

Position

Projet de loi sur la réforme ferroviaire
adoptée le 14 novembre 2013

L'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP), l'organisation professionnelle des Entreprises Ferroviaires (EF) en France, et depuis le début de l'année 2013, des Gestionnaires d'Infrastructure (GI) : Réseau Ferré de France et Eurotunnel, salue l'adoption, par le Conseil des ministres, du projet de loi portant réforme ferroviaire. Ce projet est en effet attendu par l'ensemble de la profession depuis plusieurs années. L'UTP a ainsi activement participé aux Assises du ferroviaire (notamment sur la gouvernance du système ferroviaire¹) et est active sur la proposition de 4^e paquet ferroviaire², actuellement discutée en première lecture par le Parlement européen.

L'UTP partage les objectifs ambitieux et nécessaires poursuivis par ce projet de loi pour une politique ferroviaire au service de la mobilité de nos concitoyens, de l'attractivité de nos territoires, de la compétitivité de notre économie, le tout dans une perspective de développement durable. Cette politique doit œuvrer pour la modernisation du système ferroviaire: l'intégration industrielle, le rétablissement des équilibres économiques et financiers, ainsi que la garantie d'un accès transparent et non discriminatoire au réseau. Elle relève que le texte contient des avancées tangibles en vue d'un système ferroviaire cohérent, ouvert au pluralisme, et d'un réseau plus performant: notamment avec la création d'un Gestionnaire d'Infrastructure Unifié (GIU). Elle constate également la volonté de l'État d'être un État stratège et pilote, chargé de réorganiser et d'assurer la pérennité et le développement du système ferroviaire.

Sur les aspects sociaux, l'UTP accueille avec satisfaction la création d'une véritable branche du secteur ferroviaire, notamment par la mise en place d'un cadre social commun, dont l'élaboration est largement confiée aux partenaires sociaux, donnant ainsi une place prépondérante au dialogue social de branche.

L'UTP attend que la dimension « système » insuffle **une véritable politique de développement ferroviaire dont toutes les EF ont besoin pour concrétiser le report modal**. Cette approche devrait s'ouvrir à tous les acteurs du transport ferroviaire, y compris les EF autres que l'opérateur historique, qui sont tout autant parties prenantes du système et riches de leur culture ferroviaire. L'État et les Régions, en qualité d'Autorités Organisatrices de Transport, ont aussi des points de vue à faire valoir dans la gestion du système ferroviaire.

La réforme souhaitée par toutes les entreprises ferroviaires, tout en s'inscrivant pleinement dans la dynamique européenne et le développement durable, doit permettre d'offrir des services, voyageurs et fret, innovants, créateurs de richesses sur le réseau pour contribuer à la compétitivité économique des territoires et des entreprises.

Avant les discussions parlementaires qui devraient se tenir au cours du 1^{er} semestre 2014, l'UTP souhaite d'ores et déjà apporter les remarques suivantes sur le projet de loi portant réforme ferroviaire.

Un État fort, pilote et stratège

L'UTP salue le rôle de l'État garant d'une politique ferroviaire répondant aux attentes de la Nation, de l'organisation du système ferroviaire, de sa cohérence et de son bon fonctionnement.

1. Cf. Position UTP « Quelques principes pour l'organisation de la gouvernance du système ferroviaire: les recommandations des Entreprises Ferroviaires », 10 mai 2012.

2. Cf. Position UTP « Recommandations de l'UTP sur le futur quatrième paquet ferroviaire », septembre 2012.

Ce rôle de stratège répond d'ailleurs à ce qui est prévu dans la directive 2012/34/UE du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique, ci-après appelée directive « Refonte » du premier paquet ferroviaire. Celle-ci prévoit que les États membres doivent adopter une **stratégie indicative de développement de l'infrastructure ferroviaire**, sur cinq ans minimum, visant à répondre aux futurs besoins de mobilité en termes d'entretien, de renouvellement et de développement de l'infrastructure et reposant sur un financement durable du système ferroviaire³.

