



Avis sur le rapport 4-1 de l'Exécutif régional
Desserte ferroviaire du lot Bourgogne Ouest nivernais (BON)
Attribution de la Concession de Service Public

Rapporteur : Michel Bleuze

Synthèse du rapport de l'Exécutif régional

Lors de sa séance des 26 et 27 janvier 2022, l'Assemblée régionale a validé la démarche de mise en concurrence des services de transports ferroviaires et a arrêté les grandes lignes et le phasage de la démarche "Rail 2026" portant ouverture à la concurrence du service public ferroviaire régional de transport de voyageurs. Le Conseil régional a, par la délibération n°23AP60 en date des 29 et 30 juin 2023, décidé de mettre en œuvre une procédure de publicité et de mise en concurrence pour attribuer une concession de service public en vue d'assurer l'exploitation du lot Bourgogne Ouest Nivernais.

Le réseau ferroviaire de ce lot correspond à un volume d'offres de 3,5 millions de tkm par an, ce qui représente environ 20% de l'offre régionale totale. À cela s'ajoutent environ 0,3 million de tkm produit pour répondre aux besoins de la Région Auvergne-Rhône-Alpes (ligne Nevers - Paray - Lyon) soit un total de 3,8 millions de tkm annuels. En 2022, le trafic annuel dans la région Bourgogne-Franche-Comté a atteint 146 millions de voyageurs-kilomètres sur le territoire du lot BON, soit environ 12% du trafic régional. Le réseau BON comprend les huit lignes ferroviaires suivantes : Dijon - Etang - Nevers ; Nevers - Paray-le-Monial - Lyon ; Dijon - Chalon - Mâcon ; Cosne-sur-Loire - Nevers ; Nevers - Moulins ; Chalon - Montchanin ; Montchanin - Paray-le-Monial ; Montchanin - Etang. A cela vient s'ajouter les trois lignes routières suivantes : Autun - Etang ; Digoin - Lozanne ; Paray - Moulins-sur-Allier.

Deux candidatures ont été réceptionnées avant la date limite de réception rappelée ci-dessus : SNCF VOYAGEURS et RATP DEV RAIL. Seul un candidat : SNCF VOYAGEURS a remis une offre initiale.

À l'issue de l'analyse de chaque critère (Critère 1 - Maîtrise de l'exploitation et de la maintenance : proposition satisfaisante ; Critère 2 - Valeur économique et financière de l'offre : proposition satisfaisante ; Critère 3 - Maîtrise du déploiement : proposition satisfaisante ; Critère 4 - Maîtrise des services aux voyageurs : proposition satisfaisante ; Critère 5 - RSE : proposition satisfaisante), et, en l'état de la teneur de l'offre initiale et de l'offre finale du candidat SNCF VOYAGEURS admis aux négociations, dont il résulte qu'elles ne sont ni irrégulières, ni appropriées ; de leur analyse détaillée ; de la phase de négociation ; et par application des critères présentés ci-dessus, la meilleure offre au regard de l'avantage économique global pour la Région est celle de SNCF VOYAGEURS.

L'offre de ce candidat est équilibrée sur l'ensemble des critères et ses points forts sont détaillés dans les rapports d'analyse des offres. La note obtenue en offre finale est de 80/100.

Avis du CESER

Le CESER joue un rôle clé dans les débats sur les politiques publiques de mobilités, en offrant un éclairage indépendant et des recommandations en phase avec la société. À travers ses avis réguliers sur l'ouverture à la concurrence du TER dans le cadre de la démarche "Rail 2026 - Rail 2027", il affirme son engagement à accompagner la Région dans la transition des mobilités.

Avec les informations dont il dispose, le CESER, en tant qu'organe consultatif, souhaite une nouvelle fois donner son avis sur l'ouverture à la concurrence du TER en Bourgogne-Franche-Comté et sur l'attribution du lot Bourgogne Ouest Nivernais (dit lot BON).

Au regard des éléments actuellement disponibles, le CESER restera particulièrement vigilant quant à la mise en œuvre effective de cette délégation de service public (DSP) confiée à SNCF Voyageurs, dont l'entrée en vigueur est prévue pour le service annuel 2027.

