



***CHRONIQUE DE TROIS ANS
DE COMBATS DES
DÉPUTÉS SOCIALISTES***

**POUR UN AUTRE
PACTE FERROVIAIRE**

**PAR CHRISTOPHE BOUILLON, LE 09.04.2018
ET VALÉRIE RABAULT, BORIS VALLAUD**

CHRONIQUE DE TROIS ANS DE COMBATS DES DÉPUTÉS SOCIALISTES : POUR UN AUTRE PACTE FERROVIAIRE PAR CHRISTOPHE BOUILLON, LE 09.04.2018

Le 09 avril 2018, Christophe Bouillon défendait, face au projet du Gouvernement, un autre pacte ferroviaire.

Nous ne sommes pas sur la même ligne, ni sur les grandes lignes, ni sur les petites lignes, que le Gouvernement et sa majorité. Nous contestons le texte et, sans doute, le contexte, ainsi que, bien évidemment, le prétexte. Nous avons des divergences.

D'abord, nous ne sommes pas du tout d'accord sur la méthode. En septembre 2017, nous étions pour la plupart rassemblés au palais Brongniart pour le lancement des assises de la mobilité, cette initiative qui devait nous offrir une vision sur les mobilités. Le gouvernement annonçait une grande loi d'orientation sur les mobilités, qui aurait été une occasion, pour nous tous, de nous investir pleinement à écrire l'avenir pour les Français et pour les territoires sur la question essentielle des déplacements quotidiens. La priorité devait être donnée aux transports du quotidien et à l'effort à réaliser en matière de travaux sur le réseau existant, pour sa régénération. Était créé en outre un Conseil d'orientation des infrastructures, chargé de produire les éléments nécessaires à la préparation d'une grande loi de programmation sur les infrastructures, qui définirait les priorités dans les domaines ferroviaire et routier. Enfin, un rapport était confié à M. Spinetta sur l'avenir de la SNCF, notamment en ce qui concerne son organisation. Toutes ces annonces semblaient aussi utiles que cohérentes à chacun d'entre nous et nous incitaient à nous investir dans ce débat.

Et puis, sans que nous puissions comprendre pourquoi, tout à coup, au mois de février dernier, le gouvernement a mis cette belle architecture à l'envers, en commençant par aborder le thème des mobilités par ce qui devait rester un outil : cette réforme du système ferroviaire français. Ce faisant, le gouvernement nous a privés d'une vision et d'une cohérence, c'est-à-dire du moyen d'articuler ses propositions avec des enjeux aussi essentiels que l'intermodalité, le report modal et la présence sur chacun des territoires d'un moyen de transport adapté.

S'agissant de la méthode, je regrette également le choix des ordonnances. Souvent, le prétexte de leur mise en œuvre repose sur l'argument du temps. Or le gouvernement a la maîtrise de l'agenda de l'Assemblée nationale : il avait donc la possibilité, à l'issue même des assises de la mobilité, d'inscrire la réforme ferroviaire à l'ordre du jour du Parlement.

Je le souligne parce que la méthode qui a consisté à nous mettre dans l'ignorance de plusieurs dispositions est source d'inquiétude et d'interprétation. Il ne faut pas s'étonner ensuite qu'on puisse mettre sur la table la question de l'avenir des petites lignes, voire la menace de la privatisation. C'est précisément parce que nous ne connaissions pas l'ensemble des éléments que ces questions sont apparues en plein jour. J'insiste d'autant plus qu'il ne faut pas considérer l'Assemblée nationale comme le lieu où on endort les députés. Le fait de ne révéler qu'en commission des amendements importants nous empêche d'exercer notre rôle de parlementaires en nous privant de notre droit de formuler des propositions.

Je le répète : découvrir en commission des amendements aussi importants nous empêche d'exercer notre travail de parlementaires.

Nos divergences portent aussi sur la lecture de l'ouverture à la concurrence. Sur ce sujet, on nous a dit une chose et son contraire. J'ai notamment entendu que rien n'avait été fait jusqu'ici, et en même temps que tout avait été décidé auparavant.

