

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

- Audition de M. Pierre Cardo, personnalité pressentie par le Gouvernement pour la présidence de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF)..... 2
- Information relative à la commission 8

Mercredi
7 juillet 2010
Séance de 11 heures

Compte rendu n° 63

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2009-2010

**Présidence de
M. Christian Jacob**
Président



La commission du développement durable et de l'aménagement du territoire a entendu **M. Pierre Cardo, personnalité pressentie par le Gouvernement pour la présidence de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF).**

M. le président Christian Jacob. Je salue tout d'abord une délégation de députés libanais, en visite de travail en France pour une semaine. Vous êtes, madame, messieurs, les bienvenus dans notre Commission qui est également heureuse d'accueillir, dans le cadre d'une procédure d'audition classique, notre ancien collègue Pierre Cardo, candidat à la présidence de l'ARAF. La réforme liée à l'application de l'alinéa 5 de l'article 13 de la Constitution étant dans l'attente de la décision du Conseil constitutionnel, il n'y aura en effet pas de vote à l'issue de l'audition.

Créée par la loi du 8 décembre 2009, dont notre Commission a été saisie au fond sur le rapport de Yanick Paternotte, l'ARAF sera principalement chargée de veiller au respect des règles de concurrence entre les différents opérateurs ferroviaires déjà présents sur le marché ou qui s'appêtent à y entrer. Elle est composée de sept « sages » nommés pour un mandat de six ans, dont seul le président est à plein-temps. Son rôle est très important, car les enjeux techniques, financiers et commerciaux en cause exigent la plus grande transparence et le respect des règles de concurrence entre « opérateurs historiques » et « nouveaux entrants ».

Comment, monsieur Cardo, entendez-vous donc garantir l'accès au réseau ferroviaire national de tous les opérateurs ? Quelles relations nouerez-vous avec l'opérateur historique ? Comment le gestionnaire du réseau – RFF – trouvera-t-il sa place dans ce cadre ? Le rôle dévolu à l'ARAF est de première importance. Nous sommes donc impatients de vous entendre.

M. Pierre Cardo. Après dix-sept ans au Parlement, je ne pense pas nécessaire de me présenter...

La constitution même du collège de l'ARAF – ces sept « sages » dont je fais partie – garantit à mon sens sa compétence et l'impartialité de ses décisions. Mais le début de ses activités a été repoussé au 1^{er} décembre, ce qui est peut-être regrettable – l'Europe est pressée de voir fonctionner l'ARAF, mais la SNCF et RFF aussi si l'on en croit les articles de presse récents. En effet, les décisions prises sont régulièrement contestées dans les médias : l'installation de l'ARAF permettra de régler un certain nombre de conflits par des décisions claires et impartiales, fondées sur de vrais arguments.

Le président de l'Autorité et les six autres membres sont nommés par décret. Si l'un est désigné par le ministère chargé de l'écologie et un autre par celui de l'économie, trois des membres autres que le président sont désignés respectivement par le président de l'Assemblée nationale, le président du Sénat et le président du Conseil économique, social et environnemental. Tous nommés à ce jour, ils seront renouvelables par tiers tous les deux ans, à l'exception du président dont le mandat est fixé à six ans. Un tirage au sort désignera prochainement les deux membres à renouveler dans deux ans, ainsi que ceux à renouveler dans quatre puis six ans. Le collège compte déjà au moins deux experts ferroviaires et deux économistes, ce qui lui permettra d'avoir une vision complète du sujet et une véritable expertise. D'ici au 1^{er} décembre, il nous faudra recruter environ soixante personnes, ce qui à mon avis ne sera pas possible, l'implantation du siège au Mans contribuant – si l'on en croit les réactions des premiers candidats – à compliquer les recrutements.

Le financement de l'ARAF sera indépendant du budget de l'État. Celle-ci aura donc les moyens de prendre les décisions que l'on attend d'elle avec toute l'expertise nécessaire. Les prochains mois seront d'ailleurs occupés par des rencontres avec tous les partenaires – SNCF, opérateurs privés comme Veolia – ainsi qu'avec les homologues étrangers, afin de savoir comment ils conçoivent leur rôle et quelle est la philosophie de leur action. Il faudra également clarifier la répartition des rôles entre l'ARAF et l'Autorité de la concurrence. Il nous appartiendra, enfin, d'ériger une doctrine assez transparente pour que nos partenaires sachent peu ou prou ce qu'ils peuvent attendre de nous.

