

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I V ^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 pour avis des articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 10, 11 et 16 du projet de loi portant réforme ferroviaire (n° 1468) (M. Olivier FAURE, rapporteur pour avis) 2
- Informations relatives à la Commission..... 25
- Présences en réunion..... 26

Mercredi

21 mai 2014

Séance de 16 heures 15

Compte rendu n° 77

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence
de M. Gilles Carrez,
Président**



La Commission examine pour avis les articles 1^{er}, 2, 3, 4, 5, 10, 11 et 16 du projet de loi portant réforme ferroviaire (n° 1468).

M. le président Gilles Carrez. Nous examinons aujourd'hui pour avis huit articles du projet de loi portant réforme ferroviaire, que la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire, saisie au fond, examinera le 27 mai. La discussion en séance publique est prévue pour le mois prochain. Je rappelle qu'à l'automne dernier, nous avons procédé à plusieurs auditions, dont celles de MM. Jacques Rapoport et Guillaume Pepy, respectivement présidents de Réseau ferré de France – RFF – et de la SNCF.

M. Olivier Faure, rapporteur pour avis. Ce projet de loi a été présenté parce que nous croyons en l'avenir du réseau ferré national et parce que le système actuel, issu de la réforme de 1997, se trouve à bout de souffle. Il enregistre en moyenne, chaque année, 1,4 milliard d'euros de pertes.

Le législateur de 1997 avait le choix entre le modèle intégré allemand et le système britannique reposant sur un gestionnaire d'infrastructure indépendant. Il a retenu une troisième voie en créant un gestionnaire d'infrastructure, RFF, et un gestionnaire délégué, SNCF Infra : la tête et les bras, en quelque sorte ! RFF a été conçu presque exclusivement pour porter une dette importante. En face des passifs, il était nécessaire de placer des actifs, c'est-à-dire la propriété du réseau, car l'État n'a pas fait le choix de reprendre la dette comme en Allemagne. Cette division entre un gestionnaire d'infrastructure et un gestionnaire d'infrastructure délégué s'est cependant rapidement révélée contreproductive, RFF demandant à la SNCF des efforts de compétitivité jamais vraiment définis et la SNCF se plaignant en retour d'augmentations incessantes des péages qui menacent sa rentabilité à moyen terme. Ce conflit a été nourri par des difficultés opérationnelles, un donneur d'ordre qui ne se trouve jamais en relation avec le client final et des mouvements sociaux dus à ce que les agents n'ont aucune visibilité à long terme.

Cette situation n'est pas nouvelle et le constat ne l'est pas davantage. À la suite des débats sur la loi du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires – dite loi ORTF – et des assises du ferroviaire en 2012, il est apparu urgent de mettre fin aux dysfonctionnements et de rétablir l'équilibre financier. L'enjeu est aussi simple qu'ambitieux : sauvegarder, en le réformant, notre modèle ferroviaire afin d'éviter sa disparition comme cela a pu se produire dans de nombreux pays européens. Le présent projet de loi vise donc à pérenniser notre système ferroviaire en mettant fin à la dérive financière.

Pour atteindre cet objectif, il unifie le gestionnaire d'infrastructure, qui regroupera les actuels RFF, SNCF Infra et la direction des circulations ferroviaires au sein de SNCF Réseau. Cependant les services de l'opérateur seront quant à eux regroupés au sein de SNCF Mobilités, et ces deux entités entreront dans un groupe unifié, le groupe SNCF. Cette réforme permettra d'injecter 1,5 milliard d'euros dans le système. En effet, 500 millions d'euros annuels sont attendus des synergies et des économies d'échelle découlant de la réunification ; 500 autres millions d'euros abonderont les recettes de SNCF Infra : alors qu'aujourd'hui la SNCF reverse en moyenne 350 millions d'euros à l'État sous forme de dividendes, dans la nouvelle organisation, cette somme remontera à l'établissement public à caractère industriel

et commercial – EPIC – de tête – la SNCF – qui la reversera à SNCF Réseau. À ces 350 millions d’euros s’ajouteront 150 millions liés à l’intégration fiscale. C’est donc un effort financier de 500 millions d’euros que l’État consentira en faveur du système ferroviaire. Enfin, SNCF Réseau et SNCF Mobilités attendent 500 millions de gains de productivité d’ici à 2020, ce qui permettra de combler la totalité du déficit d’un milliard et demi d’euros.

Le présent projet vise également à mettre en cohérence la répartition des biens avec les missions dévolues aux trois nouveaux EPIC.