La vérité c'est que l'ouverture à la concurrence vient de loin : des années 90, puisque c'est la fameuse directive 91/440/CE qui a ouvert la perspective d'un système ferroviaire unique. L'ouverture devait se faire progressivement, par étapes : d'abord avec le fret international, puis avec le fret national, ensuite avec le transport international de passagers, avant que soit posée la question de l'ouverture à la concurrence du transport national de passagers. Elle devait passer par l'adoption de paquets ferroviaires successifs – si nous en sommes au quatrième, c'est bien qu'il y a eu trois autres auparavant.

À chaque fois, ces paquets ont entraîné, pour nos assemblées, la nécessité de modifier un certain nombre de dispositions législatives issues de la fameuse LOTI – loi d'orientation des transports intérieurs – de 1982. Il y a d'abord eu la loi de 1997 portant création de RFF – Réseau ferré de France. Il y a eu ensuite, dans les années 2000, d'autres textes qui ont conduit à la création de l'Établissement public de sécurité ferroviaire et du régulateur, l'ARAF – l'Autorité de régulation des activités ferroviaires. En 2009, la loi ORTF, relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, a apporté de nouvelles modifications. Enfin, la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire était censée adapter notre système ferroviaire aux exigences européennes – on ne l'a pas assez dit, ou alors on l'a mal dit. Dans le rapport qu'ils avaient rédigé à l'époque, nos collègues Bertrand Pancher et Gilles Savary écrivaient noir sur blanc que cette réforme ferroviaire était sans doute l'un des textes les plus

importants portant sur le système ferroviaire depuis 1937. Il y a donc bien eu, au cours des dernières années, un texte important qui préparait l'ouverture à la couverture.

Lorsque nous appelons au statu quo, certains prétendent que rien n'aurait été fait avant. Or la loi de 2014 prouve bien que l'on a fait des choses. D'ailleurs, certains ne défendent plus aujourd'hui les mêmes positions qu'à l'époque. Ainsi, le Premier ministre avait voté contre la réforme ferroviaire majeure de 2014, de même que le ministre de l'économie et des finances. Pourtant, ce texte correspondait à notre vision du service public dans le secteur ferroviaire.

S'il y a un sujet sur lequel la législature précédente a laissé sa patte, c'est bien la négociation du quatrième paquet ferroviaire. Cette négociation n'a pas commencé en août 2014 mais un peu après le vote par notre assemblée de la loi portant réforme ferroviaire. Dans ce cadre, la France a défendu sa conception de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire en soutenant le règlement OSP – obligations de service public –, qui correspond à la philosophie de notre pays en la matière : celle de la délégation de service public. Nous connaissons bien ce mécanisme car, dans nos agglomérations, dans nos communautés de communes, partout où existent des autorités organisatrices de transports, c'est ce système de délégation de service public qui permet à l'autorité de fixer les conditions du contrat de service public grâce auquel les habitants de ces territoires peuvent bénéficier d'un service public de transport, ce cadre n'empêchant évidemment pas les autorités qui le souhaitent de privilégier le régime de la régie. C'est donc cette philosophie qui a été adoptée en 2016 à l'échelle européenne, à travers le règlement OSP, et qui devrait continuer à nous inspirer aujourd'hui.

Nos divergences portent également sur l'avenir du statut des cheminots. Le quatrième paquet ferroviaire n'impose aucunement l'extinction de ce statut, car il est écrit noir sur blanc que les dispositions relatives au personnel relèvent des législations nationales. Le statut des cheminots, c'est plus qu'un symbole : ce sont des droits accrochés à des conditions particulières de travail. Comme vous le savez, ces conditions sont aussi liées au niveau de sécurité que nous attendons du service ferroviaire dans notre pays, à propos duquel il ne faut rien négliger, et qui nécessite des sujétions particulières, des horaires décalés et une présence continue du personnel. Ainsi, nombre de cheminots exercent leur métier dans des conditions qui n'ont certes plus rien à voir avec celles du siècle dernier mais qui restent difficiles et appellent bien évidemment toute notre attention. Je le répète, aucune disposition du quatrième paquet ferroviaire n'imposait l'extinction du statut des cheminots.

