

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 des Finances, de l'économie générale et du Plan

- Audition, ouverte à la presse, de M. Dominique BUSSEREAU, Secrétaire d'État chargé des transports auprès du ministre de l'Énergie, de l'environnement, du développement durable et de l'aménagement du territoire, sur les péages ferroviaires 2
- Informations relatives à la Commission 14

Mercredi 4 juin 2008
Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 92

SESSION ORDINAIRE DE 2007-2008

Présidence
M. Didier Migaud,
Président



Le Président Didier Migaud : Dans le cadre de nos auditions sur les péages ferroviaires, nous accueillons M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports.

Monsieur le ministre, parmi les questions qui engagent l'avenir de nos équipements publics de transport figurent d'abord le financement de la régénération nécessaire du réseau ferroviaire français, ensuite la vérité des coûts dans les tarifs de péages versés à Réseau ferré de France – RFF – au titre de l'usage du réseau ferroviaire, enfin, la possible remise en cause de l'équilibre instauré par la loi du 13 février 1997, qui a séparé les entreprises ferroviaires et le gestionnaire d'infrastructures, Réseau ferré de France.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial pour les crédits des transports terrestres, a soumis à notre Commission, le 7 mai dernier, sous le titre *Péages ferroviaires : pour la vérité des coûts*, un rapport d'information destiné à poser la problématique et faisant huit propositions concrètes pour engager le débat.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial : À l'inverse de celui de la Cour des comptes d'avril 2008, intitulé *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine*, le rapport qui vient d'être évoqué ne remet pas en cause l'architecture actuelle des fonctions entre RFF et la SNCF. Il tend surtout à faire en sorte que Réseau ferré de France ait les moyens d'assurer les investissements à venir, soit par une hausse des péages, soit par des sources de financement publiques, soit par d'autres voies.

Les huit propositions ont pour objet :

- premièrement, des hausses progressives de péage, qui pourraient, dans le cas du fret ferroviaire, être appliquées *a posteriori*, en tenant compte de la qualité du sillon utilisé ;
- deuxièmement, un accroissement, dans l'hypothèse d'une hausse limitée des péages, de la contribution de la SNCF au financement de la régénération du réseau ferroviaire par une augmentation de ses dividendes versés à l'État. Pour améliorer l'information des consommateurs, les billets de TGV devraient d'ailleurs mentionner le prix du péage correspondant au trajet effectué ;
- troisièmement, la traçabilité des moyens affectés à la régénération ;
- quatrièmement, le désendettement du système ferroviaire par ses propres moyens, car la reprise par l'État d'une partie des dettes de RFF n'est pas envisageable ;
- cinquièmement, la publication chaque année par Réseau ferré de France d'un tableau des investissements réalisés dans le cadre de l'article 4 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF, avec le détail de leur financement. Il convient, en effet, de s'assurer que l'État ne triche pas en ne respectant pas la disposition qui veut que la contribution propre de RFF ne porte que sur des investissements rentabilisables ;
- sixièmement, le transfert des gares à RFF en vue du renforcement de sa structure financière et de l'arrivée de la concurrence dans le transport de voyageurs ;
- septièmement, le transfert du bureau des horairistes nationaux et régionaux de la SNCF à RFF afin de permettre à ce dernier d'améliorer la maîtrise de l'offre de sillons ;

– enfin, la création, avant la fin 2008, d'une autorité de régulation de plein exercice, en s'assurant toutefois qu'elle ne duplique pas les missions confiées à RFF.

Le débat ayant beaucoup porté ces derniers temps sur le niveau de la hausse des péages, le Gouvernement a-t-il pris une décision en la matière ? Sur la base de quels critères ? Cette augmentation est-elle de nature à résoudre la situation financière et opérationnelle du système actuel et à servir l'ambition en matière de basculement modal ? Si nous partageons l'objectif, le financement soulève quelque inquiétude.