Si RFF est aujourd’hui propriétaire de ses biens et maître de sa procédure de déclassement, tel n’est pas le cas de l’actuelle SNCF, qui n’est qu’affectataire des biens du domaine public ferroviaire dont l’État est propriétaire. Le projet de loi ne procède pas à une harmonisation de ces régimes, mais à une nouvelle répartition des actifs qui relève davantage de l’ajustement que d’un véritable partage. Il précise également la gestion domaniale de l’EPIC de tête.

Il est ainsi prévu de transférer les biens, droits et obligations attachés aux missions de gestion de l’infrastructure de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau, tout comme seront transférés à la SNCF ceux de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités qui sont nécessaires à l’accomplissement de ses missions.

Le transfert à SNCF Réseau des biens confiés à l’actuelle SNCF pour assurer les transports ferroviaires effectués pour les besoins de défense est également prévu, même s’il serait étonnant qu’il intervienne à titre gratuit.

Le projet de loi traite également la question de la gestion domaniale des biens de l’EPIC de tête, en donnant à cet établissement public la possibilité de céder ses biens immobiliers à l’État ou à des collectivités territoriales « *pour des motifs d’utilité publique, moyennant le versement d’une indemnité égale à la valeur de reconstitution* », et selon des modalités fixées par voie réglementaire.

Ce projet de loi comporte cependant trois limites. Il repose tout d’abord sur un pari, selon lequel les gains de productivité atteindraient 500 millions d’euros, sans autre précision sur leur nature ; il s’appuie ensuite sur un raisonnement à réseau constant alors que nous savons que des investissements sont ou seront réalisés – notamment pour les quatre lignes à grande vitesse lancées sous la précédente législature et pour la ligne Lyon-Turin puisque, à ma connaissance, ce projet n’a toujours pas été abandonné ; enfin, il ne prend pas en compte la spécificité de l’actuelle SNCF, qui est seulement affectataire de ses biens. Pour améliorer le texte, je proposerai donc une série d’amendements que je déposerai ultérieurement.

Concernant le volet domanial, je souhaite « nettoyer » le texte en revenant sur le transfert à SNCF Réseau des biens de SNCF Mobilités, qui n’en est pas propriétaire, et je préciserai que la cession des biens nécessaires aux besoins de défense se fera à titre onéreux.

Un autre amendement aura pour objet d’harmoniser les procédures de déclassement entre SNCF Mobilités et le futur SNCF Réseau. Il conviendrait d’autoriser la première de ces entités à utiliser la même procédure que la seconde – l’État ne déclasserait plus les biens du domaine public ferroviaire mais en resterait propriétaire –, tout en introduisant un contrôle nécessaire pour prévenir tout risque de pratiques discriminatoires entre entreprises ferroviaires. Ainsi, il faudrait prévoir les conditions dans lesquelles le régulateur, l’Autorité de régulation des activités ferroviaires – ARAF –, pourra rendre un avis

préalable au déclassement de biens susceptibles d'avoir une utilité ferroviaire et rendre fiables les délais des diverses consultations nécessaires, afin que le groupe ferroviaire dispose d'un calendrier ferme pour ces opérations. Tout cela permettrait de garantir une gestion efficace du patrimoine immobilier et foncier des trois EPIC.

S'agissant du volet financier, la règle d'or instaurée en 1997 n'a pas empêché la croissance de la dette de RFF, du fait d'un schéma immuable : on envisage l'ouverture d'une ligne nouvelle, on en surestime les prévisions de trafic et donc de péages, et RFF se trouve conduit à accepter des investissements supérieurs à ce qui permettrait un amortissement complet. Afin d'éviter cela, je proposerai que tout nouvel investissement de développement soit totalement et exclusivement supporté par les collectivités publiques qui l'ont réclamé ; ainsi sera-t-il possible de raisonner à réseau constant.

L'aggravation de la dette de RFF découle également de l'action de l'État. En effet, le gestionnaire d'infrastructure s'est, en de nombreuses occasions, retrouvé la victime collatérale de la régulation budgétaire de fin d'année. À mesure que RFF augmentait ses péages, l'État diminuait ses subventions, tant et si bien que l'équilibre n'a jamais été atteint. Je proposerai donc que le contrat entre SNCF Réseau et l'État prévoie une couverture du coût complet et que l'ARAF se prononce sur ce contrat. Il s'agira d'un verrou supplémentaire contre la facilité dont tous les gouvernements ont usé : convertir une dette maastrichtienne de l'État en dette non maastrichtienne du système ferroviaire.

