

## Sous-traitance à M&T : synthèse et perspectives

Le CE M&T a bien voulu confier à DEGEST, en août 2016, une étude sur « les enjeux du développement de la sous-traitance au sein de M&T et les possibilités de ré-internalisation de la charge ainsi sous-traitée ». Cette étude s'est menée en 5 phases, chacune centrée sur une thématique et un terrain associé. Chaque phase a fait l'objet d'une note de synthèse. Les cinq notes sont rassemblées en annexes. La présente et dernière note vise, quant à elle, à synthétiser les résultats saillants ainsi obtenus, à dessiner des perspectives et à présenter des recommandations<sup>1</sup>.

### La qualification du phénomène

#### *De la sous-traitance à l'externalisation : un phénomène rapide et massif au sein de M&T*

Premier constat : si la sous-traitance au sein de M&T n'est pas nouvelle, ce phénomène a pris une ampleur considérable ces dernières années. En moins de 20 ans, **le montant des dépenses de sous-traitance « travaux » a été multiplié par 4 pour atteindre 2,9 Md€ en 2017 et atteint 5,3 Md€ toutes prestations confondues**<sup>2</sup>. Ces dépenses sont principalement portées par l'activité Voie qui représente, en 2016, 78% de l'ensemble. Bien que les montants soient moindres, la sous-traitance dans les autres activités comme les Caténaires, les EALE et les SES connaît aussi une croissance très forte ces dernières années suite à la volonté d'industrialiser l'ensemble des activités<sup>3</sup>.

Le montant des **achats travaux et prestations intellectuelles représente 35% des charges totales de SNCF Réseau en 2016**.

Plus spécifiquement, **70% des dépenses d'investissement** (développement et rénovation) sont aujourd'hui **sous-traitées, 20 à 30% des dépenses** au niveau de l'**entretien** (entretien courant + OGE) le sont également<sup>4</sup> et entre **20 et 40% des dépenses « Appareils de voie » sont aussi sous-traitées** par Infrarail en fonction du volume des commandes<sup>5</sup>.

Au final, au vu des montants en fonction des proportions mentionnées, il n'est plus question **d'une sous-traitance classique mais d'une externalisation stratégique** entre SNCF Réseau et des partenaires industriels via un transfert stable et durable de pans entiers de la production.

#### *Une sous-traitance organisée par M&T qui traduit un changement de modèle plus global*

Deuxième constat : ce phénomène traduit le **changement de modèle** de production de la maintenance ferroviaire qui passe **d'un modèle globalement intégré** au sein de SNCF – rassemblant en son sein l'ensemble des compétences et

ressources humaines et matérielles – **à un modèle plus éclaté, structuré autour d'une filière dont SNCF Réseau devient le chef de file et en assure l'Asset Management** (gestion du patrimoine).

Côté SNCF, ce modèle se traduit dès lors **par le passage du faire au faire-faire**.

« Nous avons la conviction que c'est dans un écosystème ouvert que nous serons le plus efficaces pour relever le défi du renouvellement du réseau », affirme ainsi Matthieu Chabanel, directeur général adjoint Maintenance & Travaux (dans Ville-Rail-Transport, 2018<sup>6</sup>).

Il s'agit moins de produire que de piloter et d'optimiser l'allocation des moyens (humains, techniques et financiers) en fonction des chantiers et de leurs particularités. Ainsi, progressivement, l'externalisation des chantiers devient structurelle. **SNCF Réseau, M&T en particulier, donneur d'ordre, opère avec des moyens internes réduits au regard de la charge, en ayant recours aux moyens de « partenaires industriels » privés**.

Dès lors, ce mouvement d'externalisation suppose que **SNCF Réseau organise et accompagne la montée en compétence** des entreprises partenaires. Si, en théorie, il existe un large panel d'entreprises intervenant en sous-traitance pour la SNCF, en réalité **4 grands groupes du BTP se partagent 77% de l'activité**<sup>7</sup>. **Le marché est donc très concentré**.

Cette concentration peut s'expliquer par le fort niveau d'investissements à réaliser pour entrer sur les marchés les plus importants, qui constituent des barrières à l'entrée pour certains acteurs n'étant pas en mesure de mobiliser les capitaux nécessaires à leur réalisation.

Cette nouvelle configuration dépasse le strict cadre des problématiques du réseau national et de recherche d'économies et de flexibilité. Elle **revêt une dimension stratégique orchestrée par les pouvoirs publics et la direction de l'entreprise dans une visée de renforcement de la**

<sup>1</sup> Pour réaliser cette étude, DEGEST a procédé à une analyse documentaire et a rencontré une centaine de personnes dans le cadre d'entretiens. Nous tenons à remercier les représentants du personnel du CE M&T pour leur confiance, ainsi que pour les échanges et éclairages qu'ils nous ont apportés. Nos remerciements également aux membres de la direction, en particulier Mme Girard, qui se sont occupés de nous organiser les entretiens et de nous fournir les documents demandés. Enfin, merci à l'ensemble des personnes des Infrapôles, Infralogs et EIV qui ont participé à l'étude ainsi que l'ensemble des interlocuteurs de la branche M&T pour l'accueil qu'ils nous ont réservé, la confiance qu'ils nous ont accordée et le temps qu'ils nous ont consacré.

<sup>2</sup> Le total des dépenses de sous-traitance englobe les prestations « travaux », les « fournitures », les « achats généraux », les « prestations intellectuelles et de service » et « informatique télécom » (Cf. Annexe 1)

<sup>3</sup> Cf. Annexe 6 : graphiques des dépenses de sous-traitance par segment d'activité.

