Des règles sociales européennes pour un rail concurrentiel ?

Hervé Champin

▶ **To cite this version:**

Hervé Champin. Des règles sociales européennes pour un rail concurrentiel ?. Connaissance de l'emploi, 2020, n° 163. halshs-02945893

HAL Id: halshs-02945893
https://shs.hal.science/halshs-02945893

Submitted on 22 Sep 2020

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Connaissance de l'emploi

Le 4 pages du Centre d'études de l'emploi et du travail
Septembre 2020

163 le cnam ceet

DES RÈGLES SOCIALES EUROPÉENNES POUR UN RAIL CONCURRENTIEL ?

Hervé Champin
*UPHF, CRISS**
Centre de Recherche Interdisciplinaire en Sciences de la Société [1]

L'ouverture à la concurrence du rail et les réformes ferroviaires récentes ont été à l'origine de conflits sociaux importants, liés aux risques de dégradation des conditions de travail et d'emploi des cheminots dans ce nouveau contexte. La libéralisation pose en effet, notamment, la question de la capacité des interlocuteurs sociaux à construire de nouvelles régulations sociales, et celle du niveau de protection qu'elles sont susceptibles de garantir aux salariés du rail.
À partir d'une enquête par entretiens et observation ainsi que d'un travail sur archives, ce numéro de *Connaissance de l'emploi* revient sur ce processus de libéralisation au niveau communautaire, puis sur les initiatives des organisations syndicales et patronales européennes du rail visant à en limiter les conséquences sociales, pour en évaluer la portée. Malgré l'avancée importante qu'a constituée au milieu des années 2000 la signature d'un accord paritaire européen contraignant, les difficultés des acteurs à faire aboutir des initiatives au niveau communautaire font aujourd'hui reposer sur les acteurs nationaux de la négociation collective, mais également sur les autorités organisatrices des transports régionales ou locales, la responsabilité de définir les nouvelles règles sociales applicables aux salariés du secteur.

Depuis plusieurs décennies, les réformes successives du secteur ferroviaire français ont été à l'origine de conflits sociaux récurrents, parmi lesquels figure le long mouvement social du printemps 2018 sur l'élaboration de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire[2]. Ces conflits s'expliquent pour partie par les spécificités du contexte syndical français et par des choix politiques nationaux. Mais ces réformes françaises trouvent par ailleurs leur origine dans la politique ferroviaire

1 L'auteur était post-doctorant au Cnam-CEET en 2018-2019, au moment de la rédaction.

2 Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire, modifiée le 27 mai 2019.

communautaire, qui vise notamment à ouvrir le rail à la concurrence. Le « quatrième paquet ferroviaire » européen, adopté en 2016 et mis en œuvre en France par la loi de 2018, achève ainsi en droit l'ouverture à la concurrence des chemins de fer entamée au début des années 2000. Or cette évolution économique, en rupture avec l'organisation traditionnelle du secteur autour de monopoles publics, pose également la question des règles sociales applicables dans la branche.

L'ouverture à la concurrence est en effet susceptible de favoriser une remise en cause des statuts et des droits des salariés et une dégradation des conditions de travail dans ce secteur. Face à ce risque, comment les acteurs des relations professionnelles se sont-ils positionnés ? Les organisations syndicales, leurs homologues patronales et les pouvoirs publics ont-ils été en mesure de construire de nouvelles règles sociales adaptées à ce nouveau contexte concurrentiel ?

Pour apporter un éclairage sur cette question, ce numéro de *Connaissance de l'emploi* revient sur le cas des organisations syndicales et patronales européennes du secteur, particulièrement au fait des avancées de la politique ferroviaire européenne et qui ont, à ce titre, très précocement cherché à prendre en compte l'ouverture à la concurrence dans leur action. Il s'appuie sur une recherche doctorale (encadré 1) qui visait à étudier les liens entre cette politique et les activités de ces organisations (Champin, 2017). Dans un premier temps, le texte revient sur l'ouverture à la concurrence du secteur par cette politique commune, avant d'aborder deux initiatives visant à réguler les conditions de travail des cheminots dans ce nouveau contexte, respectivement dans le cas des trafics internationaux « en open access » (i.e. concurrence « sur le marché »), et dans le cadre du développement de la concurrence entre entreprises ferroviaires pour l'attribution de « contrats de service public » ferroviaire (i.e. concurrence « pour le marché »).