Je ne suis pas un spécialiste du sujet ferroviaire, mais je pense que la rigueur et le souci de la médiation seront très importants pour asseoir l'autorité de l'ARAF.

M. Maxime Bono. Vous espérez pouvoir élaborer une doctrine. Mais dans la mesure où la création de l'ARAF a été souhaitée par l'Europe et où son rôle sera très encadré, quelle sera votre marge de manœuvre pour bâtir une doctrine nationale ?

Mon groupe n'a jamais été un partisan forcené de l'ouverture à la concurrence des transports ferroviaires – je ne reviendrai pas sur celle du fret opérée en 2005-2006, qui a produit les effets que l'on sait. Mais puisque l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs a été décidée, l'Autorité de régulation est indispensable.

Comment comptez-vous éviter le dumping social entre les différents opérateurs ? Le président de la SNCF nous appelait récemment, ici même, à veiller à un minimum d'harmonisation des règles sociales. Tiendrez-vous compte de cette préoccupation ? Comment pouvez-vous agir en ce sens ?

Enfin, vous reconnaissez ne pas être un spécialiste des transports. Quelle plus-value l'élu national et local que vous êtes peut-il apporter à une instance comme l'ARAF, qui peut apparaître quelque peu technocratique ? Le Gouvernement a souhaité que sa présidence ne revienne pas nécessairement à un haut fonctionnaire, mais à une personnalité ayant une expérience de la vie publique. Vous avez été administrateur d'Eurotunnel. Quelle « valeur ajoutée » un profil comme le vôtre peut-il représenter pour l'ARAF ?

M. Yanick Paternotte. Vous vous apprêtez à prendre la présidence du nouveau « gendarme du ferroviaire ». En tant que rapporteur du projet de loi qui l'a créé et en me fondant sur l'expérience de la Commission de régulation de l'énergie (CRE), j'avais estimé que le nombre de sept « sages » était sans doute insuffisant et proposé de vous adjoindre deux vice-présidents. Qu'en pensez-vous ?

L'ARAF est dotée de pouvoirs de police, de poursuite et d'investigation. Ces fonctions seront-elles assurées directement par elle ou seront-elles externalisées ? De même, les règles de concurrence en matière ferroviaire sont souvent liées à des sujets qui tournent autour de l'entretien des voies ou des objections de sécurité. L'ARAF exercera-t-elle elle-même ces compétences ou seront-elles externalisées ?

M. Raymond Durand. Dans son discours de Roissy du 26 juin 2007, le Président de la République a estimé que la création d'une instance indépendante de régulation du système ferroviaire allait de pair avec l'ouverture du marché ferroviaire. Pouvez-vous nous dire comment nos voisins européens abordent la question de la régulation ? Je pense en particulier à la Grande-Bretagne, où la concurrence dans le domaine ferroviaire est effective depuis 1993, et à l'Allemagne.

Si l'ARAF a une vocation de « gendarme du rail », elle doit aussi jouer un rôle de coordination puisqu'il existe une séparation entre le gestionnaire des infrastructures et les opérateurs. Quel est votre point de vue ?

Enfin, une autre mission revient à mon sens à l'ARAF : la prospective à moyen et à long terme, qui intègre une vision des investissements nécessaires sur le réseau. Là encore, j'aimerais connaître votre analyse.

M. Pierre Cardo. Quelle plus-value peut apporter un élu ? À la lecture des textes, il semble qu'à l'origine, il était prévu que la présidence de l'ARAF revienne à un haut fonctionnaire. Il y a eu ensuite un changement de stratégie – on a considéré qu'un politique pouvait apporter une autre vision et un autre mode de fonctionnement, peut-être parce qu'il est davantage rompu à la prise de décision et de risque ainsi qu'à la médiation. Cela étant, certains membres du collège sont des hauts fonctionnaires.

Mon parcours a démontré, je crois, une certaine indépendance d'esprit, mais aussi une certaine rigueur – dois-je rappeler que le premier déficit de France en 1983 a fait place à l'équilibre quinze ans plus tôt que ce qui était attendu par l'Inspection générale de l'administration (IGA) ?

