

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 contrôle budgétaire

- Examen d'un rapport d'information relatif aux perspectives de la politique ferroviaire (M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial) 2
- Présences en réunion 8

Mercredi
1^{er} février 2012
Séance de 10 heures

Compte rendu n° 57

SESSION ORDINAIRE DE 2011-2012

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
Président**



La Commission procède à l'examen d'un rapport d'information de M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, relatif aux perspectives de la politique ferroviaire.

M. Jérôme Cahuzac, Président. Vous le savez, notre Rapporteur spécial des transports terrestres et maritimes, M. Hervé Mariton, prend à cœur sa mission d'information de la Commission et de l'Assemblée nationale, sur des sujets dont les enjeux financiers sont majeurs et sur lesquels doivent être prises des décisions d'investissement engageant les décennies à venir.

Je passe sur les rapports d'information d'Hervé Mariton concernant les politiques portuaires et routières. Je rappelle simplement qu'en mai dernier, il a attiré l'attention de notre Commission sur le schéma national d'infrastructure de transport. Il en a souligné les considérables lacunes du financement et le manque de priorité parmi les nombreuses lignes ferroviaires à grande vitesse envisagées.

Mais, la politique des transports étant fortement encadrée par la législation européenne, notre Rapporteur spécial a souhaité faire le point sur ce cadre européen. C'est l'objet du rapport qu'il nous présente ce matin.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial. Ce rapport vient conclure un cycle dans la législature sur le transport ferroviaire. C'est un rapport à la fois descriptif et prospectif, portant sur les règles européennes régissant le secteur des transports ferroviaires, qu'il s'agisse de règles spécifiques ou de celles concernant le marché unique. Il s'inscrit également dans la continuité des assises du ferroviaire qui se sont achevées en décembre 2011.

Force est de constater que si la dynamique européenne a multiplié les échanges et donc la demande de transport de voyageurs et de marchandises, le secteur ferroviaire n'en a pas profité à du montant.

Rappelons tout d'abord le cadre réglementaire communautaire. Le premier paquet de 2001 prévoit une ouverture progressive des réseaux en élargissant aux entreprises ferroviaires de l'UE, pour les trafics de marchandises, les droits d'accès aux réseaux nationaux, une fixation des conditions pour l'exercice des droits d'accès, un renouvellement du cadre qui régit l'organisation et la régulation du secteur. Le deuxième paquet de 2004, à la suite d'un compromis entre le Parlement et le Conseil, prévoit que l'ouverture à la concurrence du marché ne s'applique que pour le fret ferroviaire. Le troisième paquet ferroviaire adopté en octobre 2007 a ouvert les lignes internationales de passagers au 1^{er} janvier 2010 et prévu pour 2012 une clause de revoyure pour l'ouverture des lignes nationales de passagers.

Revenons sur les directives antérieures ou résultant de ces trois paquets ferroviaires.

La directive de 1991 définit les conditions fondamentales de la séparation à opérer entre l'exploitation des services de transport et la gestion des infrastructures qui – je reviendrai sur ce débat – oblige à séparer les comptes mais pas nécessairement les structures. Viennent ensuite les directives relevant des différents paquets. La directive 2001/12 pose le principe du droit d'accès équitable au réseau transeuropéen de fret. La directive 2001/12/CE a trait à la séparation des comptes et interdit le transfert entre activités excédentaires et activités déficitaires. Elle impose la création d'une autorité de régulation, ce qui fut fait par la loi du 8 décembre 2009. La directive 2001/13 concerne les licences d'entreprises ferroviaires. La

directive 2001/14 concerne la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire et traite de la tarification de son accès permettant à assurer la stabilité financière des gestionnaires d'infrastructures. La directive 2001/16 traite de l'amélioration de l'interopérabilité des équipements et installations ferroviaires.

Un débat demeure. Il a été abordé dans les assises du ferroviaire : il s'agit du mode d'organisation du gestionnaire d'infrastructure et de ses relations avec l'opérateur historique. Le droit communautaire laisse perdurer la possibilité de regrouper dans une holding le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur. C'est le schéma allemand de la Deutsche Bahn - DB. Ce schéma n'est ni impossible ni obligatoire et certains acteurs rencontrés émettent quelques inquiétudes quant à la non discrimination dans le cadre de ce type d'organisation. J'exprime l'avis qu'un retour à une organisation intégrée compliquerait l'avènement d'un espace unique du rail qui est – je le rappelle – un des objectifs de l'Union.