Encadré 1

MÉTHODOLOGIE

Outre des documents publics, la recherche doctorale (Champin, 2017) exploitait deux types de données. D'une part, une enquête de terrain par entretiens et observation, portant sur les activités des acteurs du comité de dialogue social « rail » et les processus législatifs dans lesquels elles s'insèrent, ainsi que sur l'élaboration du quatrième paquet ferroviaire. Elle comprend une soixantaine d'entretiens semi-directifs auprès d'acteurs syndicaux, d'entreprises ou d'institutions publiques communautaires réalisés entre 2000 et 2016. D'autre part, des documents internes des organisations syndicales et patronales européennes, comprenant, sur la période 2000-2014, l'intégralité des procès-verbaux des deux réunions annuelles du groupe des Directeurs des Ressources Humaines de la principale organisation patronale du secteur.

La politique ferroviaire européenne et l'ouverture à la concurrence du rail

Depuis le début des années 2000, la politique ferroviaire européenne a constitué, en particulier en France, un facteur décisif d'ouverture à la concurrence du rail. Ce fut d'abord le cas pour le fret dans les années 2000 (premier et deuxième paquets ferroviaires), puis pour le trafic international de passagers en 2010 (troisième paquet), avant que le « quatrième paquet ferroviaire », adopté en 2016, n'achève *en droit* ce processus.

Dans ce dernier paquet, la libéralisation prend, pour la première fois dans le secteur, une double forme. La Commission européenne y poursuit d'une part la déclinaison d'un modèle communautaire d'ouverture à la concurrence des services publics en réseau, également utilisé dans les télécommunications, l'électricité ou le gaz. Ce modèle s'appuie sur la distinction entre un gestionnaire d'infrastructure (GI) et des entreprises ferroviaires (EF), en concurrence pour la fourniture de services de transport. Cette concurrence dite « sur le marché » (ou en « open access »), déjà effective pour le fret ferroviaire et le transport international de passagers, est en effet étendue par le « quatrième paquet » aux services nationaux ou régionaux de voyageurs dits « librement organisés », au sens où ils ne sont pas directement subventionnés par la puissance publique. Mais la modification du règlement communautaire relatif « aux services publics de transport par chemin de fer et par route » (dit « règlement OSP ») généralise, d'autre part, l'attribution par appel d'offres des contrats de service public (CSP), qui pouvaient encore, dans le rail, faire l'objet d'une « attribution directe » (i.e. sans appel d'offres) par les autorités organisatrices des transports. Cette disposition complète donc la concurrence sur le marché par le développement, dans le cas des trafics subventionnés (Transports express régionaux, par exemple), d'une concurrence « pour le marché ». Dans le cas français, le « quatrième paquet ferroviaire » et la loi pour un nouveau pacte ferroviaire élargissent ainsi à terme les possibilités pour d'autres entreprises ferroviaires que la SNCF (nouvelles entreprises ou opérateurs historiques étrangers) d'offrir des services de transport sur le réseau ferré national.

Au cours du quart de siècle qui a séparé l'adoption en 1991 de la première directive communautaire consacrée au rail et celle du « quatrième paquet ferroviaire », le principe comme les modalités de l'ouverture à la concurrence ont fait l'objet d'importants débats, auxquels les acteurs communautaires des relations professionnelles ont régulièrement participé. Ce fut en particulier le cas, au cours des années 1980 et 1990, dans le cadre du comité paritaire des chemins de fer, mobilisé comme tribune d'opposition conjointe à la libéralisation jusqu'à l'abandon de cette opposition par le patronat. Les interlocuteurs sociaux ont également, plus récemment, participé à un large front d'opposition victorieux (incluant la Cour de justice ou les gouvernements français et allemand) contre le projet de la Commission d'imposer, dans le quatrième paquet ferroviaire, la séparation « verticale » totale entre GI et EF, pour faire disparaître les structures « en holding », considérées comme un obstacle au développement de la concurrence dans le secteur.

Par ailleurs, ces interlocuteurs sociaux ont également conduit des négociations visant à adapter les règles sociales existantes à la libéralisation. Cette dernière est en effet susceptible de déboucher sur une concurrence par le « moins-disant social » et une dégradation des conditions de travail et d'emploi des cheminots, tout particulièrement en l'absence de régulations de branche. Indépendamment de l'évolution des règles applicables aux salariés des opérateurs historiques, la possibilité de fortes pertes de parts de marché par ces derniers, liées par exemple à l'attribution à des concurrents

de contrats de service public importants, remet par ailleurs en cause le modèle de l'« emploi à vie » dans ces entreprises nationales et pose la question des conditions de transfert des cheminots d'un employeur de la branche à l'autre.