J'ai également pratiqué le partenariat ; mais je pense que la coordination n'est pas de la compétence de l'ARAF, même si elle doit travailler avec tous ses partenaires.

J'en viens à la doctrine. Il y a ce qui est prévu dans les textes, et il y a l'application quotidienne de la loi. L'avantage de la présidence par un politique, c'est que celui-ci a toujours tendance à se donner une marge de manœuvre. Cela permettra peut-être à l'ARAF de prendre une certaine distance avec les directives, sans aller au-delà de ses compétences.

S'agissant du dumping social, il convient de rappeler que l'ouverture du marché va de pair avec l'élaboration d'un cahier des charges. Il n'appartiendra pas à l'ARAF de l'élaborer, mais il lui reviendra en revanche de veiller à ce qu'il soit respecté, notamment sur l'interpellation de ceux qui considèrent qu'il y a dumping - c'est là que nous devons avoir une expertise. Mais le rôle de l'État ou des collectivités et celui de l'ARAF sont bien distincts.

J'en arrive à ma conception du rôle de président. Pour tout vous dire, je n'avais pas prévu de poser ma candidature à la présidence de l'ARAF, mais le défi m'a intéressé. Je suis conscient qu'il s'agit d'un travail qui exige une grande disponibilité. Néanmoins, je ne voulais pas renoncer, même momentanément, à suivre le projet du Grand Paris. Ce n'est pas une question d'argent – je le prouverai en demandant à la communauté d'agglomération des Deux rives de la Seine de suspendre ma rémunération de président –, mais je souhaite vraiment mener à bien ce projet. On attend bien sûr du président de l'ARAF qu'il soit très présent. Je le serai. Du reste, ce ne sera pas la première fois que j'exercerai simultanément plusieurs fonctions.

En ce qui concerne les vice-présidents, j'observe que la CRE envisage de renoncer aux siens. Je rappelle en outre que je serai assisté d'un collège composé de spécialistes sur lesquels j'entends bien m'appuyer, à condition qu'ils ne se prennent pas pour des chefs de service... L'objectif est d'utiliser au maximum les compétences des soixante personnes qui composeront l'ARAF.

S'agissant des pouvoirs de police, j'estime que nous devons avoir des agents assermentés au sein de l'ARAF. Mais ce sera à discuter avec le collègue.

J'en viens aux règles de la concurrence. Je ne pense pas que nous ayons à jouer directement un rôle économique. Mais les décisions que nous prendrons conduiront à émettre un avis sur les questions soulevées, par exemple l'entretien des voies. De même, nous serons sollicités sur les procédures imposées pour l'obtention des sillons, donc sur les délais d'instruction, notamment pour le trafic passagers. Si l'on peut envisager des sillons pour le fret, il est en effet difficile de les prévoir à l'avance pour les passagers.

En donnant des avis, l'ARAF renforcera la position de RFF. L'interview du président de la SNCF parue dans la presse avant-hier est claire sur ce point : la SNCF a tout intérêt à ce que l'ARAF existe. Les premières décisions devront être incontestables pour bien montrer la qualité de notre expertise.

S'agissant des recrutements, je vous ai dit qu'ils étaient un peu ralentis par l'implantation de l'ARAF au Mans. Tout le monde n'a pas envie d'être un « cadre-TGV ». Moi-même, je pense que j'irai plus vite en voiture pour rallier Le Mans depuis Chanteloup-Vignes qu'en empruntant le train pour rejoindre la gare Montparnasse ! Je ne doute cependant pas que nous parviendrons à recruter des gens de qualité, l'objectif étant d'arriver à au moins trente personnes au 1^{er} décembre prochain. Lorsque nous aurons commencé à fonctionner, nous verrons s'il est possible de rester en deçà de l'effectif de soixante – qui est pour moi un maximum.

