite de l'expérimentation d'une ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs ne peut se faire sans, ni contre l'opérateur historique et les salariés du secteur ferroviaire.

### 1. Donner la priorité à la négociation et au dialogue social

avec toutes les parties prenantes dès la phase préparatoire au travers d'une instance nationale chargée du pilotage de l'expérimentation et de son évaluation en continu.

### 2. Évaluer en continu les résultats des expérimentations régionales avant de mettre en place un cadre social harmonisé,

sans modifier les textes existants afin de garantir la réversibilité du dispositif, le cas échéant.

### 3. Donner à la SNCF les moyens d'affronter la concurrence dans des conditions équitables,

via l'assouplissement temporaire du recours à des agents contractuels, une prise en charge de la cotisation spécifique au régime de retraite par l'Etat et l'introduction de clauses sociales dans les marchés publics.

### 4. Fixer des « normes » législatives et réglementaires en amont de la négociation de branche,

pour préciser les garanties essentielles en matière de durée et d'organisation du travail et les conditions de reclassement interne et de transfert des personnels de la SNCF vers un nouvel opérateur.

### 5. Donner la priorité au reclassement interne en cas de pertes de marché,

en combinant obligation de reprise pour le délégataire et volontariat pour les salariés.

### 6. Rechercher un compromis historique autour d'un « paquet global »,

en liant la question sociale à celles de la gouvernance et de la dette.

## SUR LE CALENDRIER LEGISLATIF ET SOCIAL

L'expérimentation de l'ouverture à la concurrence doit s'inscrire dans un processus long, laissant aux régions volontaires le soin de définir son rythme et son étendue. Le calendrier pourrait être décomposé en six phases distinctes, s'étalant de 2013 à 2019, compte tenu des délais fixés par le règlement européen.

### 1. Mise en place du comité national de pilotage de l'expérimentation

### 2. Vote de la loi permettant l'expérimentation

### 3. Ouverture de la négociation de la convention de branche

### 4. Lancement des expérimentations régionales

### 5. Evaluation de l'expérimentation

### 6. Négociation d'un cadre social harmonisé en cas d'expérimentation réussie