M. Dominique Bussereau : La question des péages ferroviaires, au-delà du financement des infrastructures nouvelles ou de la régénération des installations existantes, a été tranchée par la loi du 13 février 1997, portant création de l'établissement public Réseau ferré de France, qui a déterminé les relations entre les acteurs du monde ferroviaire.

Le Rapporteur spécial l'a souligné, la régénération de notre réseau ferroviaire nécessite une hausse des péages. De fait, la politique de transports durables, que le Gouvernement souhaite promouvoir en prolongement du Grenelle de l'environnement, exige d'améliorer la performance du secteur ferroviaire par la construction de 2 000 kilomètres de lignes nouvelles avant 2020 et autant après, sans compter l'amélioration du réseau existant. Or, comme l'a indiqué le rapport de l'École Polytechnique de Lausanne, remis à Dominique Perben en 2005, notre réseau ferré n'est pas toujours en bon état du fait d'investissements insuffisants depuis une vingtaine d'années.

Toutefois, l'effort financier doit être réparti de manière équilibrée entre le monde ferroviaire et la puissance publique, et le Parlement doit pouvoir s'assurer en toute transparence que le secteur ferroviaire utilise au mieux les deniers publics. Certaines régions telles que Midi-Pyrénées et Limousin se sont d'ailleurs déjà pleinement engagées, en dehors des efforts fournis en faveur des matériels ferroviaires, dans une politique de soutien aux infrastructures.

Une double préoccupation milite en faveur de la hausse progressive des péages : d'une part, mieux répartir la valeur créée par le secteur ferroviaire entre les entreprises et la puissance publique, d'autre part, permettre aux différents acteurs de s'adapter sans casser leurs dynamiques commerciales ou industrielles. Tel est l'équilibre auquel le Gouvernement souhaite parvenir dès l'an prochain : donner plus de ressources pour la rénovation du réseau et la pérennité du système ferroviaire sans remettre en cause la fréquentation populaire du TGV.

De plus, une visibilité sur plusieurs années permettra de bâtir toute une organisation industrielle afin de programmer les travaux de régénération, mais également de dégager les gains de productivité indispensables pour répondre à tous les besoins.

Le Gouvernement est par ailleurs favorable à la réutilisation par la puissance publique d'une partie des dividendes de la SNCF. En effet, elle tend à la fois à inciter la SNCF à une gestion rigoureuse, dont l'actionnaire percevra les fruits, et à permettre le retour normal d'une partie de ces dividendes au réseau ferroviaire.

Quant à la mention de la part imputable aux péages dans le coût des billets, si le souci de lisibilité est compréhensible, l'exercice est complexe. Outre que la SNCF pratique, comme les compagnies aériennes, le *yield management*, c'est-à-dire une démarche d'adaptation systématique des prix en fonction du niveau de la demande, cette proposition

soulève la question du secret commercial dans un contexte de concurrence croissante. Dans le domaine aérien, les redevances n'apparaissent d'ailleurs pas sur le billet d'avion.

S'agissant du renforcement de la traçabilité des moyens affectés à la régénération du réseau, le Gouvernement est conscient de la nécessité d'identifier la part imputable à chaque segment de marché en adaptant la structure des péages, ce qui devrait se traduire à la fois par une redevance de réservation, qui participe à la couverture du capital, par une redevance de circulation, destinée à couvrir les coûts variables, et par une redevance d'accès pour les services de transport de voyageurs faisant l'objet d'un contrat de service public et reflétant les coûts fixes de mise à disposition de l'infrastructure.

Une aide de l'État aux entreprises ferroviaires devrait permettre à ces dernières de faire face au nouveau barème de péages, sachant que l'État apporterait aussi la redevance d'accès.

La subvention de régénération n'apparaîtrait donc plus de manière aussi explicite, mais RFF devrait rendre compte chaque année de la réalisation des programmes de travaux de renouvellement. La maîtrise des coûts de renouvellement continuera à être suivie, comme aujourd'hui, par un indicateur de la LOLF.