L'UTP relève, par ailleurs, qu'il est prévu que l'État conclue un contrat pluriannuel d'une durée de dix ans (actualisé tous les trois ans) avec chacune des entités du groupe public ferroviaire. Ce dispositif devrait permettre de définir les obligations de chacune des parties et les objectifs concrets à atteindre. À l'instar du contrat liant l'État et SNCF Réseau, le contenu des deux autres contrats mériterait cependant d'être précisé dans le projet de loi.

L'UTP s'interroge, enfin, sur l'articulation et la distinction des rôles que l'État français doit jouer en matière ferroviaire, plus particulièrement la distinction impérative et claire entre les trois rôles d'État stratège, d'autorité organisatrice des Trains d'Équilibre du Territoire (TET) et d'actionnaire de la SNCF. Des garanties devront être mises en place à cet effet.

Pour une définition plus précise des missions dévolues à l'EPIC de tête du groupe public ferroviaire

L'EPIC de tête a pour vocation de définir la stratégie du groupe en conformité avec les orientations définies par l'État stratège.

Il est toutefois relevé que les missions de l'EPIC de tête ne sont pas précisément définies et que certaines revêtent un aspect opérationnel très prononcé ; il reviendra aux décrets d'application de la loi de préciser ses missions. Comme le relève l'Autorité de la concurrence dans son avis du 4 octobre 2013, les missions dévolues à l'EPIC de tête n'ont pas seulement des impacts internes au groupe public ferroviaire ; certaines de ses missions peuvent avoir

un impact sur les autres EF. Il est dès lors important que la logique d'intégration industrielle se combine avec la logique d'équité concurrentielle dans l'accès au réseau ferré national. L'UTP demande donc que les missions de l'EPIC de tête du groupe public ferroviaire soient précisées et que ce dernier n'assume, vis-à-vis des EF n'appartenant pas au groupe public ferroviaire, ni missions opérationnelles ni production de règles opposables à ces EF.

Sur la sûreté, le projet de loi prévoit à l'article L2251-1-1 du code des transports que la SUGE puisse réaliser des missions au profit de toutes les EF, à leur demande et dans un cadre formalisé.

L'UTP considère qu'en matière de transports publics urbains et interurbains la sûreté relève du seul pouvoir régalién de l'État. En complément de l'intervention des forces de Police Nationale, dont notamment le Service National de Police Ferroviaire (SNPF) et de Gendarmerie qui doivent assurer la sûreté ferroviaire, les EF autres que la SNCF demandent la capacité d'opter pour les formes de sécurisation qui leur conviennent le mieux en fonction de leur activité.

La SNCF, eu égard aux caractéristiques des emprises ferroviaires ainsi qu'à l'histoire et aux compétences de la SUGE, souligne l'intérêt de disposer d'un corps dédié à la sûreté ferroviaire et de le confier au futur groupe ferroviaire. Dans ce cadre, les entreprises ferroviaires demandent que ce corps agisse en strict respect des règles de non-discrimination entre opérateurs.

Des propositions pour assurer un financement pérenne du secteur

Les EF attendent de l'État, l'édiction de principes de financement clairs et responsabilisants pour l'avenir du rail.

L'UTP observe que l'État, également actionnaire du système ferroviaire, propose une démarche ambitieuse sur les gains de productivité pour assainir

³. Article 8§1 de la directive « refonte » précitée.

l'économie du transport ferroviaire, assurer un financement pérenne du secteur et renforcer la compétitivité du mode ferroviaire. Ce défi est en effet primordial compte tenu des besoins de régénération du réseau, y compris sur les lignes capillaires pour développer le fret et organiser sa coexistence avec le développement du trafic voyageurs. Encore faut-il que ces gains de productivité soient réalistes pour l'ensemble des acteurs ferroviaires.