J'évoque dans le rapport écrit le deuxième paquet ferroviaire de 2004 portant en particulier sur les licences ferroviaires et l'interopérabilité, bref, un ensemble de dispositifs destiné à favoriser l'entrée de nouveaux acteurs.

Le troisième paquet ferroviaire a été adopté en 2007. Il concerne l'ouverture des transports internationaux de voyageurs, effective en France depuis décembre 2009, d'instaurer un régime de certification des équipages de train, de définir les droits et obligations des voyageurs internationaux et d'imposer le versement de compensations en cas de non-respect des exigences de qualité contractuelle applicables aux services internationaux de fret ferroviaire.

Quant au quatrième paquet ferroviaire, il est en devenir. Il concernera l'ouverture des transports régionaux de voyageurs qui a fait l'objet de nombreux débats dans notre pays et qui est déjà effective dans les pays comme l'Allemagne, l'Italie, le Royaume-Uni ou la Suède. Le quatrième paquet pourrait également comporter des dispositions rendant obligatoire la séparation entre gestionnaire d'infrastructure et opérateur. Je rappelle que le modèle intégré allemand fait l'objet de contentieux portés devant les instances judiciaires européennes : certains acteurs essaient de démontrer qu'il serait contraire aux règles de la libre concurrence.

Enfin, je dois évoquer le règlement relatif aux obligations de service public (OSP) qui, contrairement à ce qui a été affirmé ici ou là, n'a pas besoin d'être transposé mais s'applique de plein droit même s'il est contraire à certaines dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982. Ce règlement permet – certes, il n'oblige pas – l'ouverture à la concurrence du transport régional de voyageurs. Les assises du ferroviaire sont revenues sur le règlement OSP, rappelant la nécessité de mettre en place un cadre social harmonisé dès lors qu'on ouvre à la concurrence. Souhaitant que chacun comprenne bien le cadre communautaire, je pense que l'ambiguïté entretenue sur l'application du règlement OSP n'était pas heureuse.

S'agissant de l'ouverture à la concurrence des lignes TGV, elle ne peut naturellement s'opérer que dans le cadre de la réciprocité dès lors que les marchés italien et allemand sont encore marqués par une forte hégémonie de leur opérateur historique.

Pour terminer, je tiens à prendre position sur la distinction entre gestionnaire d'infrastructure et opérateur de transports. Réseau ferré de France est gestionnaire d'infrastructure pour deux raisons : il assume un certain nombre de missions et il doit posséder l'infrastructure pour en parallèle assumer la dette ferroviaire historique, laquelle à

défaut entrerait dans le champ de la dette publique au sens du traité de Maastricht. Cependant, la loi de 1997 ne donne pas à RFF la complète compétence sur la gestion de l'infrastructure puisque la SNCF est, de par la loi, gestionnaire d'infrastructure délégué et assume en réalité la gestion de l'infrastructure.

J'estime qu'il convient maintenant d'étendre les missions de RFF afin de corriger l'ambiguïté de départ. Il y a un autre schéma qui est promu par certains qui est le schéma allemand de type holding. Les assises n'ont pas tranché cette question. Ce type d'organisation appelle à mon sens plusieurs critiques. En effet, les débats que nous avons eus depuis quelques années – que ce soit sur le niveau de péages ou le financement des lignes nouvelles – n'auraient pas été possibles s'il n'y avait eu qu'un seul acteur. La distinction des rôles met en évidence les problèmes, certes sans les résoudre. Deuxièmement, le système intégré, tenu de distinguer les fonctions, suppose de dépenser beaucoup d'énergie pour entretenir les « murailles de Chine » ; il me paraît compliqué à maintenir dans la durée et en tout cas source de contentieux. Notre ancien collègue Pierre Cardo, président de l'autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) avait pris une position assez semblable tout en mesurant qu'il n'est pas évident de définir le point où l'on place la séparation.

En tout état de cause, nous avons besoin d'un gestionnaire de réseau efficace et géré de manière cohérente, qui tienne mieux compte des préoccupations des différents acteurs, qui assure l'indépendance des fonctions essentielles, qui optimise le portage de la dette, qui ait la capacité de gérer les extensions du réseau, tout cela en maintenant un climat social serein.