Enfin, il faut traiter le stock de dette, qui finira à terme par être requalifié en dette publique si rien n'est fait ; je suggère donc la création d'une caisse d'amortissement qui pourrait porter tout ou partie de la dette et qui bénéficierait d'un financement pérenne comme c'est déjà le cas de la Caisse d'amortissement pour la dette sociale – CADES. Un tel amendement se heurterait à l'article 40 de la Constitution, mais le Gouvernement ne semble pas fermé à une telle disposition, qui présenterait l'avantage de faire baisser les charges financières supportées par le gestionnaire d'infrastructure unifié – charges qui s'élèvent à 1,3 milliard d'euros par an – et constituerait une partie de la solution pour réduire la perte annuelle de 1,4 milliard d'euros.

Cette caisse d'amortissement pour la dette ferroviaire – CADEF – pourrait notamment être alimentée par l'éco-redevance acquittée par les poids lourds, proposée par notre collègue Jean-Paul Chantaguet, même si nous n'allons pas entrer dans ce débat maintenant.

Le système ferroviaire, exsangue, se trouve à une période charnière. Des millions d'usagers subissent chaque jour les effets de ces difficultés financières, des entreprises voient leur productivité et leur compétitivité faiblir et des cheminots doutent de leur avenir et se démotivent. Ce projet est donc le bienvenu, car il représente une étape indispensable à la résolution du problème, même s'il n'épuise pas le sujet.

M. le président Gilles Carrez. La réforme de 1997 était motivée par une raison financière mais répondait également à la volonté de se conformer aux règles de la concurrence.

La dette constituait alors un fardeau pour la SNCF car elle interdisait toute amélioration de la performance de la société et conduisait à une démotivation des agents. Contrairement à ce qui s'est passé dans d'autres pays, l'État n'avait pas voulu l'assumer et la SNCF portait la charge de l'ensemble des lignes de TGV qui avaient été construites depuis la fin des années 1970. Le législateur a donc transféré la dette de la SNCF à RFF. Le présent projet de loi réunifiant RFF et la SNCF, vous proposez de la sortir de la nouvelle entité pour

la placer dans une CADEF. Mais comment amortira-t-on cette dette ? En 1995, le Parlement avait créé la contribution pour le remboursement de la dette sociale – CRDS – en même temps que la CADES, afin de rembourser la dette sociale ; on ne trouve aucun mécanisme comparable dans ce projet de loi.

La question de la concurrence ne constituait pas le véritable mobile de la réforme de 1997. Elle fut néanmoins mise en avant dans la perspective de l'ouverture du transport ferroviaire à la concurrence, afin qu'un opérateur n'assume pas seul les charges liées à la gestion de l'infrastructure. Comme vous l'avez rappelé, monsieur le rapporteur pour avis, le législateur de 1997 a opté pour une solution hybride qui prenait en compte la puissance de la SNCF et qui ne menait donc pas à son terme la logique de dissociation de l'exploitant et du gestionnaire de l'infrastructure. Celui-ci, RFF, s'est ainsi vu imposer un gestionnaire délégué, fonction remplie par la SNCF. Cette organisation ne pouvait pas réussir.

L'externalisation de la dette n'a pas réglé la question que pose cette charge financière. Comment résoudre ce problème ?

Bien que l'on cite souvent l'exemple de la *Deutsche Bahn* où le gestionnaire de l'infrastructure se trouve intégré, le dispositif prévu dans le projet de loi est-il conforme aux règles du droit de la concurrence européen ?

M. Alain Fauré. Dans les années 1990, la tendance était à la séparation de l'infrastructure et de l'exploitant, comme en témoigne la réforme d'EDF. On présentait également cela comme une exigence du droit de la concurrence. Parmi les premiers qui se sont engagés dans cette voie, certains ont depuis changé d'avis ; ainsi le Royaume-Uni a refusé son système pour le faire fonctionner.

M. le président Gilles Carrez. En effet, l'Europe est marquée en la matière par de nombreux va-et-vient.

M. Alain Fauré. Oui, mais ceux-ci ont un coût et il devient nécessaire de dégager des solutions durables. Ce projet de loi pourrait en fournir une, mais il reste à trouver des ressources pour faire fonctionner ce dispositif.

Mme Eva Sas. Nous partageons la volonté d'introduire une organisation plus cohérente pour mettre fin aux dysfonctionnements qui résultent de la mauvaise coordination entre RFF et la SNCF. D'autre part, monsieur le rapporteur pour avis, je constate comme vous que la surestimation systématique du trafic sur les lignes qu'on souhaite ouvrir, a contribué à alimenter le déficit de RFF.