Les EF tiennent à rappeler que, si la couverture du coût complet du réseau est effectivement indispensable pour juguler la dérive de la dette du GI, cette couverture ne saurait en aucun cas être assurée par les seuls péages, lesquels figurent déjà parmi les plus élevés d'Europe. Elles souhaitent alerter sur la question de la soutenabilité des péages pour les principaux clients du GI. Cette question est particulièrement vive pour les entreprises de fret, dont l'engagement national pour le fret s'achève en 2015, sans signaux clairs et précis pour la suite. **L'UTP manifeste en particulier sa préoccupation pour la compétitivité et l'avenir du transport ferroviaire de fret au vu de l'annulation par l'État de l'aide de 135 millions d'euros qu'il s'était engagé à apporter à RFF au titre des péages fret en 2013.**

Il convient donc que la couverture des coûts complets s'opère dans un équilibre pertinent, contrôlé par l'ARAF, entre péages à la charge des EF, des AO et de l'État.

La constitution d'un gestionnaire du réseau unifié est saluée par la profession

En continuité de sa position exprimée en mai 2012, l'UTP soutient la création d'un GIU. Cette unicité de gestion du réseau répond en effet aux enjeux de clarification, de transparence et d'efficacité du système ferroviaire. Elle permet également d'œuvrer pour un système ferroviaire global, ouvert à la diversité et à des initiatives territoriales et portuaires fret, telles que la création et le développement des Opérateurs

Fret de Proximité (OFP), de nature à remettre le fret dans une perspective de développement.

Le projet de loi doit garantir, pour l'exercice des fonctions essentielles au sens du droit communautaire, l'indépendance effective du GIU et son impartialité. Les mesures d'organisation interne prises pour prévenir les risques de pratiques discriminatoires devraient faire l'objet d'un avis conforme de l'ARAF.

L'UTP relève que l'obligation pour le GIU d'instaurer un plan d'entreprise contrôlé par l'ARAF, comme le prévoit la directive « refonte » précitée⁴, pourrait être utile dès à présent à tous les acteurs. Ce plan d'entreprise a notamment pour objet d'assurer une utilisation, une mise à disposition et un développement optimaux et efficaces de l'infrastructure, dans le respect de l'équilibre financier. Il doit prévoir les moyens nécessaires pour réaliser ces objectifs. Il doit par ailleurs être, en partie, concerté avec les parties prenantes.

Cours fret et gares de voyageurs

L'UTP considère que les installations terminales de fret, incluant les installations associées de service (distribution de gas-oil...) doivent être détenues par le GIU, afin d'éviter des divergences de vue inévitables quand l'opérateur historique en est affectataire. Il est utile de rappeler que la loi ORTF⁵ de 2009 demandait, sous six mois, la remise d'un rapport du Gouvernement au Parlement relatif aux modalités et à l'impact d'un transfert au GI des gares de fret⁶, dans le but de rendre ce transfert effectif avant le 31 décembre 2010.

Concernant les gares de voyageurs, l'UTP réaffirme sa position de mai 2012 selon laquelle la gouvernance des gares, les règles régissant leur propriété

4. Articles 8§3 et 56§4 du Recast de la directive « refonte » précitée.

5. Article 6 de 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.

6. « (...) y compris les voies de débord, les entrepôts et les cours de marchandises ».

et leur gestion, leurs personnels, ainsi que les règles opérationnelles d'accès pour les EF et les voyageurs sont des questions essentielles qui doivent être traitées dans l'équité et la transparence, en situation ordinaire et en situation perturbée. La question du statut de Gares & Connexions devra donc être examinée, avec une anticipation suffisante, avant l'ouverture effective à la concurrence des transports domestiques de voyageurs à l'horizon 2019.

Une ARAF professionnalisée qui mériterait d'être davantage renforcée

L'UTP, depuis sa création, est très attachée à un régulateur sectoriel fort, disposant des attributions et moyens nécessaires pour prévenir, traiter avec diligence les plaintes avérées dans un court délai et sanctionner, le cas échéant, les discriminations dans l'accès au réseau ferroviaire. Cette exigence est en effet indispensable dans la perspective de l'achèvement de l'ouverture à la concurrence à l'horizon 2019. La prééminence d'un régulateur fort est nécessaire pour évaluer et contrôler l'application des grands objectifs de partage des capacités et de tarification.