<sup>4</sup> Cf. Annexe 1.

<sup>5</sup> Cf. Annexe 5.

<sup>6</sup> SNCF Réseau développe le recours à l'externalisation, Ville rail transport. 19 janvier 2018.

<sup>7</sup> Source : greffe des tribunaux de commerce. Ainsi, sur les 20 premières entreprises en termes de CA 2015, 3 entreprises sont détenues par le groupe Vinci, 3 par le groupe Bouygues, 2 par le groupe Eiffage et 1 par le groupe NGE.

**compétitivité de la filière ferroviaire française.** SNCF Réseau se révèle être la tête de pont d'un système industriel élargi et chargé également de conquérir des marchés d'ingénierie, de développement, de rénovation, de maintenance en Europe et à l'international.

### *Tous les domaines d'activités sont concernés à des degrés divers*

Troisième constat : SNCF Réseau annonce vouloir **maintenir en son sein des compétences et des savoir-faire** et conserver un certain nombre de missions telles que :

- la **maîtrise d'ouvrage** afin de conserver la vision d'ensemble stratégique à moyen et long terme des projets sur le réseau,
- la **surveillance du réseau** afin de rester garant de la connaissance du patrimoine,
- les **interventions d'astreinte** afin de rester maître en toutes circonstances de la gestion des aléas intervenant sur le réseau et d'être réactif en cas de besoin.

Hormis ces activités « sanctuarisées », l'ensemble **des segments d'activités** (Voie, Signalisation, Caténaire, etc.), les **différents types de travaux** (développement, rénovation, entretien courant) et les **différentes prestations** (réalisation, sécurité du personnel, maîtrise d'œuvre, etc.) sont touchés à des degrés divers par l'externalisation<sup>8</sup>.

Par exemple, **le niveau de maturité du marché est plus fort sur les travaux de développement et de rénovation que sur les travaux d'entretien du réseau** (remise à niveau de l'ancien). Le transfert y est plus facile car les conditions de réalisation y sont plus favorables, la diversité d'installations et les aléas y sont moindres.

De même, selon le **type de prestation**, se constatent **des disparités selon la technicité** - notamment en fonction de ses impacts potentiels sur la sécurité des circulations - **et le niveau de responsabilité**.

La recherche de prestataires à même d'apporter **des solutions techniques « clé en main » et d'engager leur responsabilité va de pair avec un élargissement de plus en plus important des missions externalisées.**

Par exemple, le « partenaire industriel » doit pouvoir, lors d'un chantier de RVB, assurer sa propre sécurité sur le chantier (annonce), réaliser le démontage et remontage des installations SE ainsi que la logistique sur le chantier (acheminement, approvisionnement des matières, etc.) et ainsi assurer l'ensemble de la responsabilité du chantier.

<sup>8</sup> Cf. Annexes 1 & 7 (tableau synthétique détaillant la sous-traitance actuelle par métier, par prestation et par type de travaux).

<sup>9</sup> Cf. Annexe 3.

<sup>10</sup> L'audit Rivier (Ecole Polytechnique de Lausanne, 2005) sur l'état du réseau fait apparaître la nécessité d'enclencher un vaste effort de régénération, encore actuellement en cours. Le financement de cette régénération repose en partie sur des gains de productivité que la SNCF doit réaliser : la convention de gestion de l'infrastructure 2007-2010 fixait ainsi à SNCF Infra un objectif de 3,15 % à 4,5 % de gains de productivité par an. Le contrat de performance Etat-Réseau 2017-2026 acte, quant à lui, la progression des

## Les raisons de l'explosion de la sous-traitance ces dernières années

### *Un accroissement important de la production pour inverser la tendance de dégradation du réseau*

Quatrième constat, de prime abord le développement de la sous-traitance est lié **aux évolutions de la politique de maintenance face à la forte dégradation du réseau**<sup>9</sup>. Après des années de sous-investissement et de non renouvellement des installations, un audit avait, dès 2005<sup>10</sup>, mis en lumière les effets néfastes du vieillissement du réseau sur la sécurité des circulations ainsi que les coûts engendrés. **Les besoins de régénération du réseau, à partir de 2010, ont entraîné un accroissement important du volume de chantiers à réaliser** (les investissements pour la rénovation du réseau ont été multipliés par 2,5) **sans que les moyens internes ne suivent**.

**Le choix a alors été fait de massifier les travaux sur des plages horaires plus longues** et, partant, d'industrialiser la maintenance. Cela a alimenté le recours aux entreprises sous-traitantes de travaux publics<sup>11</sup> qui ont pu mobiliser à cette occasion des engins lourds de travaux et de terrassement capables de remettre à neuf l'ensemble des constituants de la voie dans un temps limité. C'est autant d'investissements que SNCF Réseau n'a pas eu à faire qu'il a pu reporter sur les acteurs privés dans un contexte de dette massive et de charges d'intérêts toujours croissantes.