Cette DSP, qui s'inscrit dans l'ambition d'un véritable "choc de l'offre", appelle une attention renforcée sur plusieurs points clés :

- L'humain : comme il l'a déjà souligné dans ses précédents avis, le CESER accorde une attention particulière aux conditions dans lesquelles le personnel sera géré par le futur concessionnaire SNCF Voyageurs, notamment au regard des ambitions du "choc de l'offre", qui prévoit une augmentation significative de l'amplitude et de la fréquence des trains : +34% de volume

kilomètres-trains supplémentaire, une baisse significative du forfait de charge passant de 21 €/train-km en 2024 à 18 €/train-km environ avec la nouvelle offre. Le développement du ferroviaire en Bourgogne-Franche-Comté constitue une stratégie pertinente face aux enjeux actuels, notamment en matière de décarbonation et de valorisation du maillage existant. Toutefois, cette ambition n'a de sens que si elle s'accompagne d'un strict respect des objectifs de qualité de service, ainsi que d'une réelle prise en compte des exigences de responsabilité sociétale (RSE), pondérées à hauteur de 5% par le concédant, la Région BFC. Ces choix ne doivent pas être évalués sous l'angle exclusif de leur rentabilité à court ou moyen terme, mais bien comme des orientations structurelles durables, visant à éviter les dysfonctionnements susceptibles d'altérer la qualité du service. Si l'intensification de l'offre ferroviaire représente un progrès indéniable, elle ne doit en aucun cas compromettre la qualité du service et la sécurité des usagers. Le CESER réaffirme ainsi que le progrès sociétal ne peut se concevoir qu'en protégeant le progrès social, tout en bonifiant les enjeux environnementaux.

- Lisibilité de l'offre : le CESER salue l'ambition de proposer une offre de transport plus lisible et accessible pour les usagers. Il souligne toutefois la nécessité de porter une attention particulière à la cohérence des horaires, notamment durant les périodes de vacances scolaires, ainsi qu'à la prise en compte des besoins spécifiques des usagers dont les rythmes de travail s'écartent des horaires classiques de bureau, comme ceux travaillant en équipes alternées (2x8, 3x8...). Par ailleurs, le CESER recommande que ce "choc de l'offre" fasse l'objet d'une communication claire et ciblée auprès des partenaires locaux potentiellement concernés par les évolutions d'amplitude ou de fréquence, notamment les EPCI et les entreprises. Une diffusion efficace de l'information est essentielle pour assurer la visibilité de cette transformation et en garantir l'appropriation par les acteurs du territoire. Enfin, il serait pertinent que la Région mobilise à l'avenir les canaux habituels, tels que le comité des partenaires, ainsi que d'autres dispositifs, afin d'associer en amont les acteurs de la mobilité à l'identification des besoins liés aux futures offres.
- Matériel roulant : le CESER souligne une nouvelle fois l'importance stratégique du matériel roulant et des installations de maintenance, et des enjeux de fiabilité qui en découlent, en particulier à un moment où certains équipements arrivent en fin de vie. Cette situation met en évidence un décalage entre la vulnérabilité du parc existant et les ambitions affichées, tant en matière de moyens que d'objectifs. Le CESER s'interroge dès lors sur les risques de surcoûts liés à l'entretien de ces matériels vieillissants, ainsi que sur la capacité à anticiper ces dépenses. De manière plus générale, tout comme il est essentiel de transférer les actifs de SNCF Voyageurs vers la Région pour les mettre à disposition du futur concessionnaire, il apparaît tout aussi crucial d'anticiper et de rendre public dès à présent une estimation chiffrée, à minima, du volume nécessaire des futurs achats de matériel, afin de répondre efficacement aux besoins à venir dans les délais impartis.
- Effets induits sur les coûts : des préoccupations sont soulevées concernant les charges administratives et celles liées au droit au contrôle permanent. Il est important de s'assurer que ces ajustements ne se traduisent pas par des frais supplémentaires pour les usagers ou la collectivité.
- Coopération territoriale : le CESER relève la volonté de la Région d'engager des discussions avec les Régions voisines pour la mise en place de synergies potentielles afin de garantir la continuité de service et une stabilité de l'offre. Il a été constaté que la politique tarifaire mise en œuvre en Bourgogne-Franche-Comté et en Auvergne-Rhône-Alpes encourage les usagers réguliers à optimiser eux-mêmes leurs dépenses. Cette approche marque une évolution croissante d'autonomie des usagers dans le choix des offres tarifaires.

Vote du CESER : adopté à la majorité - 12 contre, 2 abstentions.

Déclarations

Cédric Journeau, au nom de la FNAUT

La FNAUT BFC accueille favorablement l'attribution au groupe SNCF du lot BON car l'entreprise connaît déjà l'ensemble des lignes.