L'UTP est ainsi satisfaite que le collège de l'ARAF se professionnalise et souligne que cette dernière doit disposer de toutes les expertises et compétences nécessaires dans tous les domaines requis, eu égard au rôle déterminant qu'elle aura à jouer dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs.

Elle relève que l'introduction d'un rapporteur, distinct du collège et chargé de l'instruction des litiges, est conforme à la séparation de principe des fonctions de l'instruction et du jugement, et permettra de renforcer la sécurité juridique des décisions de l'ARAF. Elle propose que cette fonction soit confiée à un magistrat comme c'est le cas pour les autres Autorités Administratives Indépendantes.

Comme elle le soulignait déjà dans sa position de mai 2012, l'UTP estime que le régulateur doit tout particulièrement disposer de compétences élargies pour contrôler notamment la performance du gestionnaire du réseau et approuver chaque année les programmes d'investissements prévus sur le réseau.

Elle souhaiterait donc que ses missions soient confortées sur ce point et que l'ARAF puisse émettre un avis conforme sur les péages, comme prévu actuellement.

L'UTP propose que la directive «refonte» fasse l'objet d'une transposition complète. Il convient de réaffirmer les **pouvoirs du régulateur en matière de cabotage**⁷ ou d'audits⁸ notamment, en étroite coopération avec l'organisme de sécurité national et avec les autres organismes de contrôle européens⁹.

L'Établissement Public de Sécurité Ferroviaire (EPSF) doit disposer également de toutes les expertises et compétences nécessaires dans son champ de responsabilités. Il doit en effet, d'une part, pouvoir agir avec diligence et impartialité au service de l'ensemble des EF qui partagent toutes l'objectif de sécurité du réseau ferroviaire, d'autre part, contribuer à la construction d'un réseau ferroviaire européen interopérable, en lien avec l'agence ferroviaire européenne (ERA - European Railway Agency) et les différentes agences nationales des pays de l'Union. Les éventuelles missions de sécurité confiées à l'EPIC de tête doivent se limiter à une contribution à l'amélioration du système ferroviaire fondée sur l'expérience historique et la dimension du groupe public, en respect des règles de non-discrimination entre opérateurs et sans pouvoir de décision opposable aux EF.

Les aspects sociaux du projet de loi

L'UTP constate que le projet de loi prévoit les conditions juridiques nécessaires à la mise en place du cadre social du secteur ferroviaire de marchandises et de voyageurs. Ce projet est une étape importante dans la mise en place progressive de ce secteur sur le plan social.

Ces conditions se traduisent notamment par :

- l'intégration de l'ensemble des salariés du secteur dans le droit commun des conventions collectives, quelle que soit leur situation juridique ou leur entreprise de rattachement ;

7. Article 11§2 de la directive « refonte » précitée.

8. Article 56§12 de la directive « refonte » précitée.

9. Articles 56§4 et 57 de la directive « refonte » précitée.

- l'abrogation de l'article 1^{er} de la loi de 1940, rendant ainsi applicable à tous les salariés du secteur des conditions de travail et d'organisation reposant sur le même fondement juridique;
- la mise en place d'un décret socle en matière d'organisation du travail garantissant «un haut niveau de sécurité des circulations et la continuité du service» et assurant «la protection de la santé et de la sécurité des travailleurs».

Tout en rappelant son attachement fort à la sécurité ferroviaire pour les voyageurs et les salariés, eu égard à la diversité des EF, l'UTP insiste toutefois sur le fait que le contenu de ce décret socle doit laisser toute sa place au dialogue social, principalement de branche. L'UTP souhaite donc que l'intervention réglementaire de l'État via ce décret socle s'en tienne strictement aux aspects garantissant la sécurité ferroviaire et la continuité du service sur le réseau ferré national.

L'UTP constate avec satisfaction qu'en prévoyant la mise en œuvre d'une convention collective de branche applicable à tous les salariés des entreprises du secteur ferroviaire, le projet de loi fait effectivement toute sa place au dialogue social et à la négociation collective auxquels l'UTP est particulièrement attachée :

- l'UTP est satisfaite de l'article du projet de loi précisant le champ d'application de la convention collective;
- il en est de même de la mise en place d'une commission mixte paritaire et des modalités de détermination des organisations syndicales représentatives dans la branche.