### *La sous-traitance comme levier d'efficacité et d'efficience*

Dans ce contexte de contraintes financières fortes, SNCF Réseau présente l'appel à **l'externalisation comme le moyen de faire plus à moindre coût** : « *L'externalisation est aujourd'hui inévitable si SNCF Réseau veut redresser la barre rapidement, car les moyens humains actuels sont déjà fortement mobilisés par un programme encore insuffisant de renouvellement. Faire plus impose de redistribuer les rôles, car de toute façon, recruter aujourd'hui ne permettra pas de gérer les urgences des deux ou trois prochaines années* »<sup>12</sup>. Deux motivations essentielles fondent ainsi le recours à la sous-traitance :

#### **1- La diminution des coûts de prestation**

L'externalisation est motivée tout d'abord par la réduction des coûts. Externaliser une partie des charges fixes dédiées, notamment, aux travaux permet en effet à SNCF Réseau de **maîtriser la taille de son outil industriel (tant matériel qu'humain)**. C'est l'une des réponses aux contraintes budgétaires imposées entre autres par l'Etat via des subventions en baisse et des objectifs affichés de réduction de la dette. Le contrat Etat - Réseau 2017-2026 **demande ainsi des gains de productivité importants** – 1,2Md€ d'ici

budgets consacrés à la modernisation du réseau (plus de 46 milliards d'euros en 10 ans seront investis pour moderniser et renouveler le réseau), lesquels, là encore, reposent pour partie sur des efforts de productivité demandés à SNCF Réseau (1,2 milliard d'euros d'économies cumulées à l'horizon 2026).

<sup>11</sup> Pour la plupart, ces entreprises relèvent de la convention collective des Travaux Publics et n'appliquent pas les dispositions du décret socle.

<sup>12</sup> Transportrail, *SNCF Réseau : externalisation et concurrence*. Novembre 2016

## 2026 – en échange du financement de la régénération et de la mise en conformité du réseau.

« Il y a un pic pour 10 ans de travaux, mais après nous n'avons pas la visibilité. Si on embauche au statut, on en prend pour 30 ans » (entretien avec un responsable).

Cette baisse des coûts doit aussi découler d'une plus grande « performance » du prestataire **liée à sa spécialisation ou à des conditions sociales moins favorables**, donc moins onéreuses<sup>13</sup>. Toutefois, sur ce point, la branche M&T de la SNCF n'est pas en mesure de quantifier l'apport des industriels à ses marges (marges opérationnelles – MOP – en particulier).

### 2- La flexibilité de l'organisation

Une autre raison, dérivant de la maîtrise des coûts, est de faire gagner l'organisation en flexibilité en **adaptant le niveau de « main d'œuvre » à la variabilité de l'activité et de la charge de travail**. Le recours à des prestataires externes permet ainsi de faire face au pic conjoncturel de travaux.

Mais la recherche de flexibilité de l'organisation s'accompagne également d'un besoin plus grand de **mobilité géographique** de la « main d'œuvre », pour suivre les travaux. Celle-ci se heurte à la sédentarité d'une grande partie des effectifs de maintenance intervenant sur un secteur défini. Sur ce point, on notera que la convention collective des travaux publics, à laquelle nombre de sous-traitants sont rattachés, est structurée par la question de la mobilité de chantiers et organise un système de compensations financières susceptibles d'intéresser une population salariée souvent jeune, peu diplômée, débutant sa carrière et globalement peu regardante sur ses conditions de travail, au moins jusqu'à un certain point<sup>14</sup>.

Cette **recherche de gains économiques** se traduit par :

- une **précarisation des prestataires** qui ne bénéficient pas des mêmes protections sociales que le donneur d'ordre (convention collective et régime de travail moins favorables)<sup>15</sup> et le plus souvent d'une **diminution de l'expertise des personnels intervenants** (turn-over important, niveau de formation limitée, fort appel à l'intérim, etc.) ;

- une **fragilisation des systèmes de sécurité et du travail fait dans les règles de l'art** du fait de la contractualisation qui pousse souvent le prestataire à respecter les délais au détriment de la sécurité et de la qualité ;

- l'**augmentation de la co-activité qui est propice aux dysfonctionnements** du fait d'une multiplicité d'intervenants sans règles communes stables et partagées.

Or, **l'ensemble de ces éléments favorisent les risques** pour la qualité, la fiabilité et la sécurité du réseau à long terme, qui **peuvent se révéler particulièrement coûteux au final**.

### La sous-traitance, le moyen d'introduire le principe de concurrence

Cinquième constat : en réalité, ces considérations économiques et organisationnelles dans la justification du

développement de la sous-traitance masquent une considération que l'on pourrait qualifier d'« idéologique ». On notera, à ce propos, que la sous-traitance, dans l'ampleur qu'elle a prise, est un phénomène très récent : ce n'est que depuis 2006 que la réalisation des travaux de rénovation et d'entretien peut être déléguée. En 2011, cette délégation s'est élargie aux opérations de maintenance et aux prestations de sécurité des personnes et des travaux, prérequis nécessaires au développement d'une offre de prestation « clé en main ».

**La sous-traitance apparaît ainsi comme l'un des moyens d'introduire la logique de concurrence dans un domaine**, la gestion du réseau, censé pourtant relever du monopole - sujet sur lequel il y a, *a priori*, consensus au niveau européen. Le développement de la sous-traitance permet alors de cantonner la notion de gestion du réseau à une gestion « financière », **celle d'un Asset Manager, et de déléguer la production à des entreprises extérieures**. Au passage, les salariés internes sont mis en concurrence avec des salariés externes aux conditions sociales moindres. Cette approche fait comme si faire-faire à des prestataires extérieurs était la même chose que faire en interne : cela conduit à banaliser les problématiques de compétence, de formation, de culture d'entreprise, de sécurité, de qualité, etc., et à faire croire que ces problématiques peuvent être résolus identiquement selon que les salariés soient internes à une entreprise de service public intégrée ou externe. Est-ce vrai ? Cela ne crée-t-il pas des problèmes nouveaux ? Gérer la production dans le cadre de relations contractuelles plutôt que dans un cadre intégré tenant compte des parcours professionnels des agents, est-ce si simple que cela ? Quels sont au final les risques de cette politique ?