D'autre part, les décisions contractuelles actent une augmentation de l'offre de 34% sur l'ensemble des lignes du lot avec une prévision d'augmentation de l'amplitude horaire et une accentuation des circulations le week-end. Sur ce dernier point, cette décision fait suite à des demandes récurrentes des usagers car les besoins de mobilité sont de plus en plus prégnants les week-ends, en particulier avec le tourisme et les loisirs. La FNAUT sera attentive à la mise en œuvre des cadencements attendus sur la plupart des lignes. Ce qui facilitera l'usage du TER en offrant aux citoyens moins de contraintes.

À noter, toutefois, le découpage surprenant mais antérieur avec l'intégration de la liaison omnibus entre Dijon-Chalon et Mâcon. De même, ce rapport entérine le passage au tout routier entre Autun et Étang et pose la question de l'avenir de la ligne Paray Moulins avec un transport partiel par le car.

Par ailleurs, pour chaque année du contrat, il est défini un objectif de croissance de fréquentation. Ce qui est un choix stratégique important mais pour lequel il conviendra rapidement de se poser la question des capacités du matériel. À date, un certain nombre de TER seront à remplacer d'ici la fin du contrat. La Région doit profiter de cette convergence et devra anticiper, dès maintenant, l'augmentation des capacités des TER avec l'acquisition de nouveaux matériels. Cette position semble la plus à même de répondre aux besoins car la réservation obligatoire sur les TER ne sera jamais la solution.

La FNAUT BFC votera l'avis.

Marc Noegelen, au nom de la CFDT

Madame la Présidente, Monsieur le Vice-Président,
Mesdames les conseillères, Messieurs les conseillers,

Sur l'attribution de la première délégation de service public ferroviaire ouverte à la concurrence en Bourgogne-Franche-Comté, et concernant plus précisément la desserte du lot Bourgogne Ouest Nivernais, la CFDT tient à exprimer sa position.

Nous rappelons que notre organisation syndicale a toujours été opposée de façon générale à une logique de mise en marché des services publics ferroviaires qui, sous couvert de performance et de compétitivité, fragiliserait les fondements mêmes du service, et, en particulier, la sécurité des personnes et des biens.

L'offre retenue dans le cadre de cette délégation de service public prévoit certes une amélioration notable pour les usagers : hausse de l'offre de trains, meilleure lisibilité des horaires, développement d'une desserte plus fine du territoire.

Cela constitue, à bien des égards, un progrès.

Mais nous affirmons avec force que ce progrès ne saurait être socialement régressif.

Le progrès ne peut se faire au détriment de la qualité de travail et des conditions d'exercice du métier des agents qui seront amenés à mettre en œuvre l'offre en question.

Or, la réponse à l'appel d'offres de SNCF Voyageurs se fera par l'intermédiaire d'une SD, comprendre par là une société dédiée qui sera sur le plan du droit une filiale de SNCF Voyageurs.

Quelle est la subtilité derrière ce terme de Société Dédiée ?

Ce glissement organisationnel et juridique permettra de transférer les salariés de l'actuel SA SNCF Voyageurs évoluant pour le compte de la BU TER vers... une filiale de la SA SNCF Voyageurs.

Qui dit nouvelle société dit, dans les mois suivants, le transfert des agents, de nouvelles élections professionnelles pour désigner des représentants du personnel qui seront amenés à négocier un nouvel accord sur l'organisation du temps de Travail.

Il va de soi, que ce dernier sera moins disant que l'accord en vigueur fait de nombreuses années de négociations réalisées par les représentants du personnel CFDT entre autres.

SNCF Voyageurs et la Région semblent très confiants sur leurs hypothèses, annonçant je cite :

"184 jours effectifs de conduite par an pour les personnels roulants en progression de près de 10% par rapport à la situation actuelle",

alors même que la société n'est pas encore créée et l'accord sur le temps de travail de facto non négocié.

À l'annonce de ces chiffres, la délégation CFDT s'étonne que des annonces sur le nombre de jours de conduite envisagé soient faites sans connaissance du futur accord d'entreprise relatif au temps de travail où la CFDT prendra toute sa place.

Elle sera, sur ce point, vigilante à ce que la création d'une société dédiée ne soit pas le prétexte à un dumping social interne dommageable à la fois pour le personnel mais aussi pour la sécurité des passagers.

