

**Projet de loi
pour un nouveau pacte ferroviaire**

EXPOSÉ DES MOTIFS

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. A 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'Etat 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. A 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 modifiée 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. A 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. A 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'Etablissement 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.

Ministère de la transition écologique
et solidaire

Transports

**Projet de loi
pour un nouveau pacte ferroviaire**

Article 1^{er}

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 :

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 ;

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

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 :

1° Modifier l'organisation des services publics de transport ferroviaire de voyageurs et définir les compétences respectives des différentes personnes publiques en la matière ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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 ;

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

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 :

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 ;

2° Préciser les règles en matière de vente, d'information, d'assistance, de réacheminement et d'indemnisation des voyageurs ferroviaires ;

3° Déterminer le cadre d'exécution des prestations de services ferroviaires successifs par une ou plusieurs entreprises de transport ferroviaire ;

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 ;

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 ;

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

I. - L'article L. 2133-8 du code des transports est complété par un alinéa ainsi rédigé :

« Elle dispose d'un délai de deux mois à compter de la transmission d'un projet de texte pour rendre son avis. A titre exceptionnel, et sur demande du Premier ministre, ce délai est réduit à deux semaines. »

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.