## Des effets sous-estimés, porteurs de risques à moyen - long terme

### La sous-traitance, une nouvelle division du travail source de contraintes nouvelles et de risques

Sixième constat : sous-traiter, fondamentalement, suppose de séquencer les opérations de travaux et de maintenance en des sortes de « blocs » qui apparaissent, du coup, indépendants les uns des autres. C'est ainsi que l'on parle dorénavant de tâches élémentaires : l'activité de travail, le process, sont vus comme la somme de ces tâches, tâches que l'on pourrait ainsi sous-traiter indépendamment des unes des autres. Cela revient à lire l'activité M&T comme un ensemble dissociable et non comme une activité intégrée. Entre ces blocs dissociables, on peut gérer les relations par des contrats de prestations. Charge aux cheminots de gérer ces contrats, leurs coordinations, de préparer les chantiers et de contrôler la bonne exécution de ces contrats. Notre analyse montre qu'intrinsèquement cette nouvelle organisation est porteuse de risques.

<sup>13</sup> C'est tout l'enjeu de la convention collective de rattachement de ces prestataires et des liens à faire avec les problématiques de sécurité sur le réseau et de conditions de travail (périodes de travail, temps de pause, temps de repos, indemnités compensatrices de déplacement et de repas, mobilité, travail de nuit, etc.).

<sup>14</sup> Observons en effet que le turn-over au sein de ces entreprises est élevé.

<sup>15</sup> Annexe 8 : Comparaison des conventions collectives des sous-traitants et du RH 077.

### 1- Le découpage de l'activité de travail : une modification du mode de production

Le développement rapide de la sous-traitance a **modifié en profondeur les pratiques professionnelles. Elle conduit en effet à la segmentation** en tâches élémentaires d'une activité de travail qui jusqu'à présent constituait un ensemble globalement intégré.

Le fait de découper l'activité, de borner des tâches et des responsabilités associées n'est pas neutre au regard de la connaissance du fonctionnement du système global. Or, cette **connaissance globale du système**, des impacts que peut avoir chaque action sur le réseau et sur la sécurité est **source de fiabilité et de sécurité**.

### 2- Le découpage de l'activité : une complexification et une rigidification du système peu compatible avec la variabilité de l'activité

Ce découpage de l'activité complexifie également le travail de préparation et d'organisation des chantiers puisque l'on **passer d'une organisation basée sur des agents** dont le parcours de formation et professionnel permet d'envisager une certaine **poly-compétence** (possédant l'ensemble de la palette) à **une organisation fondée sur des prestataires très spécialisés** (annonceurs, HMT2, etc.) et mobilisables uniquement sur le périmètre défini par le plan de prévention élaboré en amont de l'intervention<sup>16</sup>.

**Ce morcellement** de l'activité en tâches élémentaires **complexifie**, d'une part, **la planification du chantier** - qui demande plus de finesse dans l'ordonnancement des tâches, dans la description des moyens nécessaires, etc. mais aussi dans la prise en compte des particularités des situations de travail - et d'autre part, **la gestion opérationnelle des chantiers notamment en cas d'aléas**, car les prestataires ne peuvent pas être réattribués à d'autres tâches qu'à celles qu'ils maîtrisent, ni à un autre chantier alentour. **Cela rigidifie l'organisation du travail et rend le système beaucoup plus fragile en cas d'aléas**.

Il est intéressant de constater d'ailleurs que SNCF Réseau est conscient de ce problème. Le développement des appels d'offre « clé en main » - outre qu'il vise à favoriser les effets de taille critique et, partant, à réduire les prix - ne vise-t-il pas finalement à recréer, dans un cadre privé, une certaine homogénéité de gestion et de pratique en remettant plusieurs pans de l'activité dans une seule main ?

### La contractualisation : une obligation de résultat qui peut mettre à mal la qualité et la fiabilité du réseau

La sous-traitance emporte avec elle une conséquence souvent ignorée : le prestataire, engagé dans la gestion de ses ressources et de sa propre équation économique, a pour objectif de réaliser la prestation décrite par le contrat. Cela semble une évidence mais cela veut dire également que le prestataire « borne » sa responsabilité aux termes du contrat. **Un travail de qualité sera donc pour lui la bonne réalisation du contrat indépendamment de savoir si l'opération de maintenance permettra de fiabiliser le réseau**, de limiter le nombre d'interventions d'urgence et de garantir un haut niveau de sécurité et de fiabilité dans le

temps, ce à quoi sont plutôt attachés les mainteneurs en interne.

Cette responsabilité est renvoyée à SNCF Réseau (c'est à elle de bien organiser et préparer ces chantiers) mais c'est ignorer les interactions multiples et indispensables entre le terrain et la programmation, et le caractère nécessairement toujours incomplet des contrats qui ne peuvent tout prévoir (aléas, difficultés techniques, etc.). En effet, la **réussite d'un chantier dépasse l'application formelle d'un contrat et le cadre strict d'un échange négocié entre deux entreprises**. Se centrer sur la relation contractuelle au détriment des relations opérationnelles **peut être une source de non fiabilité** : chaque partie peut se retrancher derrière les termes du contrat pour ne pas réaliser des opérations essentielles à la bonne marche du chantier mais non contractualisées.

Il ressort que les pratiques et les moyens engagés ne sont pas les mêmes entre les agents SNCF et les prestataires, ce qui au final peut avoir des **effets négatifs sur la fiabilité du réseau**.