En ce qui concerne le désendettement du système ferroviaire par ses propres moyens, le Gouvernement travaille à l'établissement d'un contrat de performance avec RFF, qui traitera notamment de la trajectoire financière de l'établissement public. Le contexte n'étant plus celui de 2004, un travail est engagé afin de trouver un équilibre à court et à moyen terme entre le niveau des recettes – subventions, péages, voire mobilisation d'autres sources comme les cessions foncières – et les dépenses.

Sur la question du suivi des financements des projets par RFF, conformément à l'article 4 de son décret statutaire, le dispositif complexe mis en place peut en effet alimenter les soupçons, d'autant que la décision de financement prise par le conseil d'administration est soumise à des contraintes parfois contradictoires. L'objectif de suivi des décisions de financement pourrait être traité dans le contrat de performance.

Pour le transfert des gares à RFF, le long processus de répartition des actifs entre la SNCF et RFF, engagé en 1997, s'est achevé, théoriquement – car tout élu local sait combien il reste difficile de savoir précisément ce qui appartient à chacun de ces établissements publics -, avec l'arrêté interministériel du 27 novembre 2006, à l'exception des cours des 552 plus grandes gares. Mon ministère entend examiner la possibilité de transférer la propriété ou la gestion de ces cours aux collectivités qui le souhaiteraient, qui sont les mieux à même de trancher entre les fonctions de transport ou d'échanges et les fonctions urbaines de ces lieux.

Sans attendre les conclusions de la mission confiée à M. Hubert Haenel sur la loi de 1997, il semble d'ores et déjà que les gares constituent un gisement de ressources insuffisamment utilisé par la SNCF. Certes, la gare Saint-Charles à Marseille accueillera une galerie commerciale de même que celles de Metz et de Strasbourg ou la gare Saint-Lazare à Paris, mais, la gestion par la *East Japan Railway Company* de ses gares, qui comprennent hôtels et centres commerciaux, lui rapporte plus d'argent que la billetterie. De même, en Allemagne, les gares sont les seuls lieux de vie et de commerce ouverts le dimanche.

En tout état de cause, le problème de l'accès équitable et non discriminatoire des nouveaux opérateurs aux gares se posera, notamment avec l'ouverture du trafic international

au 1^{er} janvier 2010. La création d'une autorité de régulation ferroviaire permettra de traiter au mieux ce sujet.

S'agissant de la répartition des moyens concernant l'attribution des sillons et la gestion des circulations, l'audit, réalisé en 2005, à la demande de RFF et de la SNCF par l'École Polytechnique de Lausanne, souligne que l'organisation actuelle n'est pas pleinement satisfaisante. C'est pourquoi le Premier ministre a confié à M. Hubert Haenel une mission sur l'organisation du système ferroviaire afin de dresser un bilan, dix ans après la réforme de 1997.

Par ailleurs, RFF et SNCF travaillent à un plan de modernisation du contrôle des quelque 1 500 aiguillages répartis dans dix-sept centres régionaux – l'un de ceux de la gare de Lyon à Paris date de 1924.

Enfin, la mise en place du régulateur des activités ferroviaires, prévue par le projet de loi d'orientation du Grenelle de l'environnement, pourrait faire l'objet d'un texte propre puisque les dispositions concernant cette autorité comptent dix-sept articles. Elles seront en tout état de cause soumises au Parlement afin d'être votées et promulguées avant la fin de l'année.

Les rapports de la Cour des comptes, d'Hervé Mariton et d'Hubert Haenel nous donneront en tout cas les moyens de modifier, si cela est nécessaire, la loi de 1997.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial : Quel délai est envisagé pour l'établissement du contrat de performance avec RFF ?

Quant à la part imputable aux péages dans le coût des billets, elle relève d'une décision publique et non du secret commercial. Sa lisibilité ne pourrait-elle pas, dans ces conditions, favoriser la concurrence sur la part qui relève du seul opérateur ?