M. Alain Rodet. Ma première question porte sur la gestion des infrastructures. Votre rapport semble marquer une distance avec le modèle allemand, assez intégré, de type holding. Êtes-vous davantage partisan du système britannique ? Si telle était votre position, j'en serais très étonné : ce système n'a rien prouvé de positif et affiche au contraire un certain délabrement du réseau.

Par ailleurs, vous êtes revenu à diverses reprises sur les assises du ferroviaire et sur les nombreux colloques consacrés à ce sujet. Or, je constate que les usagers sont toujours représentés à ces colloques par la même personne, un polytechnicien, retraité, dont la fédération ne s'est pas réunie depuis des années et qui, étant par ailleurs originaire de la région Rhône-Alpes, région correctement desservie par le TGV, considère que les autres régions de France n'ont pas besoin du TGV. De ce point de vue, il serait souhaitable qu'un peu plus d'objectivité apparaisse.

Enfin, vous semblez penser que les projets de LGV ne sont pas finançables au regard de l'état de nos finances publiques. N'éprouvez-vous pas un regret profond, au sujet du projet de loi de cession du patrimoine autoroutier de l'État au secteur privé, dont vous étiez le rapporteur ? L'AFITF a été privée chaque année de sommes considérables, qui auraient permis précisément, de financer des infrastructures routières et ferroviaires. Cette remarque, qui peut vous sembler désagréable, est pourtant une opinion assez largement partagée. Le chef de l'État aurait ainsi confié qu'il s'agissait d'une loi calamiteuse.

M. Jean Launay. Je veux d'abord remercier notre Rapporteur spécial de sa présentation qui dresse notamment un état des lieux de la législation. À ce sujet, il est question du financement du système ferroviaire, de la gestion de la dette passée, du lien avec les régions pour le financement des LGV et du réseau des TER. Je constate à la lecture de ce rapport, que rien n'est stabilisé dans la forme et que les problèmes posés au fond ne sont toujours pas réglés.

En ce qui concerne la comparaison avec l'Allemagne, sujets de débats permanents, je vois une contradiction entre le système allemand sous forme de holding, à la fois gestionnaire de structure et opérateur de transports, et la volonté affirmée de consolider la concurrence. Lors des débats aux assises du ferroviaire, il m'a semblé entendre la SNCF regretter la situation actuelle et souhaiter se diriger vers une solution différente de celle que vous préconisez. Comment recevez-vous les arguments développés par la SNCF en faveur d'une reconsidération du système mis en place ? Ne conviendrait-il pas de revenir à la situation antérieure ?

M. Richard Dell'agnola. Le Rapporteur spécial a clairement démontré les mécanismes juridiques et statutaires, et a ainsi rappelé l'histoire ayant conduit au système actuel. Quelles seraient les charges financières déplacées vers RFF si le schéma esquissé était mis en œuvre ?

M. Jean-Claude Sandrier. De notre point de vue, les transports en général, et les transports ferroviaires en particulier, relèvent de la responsabilité publique et ne doivent pas être soumis à des intérêts financiers privés. Ce sujet est essentiel. Quel est le bilan de l'ouverture à la concurrence dans un certain nombre de pays, notamment en Grande-Bretagne, pays exemplaire de ce qu'il ne faut pas faire selon mon opinion ? Où sont ces évaluations ? Des bilans ont-ils été effectués pour d'autres pays ?

Le rapport de la commission d'enquête présidée par notre collègue Alain Bocquet a mis en évidence trois sujets très intéressants : l'harmonisation des infrastructures au plan européen, le développement d'une industrie ferroviaire européenne et le soutien européen au fret, notamment dans le cadre de la lutte contre les effets de serre. Comment ces questions ont-elles été prises en compte ?

Enfin, je rappelle que l'article 11 de la loi sur le Grenelle de l'environnement précise qu'une priorité doit être accordée aux lignes classiques, ce qui n'a pas eu de suite, me semble-t-il. Dans un de vos précédents rapports, vous indiquiez pourtant que les efforts à consentir dans l'avenir étaient moins importants que ce qui avait été accompli jusqu'à présent. Cela me paraît inquiétant de définir une priorité en y consacrant moins de moyens. La question du maillage entre les LGV et les lignes classiques est fondamentale. L'exemple de la ligne Paris-Orléans-Clermont-Ferrand-Lyon est à ce titre particulièrement édifiant : la feuille de route de la commission du débat public consacrée à l'étude de cette ligne ne tient absolument pas compte du maillage avec les lignes classiques qu'il convient naturellement de moderniser. C'est aberrant : il s'agit d'un problème majeur d'aménagement du territoire.