### Le passage du faire au faire-faire : des risques à moyen long terme

#### 1- Perte de compétence et risque de perte de la maîtrise technique

La politique d'externalisation de SNCF Réseau peut mener à un **appauvrissement des savoir-faire des agents en interne**. En effet, les agents qui assuraient ces activités deviennent des surveillants d'entreprises privées. Le travail des agents SNCF Réseau consiste de plus en plus en des tâches de surveillance et de contrôle des activités sous-traitées. Ces derniers **s'éloignent ainsi de la réalité pratique du terrain** et de la réalisation des activités concernées, avec le risque que leur expertise diminue, particulièrement dans le contexte actuel de renouvellement des effectifs. Ceci peut de fait rendre inefficaces les systèmes de contrôle de qualité des prestations et faire **perdre la maîtrise technique globale du système**. Le donneur d'ordre se retrouve ainsi en dépendance technique vis-à-vis de ses sous-traitants.

Avec le temps, **cet éloignement du terrain** des agents SNCF à tous les niveaux peut produire **des effets sur la qualité des études, de la préparation des chantiers et des contrats établis** avec les sous-traitants qui de fait prennent de moins en moins en compte les problématiques terrain qu'ils maîtrisent moins bien. Or, nous avons vu que des **situations « mal-pensées » dans ce système guidé par un contrat ont souvent in fine** des effets sur le réseau, puisque le processus d'amélioration du réseau peut être, dans certaines situations, ralenti voire interrompu (annulation de chantier, réalisation d'une partie seulement<sup>17</sup>, etc.).

Enfin, de nombreux exemples montrent que **des situations potentiellement dangereuses pour la sécurité des travailleurs et des circulations sont « rattrapées » par l'intervention des agents SNCF** qui ont encore une compétence technique forte et une connaissance globale du fonctionnement du système<sup>18</sup>. **Cette boucle de rattrapage est gage d'efficience** : des chantiers sont finis dans les temps et en qualité (respect des règles de l'art, reprise des malfaçons, etc.) grâce à l'intervention des agents SNCF pour

<sup>16</sup> Cf. Annexe 2.

<sup>17</sup> Cf. Annexe 3.

<sup>18</sup> Cf. Annexes 1 & 3.

pallier les manques (compétences, connaissances, outils, effectifs insuffisants, etc.) des prestataires, mais également les défauts **de sécurité**. Si certaines de ces interventions sont rendues visibles par des systèmes de remontée d'informations, la plupart ne sont pas connues, pas remontées jusqu'à l'encadrement. **La perte de compétence au niveau des effectifs internes risque de mettre à mal ces boucles de rattrapages** essentielles à la qualité du réseau et à la sécurité des circulations.

**Ce risque de perte de la maîtrise technique renforce aussi le poids des prestataires dans la négociation et pourrait à terme avoir un impact sur le coût des prestations.**

### 2- **Le faire-faire : un recentrage sur les opérations à forte valeur ajoutée ou une source de dispersion des effectifs internes ?**

Cette externalisation souhaitée pour concentrer les effectifs internes sur les opérations « sanctuarisées » va de pair avec une diminution importante des effectifs d'exécution (-36% entre 2000 et 2016).

Sur le terrain, cette forte diminution des effectifs et le développement intensif de la sous-traitance se traduit par<sup>19</sup> :

- une diminution du nombre d'agents sur des territoires d'interventions de plus en plus grand qui implique une **diminution de la réactivité lors des interventions d'astreintes** du fait de l'agrandissement des territoires. De même, **certaines opérations correctives ne peuvent plus être réalisées sans l'apport d'entreprises privées** faute de moyens humains et matériels en interne ;

- **les opérations de supervision, de suivi et de contrôle prennent le pas sur leur activité principale** entraînant parfois des retards dans la production, lesquels peuvent avoir à terme des effets sur la qualité du réseau ;

- une **mobilisation importante des DPx et des assistants sur le suivi des contrats** (recueil et transmission des documents, etc.), **sur la planification des opérations réalisées par les sous-traitants** (rendement plus faible des ST, programmations d'interventions supplémentaires, d'opérations de rattrapage, etc.) souvent **au détriment de la gestion de leurs agents et de leurs productions** ;

- **une montée en compétence plus complexe du fait de la diminution importante de la pratique sur le terrain**. En effet, pour devenir un expert dans son domaine et pouvoir prendre en charge les opérations les plus complexes et les plus délicates, il faut avoir une expérience pratique le terrain pour connaître les réactions du système. Or, le fait de **confier la plus grande partie de ces opérations dites « simples » aux entreprises privées ralentit / empêche cette montée en compétence** ;

- dans **les établissements industriels également, le recentrage des effectifs sur les opérations complexes entraîne des difficultés supplémentaires au sein des ateliers** (changements fréquents, désorganisation de la planification, etc.)<sup>20</sup>.

La sous-traitance prend effectivement en charge une partie de la production que ce soit au niveau des travaux, de l'entretien courant ou de la fabrication du matériel de voie. Cependant ce transfert de charge s'est accompagné, en conséquence, d'une diminution des effectifs d'exécution. Or, il apparaît que ce **transfert de charge n'est pas neutre** : le faire-faire induit **une charge de travail supplémentaire**, qui semble avoir été insuffisamment prise en compte, ainsi qu'**une perte du savoir-faire, de la connaissance<sup>21</sup> capitalisée par l'entreprise, de la mémoire commune qui permet le travail de qualité et qui constitue la valeur ajoutée des agents SNCF**.

### 3- **Le faire-faire une contrainte supplémentaire au niveau des encadrants**

Les encadrants ont pour mission commune **d'organiser et de piloter la production, en vue de garantir la sécurité, ainsi que la fiabilité et la disponibilité du réseau** aux niveaux de qualité et de coûts attendus par la direction de SNCF Réseau.