Le projet de loi reconnaît ainsi la dimension essentielle du dialogue social dans le dispositif, s'appuyant sur la maturité des partenaires sociaux qui ont déjà réalisé cinq années de négociations de branche pour le secteur du fret ferroviaire et signé cinq accords de branche. L'Autorité de la Concurrence a noté dans son avis que la capacité des nouveaux entrants à

développer de nouvelles organisations du travail a été un facteur de leur développement et, ce, sans remettre en cause les exigences de sécurité.

À ce titre, l'UTP souhaite que la convention collective de branche, prenne en compte les spécificités opérationnelles et économiques des différents métiers du ferroviaire ainsi que la diversité des EF en termes d'histoire et de taille.

En outre, l'UTP souhaite faire des observations relatives à certains articles du projet de loi :

1. L'article L2101-3 créé par le projet de loi indique : «Art. L. 2101-3. - Par dérogation aux dispositions des articles L. 2233-1 et L. 2233-3 du code du travail, pour les personnels de la SNCF, de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités régis par un statut particulier, une convention de branche ou un accord professionnel ou interprofessionnel ayant fait l'objet d'un arrêté d'extension ou d'élargissement peut compléter les dispositions statutaires ou en déterminer les modalités d'application dans les limites fixées par le statut particulier.»

L'UTP considère que cette rédaction peut prêter à interprétation. En effet, une convention collective ne vient pas, en principe, compléter des dispositions statutaires, lesquelles ne constituent pas des limites pour une convention collective. L'articulation entre la convention collective de branche et les dispositions statutaires semble donc particulière dans cette rédaction.

2. L'UTP s'interroge sur les raisons qui motivent l'exception insérée à l'article L1321-3 du code des transports, conduisant à retirer au secteur ferroviaire des possibilités de déroger par accord de branche ou d'entreprise à cinq dispositions¹⁰ alors que les

10. 1- L'aménagement et à la répartition des horaires de travail à l'intérieur de la semaine,
2- Les conditions de recours aux astreintes,
3- Les modalités de récupération des heures de travail perdues,
4- La période de référence sur laquelle est calculée la durée maximale hebdomadaire moyenne de travail et sont décomptées les heures supplémentaires, dans la limite de quatre mois,
5- L'amplitude de la journée de travail et les coupures.

mêmes métiers relevant d'autres secteurs du transport y sont autorisés (route, logistique route, fluvial, restauration ferroviaire...). Alors que le projet de loi fait toute sa place à la négociation de branche, cette différence de traitement par rapport à d'autres secteurs est mal comprise par l'UTP.

3. L'article L1321-3-1 du code des transports du projet de loi prévoit que les accords d'entreprise ne pourront déroger à la convention collective ou à un accord de branche en matière d'organisation du travail.

Sur ce point, des adhérents de l'UTP souhaitent que la possibilité de déroger à la convention collective et aux accords de branche soit laissée à l'appréciation des partenaires sociaux lors des négociations de branche. Jusqu'à présent, l'ensemble des accords de branche signés par l'UTP (fret ferroviaire, transport urbain) et ses partenaires sociaux prévoient que leurs dispositions s'imposent aux entreprises. L'UTP insiste donc pour que ce point reste un élément de la négociation, dans l'esprit qui anime le projet de loi de faire toute sa place au dialogue social, pour affirmer plus encore la confiance donnée aux partenaires sociaux de la branche.

Des garanties de « non-discrimination » nécessaires pour l'ensemble des acteurs du système ferroviaire

Les EF sont favorables au principe de la création d'un **Haut comité du ferroviaire**, ce qui devrait permettre de mieux associer tous les acteurs ferroviaires aux choix stratégiques ferroviaires de demain et devrait assurer une meilleure transparence et efficacité du système ferroviaire.