Le produit de la taxe poids lourds, indispensable, pourra certes être mis à contribution pour le remboursement de la dette, mais il devra également être affecté aux investissements ferroviaires. La commission « Mobilité 21 », à laquelle j'ai participé, a en effet mis en lumière la nécessité d'investissements importants pour moderniser et rénover le réseau existant. Est-il assuré que les gains de productivité attendus de cette réforme et la marge dégagée par la réduction des frais financiers seront utilisés à cette fin ? Cet effort, commencé depuis quelques années, est indispensable pour lutter contre le vieillissement du réseau, dont les conséquences peuvent se révéler très graves comme l'a montré l'accident de Brétigny-sur-Orge.

M. Marc Goua. Le rapprochement doit permettre de dégager des économies, mais le montant prévu de 500 millions d'euros pourra-t-il vraiment être atteint dans le contexte actuel ? D'autre part, comment serait alimentée la CADEF ?

Une halte ferroviaire ouvrira bientôt dans ma circonscription, après huit ans d'efforts, et ce projet a été pour moi l'occasion de découvrir l'existence d'une société, indépendante de la SNCF et de RFF, qui est chargée de la gestion des gares. Son maintien ne me semble pas s'imposer au vu des coûts supplémentaires qu'elle génère. Quel traitement le projet de loi lui réserve-t-il ?

M. Gilles Savary, rapporteur de la commission du Développement durable et de l'aménagement du territoire. On n'imagine pas à quel point notre système ferroviaire se trouve au bord de l'affaissement. RFF a été conçu comme une société de cantonnement de la dette et comme le moyen de nous mettre en règle de façon purement optique vis-à-vis de l'Union européenne. Toutes les autres missions ont été subdéléguées à la SNCF, celle-ci facturant à RFF les coûts engendrés par l'entretien et la maintenance de l'infrastructure selon une méthode de calcul opaque. D'autre part, la direction des circulations ferroviaires, toujours intégrée à la SNCF, attribue les sillons. Le projet de loi vise à mettre de l'ordre dans cette organisation et répond davantage aux exigences du droit de l'Union que le dispositif allemand, cette eurocompatibilité pouvant encore être renforcée par le vote des amendements confortant l'ARAF et cloisonnant davantage au sein du groupe SNCF Réseau. De fait, le Parlement européen, dans le cadre du quatrième paquet ferroviaire, a adopté en première lecture un système identique à celui qui est proposé dans le présent texte.

En revanche, comme l'a relevé M. le rapporteur pour avis, cette réforme ne règle pas la question financière ; la dette de RFF s'élève aujourd'hui à 33 milliards d'euros et si rien n'est fait, compte tenu des engagements actuels – qui ne permettront d'ailleurs de mettre un terme au vieillissement du réseau classique qu'en 2018 –, elle atteindra 60 milliards d'euros en 2025, la charge annuelle d'intérêts passant de 1,4 milliard à 3 milliards. Il était donc urgent d'agir.

La SNCF s'est pour sa part endettée de 7 milliards en raison des pertes qu'elle a enregistrées sur le fret, pourtant subventionné à hauteur de 150 millions d'euros cette année après l'avoir été à hauteur de 500 millions d'euros par an au cours de la dernière décennie. Fret SNCF se trouve ainsi menacé de la même procédure pour aides d'État illicites que la SNCM. Pourtant, malgré quatre plans en faveur du fret depuis dix ans, le trafic de marchandises ne cesse de diminuer.

Mesdames et messieurs les députés, vous connaissez les conditions de transport en Île-de-France, là où le plus de gens utilisent le rail, ainsi que l'état des réseaux classiques où l'on ne sait plus arbitrer entre les différents trafics – on ne sait ainsi plus faire passer à la fois du fret, des trains de transport express régional – TER –, des trains de grandes lignes et des trains d'équilibre du territoire – TET. Vous savez quelle est la difficulté de remettre en place les trains de grande ligne TET et à quel point l'intermodalité du système ferroviaire français reste faible – les trafics terrestres du port du Havre ne sont ainsi assurés qu'à 5 % par le train. Nous devons donc engager une réforme courageuse pour sauver le transport ferroviaire, et ce au moment même où il affronte de nouveaux concurrents : le covoiturage, qui se développe, mais également le transport par autocars, auquel les régions se rallient de plus en plus dans la mesure où le taux de remplissage des TER n'atteint que 25 % cependant que le voyageur n'acquiesce que 28 % du prix du billet, et les lignes aériennes à bas coût – le prix au kilomètre parcouru d'un siège sur un vol intra-européen *low cost* est de 6 euros, montant qui, pour les

lignes à grande vitesse, ne suffit à couvrir que le coût de l'infrastructure, et donc pas celui du matériel roulant et de l'exploitation. Le trafic TGV, en baisse continue, fait en conséquence plonger le transport ferroviaire dans de nouvelles difficultés.