M. Pascal Terrasse. Le rapport indique que les conditions de reprise de l'endettement lors de la séparation de RFF et de la SNCF ont été assez différentes de ce qu'il s'est passé en Allemagne. Il apparaît aujourd'hui que RFF, maître d'ouvrage des opérations concernant les LGV, fait souvent appel aux collectivités territoriales. Quel est votre avis sur la question, notamment dans un cadre européen ?

En me référant à la gare d'Allan, première gare à être construite sur une ligne LGV existante, je souhaiterais savoir qui sont les propriétaires actuels et futurs, des gares ferroviaires : RFF ou la SNCF ? Dans le cas où RFF serait le propriétaire, quels seraient les loyers perçus par RFF, compte tenu de la libéralisation prévue par le quatrième paquet, et les parts de ces loyers éventuellement rétrocédées aux collectivités ?

M. François de Ruy. De mon point de vue, le Rapporteur spécial, comme d'autres acteurs du monde ferroviaire et d'autres responsables politiques, tourne un peu autour du pot, lorsqu'est évoquée l'ouverture à la concurrence. Soit il s'agit d'un choix politique, voire idéologique, soit il s'agit d'une croyance dans un mode de financement nouveau. En réalité, le problème du transport ferroviaire en France est avant tout un problème de financement. La question n'est pas d'abord de savoir s'il faut davantage séparer RFF de la SNCF, ou au contraire les réintégrer, mais de déterminer la capacité de financements publics dans le transport ferroviaire dont on sait qu'il ne s'autofinancera pas. Le taux de couverture, entre la tarification et le fonctionnement, sans parler de l'investissement, est de 25 % pour les TER, de 30 à 40 % dans les transports urbains. Les concessions et partenariats publics-privés mis en œuvre sur les LGV masquent la réalité : ces projets sont en effet abondés par des financements publics dès l'origine, de la part des collectivités territoriales ou de l'État.

La prochaine législature devra être l'occasion d'approfondir cette réflexion sur les recettes pérennes à affecter au transport ferroviaire, pour l'investissement et l'entretien, des grandes lignes comme des TER. Des collègues ont évoqué les autoroutes. Il est vrai que la taxe poids lourds a pris du retard.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial. Je tiens à préciser que le rapport ne reprend pas l'ensemble des enjeux de la politique ferroviaire. Il propose modestement un point d'étape européen.

En réponse à Alain Rodet, je considère que le système britannique montre une amélioration de l'investissement, une tarification plus élevée, alors que les prix étaient déjà assez élevés précédemment. Le rapport d'information ne va pas au-delà dans l'évaluation, qui mériterait effectivement d'être menée en Grande-Bretagne, mais également aux Pays-Bas. S'agissant de la privatisation des systèmes d'autoroute, je rappelle que le Gouvernement de l'époque avait assuré un certain désendettement de l'État.

M. Launay, les schémas français et allemands sont objectivement différents. Il ne s'agit pas de trancher aujourd'hui. Le rapport propose un point d'étape sur le cadre européen et suggère de ne pas arrêter trop vite les décisions à prendre. Il est sage que les assises du ferroviaire n'aient pas conclu. Dans le même temps, la pression sur la mise en œuvre de la réintégration existe. Je n'ai pas de certitude absolue sur ce sujet. Mon analyse est qu'il faut une séparation plus claire entre la SNCF et RFF. La réintégration sous l'égide de la SNCF, sur le modèle allemand, ne me semble pas aller de soi.

L'enjeu soulevé par Richard Dell'Agnolla est en particulier ce que paye RFF au gestionnaire d'infrastructure délégué, la SNCF : il s'agit de 3 milliards d'euros. Une implication plus forte de RFF permettrait de mieux maîtriser la dépense. Il s'agit d'étudier comment l'optimisation du travail sur le terrain peut bénéficier au gestionnaire d'infrastructure.

Je confirme à M. Sandrier que l'harmonisation des infrastructures est effectivement un enjeu important de l'espace unique ferroviaire. Mon présent rapport n'a pas du tout étudié la problématique de l'industrie ferroviaire. Le soutien au fret suppose que tous les vœux pieux émis à ce sujet, y compris lors du Grenelle de l'environnement comme nous l'a rappelé M. Didier Migaud lors de son audition récente, se concrétisent réellement. Une meilleure gestion du système devrait permettre d'améliorer les choses. À ce titre, il semble que le « *big bang* » des changements d'horaires de décembre dernier ait eu des effets défavorables au fret.