Concurrence « sur le marché » et développement d'une négociation collective européenne

Dans la première moitié des années 2000, face à la perspective du développement de la concurrence et des trafics transeuropéens sans changement de conducteur aux frontières, l'European Transport Workers Federation (ETF) et la Communauté européenne du rail (CER) — principales organisations syndicales et patronales européennes du rail — ont négocié dans le cadre du dialogue social européen (encadré 2) un « accord sur certains aspects des conditions d'utilisation des travailleurs mobiles effectuant des services d'interopérabilité transfrontalière ».

Ce texte, mis en œuvre par la directive 2005/47/CE du Conseil et qui a donc aujourd'hui force de loi dans l'ensemble de l'Union, comporte des dispositions relevant du temps de travail au sens large, s'appliquant aux cheminots qui réalisent des trafics ferroviaires internationaux. Sa signature constitue une avancée importante dans l'émergence d'une négociation collective européenne, alors que la montée des rivalités entre entreprises ferroviaires et la défense de la compétitivité de chacune de ces entreprises aurait pu prendre résolument le pas sur la solidarité syndicale transnationale, ou sur la volonté d'établir des règles sociales égalisant les conditions de la concurrence entre firmes. Elle s'explique par une conjonction de facteurs (Champin, 2011), parmi lesquels on peut mentionner la volonté des opérateurs historiques de créer des règles sociales avant l'ouverture définitive du marché, pour se protéger d'une concurrence par le social avec les nouveaux entrants.

Encadré 2

LE DIALOGUE SOCIAL EUROPÉEN

Au niveau communautaire, le dialogue social présente la particularité de s'appuyer sur des dispositions explicites des Traités européens. Ces dispositions ouvrent aux organisations syndicales et patronales européennes des possibilités d'intervention importantes dans le processus décisionnel européen en matière de politique sociale, dans le cadre des comités de dialogue social européen existant aujourd'hui au niveau interprofessionnel et dans plus de 40 secteurs d'activité (Dufresne, Degryse et Pochet, 2006). Depuis le Traité de Maastricht (Didry et Mias, 2005), outre une obligation de consultation des « organisations européennes de partenaires sociaux » sur toute action communautaire dans le domaine social, ces interlocuteurs sociaux peuvent s'engager dans des négociations collectives européennes. Les accords qui en sont issus, lorsqu'ils relèvent des domaines où les Traités donnent compétence à l'Union pour soutenir et compléter l'action des États membres, peuvent être mis en œuvre à la demande de leurs signataires « par directive du Conseil », ce qui leur donne force de loi dans l'ensemble de l'UE. Dans le rail, cette disposition a permis la mise en œuvre par la directive 2005/47/CE de l'accord sur les conditions de travail signé en 2004.

L'accord, négocié sur la base de trois autres textes européens (la directive « temps de travail » interprofessionnelle et deux textes applicables au secteur routier), permit de rendre applicable au rail des dispositions au moins équivalentes et, le plus souvent, plus protectrices que celles de ces trois textes communautaires (tableau 1). Toutefois, ce niveau de protection est généralement plus faible que celui dont bénéficient les cheminots au statut de la SNCF. On peut par ailleurs souligner que l'adoption de certains points du texte donna lieu à une négociation serrée : ce fut en particulier le cas pour le nombre de « repos hors résidence » successifs autorisés par le texte. En 2004, les syndicats obtinrent que chaque repos « hors résidence » soit obligatoirement suivi d'un repos à la résidence, en échange de possibilités de dérogation à d'autres niveaux et d'une clause de renégociation de l'accord sur ce point. Du fait du poids croissant au sein de la CER des entreprises hostiles à cette disposition, l'organisation patronale chercha ensuite à obtenir lors de cette renégociation l'autorisation de trois repos hors résidence successifs (comme dans le secteur routier). La délégation d'ETF mit alors fin aux discussions en 2009, ce qui permit de préserver le niveau de protection négocié en 2004.

