

Décrets, arrêtés, circulaires

TEXTES GÉNÉRAUX

MINISTÈRE DE LA TRANSITION ÉCOLOGIQUE ET SOLIDAIRE

TRANSPORTS

Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs

NOR : TRAT1827624P

Monsieur le Président de la République,

En engageant à l'automne 2017 les assises de la mobilité, le Gouvernement a souhaité mener une transformation profonde de la politique des transports en France, afin de garantir les meilleures conditions de mobilité pour tous les Français et dans tous les territoires. Cette nouvelle politique des transports privilégiera les mobilités propres et partagées et fera du transport ferroviaire la colonne vertébrale de l'offre de transports. Pour mener à bien cette nouvelle politique, il revient au Gouvernement d'engager une réforme globale du système ferroviaire, avec l'objectif d'assurer un meilleur service public au meilleur coût pour la collectivité. C'est à ce titre que le Gouvernement a annoncé la mise en place d'un nouveau pacte ferroviaire, avec quatre objectifs :

- faire évoluer la SNCF vers une organisation plus efficace et plus unifiée tout en maintenant le caractère public du groupe ;
- mettre en place un nouveau cadre pour l'emploi des salariés du ferroviaire ;
- améliorer la performance de la SNCF, notamment à travers un nouveau projet stratégique d'entreprise ;
- réussir l'ouverture des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence.

Cette transformation repose à la fois sur une réforme conduite par l'Etat qui assurera les investissements nécessaires à la fiabilité du réseau et au développement du transport ferroviaire et donnera le cadre légal au nouveau pacte ferroviaire, et sur une réforme conduite par la SNCF, qui améliorera sa performance.

La loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire a prévu le cadre nécessaire à la mise en place de ce pacte et à la réforme du système ferroviaire.

Par ailleurs, elle comporte un certain nombre d'articles d'habilitation à légiférer par ordonnance permettant au Gouvernement de compléter les mesures nécessaires concernant l'évolution de l'organisation de la SNCF, les conditions d'emploi au sein de la SNCF et les modalités de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires de voyageurs.

C'est sur ce dernier volet que porte la présente ordonnance. Elle a ainsi pour objet de compléter les dispositions prévues par la loi du 27 juin 2018 en ce qui concerne le renforcement de l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures (1°), le régime juridique applicable aux services publics de transport ferroviaire de voyageurs (2°) et les mesures d'adaptation du système ferroviaire et de mise en cohérence des textes en lien avec le nouveau contexte concurrentiel (3°).

1° Le renforcement de l'indépendance des gestionnaires d'infrastructures :

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 doit être transposée en droit national au plus tard le 25 décembre 2018.

La loi du 27 juin 2018 a transposé les dispositions de la directive liées à l'extension du droit d'accès à l'infrastructure ferroviaire pour l'exploitation par les entreprises ferroviaires de services de transport ferroviaire de voyageurs ainsi que certaines dispositions relatives à l'indépendance de SNCF Réseau au sein du groupe SNCF.

Le titre I^{er} de l'ordonnance, en application de l'article 11 de cette loi, vient achever cette transposition en ce qui concerne, à titre principal, les mesures visant à renforcer les garanties d'indépendance des gestionnaires de l'infrastructure ferroviaire :

- indépendance opérationnelle des fonctions de gestion de l'infrastructure, notamment des fonctions essentielles ;

- mesures de transparence financière ;
- prévention des situations de conflit d'intérêts et des risques de comportement discriminatoire, notamment par l'interdiction de cumul de certaines fonctions ;
- pouvoirs de contrôle accrus du régulateur sectoriel, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières.

L'**article 1^{er}** transpose ainsi les dispositions de la directive applicables à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure ainsi que les mesures renforcées visant spécifiquement ceux appartenant à une entreprise dite « verticalement intégrée ».

Enfin, l'article reprend les dérogations aux différentes mesures de sauvegarde de l'indépendance des gestionnaires d'infrastructure qui sont admises dans certains cas spécifiques par le droit européen.

2° L'encadrement du régime des services publics de transport ferroviaire de voyageurs :

La loi du 27 juin 2018 a prévu l'ouverture à la concurrence progressive des services publics de transport ferroviaire de voyageurs conformément au règlement (UE) 2016/2338 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016 modifiant le règlement (CE) n° 1370/2007 (dit « règlement OSP ») en ce qui concerne l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer.