Car cet effet d'annonce reste particulièrement préoccupant sur le fond.

Si nous parlons aujourd'hui d'offre augmentée, il faudra aussi parler de charge physique et mentale accrue, de risques accrus pour la sécurité, et de vigilance affaiblie au poste de conduite. Un conducteur fatigué est un conducteur moins réactif, plus exposé à l'erreur.

La sécurité des voyageurs ne peut être la variable d'ajustement d'une politique d'optimisation économique.

Le "choc de l'offre" annoncé ne doit pas se transformer en choc social pour les cheminots.

Il est impératif que la Région, en tant qu'autorité organisatrice, prenne pleinement la mesure de ses responsabilités, en exigeant de son délégataire un haut niveau d'exigence en matière sociale, de qualité et de santé au travail. Cela suppose un contrôle rigoureux et régulier, notamment sur les volets RSE et sécurité, qui ne peuvent être réduits à des éléments secondaires du cahier des charges.

"Pour la délégation CFDT, ce qui constitue un progrès sociétal ne peut jamais se faire au détriment du progrès social."

Cette ouverture à la concurrence, que nous contestons sur le fond, ne doit en aucun cas déboucher sur une logique d'optimisation au rabais ni sur une fragilisation de celles et ceux qui, 7 jours / 7 et 24h/24h, y compris les jours fériés, assurent la sécurité et la qualité du service public ferroviaire.

Enfin et pour terminer, la délégation CFDT s'est étonnée qu'un certain nombre de documents n'aient pu lui être présentés en commission Mobilités-Énergie-Numérique, au motif qu'à ce stade, les documents relatifs à l'appel d'offres, et notamment la réponse de SNCF Voyageurs, étaient confidentiels.

Drôle d'exercice que voilà pour des conseillers CESER que de devoir donner un avis pour éclairer la chose publique sans en avoir tous les éléments !

Il nous eut pourtant été agréable d'apporter toute la lumière à nos élus qui devront se prononcer demain sur ce dossier inédit, en analysant le sujet sur l'intégralité du fond plutôt que sur la base d'éléments succincts et synthétiques.

À l'heure où les CESER sont remis en cause jusque dans leur utilité, et où le rapport 4-2 concernant l'ouverture à la concurrence du lot PLM va être présenté, nous adressons un message fort pour qu'à l'avenir les moyens dus au CESER pour exécuter correctement son travail lui soient donnés.

La CFDT compte sur la Région pour exiger du délégataire que l'ensemble de nos remarques soient prises en compte dans l'intérêt d'un service public de qualité.

Nous voterons pour l'avis présenté.

Merci de votre attention.

Guy Zima, au nom de la CGT

Nous l'avions dit en juin 2023 quand la nouvelle stratégie de la Région nous fut dévoilée, l'ouverture à la concurrence n'est ni utile, ni nécessaire, ni obligatoire à date, pas plus qu'elle ne l'était en janvier 2022 pour le plan rail 2026 devenu 2027.

Les risques ont été pointés tant pour les usagers, le service assuré et les personnels qui assurent ce service.

Je veux aussi rappeler que les propositions des organisations syndicales, notamment la CGT, ne sont pas catégorielles, comme d'aucun voudrait les y réduire, mais visent globalement un meilleur service possible pour l'utilisateur, assuré par une entreprise publique intégrée dont c'est la raison d'être.

Les organisations de la production, la sectorisation des moyens matériels et humains issus des choix de cette attribution sont contraires à un fonctionnement harmonieux possible par la mutualisation. Cette présentation d'un rapport de 10 pages, nous conforte dans notre analyse qu'il sera difficile à minima de tenir les objectifs de qualité de service, de ponctualité avec ces contraintes, ces cloisonnements et cette inadéquation de moyens. Le manque d'éléments d'appréciation objectifs et ce rapport excessivement positif oublie certains risques ou coûts et cela interroge.

Effectivement certains pourraient se satisfaire de voir plus de km/train et de voir le coût unitaire de production abaissé. Mais ne pas se poser la question de comment nous mettrait en grande responsabilité et malheureusement ce comment est, sinon complètement occulté, à tout le moins bien caché.

La productivité, sous diverses formes avec l'humain est principalement la solution trouvée et partiellement avouée notamment pour ce qui concerne le nombre de journées de travail des conducteurs. À défaut d'autres aveux explicites, nous subodorons que la présence humaine dans les trains et dans les gares sera à nouveau mise à mal dans ce 1^{er} lot ouvert à la concurrence.