Il faut certes cantonner la dette, mais il y a surtout lieu d'élaborer un cadre prudentiel qui empêche les responsables politiques de noyer le système ferroviaire sous la dette, à force de promesses.

M. Alain Rodet. La séparation opérée par la réforme de 1997 a aggravé une situation déjà dégradée. Quelques semaines avant la tragédie de Brétigny-sur-Orge en juillet dernier, une délégation syndicale de cheminots nous avait alertés sur l'état de la ligne et l'un de ses membres avait même indiqué qu'un accident grave surviendrait un jour à cet endroit.

Nous avons bien des efforts à consentir, mais il ne faut pas nourrir trop d'illusions : le meilleur plan ne permettra jamais que le train s'autofinance à plus de 50 %.

M. Jean-Louis Gagnaire. La SNCF doit retrouver de l'oxygène afin d'être en position d'améliorer la qualité du réseau pour les usagers, car les Français ne sont pas égaux pour ce qui est de la desserte ferroviaire de leur territoire.

Si le système perdure, même à bout de souffle, c'est grâce aux régions qui ont acheté du matériel neuf et qui, depuis plusieurs années, sont même devenues autorités organisatrices de transport. Mais il existe un problème évident de synchronisation entre les opérateurs et les responsables de la commande publique, et l'État comme les régions n'ont pas à jouer le rôle de « vaches à lait » de la SNCF. D'où le projet de créer une structure qui serait chargée d'acquérir le matériel directement, sans passer par l'opérateur, car il doit revenir à celui qui paie de négocier les prix et les caractéristiques du matériel. Aujourd'hui, nous sommes dans une situation assez singulière en Europe : les régions achètent le matériel et en assurent l'entretien sans en être propriétaires ! Plusieurs d'entre nous défendront donc des amendements visant à faire une plus juste place aux conseils régionaux dans un dispositif qui ne peut être la seule affaire de l'État.

L'existence d'une sorte de nébuleuse est évidente ne serait-ce que quand on considère la gestion des gares : les quais relèvent de RFF, mais l'intérieur des bâtiments relève de la SNCF et cette séparation donne lieu à de nombreuses difficultés, par exemple pour l'installation d'ascenseurs destinés aux personnes à mobilité réduite. D'autre part, les régions n'ont aucun intérêt à rentabiliser l'utilisation des surfaces dans les gares, car le principe selon lequel les locations de ces espaces devraient réduire les contributions des conseils régionaux ne trouve pas d'application faute de transmission d'une comptabilité analytique. Nos collectivités espèrent donc que ce projet de loi leur assurera davantage de transparence.

Il en va de l'intérêt des usagers. Le nombre de voyageurs sur les lignes TER croît, car les ménages ont compris que ce mode de transport était moins cher, du fait de l'importance de son subventionnement, et plus sûr tout en garantissant des temps de trajet fiables. Je rappelle d'ailleurs que les TER, ce sont aussi des transports assurés par autocar, de plus en plus utilisés pour les petites liaisons qui ne peuvent plus être desservies par un rail à l'abandon.

M. Charles de Courson. Arrêtons de qualifier la SNCF de grand service public, car la part de son chiffre d'affaires correspondant au service public ne dépasse pas 20 %.

La dette représente une bombe de 40 milliards d'euros – 33 milliards pour RFF et 7 milliards pour la SNCF –, d'autant que la part de la RFF sera très prochainement intégrée à la composante maastrichtienne de la dette publique, tout remboursement étant exclu.

Pour redresser la SNCF, il faut tout d'abord accorder l'autonomie au fret. Depuis l'ouverture de cette activité à la concurrence, la SNCF a perdu près de 20 % de son marché.

M. Gilles Savary. Le secteur privé en a capté 30 % en seulement six ans. Comme je l'ai dit, cette activité du fret connaît un déclin prononcé malgré quatre plans en dix ans, dont celui de 800 millions d'euros conçu par M. Jean-Claude Gayssot, alors ministre des Transports, pour sauver Fret SNCF. Cette filiale qui transportait 50 milliards de tonnes par kilomètre en 2000 n'en assure plus aujourd'hui que 23 milliards. Cela étant, si l'EPIC sombre, ce n'est pas le cas de la SNCF qui a créé une société privée de fret en pleine croissance.

M. Charles de Courson. Perdre cinq points par an de parts de marché est énorme. Le redressement du fret exige la création d'une filiale autonome dotée d'une convention collective spécifique. Le projet en prévoit une, ce qui représente un progrès, mais il en faudrait deux : une pour le fret et une pour les autres activités.

Le rétablissement de la situation de la SNCF nécessite également une reprise de l'ordre de 20 milliards d'euros de la dette de RFF par l'État, décision qui ne relève pas du Parlement, mais du seul Gouvernement.