Le titre II de l'ordonnance vient compléter et préciser le régime de passation et d'exécution des contrats relatifs à ces services ainsi que le sort des biens affectés à l'exploitation de ces services, en application de l'article 22 de la loi du 27 juin 2018.

a) Les règles de passation et d'exécution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs :

La législation française en vigueur soumet partiellement l'attribution et l'exécution des concessions de service public ferroviaires attribuées par voie de mise en concurrence au régime général des concessions. Elle n'encadre cependant pas les marchés publics de service public ferroviaires, ceux-ci étant soumis aux seules dispositions du règlement OSP.

L'**article 2** complète ce régime juridique en créant un cadre juridique uniforme pour l'ensemble des contrats de services publics ferroviaires attribués par les autorités organisatrices. Il rend ainsi largement applicable à ces contrats, indépendamment de leur qualification juridique, le régime concessif et, pour les collectivités territoriales, celui des délégations de service public. Par ailleurs, l'article maintient, sous certaines conditions, la propriété de l'opérateur sur les biens affectés simultanément, dès l'origine, à des services librement organisés et à des services conventionnés. A titre accessoire, l'ordonnance clarifie et sécurise l'application du règlement OSP en définissant en droit national les documents exposant la politique en matière de transport public que chaque catégorie d'autorité organisatrice doit prendre en compte pour la définition des obligations de service public propres aux différents contrats.

b) Le devenir des biens affectés aux services publics ferroviaires :

L'**article 3** précise le sort des biens affectés actuellement par SNCF Mobilités aux services publics dans le cadre des conventions en cours avec les autorités organisatrices, en complétant et précisant l'article 21 de la loi du 27 juin 2018, qui prévoit les modalités de transfert, à la demande des autorités organisatrices, des matériels roulants et des ateliers de maintenance. D'une part, l'article précise les modalités de transfert des matériels roulants (devenir des biens affectés à plusieurs services, transmission des éléments pour garantir le niveau de sécurité requis, transfert d'un stock de pièces détachées et des équipements embarqués nécessaires à l'exploitation, cession de la qualité de partie au contrat avec le constructeur) et des ateliers de maintenance (définition d'un atelier de maintenance et de l'utilisation « majoritaire »). D'autre part, l'article prévoit la possibilité de transfert, à la demande des autorités organisatrices et sous certaines conditions, des autres biens nécessaires à la continuité et à la sécurité de l'exploitation ferroviaire.

3° Les mesures transversales d'adaptation de l'organisation du système ferroviaire et de mise en cohérence avec l'ouverture à la concurrence des services :

a) Gestion de certaines gares :

Aujourd'hui, au sein de SNCF Mobilités, certaines prestations relevant du gestionnaire des gares sont réalisées par les personnels des entreprises ferroviaires présentes en gares (notamment pour les activités TER et Transilien lorsque leur trafic y est majoritaire). Ce modèle de « transporteur-intégrateur » offre un intérêt certain en termes d'efficacité, permettant une optimisation des moyens et des coûts entre prestations relevant de l'entreprise ferroviaire et du gestionnaire des gares.

Dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs, l'**article 4**, en application de l'article 28 de la loi du 27 juin 2018, préserve ce modèle pour les gares régionales dont le trafic est majoritairement conventionné et définit en conséquence un dispositif permettant aux autorités organisatrices de transport d'inclure, à leur demande, dans le périmètre des contrats de service public relatifs à l'exploitation des services ferroviaires « tout ou partie des prestations de gestion ou d'exploitation des gares ».

b) Distribution des titres de transport :

L'**article 5**, en application de l'article 28 de la loi du 27 juin 2018, encadre certaines modalités de distribution des titres de transport ferroviaire. D'une part, il favorise la distribution des titres des services en correspondance avec des services publics en posant le principe selon lequel les autorités organisatrices doivent garantir l'accès des entreprises ferroviaires, des opérateurs de vente de voyages et des autres autorités organisatrices à la distribution des titres de transport ferroviaire qu'elles organisent. D'autre part, l'ordonnance renvoie au contrat de

service public le soin de clarifier la répartition des rôles entre autorité organisatrice et opérateurs de services publics en matière de distribution.

c) Les règles de mise en cohérence :

L'article 6, en application des articles 22, 28 et 34 de la loi du 27 juin 2018, contient enfin un certain nombre de dispositions destinées à mettre en cohérence les différentes dispositions législatives existantes, notamment le code des transports, avec le nouveau cadre concurrentiel et les évolutions prévues par la loi du 27 juin 2018.

Tel est l'objet de la présente ordonnance que nous avons l'honneur de soumettre à votre approbation.

Veillez agréer, Monsieur le Président, l'assurance de notre profond respect.