Par ailleurs, la fameuse loi du 4 août 2014 prévoit un contrat social et le lancement d'une convention collective à l'échelle de la branche ferroviaire qui permettra de rediscuter de l'organisation du travail, de la formation professionnelle, de la maintenance et d'un certain nombre de sujets essentiels. Bien sûr, les cheminots ne sont pas hostiles au fait d'améliorer les conditions de travail et de chercher des gains de productivité – personne ne dira le contraire –, mais tout cela peut parfaitement se faire

sans toucher à leur statut. Preuve en est l'avancée à grands pas de la convention collective de la branche ferroviaire.

S'agissant du statut, on nous oppose souvent le même argument : à partir du moment où d'autres opérateurs ferroviaires utiliseront le réseau français, il faudrait traiter tout le monde de façon équitable. Cet argument est un peu spécieux, voire dangereux. Pourquoi ? Parce que d'autres cas de figure peuvent être envisagés. Par exemple, il existe des hôpitaux publics et des cliniques privées, qui sont en concurrence ; les personnels de l'hôpital public bénéficient d'un statut particulier, et pourtant, personne n'aurait l'idée d'aligner, au nom du principe d'équité, les situations des personnels de ces deux types d'établissements. Compte tenu du principe de la garantie de l'emploi, des conditions particulières de travail, mais aussi des difficultés de recrutement que connaît parfois la SNCF, notamment dans la région Île-de-France, il est important de maintenir ce statut coûte que coûte, d'éviter son extinction que ne demandent ni l'Europe ni celles et ceux qui veulent disposer d'un réseau performant et robuste.

Nous ne sommes pas non plus d'accord sur la question de la dette. Là-dessus, beaucoup de choses ont été dites.

En 1997, au moment de la création de RFF, la dette s'élevait à 20,9 milliards d'euros : c'était de la dette du pays, qui résultait de la constitution de ce réseau permettant d'irriguer l'ensemble du territoire national sans oublier aucune région. Entre 1997 et 2001, la progression de la dette a été, somme toute, raisonnable : autour de 2 %. Après une première augmentation liée à la première phase de construction de la ligne à grande vitesse Est européenne, le Gouvernement a décidé en 2009, à l'issue du Grenelle de l'environnement et un peu avant le lancement, en 2011, des assises du ferroviaire, de réaliser quatre LGV en même temps : le prolongement de la ligne Est européenne ; la ligne Sud Europe Atlantique jusqu'à Bordeaux ; la ligne Bretagne-Pays de la Loire ; le contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier. Cette décision de 2009 a entraîné une augmentation conséquente de la dette. L'État a engagé la construction de 700 kilomètres de nouvelles voies en laissant l'ardoise à la SNCF. Le choix de privilégier pendant des années le « tout TGV » a entraîné une augmentation importante de la dette de la SNCF, au point qu'elle atteigne le montant actuel de près de 47 milliards d'euros.

En matière de dette, là encore, il faut revenir à ce qui a été décidé en août 2014 dans la loi portant réforme ferroviaire. D'abord, il a été décidé d'appliquer ce que l'on a appelé la « règle d'or », comme un moyen d'endiguer cette fameuse dette qui n'arrêtait pas de gonfler et qui pèse comme un fardeau sur la SNCF. Il s'agissait de faire en sorte que SNCF Réseau ne s'engage pas sur de nouveaux investissements sans en avoir les moyens, selon un principe que l'on pourrait résumer par la formule : « qui décide paie ». Lorsque l'État prend des décisions, comme il l'a fait en matière de création de grandes lignes, il doit en assumer les conséquences financières. Par ailleurs, ont été instaurés des contrats de performance entre l'État et les différents EPIC – établissements publics à caractère industriel et commercial –, notamment SNCF Réseau, prévoyant une

trajectoire budgétaire et des efforts en termes de productivité.

Il a été demandé au Gouvernement, en 2014, de remettre dans un délai de deux ans, c'est-à-dire en 2016, un rapport sur la question de la dette. Selon ce rapport – c'était écrit noir sur blanc –, si la règle d'or et la trajectoire budgétaire devaient être respectées, si les efforts de productivité devaient être tenus, la dette de la SNCF serait maîtrisable, mais il faudrait réexaminer la situation trois ans plus tard, lors du rendez-vous prévu dans le contrat de performance, pour répondre à cette question importante.