Il y a en outre lieu de mettre en œuvre un plan social conduisant à la suppression de 15 000 à 20 000 postes en sureffectif.

Enfin, il faut appliquer un nouveau régime de travail, même contre l'avis des représentants syndicaux.

M. Gilles Savary. Il y a déjà une convention collective pour le fret ; peu connue, elle s'applique depuis 2011, et le projet de loi prévoit la rédaction d'une convention collective pour le transport des passagers, tâche ardue car on touche là directement au statut privilégié des cheminots. Mais si cette convention ne voyait pas le jour, les cheminots seraient confrontés à des entreprises soumises au droit commun du travail ou à l'intérim. Ils doivent donc prendre leurs responsabilités.

Plutôt que d'envisager un plan social, il serait préférable de développer à nouveau le chemin de fer. Ce sont les mauvais investissements et les décisions erratiques de l'État qui ont créé la situation actuelle. Cela ne signifie pas qu'il n'existe pas de problème de productivité à la SNCF, mais le plan tout-TGV et l'abandon dans lequel on a laissé le réseau et qui contraint aujourd'hui, notamment dans la région parisienne, à des interventions d'urgence très coûteuses et dommageables pour le trafic, ont pesé d'un poids plus important dans la dégradation du système ferroviaire français. Les pouvoirs publics ne doivent pas se défausser de leurs responsabilités sur les personnels, d'autant que le nombre de passagers transportés a augmenté de 300 000 en dix ans quand celui des cheminots diminuait de 100 000. Affirmer que la SNCF n'a pas réalisé d'effort de productivité est donc faux.

M. le rapporteur pour avis. Le projet de loi ne répond pas à toutes les questions, mais il apporte des solutions à une partie d'entre elles. Il fournit une solution pour stabiliser la dette à l'horizon de 2020, même s'il faudra améliorer la règle d'or pour lever les doutes sur la possibilité d'atteindre cet objectif. Le projet documente le premier milliard d'euros

d'économies, le demi-milliard restant apparaissant plus aléatoire. Au total, la cible de 1,4 milliard d'euros nécessaires pour rééquilibrer les comptes de RFF ne semble pas hors de portée. Il reste toutefois que ce calcul s'effectue à réseau constant alors que de nouvelles obligations de régénération et d'entretien des voies alimenteront un nouveau déficit ; en outre, comme Charles de Courson vient de le rappeler, nous devons faire face à un stock de dette qui atteint près de 40 milliards d'euros pour l'ensemble SNCF et RFF. Voilà pourquoi je suggère la création d'une caisse d'amortissement. Compte tenu de l'article 40, je serai réduit à me contenter d'une demande de rapport sur le sujet, mais, je le répète, le Gouvernement ne se montre pas hostile à l'idée et la discussion se poursuit. Cette caisse pourrait être alimentée par une partie de l'éco-redevance telle que l'a définie Jean-Paul Chanteguet. En tout état de cause, il est urgent d'agir sur ce stock, sous peine de voir la dette de RFF requalifiée et intégrée dans le périmètre « maastrichtien ».

Le communiqué publié à la suite de l'adoption en première lecture du quatrième paquet ferroviaire par le Parlement européen, le 26 février dernier, indiquait que les « *États membres pourraient continuer de choisir une structure intégrée avec une seule société holding pour l'opérateur ferroviaire et le gestionnaire d'infrastructure ou une séparation entre les gestionnaires d'infrastructure et les opérateurs. Les règles sur les supervisions sont également renforcées.* » Sous réserve de garantir les conditions de la concurrence, les États membres peuvent donc choisir le mode de gestion du système ferroviaire et le projet de loi entre parfaitement dans ce cadre.

En 1997, le législateur n'a suivi ni le modèle allemand ni l'exemple anglais en raison du climat social et d'une autocensure, voire d'un manque d'inventivité. Cela a abouti au développement d'un système très complexe, puisque nous avons confié aux uns la conception et aux autres la réalisation, tout en créant une direction supplémentaire à la SNCF pour gérer l'ensemble. Cette organisation se révèle inopérante, comme l'illustre l'actualité du jour faisant état d'un surcoût de 50 millions d'euros dû à la commande de matériels roulants trop larges pour les quais, faute d'un dialogue suffisant entre RFF et la SNCF. Le projet de loi devrait permettre d'éliminer ce genre de mécomptes.

Les investissements nouveaux entrant désormais dans le champ de la règle d'or, il est logique de dégager des moyens pour la rénovation et la régénération du réseau et le processus proposé dans le projet de loi apparaît de nature à sécuriser la conduite des investissements.