Tableau 1 : Principales dispositions de l'accord paritaire de 2004 mis en œuvre par la directive 2005/47/CE

Thèmes	Dispositions de l'accord
Durée minimum du repos journalier	*Repos journalier à la résidence* : **12 heures** consécutives par période de 24 heures, qui peuvent être réduites à **9 heures une fois tous les 7 jours** (avec récupération lors du repos journalier à la résidence suivant) *Repos journalier hors résidence* : **8 heures** consécutives par période de 24 heures. **Un repos journalier hors résidence** (RHR) **doit être suivi par un repos journalier à la résidence** (sauf dérogation pour un second RHR négocié au niveau national ou dans une entreprise).
Temps de pause	*Pour les conducteurs* : 45 minutes (durée de travail journalier supérieure à 8 heures) ou 30 minutes (durée de travail comprise entre 6 et 8 heures), sans interdiction du fractionnement. *Pour le personnel d'accompagnement* : pause de 30 minutes si le temps de travail est supérieur à 8 heures.
Repos hebdomadaire	24 h interrompues au minimum + 12 h de repos journalier, soit **36 heures** au minimum par période de 7 jours. 104 périodes de repos de 24 heures par an y compris les 52 repos hebdomadaires dont 12 repos doubles (60 h = 48 h + 12 h) comprenant le samedi et le dimanche et 12 repos doubles sans garantie qu'un samedi ou un dimanche y soient inclus.
Temps de conduite maximum	**9 heures de jour et 8 heures de nuit** **80 heures** maximum par période de 2 semaines

Au final, la signature de ce texte a permis, comme le souhaitait l'ETF et, à l'époque, la majorité des membres de la CER, d'éviter une dérive des conditions de travail dans le rail comparable à celle existant dans le transport routier, en limitant à l'échelle de l'Union, les possibilités d'allongement de la durée du travail liées à l'ouverture à la concurrence du secteur.

Concurrence « pour le marché » et protection des conditions de travail : une initiative communautaire avortée

Face à la perspective du développement de la concurrence sur le marché, on a ainsi vu se dessiner au niveau communautaire une évolution des régulations sociales dans le rail. Jusqu'à l'adoption du « quatrième paquet ferroviaire », la concurrence et ces nouvelles règles sociales ne concernait cependant qu'une part très limitée des salariés du rail. L'ouverture à la concurrence du transport intérieur de voyageur, en particulier via l'attribution des contrats de service public par appel d'offres, est cependant susceptible de déboucher sur un bouleversement d'une toute autre ampleur, qui suscita une nouvelle initiative conjointe des interlocuteurs sociaux communautaires.

À la suite de la réalisation d'une étude paritaire sur les aspects sociaux du changement de l'opérateur en charge d'un contrat de service public ferroviaire (Weber et Frenzel, 2013), ces acteurs cherchèrent, dans le contexte de l'élaboration du « quatrième paquet ferroviaire », à inscrire dans le droit communautaire

le principe d'une obligation de régulation des conditions de travail et d'emploi des salariés du rail européen. Dans une position commune adoptée en septembre 2013, la CER et l'ETF indiquèrent ainsi s'accorder « sur le fait que […] la mise en concurrence ne [devrait] pas affecter les conditions de travail du personnel », ce qui « nécessite au niveau national, régional ou local des normes sociales obligatoires [sur les salaires, le temps de travail, la santé, la sécurité et la formation, au minimum] et/ou le transfert obligatoire de personnel en cas de changement d'opérateur », ainsi que l'application de la législation sociale communautaire en cas de transfert d'entreprise[3]. En signant ce texte, ces acteurs souhaitaient parvenir à une modification de la proposition de révision du règlement OSP présentée par la Commission quelques mois plus tôt, qui rendait obligatoire l'attribution des CSP par appel d'offres. Leur objectif consistait à impulser, depuis le niveau européen, une dynamique de régulation sociale au niveau national ou local.

Mais malgré une pleine prise en compte du texte paritaire par le Parlement européen en première lecture, cette initiative se solda par un échec : conformément à la position commune du Conseil, le règlement 2016/2338 finalement adopté rappela uniquement sur ce point l'obligation de respect des règles légales et conventionnelles existantes en matière de droit social et de droit du travail, ainsi que celles découlant de la directive « transfert d'entreprise », *lorsqu'elle s'applique*. Le législateur communautaire fit ainsi le choix de s'abstenir de toute initiative en matière de régulation sociale, qui aurait pu permettre d'accompagner l'ouverture du secteur à la concurrence « pour le marché ».