SNCF Réseau consacre maintenant près de 1,5 milliard d'euros en frais financiers pour le service de la dette. Cet argent affecté à la dette, c'est autant qui n'est pas consacré à l'entretien ou à la régénération du réseau existant. Dès lors que l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire a été décidée en Allemagne en 1994, l'État allemand a décidé à deux reprises de reprendre la dette de la Deutsche Bahn. Cet exemple doit nous inspirer aujourd'hui en France.

Nous ne sommes pas non plus d'accord sur la question des investissements. Nous pouvons tous constater sur nos territoires, soit par notre expérience d'usager, soit par les témoignages de nos concitoyens ou des cheminots eux-mêmes, que les trains ralentissent et sont de plus en plus souvent en retard sur les plus de 5 000 kilomètres de voies que compte notre pays. C'est tout simplement le vieillissement des voies, des appareils de voie et des rames – en somme, la vétusté du réseau – qui est en cause. Ce constat n'est pas nouveau, il a déjà été fait en 2005 à la suite du travail réalisé par l'École polytechnique fédérale de Lausanne, sous la direction du Pr Robert Rivier. La nécessité d'allouer des moyens importants à l'entretien, à la régénération et à la maintenance du réseau a été confirmée en 2012.

Il faut admettre qu'un processus de rattrapage avait été engagé avec le grand plan de modernisation du réseau, qui a permis d'injecter 10 milliards d'euros pour répondre à cette exigence. Mais, en 2014, le président de SNCF Réseau, Jacques Rapoport, disait lui-même, lors d'une audition au Sénat, que la situation était dramatique et que le niveau de sous-investissement pourrait devenir dangereux. Malheureusement, cette prédiction s'est confirmée ces derniers temps, avec les dramatiques pannes à répétition à la gare Montparnasse ou à la gare Saint-Lazare. Certains paliers techniques ne correspondent plus les uns aux autres. Il y a là un vrai travail à réaliser.

Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si, dans le contrat de performance conclu en 2017 entre l'État et SNCF Réseau, 46 milliards d'euros d'investissements étaient prévues sur dix ans, c'est-à-dire entre 2017 et 2026.

Enfin, nous ne sommes pas d'accord sur l'avenir du groupe public ferroviaire. Rien, je le répète, dans le quatrième paquet ferroviaire, n'indique qu'il faille transformer le groupe, tel qu'il a été conçu en 2014 – c'est-à-dire sous forme de trois EPIC –, en société anonyme. Certes, l'arrêt rendu sur La Poste par la Cour de justice de l'Union européenne

qui, s'intéressant aux aides d'État, a examiné cette situation a essayé de pousser la France à changer un peu son fusil d'épaule. Cela dit, le modèle intégré de la Deutsche Bahn, qui semble être celui qui a la préférence du Gouvernement, n'est pas non plus sans s'attirer certaines remarques de la part de l'Europe.

Je voudrais insister sur deux points, qui nourrissent nos inquiétudes.

La première de ces inquiétudes tient à ce que, quand on a transformé des établissements publics en sociétés anonymes, ce fut souvent l'amorce d'une privatisation – on le voit aujourd'hui avec ADP et avec la Française des jeux, et on l'a vu précédemment avec GDF et EDF. Cette menace est évidemment présente. On peut certes nous dire – et nous faire voter – qu'il s'agit d'une société anonyme à capitaux publics incessibles, mais l'histoire nous enseigne que les déclarations et ce qui est voté peuvent très vite, au fil du temps, s'évanouir, s'évaporer et, pour ainsi dire, passer à la trappe. Cela nourrit chez nous de très fortes inquiétudes.