Pour répondre à la question de Marc Goua, l'entité chargée de la gestion des gares constitue une direction de la SNCF et ne lui est donc pas extérieure.

Comment parvenir à dégager le milliard et demi nécessaire ? Il faudra d'abord, pour les 500 premiers millions, supprimer les doublons et dégager des économies sur les coûts d'interface et sur les achats – estimés à 300 millions d'euros –, à quoi s'ajouteront les effets du rapprochement des structures – qui devrait rapporter de 50 à 70 millions d'euros – et de l'adoption de processus nouveaux – qui procurerait de 130 à 150 millions d'euros. L'effort de l'État, également de 500 millions, proviendra de la remontée des dividendes à l'EPIC de tête qui les reversera à l'EPIC chargé du réseau. Un processus d'intégration fiscale permettrait en outre que le produit de l'impôt sur les sociétés versé par la SNCF soit alloué au système ferroviaire. Seuls les 500 millions d'euros de gains de productivité restent à documenter, car leur calcul repose uniquement sur la prolongation d'ici à 2020 de la performance réalisée ces dernières années par la SNCF et par RFF.

La Commission en vient à l'examen des articles dont elle est saisie pour avis.

TITRE I^{ER}

DISPOSITIONS MODIFIANT LE CODE DES TRANSPORTS

Article 1^{er} : *Principes généraux relatifs au système de transport ferroviaire national, au groupe public ferroviaire et à l'établissement public SNCF*

La Commission est saisie de l'amendement CF2 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Monique Rabin. La série d'amendements que nous allons défendre vise essentiellement à renforcer le rôle des régions et à leur assurer certaines informations auxquelles elles ont droit, compte tenu de la place éminente qu'elles occupent dans le paysage ferroviaire.

L'amendement CF2 tend à les associer au déploiement de la politique de filière de l'industrie ferroviaire, ce qui permettrait de ne pas négliger les entreprises de taille intermédiaire locales de ce secteur.

M. le rapporteur pour avis. Votre proposition se trouve satisfaite par un amendement qui sera discuté lors de l'examen du texte par la commission du Développement durable. L'alinéa 8 de l'article 1^{er} pose le principe selon lequel « *l'État veille à la cohérence et au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national* ». L'amendement CD18 du rapporteur au fond propose de réécrire la phrase suivante pour préciser que ce même État « *en fixe les priorités stratégiques nationales et internationales* » et « *assure ou veille à ce que soient assurées* » des missions que les alinéas suivants énumèrent. Après l'alinéa 12 qui compte parmi celles-ci « *la conduite ou le soutien de programmes de recherche et de développement relatifs au transport ferroviaire en vue d'en accroître la sécurité, l'efficacité économique et environnementale, la fiabilité, le développement technologique et l'interopérabilité* », l'amendement CD20 du rapporteur au fond proposera d'ajouter « *la programmation des investissements d'infrastructures, de développement, d'entretien et de régénération du réseau ferroviaire défini à l'article L. 2122-1 [du code des transports], des installations de services et des interfaces intermodales ;* ». Cela permettrait d'affirmer davantage le rôle de l'État stratège et de définir plus précisément son domaine d'action.

Ces deux amendements répondent à votre volonté de voir le texte faire référence à l'organisation et au pilotage de la filière industrielle ferroviaire. Je vous demande donc de retirer votre amendement.

L'amendement est retiré.

La Commission examine ensuite l'amendement CF4 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Nous proposons que le Gouvernement présente une loi d'orientation et de programmation ferroviaire devant le Parlement tous les cinq ans. Dans l'intérêt des parlementaires et de l'ensemble des acteurs du secteur ferroviaire, ce rendez-vous

régulier permettrait notamment de constater une éventuelle détérioration de la situation qui pourrait avoir des conséquences à très long terme, et donc de réagir. Une telle loi existe pour la défense nationale et une procédure similaire pour le secteur ferroviaire se trouve justifiée par le caractère comparable des enjeux budgétaires de ces deux politiques publiques.

M. le rapporteur pour avis. Sans me prononcer sur le fond de cet amendement, je rappellerai qu'il est de jurisprudence constitutionnelle constante que le Parlement ne peut imposer au Gouvernement la discussion d'un projet de loi. En conséquence, je vous demande de retirer cet amendement, quitte à le représenter en séance publique pour obtenir la réponse du Gouvernement.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CF3 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Monique Rabin. Cet amendement prévoit explicitement que le Haut comité du ferroviaire comprendra des représentants de l'ensemble des autorités organisatrices de transport ferroviaire de voyageurs, en particulier des régions, qui sont les principaux contributeurs publics en la matière.