Pour autant, l'UTP considère que ce Haut comité doit être une instance de conseil auprès de l'État pour l'élaboration, le suivi et l'évaluation de la stratégie ferroviaire nationale, et non pas une instance de gestion opérationnelle ou de médiation. L'UTP relève que la composition exacte de ce Haut comité n'est pas précisée à ce stade. En outre, la création de cette instance n'est pas suffisante pour remédier aux dysfonctionnements opérationnels constatés par les entreprises ferroviaires, tant sur l'accès que sur l'utilisation du réseau ferroviaire. Le

développement du transport ferroviaire nécessite, en effet, d'améliorer de manière sensible la qualité du service rendu par le GI à ses clients : les EF.

Dans cet esprit, l'UTP propose **l'officialisation, dans la loi, d'un comité de suivi opérationnel** entre toutes les EF utilisatrices du réseau et le GIU, dans le respect de l'indépendance de sa gestion. Pour assurer une gestion opérationnelle efficace, réactive et non-discriminatoire du réseau, il est en effet indispensable d'associer les EF dans une structure de coopération avec le GIU pour faire émerger des solutions et des compromis aux éventuels dysfonctionnements, tant sur l'accès que sur l'utilisation du réseau ferroviaire. L'expérience acquise au sein de l'UTP démontre que cette coopération entre les EF et le GI est déjà à l'œuvre et peut fonctionner.

L'UTP relève que le projet de loi prévoit l'élaboration d'une « **charte de réseau** ». L'UTP s'est déjà engagée dans des travaux avec Réseau Ferré de France. Cette charte n'est qu'un premier pas vers la nécessaire stabilisation des règles fondamentales régissant l'accès au réseau et son fonctionnement entre acteurs du système ferroviaire, d'une part, et vers une meilleure concertation opérationnelle, d'autre part.

L'UTP est attachée, conformément aux règles européennes¹¹, à un accès non discriminatoire et impartial au réseau ferroviaire. Elle y veillera particulièrement **lors de la préparation de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs intra-national qui pourrait intervenir pour les TER et TET, dans le cadre de délégations de service public, à l'image de ce qui se pratique en matière de transports urbains et interurbains**. Cela implique, outre des règles et des contrôles appropriés, une amélioration de la qualité du service rendu par le réseau aux EF et une mobilisation impérative et durable des ressources correspondantes.

L'UTP demande, enfin, à être consultée sur les futurs projets de décrets pris en application de la loi.

¹¹. Article 12 de la directive « refonte » précitée.

L'UTP

L'Union des Transports Publics et ferroviaires (UTP) est **l'organisation professionnelle regroupant les entreprises de transport public, les entreprises ferroviaires (fret et voyageurs) et les gestionnaires d'infrastructure en France.**

Elle représente la profession et défend les intérêts collectifs de ses adhérents auprès des institutions françaises et européennes.

L'UTP représente près de 160 entreprises de transport urbain réparties sur le territoire français.

Certaines sont liées à des groupes de transport comme Car Postal, Keolis, Groupe RATP, SNCF Proximités, Vectalia France, Transdev. D'autres sont indépendantes et peuvent, à ce titre, adhérer à l'association AGIR.

Depuis 2006, l'UTP fédère les entreprises ferroviaires et les accompagne vers l'ouverture du marché du transport de voyageurs. Il s'agit notamment d'Euro Cargo Rail, Europorte, Eurostar International, Keolis, Groupe RATP, SNCF, Thello, Transdev, VFLI.

Depuis janvier 2013, l'UTP accueille également des gestionnaires d'infrastructure (Eurotunnel, RFF) et incarne l'unité de la branche ferroviaire.

Contacts

Valérie Beaudouin - Département Législation et Affaires Européennes
vbeaudouin@utp.fr Tél. : +33 (0)1 48 74 73 06

Dominique Fèvre - Département Valorisation et Communication
dfevre@utp.fr Tél. : +33 (0)1 48 74 73 70

UTP
17, rue d'Anjou – 75008 Paris

Tél. : +33 (0)1 48 74 63 51
Fax : +33 (0)1 40 16 11 72

www.utp.fr