Pour ce qui est des horairistes, plutôt que de transférer purement et simplement à RFF la branche infrastructure de la SNCF, comme le propose la Cour des comptes, ne conviendrait-il pas de transférer les seuls horairistes nationaux et régionaux ?

Enfin, quelles sont les perspectives de financement des 2 000 kilomètres de nouvelles lignes à grande vitesse à l'horizon 2020, annoncées lors du Grenelle de l'environnement ?

M. Dominique Bussereau : Permettez-moi, d'abord, de faire part des arbitrages du Gouvernement concernant les lignes à grande vitesse : à partir de 2010, augmentation annuelle des péages de 60 millions d'euros en faveur de RFF – M. Guillaume Pépy aurait préféré 40 millions et RFF 80 millions – et, à partir de 2009, si tant est que l'entreprise dégage des dividendes, versement à l'État par la SNCF de 30 % de son résultat net.

Le contrat de performance avec RFF sera prêt au cours de l'été, et je ferai étudier la proposition de mentionner le prix du péage sur les billets. ,

S'agissant des horairistes, l'arbitrage n'a pas eu lieu entre leur transfert pur et simple à RFF et le transfert des seuls horairistes nationaux et régionaux. Nous attendons sur ce plan les conclusions de la mission d'Hubert Haenel.

Pour ce qui est, enfin, des perspectives de financement des nouvelles lignes à grande vitesse, celui de la branche Est vers Mulhouse du TGV Rhin-Rhône repose toujours sur un

partenariat avec les collectivités publiques, avec une contribution de la Suisse. Pour la liaison Bordeaux-Tours il sera, en revanche, fait appel à un partenariat public-privé, c'est-à-dire, pour 50 %, à l'État, à RFF, aux régions, aux départements et aux principales intercommunalités desservies, et pour 50 % au privé. Quant au projet de ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire, les deux collectivités régionales se sont, semble-t-il, mises d'accord sur la forme que prendra leur partenariat. Ce n'est pas le cas de la liaison Bordeaux-Tours.

Comme dans toute l'Europe, construire une ligne nouvelle sans partenariat public-privé, ou du moins avec un partenariat qui n'implique pas un financement complètement public, est quasiment impossible.

M. Gérard Bapt : Le paradoxe de toute amélioration du trafic ferroviaire, comme en région Midi-Pyrénées dont les efforts viennent d'être soulignés, est que plus il y a de trains et de voyageurs, plus les péages coûtent cher et plus certains travaux sont nécessaires, comme sur la ligne Toulouse-Matabiau-Saint-Sulpice-la-Pointe – voie unique la plus chargée d'Europe – qu'il conviendrait de doubler du fait de son attractivité.

Plutôt que d'accuser les régions d'augmenter inconsidérément la fiscalité, ne conviendrait-il pas de s'interroger sur les capacités de financement des collectivités territoriales dans les années qui viennent ?

M. Dominique Bussereau : Ainsi que je l'ai souvent dit à Alain Rousset en sa qualité de président de l'Association des régions de France – l'ARF –, ce n'est pas parce que l'on dispose d'un beau matériel qu'il faut pour autant, même si cela peut paraître paradoxal, le faire circuler à tout moment de la journée. Il convient d'éviter au contraire, conformément au Grenelle de l'environnement, que des TER pratiquement vides – comme c'était le cas, heureusement, lors du tragique accident ferroviaire de lundi dernier – bloquent des sillons, empêchant pendant ce temps soit des travaux soit le passage de trains de fret.

Il n'en reste pas moins qu'un retard important a été pris en matière d'entretien du réseau secondaire, poste qui pèse sur le budget des régions. À cet égard, le tout nouveau président de conseil général que je suis a conscience que les départements devront également investir en matière de transport en recréant des lignes régulières d'autocar.