**Ce changement de modèle n'est pas sans conséquence sur la population des encadrants opérationnels** déjà fortement impactée par les réorganisations et les fusions successives de ces 10 dernières années (accroissement du patrimoine à gérer, diminution des ressources internes pour en assurer l'entretien).

Comme nous l'avons montré, le faire-faire implique de nouvelles tâches et de nouvelles contraintes (division du travail, développement des interfaces, nouvelles tâches de pilotage de la sous-traitance, nouvelles manières de gérer l'organisation et le contrôle des travaux, etc.). De ce fait, leurs missions, la prise en charge des différents travaux et la prise en charge des aléas sont rendues particulièrement difficiles.

De plus, **l'augmentation de la sous-traitance**, notamment dans les activités de maintenance, **éloigne les encadrants des réalités du terrain**. Les informations sur les opérations de maintenance, sur leurs répercussions et sur la qualité du réseau ne sont plus remontées du terrain par les cheminots mais de plus en plus via le canal contractuel qui ne traduit rien de cette réalité.

De telles répercussions contredisent la représentation simpliste selon laquelle la sous-traitance réduit et simplifie la charge de travail de l'encadrement opérationnel. Elles peuvent tendre, au contraire, à accroître les difficultés du travail, au risque d'un sur-engagement des encadrants et/ou d'atteintes à la qualité des travaux réalisés.

de données. Il est impossible de reproduire fidèlement les connaissances tacites sur des supports formels car elles intègrent un savoir-faire, un ressenti, de l'expérience. Or, les connaissances tacites sont indispensables pour les entreprises car celles-ci ont besoin de travailleurs qui résolvent des problèmes, gèrent des projets, répondent à des demandes variées, improvisent en fonction du contexte... Le capital humain et intellectuel de l'entreprise est donc non seulement crucial pour les entreprises mais aussi complexe à transmettre dans la pratique.

<sup>19</sup> Cf. Annexe 3.

<sup>20</sup> Cf. Annexe 5.

<sup>21</sup> Nous entendons ici les connaissances comme les présente Mathieu Dérioux dans sa thèse *La transmission de la notion de travail bien fait dans l'entreprise une enquête sur le rôle de la mémoire des communautés de travail à Enedis (ex-erdf)* : Les connaissances impliquent la compréhension et l'articulation de différentes informations et une capacité à appliquer cette compréhension dans différents contextes. Il est établi depuis longtemps que les connaissances tacites sont plus difficiles à transmettre que les connaissances explicites (Polanyi, 1966/2009). Les connaissances explicites sont celles qui peuvent être décomposées et transcrites dans des documents et des bases

### **Un système de contrôle et de suivi perfectible du fait de la pression de la production**

SNCF Réseau a mis en place un système « dynamique » (qui évolue dans le temps) de qualification, de suivi et de contrôle des entreprises, basé sur la remontée d'informations via des fiches EDMA<sup>22</sup>. Cependant **ce système est perfectible**<sup>23</sup> : non signalement des dysfonctionnements, chantiers inférieurs à 40 000€ non assujettis, peu de place pour les nuances (la présence d'un document n'équivaut pas à ce qu'il soit de qualité), etc.

De plus, la production peut être privilégiée au détriment du respect strict des procédures, de la sécurité sur les chantiers, etc. **Des arrangements peuvent ainsi être trouvés** pour que l'entreprise réalise des prestations non prévues sans surcoût et qu'en contrepartie certaines pratiques ne soient pas forcément rendues visibles. Mais ces situations, qui visent à accomplir la tâche confiée, ne sont pas indiquées dans **les retours faits à la hiérarchie, pour assurer la production** tant qu'il n'y a pas d'incident majeur.

Enfin, bien que SNCF Réseau mette en place une politique d'« excellence sécurité » qui encourage la remontée systématique des événements sécurité liés aux entreprises<sup>24</sup>, certains **agents font part de pressions, sur le terrain, à ne pas faire remonter certaines situations afin de bloquer les chantiers** et assurer la production.

De ce fait, les dysfonctionnements, les difficultés d'organisations, les actions de rattrapage des agents SNCF, etc. ne **sont pas forcément tous connus ou remontés, ce qui doit conduire à relativiser les évaluations des entreprises et la perception de leur compétence** par le pôle Achat.

Or, c'est sur **la base de ces évaluations qu'est calculé le degré d'accompagnement ou d'autonomie laissé aux prestataires**. En cas de décalage entre les compétences réelles et les évaluations – décalage découvert la plupart du temps les premiers jours du chantier – il est nécessaire de trouver en urgence du personnel compétent au sein des équipes SNCF pour pallier aux problèmes identifiés. Ce qui vient perturber l'organisation du travail des unités territoriales et possiblement impacter l'état du réseau.

De plus, **ces systèmes d'évaluation n'empêchent pas certains secteurs de continuer à travailler avec des entreprises mal notées**, en raison de la place importante du critère de coût dans les choix réalisés, ou bien, plus prosaïquement, parce que certaines régions ne peuvent pas facilement mettre en concurrence plusieurs entreprises.

### **Remarques conclusives**

SNCF Réseau et particulièrement la branche M&T ont pour mission d'entretenir et de développer le réseau en **garantissant sa sécurité, sa fiabilité et sa disponibilité**.

Nous avons montré que l'état du réseau **est étroitement dépendant des conditions réelles d'intervention des agents qui ont en charge son entretien et sa régénération**. Nous avons pu mettre en évidence un travail important de

reprise en main du réseau qui a été réalisé ces dernières années dans lequel les équipes et les agents ont tenu un rôle central dans un contexte de forte charge et d'évolutions des organisations. **Toutefois, de nombreuses difficultés persistent voire sont amplifiées, notamment en lien avec le développement de la sous-traitance** ; difficultés qui ne sont pas neutres sur l'état même du réseau.