Les régulations nationales ou locales, un enjeu central

Depuis la fin des années 1990, les interlocuteurs sociaux communautaires ont cherché à prendre des initiatives visant à limiter les risques de dégradation des conditions de travail des cheminots liés à la libéralisation du rail. Cependant, mis à part le succès que constitue la signature d'un accord européen en 2004, peu d'avancées ont été ultérieurement possibles à ce niveau, du fait de l'évolution des positions de l'organisation patronale européenne, et d'un contexte dans lequel la construction de la dimension sociale du marché unique n'est plus une priorité politique.

À l'heure actuelle, outre des accords d'entreprise, ce sont donc bien pour l'essentiel des règles nationales et/ou locales qui détermineront les conditions de travail des cheminots européens. Dans le cas français, elles correspondent à la convention collective de branche dont la négociation avait été imposée par la loi Savary du 4 août 2014 (complétée dans le domaine de la durée du travail par le « décret socle » n° 2016-775 du 8 juin 2016). Or, en ce qui concerne la durée du travail, on peut souligner que ces textes sont sur plusieurs points moins protecteurs que les règles traditionnellement en vigueur à la SNCF. L'échec en décembre 2018 de la négociation sur les modalités de transfert des personnels en cas de perte d'appel d'offres ou l'opposition syndicale majoritaire, début 2020, au volet « classifications et rémunérations » de cette convention, met par ailleurs en question la possibilité d'achever la création à courte échéance d'un cadre social négocié pour le rail français.

***

La question de l'évolution future des conditions de travail des cheminots français (et européens), enjeu social, mais également lié à celui de la sécurité des circulations ferroviaires, reste donc aujourd'hui pleinement d'actualité. Outre les stratégies qu'adopteront les acteurs traditionnels des relations professionnelles, le positionnement des régions, qui disposent en tant qu'autorités organisatrices des transports de la possibilité d'ajouter de normes sociales dans les documents de mise en concurrence et dans les contrats de service public[4], pourrait constituer un paramètre important de cette évolution.

RÉFÉRENCES

Champin Hervé, 2011, « Des règles européennes pour étayer les régulations nationales : retour sur la négociation d'un accord européen dans le secteur des chemins de fer ». *L'Homme et la société*, vol. 182, n° 4, p. 163 -195.

Champin Hervé, 2017, Construire un espace ferroviaire européen intégré. Politique commune des transports et européanisation des relations professionnelles dans le secteur des chemins de fer, Thèse de doctorat de l'Université Paris-Saclay préparée à l'École normale supérieure de Cachan.

Didry Claude et Mias Arnaud, 2005, *Le moment Delors : les syndicats au cœur de l'Europe sociale*, Bruxelles, PIE-Peter Lang.

Dufresne Anne, Degryse Christophe et Pochet Philippe éd., 2006, *The European Sectoral Social Dialogue : Actors, Developments and Challenges*, Bruxelles, Peter Lang.

Weber Tina et Frenzel Helen éd., 2013, *Aspects sociaux et protection du personnel en cas de changement d'opérateur ferroviaire : Situation actuelle – un rapport pour ETF et CER, CF GHK/EVA* – Europäische Akademie für umweltorientierten Verkehr gGmbH.

3 Dans le rail, en cas d'attribution d'un CSP à un nouvel opérateur, les dispositions relatives au maintien des droits des travailleurs en cas de transfert d'entreprise ou d'établissement de la directive 2001/23 CE ne s'appliquent pas nécessairement. En effet, cette attribution ne s'accompagne pas systématiquement du transfert d'actifs corporels importants (matériel roulant par exemple), qui est une condition d'application de ce texte.

4 Voir art. 4 § 6 du règlement OSP tel que modifié par le Règlement 2016/2338.

Les actualités du Centre d'études de l'emploi et du travail (dernières publications, colloques et séminaires) sont en ligne sur le site : **ceet.cnam.fr**
Elles sont également disponibles via la **lettre électronique Flash** ainsi que les comptes **Twitter @CeetEtudes** et **LinkedIn Cnam-CEET**.

Centre d'études de l'emploi et du travail
29, promenade Michel Simon – 93166 Noisy-le-Grand CEDEX – Téléphone : 01 45 92 68 00 - site : ceet.cnam.fr
Directrice de publication : Christine Erhel - Rédacteur en chef : Bilel Osmane
Mise en page : Ad Tatum - Dépôt légal : 1805-066 - Septembre 2020 - ISSN : 1767-3356