Il convient en effet – en liaison avec les régions pour aboutir à une tarification unique et à une billetterie commune aux lignes TER et aux réseaux d'autocars – de rebâtir une offre de transport adaptée à la cherté des carburants afin d'aider les familles, qui s'étaient installées en zone périurbaine pour des raisons de coût, à se déplacer à moindres frais, sachant en outre que la promotion du transport public répond à la préoccupation du Grenelle de l'environnement.

M. François Goulard : Il faut se féliciter d'entendre appeler au développement de lignes d'autocars, moins coûteuses que des sillons utilisés par des TER vides. Cependant, lorsqu'une région entend substituer une liaison par autocar à une liaison par train, il lui faut l'accord de la SNCF.

M. Dominique Bussereau : La région, autorité organisatrice du transport régional, peut très bien assurer des liaisons par autocar, mais pour le compte, il est vrai, de la SNCF.

Pour autant, il n'est pas proposé aux régions de remplacer systématiquement sur certaines lignes le fer par l'autocar, mais seulement à certaines heures, par exemple entre midi et quinze heures, afin de libérer des sillons.

M. François Goulard : Alors que les départements peuvent choisir librement leurs contractants pour assurer leur service d'autocar, les régions doivent passer par la SNCF. Ne serait-il pas plus économique de leur donner la possibilité de contracter directement avec des compagnies d'autocar ?

M. Dominique Bussereau : C'est ce qui est prévu à terme par les directives européennes. Déjà, l'Alsace comme la Lorraine envisagent de se tourner vers des opérateurs allemands, luxembourgeois, belges ou suisses. Parallèlement, les départements passent de plus en plus d'une organisation à plusieurs transporteurs à un système de délégation de service public – DSP.

M. Jean-Louis Dumont : Si les biens ont été répartis entre la SNCF et RFF, hormis les cours de gares, encore faut-il que l'acquisition, par exemple, de terrains délaissés au bénéfice du logement locatif social, ne soit pas un véritable parcours du combattant pour les collectivités territoriales intéressées.

Il est insupportable que la SNCF réduise de 50 %, au mépris des collectivités et des voyageurs, l'offre de places sur la ligne à grande vitesse Est européenne, que les régions ont payée. Est-il normal par ailleurs qu'il soit préférable de payer une contravention plutôt qu'un ticket de parking de gare ?

Qu'il s'agisse de la SNCF ou de RFF, le dialogue n'existe pas, sauf si l'on représente une importante collectivité. Une modernisation de la qualité du service s'impose donc, particulièrement en matière de fret local lorsqu'il s'agit de transporter des céréales, du bois ou des bovins.

M. Dominique Bussereau : Le fret ferroviaire constitue un vrai défi, qui risque d'ailleurs d'entraîner un conflit social à la SNCF. Déjà, la concurrence de l'opérateur principal a pris 8 % du marché en France et 15 % en Allemagne tandis que 70 % du trafic de containers du port de Hambourg part par le fer dans un rayon de 300 kilomètres contre 15 % à Port 2000 au Havre.

S'agissant du fret local, il n'existe pas d'autre solution que la mise en place d'opérateurs de proximité – collectivités, chambres de commerce, sociétés d'économie mixte, etc. Tel est d'ailleurs l'objet de la mission nationale « Fret ferroviaire et développement local » confiée à M. Jacques Chauvineau.

La LGV Est européenne, annoncée en 1992 par le président Mitterrand et le chancelier Kohl contre l'avis de la SNCF, est une belle réussite avec d'excellents trafics vers Stuttgart et Munich et de bons résultats vers le Luxembourg. Selon le rapport du comité de suivi du TGV Est européen, qui m'a été transmis par M. Pépy, il s'agit tout de même globalement d'une réussite, même si des améliorations doivent être apportées pour desservir les villes intermédiaires entre Paris et Strasbourg.

M. Jérôme Cahuzac : Je me réjouis que la SNCF ait pour mission de conquérir le trafic marchandises ferroviaire et que la mise en place d'opérateurs de proximité soit envisagée.