Un grand nombre de questions sont donc ouvertes par le développement de ce processus et appellent discussion et réflexion sur les réponses à y apporter. A ce stade, deux points nous semblent pouvoir être particulièrement détachés en guise de remarques conclusives.

#### **L'externalisation : une économie à long terme ?**

Le premier point concerne la dimension économique de la sous-traitance. Si l'on veut évaluer son coût à long terme, il nous paraît important de l'évaluer au regard des bénéfices ou des dommages qu'elle peut avoir sur la maintenance du réseau et sur sa fiabilité.

**Or, les gains attendus et annoncés** par SNCF Réseau à court terme sur la masse salariale et via le transfert des investissements pour les ressources matérielles (SR, wagon pupitre, etc.) **peuvent être au final remis en question par les coûts cachés de l'externalisation**. Remarquons du reste, au passage, que la branche M&T de la SNCF n'est pas en mesure de quantifier l'apport des industriels à ses marges (marges opérationnelles – MOP – en particulier).

Sans disposer de chiffres établis, nous pouvons quand même opposer à ses arguments que :

- à court terme : **c'est SNCF Réseau qui finance en grande partie la montée en compétence et la réalisation des investissements nécessaires** (engins lourds, etc.) **des entreprises partenaires** en acceptant un coût supérieur d'environ 10%. Cette situation s'accompagne **d'un coût d'accompagnement et d'encadrement lié à la « courbe d'apprentissage »** des prestataires ;
- à moyen/long terme : **de nombreux coûts cachés et/ou non calculés pèsent sur le coût réel de la maintenance** : **renoncements** partiels ou totaux de chantiers de régénération liés à des problèmes de rendement et de qualité, **opérations d'entretiens non réalisées dans les règles de l'art, retards pris par la maintenance** du fait de la réalisation de travaux amputant les effectifs territoriaux, **non prise en compte dans la programmation de réalités de production** du fait de **l'éloignement du terrain des encadrants, silence organisationnel** qui empêche de faire remonter aux décideurs les informations sur comment est réalisée la production et ses impacts sur l'état réel du réseau, etc.

Le risque que cette fragilisation potentielle du réseau ait, dans plusieurs années, un impact financier important pour SNCF Réseau est bien réel et il n'est pas exclu que cet impact soit supérieur aux gains réalisés. Pour certains dirigeants opérationnels gérant les travaux de renouvellement, par exemple, la durée de vie des voies actuellement régénérées sera plus courte du fait des problèmes de qualité engendrés

<sup>22</sup> Cf. Annexe 1.

<sup>23</sup> Cf. Annexe 3.

<sup>24</sup> Démarche Prisme d'« excellence sécurité » qui détaille les orientations stratégiques de sécurité de SNCF Réseau.

actuellement par l'externalisation.

Soulignons, pour illustrer ce propos, que les effets des politiques de maintenance sur le réseau se donne à voir 20 ou 30 ans après. La situation actuelle que vit SNCF Réseau (réseau fortement dégradée, pannes récurrentes, déraillements, nombre élevé de ralentissements, endettement et fort niveau d'investissement nécessaire ces 10 prochaines années) est issue de la politique de maintenance des années 80 lorsqu'était privilégié l'entretien des voies plutôt que son renouvellement (passage de 1100 km de voie à 500 km de voie entre les années 1980 et 2005<sup>25</sup>).

Quel sera alors le coût de la politique d'externalisation compte tenu des problèmes de qualité et de productivité qu'elle induit ?

### **La maîtrise des compétences : un garde-fou nécessaire**

Le second point concerne **la maîtrise des compétences et le maintien du savoir-faire technique des cheminots**. Ce sont là des conditions essentielles de la capacité de l'entreprise à conserver le contrôle du processus de travail, donc de la qualité de la maintenance et de **l'intégrité du réseau**, et à concentrer la valeur ajoutée. Or, le système de développement et de maintien des compétences est lui aussi mis à mal – fermeture des centres de formation, impossibilité de réaliser un compagnonnage de qualité, multiplication des formations tenues par des entreprises privée, etc. La perte de cette maîtrise et son transfert, au moins partiel, vers des entreprises privées sous-traitantes, créent un risque de **dépendances de capacité** (manque de ressources pour assurer la production) **et/ou de spécialité** (perte des compétences en interne).

C'est pourtant bien cette maîtrise technique qui peut protéger le réseau des dérives possibles liées à l'externalisation, rattraper les situations potentiellement dangereuses, permettre au gestionnaire d'imposer un haut niveau de qualité et ainsi d'assumer sérieusement la responsabilité de la qualité et de la disponibilité du réseau.

Il est également à signaler qu'une réduction des ressources industrielles alliée à une perte de la maîtrise technique peuvent envoyer le signal que les travaux ne peuvent être réalisés sans l'apport de prestataires extérieurs, ce qui **renforcerait le poids de ces derniers dans la négociation**. En effet, les sous-traitants disposant d'une compétence particulière ou reconnue sont en mesure de négocier les prix avec le donneur d'ordre.

A cet égard, signalons que certains grands donneurs d'ordre, à l'instar de Boeing dans le marché de la construction aéronautique, ont dû réinternaliser des compétences après avoir fait le constat que les marges des sous-traitants étaient structurellement supérieures aux leurs.

D'autres ré-internalisent, par exemple, leur service informatique pour des raisons de coût, de qualité de service ou de perte de la maîtrise du système d'information (SI), comme Bouygues Télécom en 2007.