Quant à la coordination entre RFF et la SNCF, elle n'entre pas à mon avis dans le rôle de l'ARAF. Celui-ci se borne à prendre position sur les conflits qui peuvent les opposer aux utilisateurs du rail, à être – pour reprendre les mots du président de la SNCF – un « juge de paix ». Cela contribuera à optimiser le fonctionnement de chaque structure et à crédibiliser l'action de RFF. Mais nous n'avons pas à nous prononcer sur l'organisation interne entre la SNCF et RFF. Nous devons simplement nous assurer que lorsque RFF attribue des sillons, il le fait en toute objectivité.

Les responsables de la Deutsche Bahn et de Trenitalia ont émis des critiques sur lesquelles je n'ai pas à prendre position. Nous ne le ferons que s'il y a dumping ou s'il existe un risque pour le service public, le rôle de l'ARAF étant de s'assurer que les conditions minimales de garantie de ce dernier sont réellement effectives.

Les systèmes en vigueur en Grande-Bretagne et en Allemagne me semblent fonctionner, mais je ne me suis encore livré à aucune analyse comparative. Je vais bien entendu rencontrer tous nos partenaires dans les quatre prochains mois.

M. Philippe Plisson. Visiblement, la SNCF subit de fortes pressions de la part de Bruxelles et de la Deutsche Bahn au motif que notre territoire leur reste fermé. Faut-il fixer une date limite de libéralisation du trafic passagers national ? Et si non, comment résister à ces assauts ?

Pensez-vous que le monopole de la RATP est durablement compatible avec la réglementation communautaire ? Comment comptez-vous – éventuellement – éviter d'y souscrire ?

L'ARAF, installée au Mans, rencontre des problèmes de recrutement. Cette localisation relève à mon sens de l'opportunité politique. Est-elle définitive ? Une implantation à Paris, Lille ou Valenciennes ne serait-elle pas préférable ?

Mme Françoise Branget. Je salue le défi que vous allez relever en prenant la présidence de l'ARAF. Vous avez dit que votre mission serait la médiation et que vous seriez pour cela assisté par un collège de « sages ». Les entreprises privées y seront-elles représentées comme c'est le cas dans les tribunaux paritaires ? Pourquoi ne le seraient-elles pas à parité avec les entreprises publiques ? Ce serait logique.

Enfin, quel sera le budget de l'ARAF ? Disposerez-vous de marges de manœuvre suffisantes pour agir ?

M. Christophe Bouillon. « Gendarme du rail », l'ARAF est dotée de pouvoirs importants, parmi lesquels celui de donner un avis conforme sur les barèmes des péages. Quels seront vos critères d'appréciation ?

L'ARAF peut également être saisie par les entreprises ferroviaires, les opérateurs de transports combinés et les futurs candidats pour des sillons. Mais vers qui les industriels peuvent-ils se tourner ? Je pense aux fédérations industrielles qui sollicitent beaucoup le fret, qui déplorent aujourd'hui l'abandon des wagons isolés. Est-ce votre rôle de leur répondre ?

J'aimerais également connaître votre sentiment sur les projets d'autoroute du fer.

Vous avez la chance de pouvoir tirer parti des expériences de la CRE et de l'ARCEP. La question des moyens humains est essentielle, car les défis sont importants. Comment expliquez-vous le retard pris dans la mise en route de l'ARAF ?

M. Jean-Marie Sermier. Vous allez connaître tous les sillons, tous les besoins de l'ensemble des opérateurs. Pourra-t-on vous consulter pour la construction future des grandes infrastructures ? RFF connaît ses marchés, mais il serait intéressant d'avoir un « gendarme » de l'organisation des infrastructures, pour connaître les sillons les plus demandés et donc les infrastructures les plus rentables à terme.

M. Pierre Cardo. Je n'ai pas décidé de l'implantation au Mans – je ne suis d'ailleurs pas sûr que Valenciennes ou Lille auraient été préférables même si ces villes ont été choisies pour d'autres implantations. Mais maintenant que la décision est prise, je n'ai pas à me prononcer, même si le choix qui a été fait n'accélère pas le processus de recrutement. J'espère simplement que nous parviendrons à attirer les candidats les plus adaptés aux compétences que l'ARAF aura à exercer. L'objectif est qu'ils soient assez indépendants de la SNCF et de RFF, ce qui constitue une difficulté supplémentaire... Cela explique peut-être le retard pris dans la mise en place de l'ARAF – même si, je le rappelle, la loi n'a été votée qu'en décembre. Les personnalités pressenties dans un premier temps pour assurer sa présidence ont finalement préféré un autre avenir. Quant à moi, je reconnais que mon souhait de continuer à présider la communauté d'agglomération des Deux rives de la Seine a aggravé ce retard. Je ferai mon possible pour le rattraper.