À supposer cependant que l'on ait à la fois la voie, le volume potentiel, les opérateurs, les réserves foncières pour permettre l'arrivée non plus en centre ville, mais à proximité des zones industrielles et des grandes voies de communication routière ; mais aussi l'accord financier potentiel des communes, du département et de la région concernés, comment obtenir de l'État qu'il fasse enfin connaître sa position et, le cas échéant, les moyens qu'il est prêt à y consacrer ?

M. Dominique Bussereau : Je suis prêt, s'agissant de cet exemple, à rencontrer les élus concernés. Plusieurs lignes désaffectées sont rouvertes, comme la fort célèbre ligne du Haut-Bugey, également nommée « ligne des Carpates » pour la section La Cluse-Bellegarde, qui permettra de gagner du temps sur la liaison Paris-Genève.

À la différence de la France qui a enlevé les rails pour ouvrir des voies vertes, les Allemands ont toujours considéré qu'il fallait conserver les lignes ferrées en l'état car une activité économique peut toujours renaître.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial : Quelle évolution des péages fret peut-on attendre pour la période 2008-2014 et quel surcroît de produit peut être ainsi espéré par RFF ?

Quant au surcroît de produit provenant à la fois des péages et des recettes de dividendes, constitue-t-il une ressource nette supplémentaire pour RFF ou faut-il craindre simultanément un désengagement de l'État ? À quelle hauteur ?

M. Dominique Bussereau : Je ne suis pas en mesure de répondre à la première question. En effet, si les péages concernant les LGV ont été arbitrés en interministériel, ils ne l'ont pas été pour le reste. Je prends cependant l'engagement d'informer la commission des Finances dès que les arbitrages auront été rendus.

Quant au surcroît de produit, il apportera bien un surcroît de recettes à RFF.

Le Président Didier Migaud : Il me reste à vous remercier, Monsieur le secrétaire d'État pour vos réponses précises.

* * *

Informations relatives à la Commission

La Commission a reçu, en application de l'article 12 de la LOLF :

– un projet de décret portant transfert de crédits du ministère de la Défense au profit de celui des Affaires étrangères et européennes. Le mouvement s'effectue du programme 144 *Environnement et prospective de la politique de Défense* de la mission *Défense* vers le programme 105 *Action de la France en Europe et dans le monde* de la mission *Action extérieure de l'État* pour un montant de 4 234 802 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Ce mouvement a pour objet de permettre la couverture financière des besoins des postes à l'étranger de la Direction générale de la sécurité extérieure (DGSE) dans le cadre de la création des services administratifs et financiers uniques (SAFU). Ces structures d'appui des ambassades sont chargées de la gestion administrative et financière de l'ensemble du poste et assurent notamment, au titre de leurs compétences, la fonction gestion du personnel (agents expatriés et de recrutement local).

– un projet de transfert de crédits d'un montant de 300 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement qui va être effectué entre les programmes 146 *Équipement des forces* relevant du ministère de la Défense et le programme 161 *Intervention des services opérationnels* relevant du ministère de l'Intérieur, de l'outre-mer et des collectivités territoriales (MIOMCT). Il est destiné à financer les études préalables à la réalisation d'une unité mobile de démantèlement (UMD) dans le cadre du programme SECOIA (site d'élimination des chargements d'objets identifiés anciens).

– un projet de décret portant transfert de crédits en provenance des services du Premier ministre (programme 129 *Coordination du travail gouvernemental*) au profit des programmes 144 *Environnement et prospective de la politique de défense* et 146 *Équipement des forces*. Le montant de ce transfert s'élève à 33 000 000 euros en autorisations d'engagement et 22 200 000 euros en crédits de paiement.

Ce transfert a pour objet le financement de trois programmes interministériels dont le Secrétariat général de la défense nationale (SGDN) assure la cohérence avec les services du ministère de la défense.