Cela illustre que cette dimension incontournable de la maîtrise technique appelle une réflexion sur l'organisation de la formation à l'échelle de l'ensemble des acteurs impliqués

dans la production de la maintenance ferroviaire, et ne saurait être décorrélée de la réflexion sur l'organisation du système.

## **Préconisations**

Au terme de cette analyse, il nous semble que nos préconisations peuvent être articulées selon deux horizons temporels : le court terme et le moyen-long terme.

### **A court terme, faire évoluer le système pour limiter les risques liés à l'externalisation**

A court terme, il paraît indispensable d'engager des évolutions dans le système d'organisation et de management de la production, ce à trois niveaux, pour gérer au mieux le rapport aux sous-traitants et à l'externalisation et ainsi éviter certains risques.

#### **1- Renforcer les effectifs internes**

Nous préconisons tout d'abord le renforcement des effectifs en interne, que ce soit au niveau :

- des agents d'exécution qui sur certains territoires ne sont plus assez nombreux pour assumer la charge de maintenance sans le recours à des prestataires, y compris dans des situations de maintenance corrective en astreinte ;
- des agents au sein des UP et des établissements qui assurent la partie « marché », la gestion et le suivi de la sous-traitance afin d'améliorer la qualité de la prestation en améliorant la qualité du contrat et de mieux maîtriser les coûts et appliquer le cas échéant les pénalités prévues ;
- des encadrants qui assument de plus en plus de tâches et de responsabilités sur des périmètres importants avec des moyens limités.

C'est, entre autres, en conservant en interne des équipes compétentes pour préserver et développer les connaissances accumulées et en faisant monter en compétence sur la partie « Marché » les équipes assurant le suivi des prestataires que SNCF Réseau pourra se prémunir du risque d'un déséquilibre dans le rapport de force entre donneur d'ordre et prestataires, induit par l'externalisation.

#### **2- Rendre visibles les dysfonctionnements pour ne pas perdre la vision terrain**

Disposer des informations issues du terrain est essentiel pour ne pas avoir une vision faussée d'une part de la compétence des entreprises intervenant sur le réseau et d'autre part, de l'état réel de ce dernier (connaître l'ensemble des renoncements, des arrangements, etc.).

Si dans les discours via la démarche PRISME, la remontée d'informations est valorisée et encouragée, on s'aperçoit sur le terrain que :

- les canaux de remontées d'informations ne sont pas disponibles sur l'ensemble des opérations en lien avec des prestataires,

<sup>25</sup> *Audit sur l'état du réseau ferré national français*, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, 7 septembre 2005.

- il existe parfois un certain fatalisme chez les agents qui arrêtent de faire remonter ces informations par manque de retour,
- des pressions peuvent être exercées sur les agents pour qu'il ne signale pas les dysfonctionnements afin de ne pas ralentir ou arrêter la production.

Il est donc primordial qu'en plus du discours, sur le terrain, les agents aient les moyens de faire remonter les informations justes sur les dysfonctionnements rencontrés, que ces informations soient traitées et, autant que possible, suivies d'actions correctives et qu'un retour vers les agents soit organisé afin qu'ils sachent ce qu'il en est.

### 3- **Investir dans le système de formation et de montée en compétence**

Dans ce contexte, la maîtrise du système de formation et de montée en compétence terrain semble un enjeu important voire primordial.

Sur le terrain, afin de pallier au manque de pratique des agents, des « chantiers école » sont organisés. Cependant, les moyens mis à disposition semblent souvent insuffisants - manque de formateurs au sein des établissements, manque de temps et de ressources agents – rendant peu efficace cette démarche. Il est cependant indispensable de faire pratiquer les agents pour qu'ils acquièrent ou maintiennent un haut niveau de compétence. Cette pratique du métier doit être dans l'idéal réalisée avec des agents expérimentés pouvant transmettre les règles de l'art, les connaissances tacites qui n'existent pas dans les règlements ni dans les procédures.

De même, si SNCF Réseau souhaite être le chef de file de la filière ferroviaire, il semble essentiel qu'elle garde ou reprenne la main sur la formation de l'ensemble de la filière. C'est en imposant, via les centres de formations, un haut niveau d'exigence et de qualité d'apprentissage que seront préservées les conditions de réalisation de l'entretien, au sens large, du réseau et partant, l'intégrité de ce dernier.

### **A plus long terme, engager une réflexion sur la ré-internalisation**

La réflexion sur la ré-internalisation des charges mérite d'être menée dès à présent à tous les niveaux (politique, stratégique, managérial, opérationnel). La question de l'internalisation ou de l'externalisation au sein de SNCF Réseau est en partie liée, comme nous l'avons montré, au modèle politique et à ses influences idéologiques, qui prônent actuellement les bénéfices de la mise en concurrence. Néanmoins, un certain nombre de rapports d'études dans différents secteurs d'activités (informatique, nucléaire, etc.) n'hésitent plus à montrer les limites de ces organisations industrielles éclatées et leurs coûts sur les plans financier, technique, sécuritaire et social.

En ce sens, il nous paraît à tout le moins essentiel de ralentir et/ou stopper le processus d'externalisation au niveau de l'entretien courant + OGE<sup>26</sup>, de développer les moyens de préserver les compétences techniques et la connaissance du réseau et fiabiliser le système de remontée des dysfonctionnements rencontrés lors des travaux de régénération et de clarifier un plan d'action pour non seulement y porter remède mais aussi pour éviter de les voir réapparaître.

<sup>26</sup> OGE : Opérations de Grand Entretien qui sont encore gérées et en partie réalisées par les unités territoriales.