S'agissant des moyens financiers, le législateur a prévu une indépendance totale de l'ARAF. Son budget sera ainsi alimenté par une taxe sur les péages, dont le taux était à l'origine de 0,5 %. Il sera finalement un peu inférieur : le budget, qui était programmé à 14 millions d'euros, sera plus proche de 11 ou 12 millions en année pleine. Cela devrait

suffire par rapport aux objectifs fixés – garantir l'autonomie de fonctionnement et l'expertise. J'estime qu'il n'y a pas besoin de budgéter du superflu. Il faut un peu de rigueur ! Dans un an, je viendrai d'ailleurs vous rendre compte des activités de l'ARAF.

Le collègue des « sages » compte au moins un représentant du secteur privé, M. Daniel Tardy, chef d'entreprise et président honoraire de la Fédération nationale des travaux publics. Aucune femme n'y siège pour le moment... mais n'oublions pas qu'un tiers de ses membres sera renouvelé dans deux ans !

Pour les projets nouveaux, l'ARAF donne son avis sur les péages. Cela fait partie intégrante des dossiers de candidature.

Vous avez fait allusion au problème du wagon isolé. J'ai lu la presse et pris connaissance des réclamations des entreprises de la sidérurgie et de l'automobile. Je ne pense pas que l'ARAF ait à entrer dans ce débat. La question est de savoir qui paye. Les entreprises disent que la suppression de ce service indispensable va modifier leurs coûts. Mais c'est un choix de l'État, de la SNCF. Pour ma part, j'ai du mal à me faire un avis aujourd'hui.

Pour l'instant, la RATP n'est pas considérée comme faisant partie des transports ferroviaires. C'est l'État qui décidera de la date de libéralisation du marché – fixée a priori en 2039, ce qui constitue une échéance assez lointaine.

M. Philippe Plisson. Vous ne m'avez pas répondu sur la libéralisation du trafic intérieur des chemins de fer nationaux. Je rappelle que la Deutsche Bahn réclame l'application des règles européennes...

M. Pierre Cardo. Mais ces règles sont appliquées. Le président de la SNCF a rappelé l'existence du principe de subsidiarité. Selon lui, ce sont plutôt les Allemands qui auraient tendance à ne pas appliquer les règles européennes...

M. Philippe Plisson. Je souhaite évidemment le plus de subsidiarité possible. Mais existe-t-il une sensibilité nationale en faveur de la résistance au démantèlement des services publics, ou serez-vous le « gendarme » qui fera appliquer ce que l'Union européenne exige ?

M. Pierre Cardo. L'ARAF ne doit pas sortir de son rôle. À titre personnel, je ne souhaite bien sûr pas le démantèlement des services publics. Il y a d'ailleurs des principes qui permettent de les sauvegarder. L'ARAF vérifiera que le financement prévu pour le maintien du service public lui est bien affecté, mais cela ne pourra pas aller au-delà.

M. le président Christian Jacob. Je vous remercie pour la précision et la clarté de vos réponses.



Information relative à la commission

La Commission a désigné Mme Geneviève Gaillard et M. Jean-Marie Sermier, rapporteurs d'information sur les modes de financements et de gouvernance des associations de protection de la nature et de l'environnement.



Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mercredi 7 juillet 2010 à 11 heures

Présents. - M. Philippe Boënnec, M. Maxime Bono, M. Christophe Bouillon, Mme Françoise Branget, M. Jean-Paul Chanteguet, Mme Claude Darciaux, M. Lucien Degauchy, M. Raymond Durand, M. François-Michel Gonnot, M. Didier Gonzales, M. Christian Jacob, M. Gérard Lorgeoux, M. Philippe Martin, M. Yanick Paternotte, M. Philippe Plisson, M. Jean-Marie Sermier

Excusés. - M. Yves Albarello, M. Jean-Yves Besselat, M. Joël Giraud, Mme Fabienne Labrette-Ménager, Mme Françoise de Salvador