Une autre importante question sous-jacente, tient à ce qu'on ne peut comparer la téléphonie avec le rail. En effet, le réseau actuel constitue ce que les économistes et les spécialistes appellent un « monopole naturel ». Ce réseau de lignes de chemin de fer qui innervent notre pays et relie, d'un bout à l'autre, tous nos espaces a été construit par les Français, par l'effort de tous : c'est ce que je serais tenté d'appeler la « bonne dette » de la SNCF. Ce réseau est notre patrimoine. Or, en transformant l'EPIC SNCF Réseau en société anonyme, le gouvernement ne le sanctuarise pas : il met ce qui est pour nous un patrimoine essentiel à la merci de prédateurs privés, à la merci d'une forme de privatisation qui, si elle n'est peut-être pas envisagée aujourd'hui, n'en est pas moins possible demain. Il importe donc de maintenir, coûte que coûte, le réseau et le rail sous forme d'établissement public, c'est-à-dire comme faisant partie de notre patrimoine. C'est du reste conforme à ce que pense aujourd'hui l'Europe : la séparation entre le gestionnaire d'infrastructures et les opérateurs conduit évidemment à considérer le gestionnaire d'infrastructures, à savoir SNCF Réseau, comme une sorte d'émanation publique, un dépassement de l'État par lui-même, qu'il importe de conserver.

De nombreuses lignes nous séparent donc du gouvernement. Comme un train peut en cacher un autre, cette réforme peut en cacher une autre. On devine, à travers la question du statut, que ce qui se passe est malheureusement guidé moins par un souci d'amélioration du service et du système ferroviaires que par un symbole et un totem. Nous sommes nombreux à penser que ce qui est important pour répondre à la fois aux usagers et aux Français, c'est de s'attaquer aux vrais problèmes qui sont sur la table et auxquels il nous appartient collectivement de répondre.

Dans ce domaine il aurait fallu un peu moins d'idéologie. J'entends de nombreux propos sur la concurrence. Un peu partout, chacun cite ses exemples, oubliant parfois certaines des données qui sont pourtant sur la table.

Le Boston Consulting Group, que beaucoup ici connaissent sans doute et qui n'est pas franchement un think tank ou un cabinet de gauche, s'est amusé à évaluer les performances dans vingt-quatre pays européens, qui ont été passés au tamis d'un indicateur créé de toutes pièces pour vérifier la performance des différentes sociétés de ces pays : en 2012, la France se classait au deuxième rang – il est vrai qu'en 2015, elle se situait au quatrième puis, en 2017, au septième.

Voici le point intéressant clairement souligné dans ce rapport du BCG : ce qui fait la différence dans les performances, ce n'est pas tant le degré d'ouverture à la concurrence, ni même l'organisation du travail, mais l'investissement public.

Ce qui fait massivement la différence, d'un bout à l'autre des vingt-quatre situations comparées à l'échelle de l'Europe, c'est le niveau d'investissement. Si nous regardons tous avec des yeux de Chimène la situation de la Deutsche Bahn, c'est non seulement parce qu'en Allemagne, l'État a repris la dette, mais aussi parce que l'investissement public y est également beaucoup plus élevé que celui que nous avons consenti jusqu'à présent, y compris dans les années précédentes.

Un certain nombre de questions sont donc sur la table. On cite l'Allemagne comme un modèle qui a plutôt réussi. En même temps, chacun peut constater qu'en Angleterre, cela n'a pas été franchement le cas. On cite, çà et là, des sondages. Ainsi, les Anglais, sondés récemment sur leur appréciation de leur système ferroviaire, sont 78 % à vouloir revenir vers un système public.

Dans ce domaine, il convient d'être à la fois pragmatique et raisonnable quand on compare des situations entre elles, pour éviter de tomber dans la caricature.

Puisque l'échéance qui nous est fixée pour l'ouverture à la concurrence est décembre de cette année, et puisque nous avons sur la table l'ensemble des données nécessaires, nous avons le temps pour réussir une réforme qui réponde à notre exigence de concevoir un grand service public, avec pour objectif premier le service rendu que nous devons aux usagers et aux Français. Entre le statu quo et le chamboule-tout, il y a place pour une réforme qui nous garantisse de pouvoir compter encore, demain, en France, sur un grand service public ferroviaire. C'est tout ce qu'attendent aujourd'hui les usagers et les Français.