Nous rappelons que les attentes des usagers ne sont pas celles-ci, ni celle de la dématérialisation de la vente car le service public doit rester accessible à toutes et tous en tout lieu.

Pour accélérer ces pressions sur les salariés et leurs conditions de travail, l'attribution se ferait à SNCF Voyageurs mais via une filiale dédiée sans que l'on sache si c'est un choix de l'attributaire ou du délégataire (ou conjoint).

Cela est loin d'être neutre car cela permet à l'attributaire de revoir complètement les conditions d'utilisation des personnels permettant ainsi de tenir cette productivité par l'accroissement des charges de travail des agents transférés dans cette entité nouvellement créée. Si les règles actuelles existent c'est que l'expérience, plus que centenaire, a démontré, par exemple, que les temps de repos sont parties intégrantes de la sécurité ferroviaire, des personnels et des circulations, au bénéfice des usagers. Les remises en cause qui vont suivre seront contraires à cet objectif partagé dans sa théorie mais que les actes remettent en cause.

Ce choix fait d'utilisation d'une filiale impose des transferts de personnels identiques à ceux qui auraient lieu si un autre opérateur avait été attributaire. Je rappelle que cette procédure peut aller jusqu'au licenciement et que si la Région délégataire ne fait pas la loi, ses choix ne sont pas neutres et sans conséquences sociales qu'elle devra assumer. Nous mesurerons le cas échéant à l'échéance des garanties de salaires, la réalité du sac à dos social dont certains se sont fait promoteurs. Il ne s'agit pas que de salaires mais aussi de conditions d'utilisation et de travail ainsi que de garanties collectives et individuelles. Les évolutions professionnelles dans ce nouveau cadre seront elles aussi plus restreintes et mettront en risque une filière qui a déjà de grandes difficultés à recruter de par les exigences qu'elle requière et les contraintes qu'elle impose.

L'attribution directe eût été plus protectrice pour les salariés et pour l'efficacité du service rendu et nous continuons de la porter.

Nous maintenons que l'augmentation de trains/km était possible dans le cadre de la convention actuelle et que la Région décidant du plan de transport, pouvait le demander en négociant y compris sur les charges.

Nous serons vigilants sur les réalités économiques et techniques contenues dans les éléments du dossier auquel nous aurons accès ultérieurement, mais les coûts déportés devront être intégrés pour toute comparaison.

Ce choix de la filiale fait, va considérablement changer la structure de SNCF Voyageurs qui passera du statut d'entreprise publique de transport ferroviaire à celui de holding financière dont le périmètre évoluera en fonction des résultats des appels d'offres des Régions et de l'État. Ce constat a été fait récemment par le PDG de SNCF Voyageurs. Ce démantèlement en règle crée de fait un édifice mouvant et précaire mais sur lequel d'aucuns tireront dès qu'un arrêt TGV sera menacé oubliant leurs choix régionaux fragilisant l'entreprise publique intégrée au service des territoires.

Nous attendons aussi de voir les organisations prévues pour le matériel roulant qui devra assumer ces km supplémentaires avec une maintenance du lot sur Nevers avec du matériel électrique et des mouvements en véhicules.

Nous serons aussi vigilants sur les infrastructures, car pour que la promesse de plus de trains soit tenue, il faudra des voies pour les y accueillir ce qui, sur l'étoile de Paray, pourrait rapidement devenir problématique.

L'avis de la commission reprend des points de vigilance que la CGT partage et reprend à son compte. Pour autant il ne remet pas en cause certains principes tels l'ouverture à la concurrence que nous ne cautionnons pas et que nous combattons. En conséquence la CGT votera contre l'avis présenté.

Francis Cottet, au nom de FO

Force Ouvrière souhaite réitérer son opposition à l'ouverture à la concurrence des services des transports ferroviaires.

Force Ouvrière tient à rappeler ses inquiétudes quant aux moyens humains mis en place, aux conditions de travail des roulants, aux moyens matériels dédiés à la sécurité des voyageurs et aux coûts du transport pour les usagers.

L'ouverture à la concurrence et potentiellement au privé a déjà montré ses limites, en Angleterre par exemple.

Force Ouvrière votera l'avis du CESER, qui reprend en grande partie nos questionnements et nos inquiétudes.

Se prononcer pour l'avis du CESER n'induit pas de donner un blanc-seing à la politique ferroviaire de la Région.