L'eurovignette « verdie » permet de développer des choix comme la taxe poids lourds en France, qui devrait, à terme, favoriser le fret ferroviaire.

Je signale à Pascal Terrasse que les gares appartiennent aujourd'hui à la SNCF. Mais RFF a la possibilité d'en construire. Après l'ouverture à la concurrence, je pense que l'appartenance des gares à la SNCF est juridiquement et communautairement fragile. Le secteur gare a été isolé, mais le lien entre les propriétaires des gares et les opérateurs, SNCF ou autres, se posera et devra nécessairement être étudié. Il serait effectivement intéressant de connaître, par exemple, ce que paie actuellement l'opérateur italien à la gare de Lyon.

Je précise à nouveau à M. de Rugy que ce rapport n'a pas pour objet l'étude des capacités de financements publics du transport ferroviaire.

M. Patrick Lemasle. Le Rapporteur spécial peut-il nous renseigner sur l'organisme responsable de la sécurisation des voies : la SNCF ou RFF ?

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial. Les quais longitudinaux, le long des voies, sont de la responsabilité de RFF. Les quais orthogonaux, en général en bout de ligne ou situés au-dessus des voies, sont aujourd'hui de la responsabilité de la SNCF. Il s'agit clairement d'une situation qui n'est pas optimale.

M. Louis Giscard d'Estaing. Je souhaite relayer la question de M. Sandrier sur la liaison entre lignes classiques et lignes à grande vitesse. Par ailleurs, quelle est la différence juridique entre gestionnaire d'infrastructure et gestionnaire d'infrastructure délégué ?

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial. En ce qui concerne le deuxième point, il s'agit d'une situation de fait : la SNCF est gestionnaire d'infrastructure délégué. Il faut vivre avec, même si je pense que cela ne peut pas tenir très longtemps.

La question du raccordement est évidemment importante. Pascal Terrasse l'a illustré en évoquant un dossier local, assez souvent sous-évalué en amont. Il est vrai que, les collectivités locales, auxquelles il sera fait de plus en plus souvent appel, sont assez légitimes à poser la question du raccordement. Il est probable que ces enjeux n'aient pas été suffisamment précisés en amont, y compris sur des projets de LGV récents.

M. Jérôme Cahuzac, Président. Avant de lever la séance, je consulte la Commission sur le principe de la publication du rapport de M. Mariton, dans le cadre de l'article 146 du Règlement de l'Assemblée nationale.

La commission des Finances autorise la publication du rapport d'information.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 1^{er} février 2012 à 10 h 15

Présents. - M. Dominique Baert, M. Jean-Pierre Balligand, M. Claude Bartolone, M. Jean-Marie Binetruy, M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Pierre Brard, Mme Chantal Brunel, M. Jérôme Cahuzac, M. Thierry Carcenac, M. Olivier Carré, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jérôme Chartier, M. Alain Claeys, M. Charles de Courson, M. Jean-Yves Cousin, M. Richard Dell'Agnola, M. Michel Diefenbacher, M. Christian Eckert, M. Henri Emmanuelli, Mme Aurélie Filippetti, M. Jean-Claude Flory, M. Nicolas Forissier, M. Marc Francina, M. Daniel Garrigue, M. Georges Ginesta, Mme Annick Girardin, M. Louis Giscard d'Estaing, M. Jean-Pierre Gorges, M. Marc Goua, Mme Pascale Gruny, M. Laurent Hénart, M. Jean Launay, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Mariton, M. Jean-Claude Mathis, M. Pierre-Alain Muet, M. Henri Nayrou, Mme Béatrice Pavy, M. Jacques Pélissard, M. Alain Rodet, M. François de Rugy, M. Jean-Claude Sandrier, M. Michel Sapin, M. François Scellier

Excusés. - M. Michel Bouvard, M. Bernard Carayon, Mme Arlette Grosskost, M. David Habib, M. Jean-François Lamour, M. Marc Le Fur, M. Victorin Lurel, M. Richard Mallié, Mme Isabelle Vasseur, M. Michel Vergnier, M. Gaël Yanno

Assistait également à la réunion. - M. Pascal Terrasse