M. le rapporteur pour avis. Le rapporteur de la commission du Développement durable a proposé un amendement similaire. Je donnerai donc un avis favorable pour laisser le soin à ladite commission saisie au fond de choisir entre les deux la meilleure rédaction.

M. Charles de Courson. Est-il vraiment opportun de réunir ainsi les producteurs et les clients au sein d'une même instance ?

M. le président Gilles Carrez. Cela n'incite guère à réaliser des économies.

M. Gilles Savary. Le projet de loi mélange les genres : le Haut comité du ferroviaire est censé jouer un rôle de conseil stratégique auprès du ministre et exercer dans le même temps des missions opérationnelles. Je proposerai de scinder la structure en deux. D'un côté, le Haut comité du ferroviaire serait, à l'image du Conseil supérieur de l'aviation civile ou du Conseil national des transports, une sorte de parlement réunissant, auprès du ministre, toutes les parties prenantes du secteur ferroviaire : la Fédération nationale des associations d'usagers des transports – FNAUT –, les régions, les opérateurs ferroviaires de proximité, les syndicats, les nouveaux entrants et, le cas échéant, des représentants d'autres modes de transport. Il serait notamment chargé d'examiner les projets de textes ou de rendre des avis à la demande du ministre sur tel ou tel sujet stratégique. De l'autre, un comité des opérateurs du réseau – cette dénomination peut être modifiée – rassemblerait l'ensemble des clients de SNCF Réseau. Ce comité comprendrait des représentants non seulement des autorités organisatrices de transports, mais aussi des opérateurs ferroviaires de proximité et des concessionnaires de sections de réseau tels que Vinci, de telle sorte qu'ils puissent dialoguer de manière permanente avec RFF, hors de la présence des autres partenaires – syndicats, associations d'usagers. Ses missions consisteraient à optimiser l'utilisation du réseau, à définir la charte du réseau – règle du jeu qui fixe les droits et les devoirs de chacun – et à régler à l'amiable les petits litiges qui peuvent l'être.

M. Jean-Louis Gagnaire. Une telle évolution serait très satisfaisante. Néanmoins, je propose que la Commission adopte notre amendement, en attendant que celui du rapporteur soit approuvé.

D'autre part, je ne peux pas vous laisser dire, monsieur le président, que les régions pousseraient à des dépenses supplémentaires si elles étaient représentées au sein du Haut comité du ferroviaire. Bien au contraire : le payeur veille à dépenser moins. Les régions ont ainsi inventé le crédit-bail pour financer, aux côtés de l'État, l'achat de matériel ferroviaire. Les dépenses résultent plutôt d'injonctions extérieures, les conseillers n'étant pas les payeurs. L'objectif d'une structure qui réunira les acheteurs de matériel sera justement de réaliser des économies.

M. le rapporteur pour avis. Je vous invite à retirer votre amendement au profit de celui du rapporteur de la commission saisie au fond, qui aborde la question sous un angle plus large que celui des seules autorités organisatrices de transport.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CF5 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Carole Delga. Cet amendement vise à ce que soient transmis au Parlement, d'une part, le projet de rapport conclu pour une durée de dix ans entre l'État et la SNCF et, d'autre part, le rapport annuel de la SNCF, qui devra rendre compte de la mise en œuvre de ce contrat.

M. le rapporteur pour avis. Il est satisfait par les amendements CD13 et CD25 du rapporteur de la commission saisie au fond. Avis favorable, cependant, sous réserve de supprimer le membre de phrase « *et fait l'objet d'un débat sans vote* », dans ses deux occurrences. À défaut, compte tenu des débats que vous proposez avec vos autres amendements, le Parlement discuterait de politique ferroviaire toute l'année !

Mme Carole Delga. Nous sommes d'accord avec cette modification.

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Puis elle en vient à l'amendement CF6 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Monique Rabin. Dans le même esprit que précédemment, cet amendement prévoit explicitement que les régions seront représentées au sein du conseil de surveillance de l'EPIC de tête, compte tenu de leur contribution financière et de leur rôle dans la définition de la stratégie.

M. le rapporteur pour avis. Le projet de loi prévoit que l'État dispose d'une majorité absolue au sein du conseil de surveillance de l'EPIC de tête, de manière à faire prévaloir l'intérêt général. En proposant que le nombre des représentants des régions soit au moins équivalent à celui de l'État, vous modifiez la logique et l'équilibre du texte : l'État verrait sa représentation réduite ; il ne disposerait plus, par exemple, que d'un tiers des voix au sein du conseil d'administration, le deuxième tiers revenant aux régions et le troisième aux

personnalités extérieures. Je suis donc défavorable à cet amendement. Nous pourrions revenir sur cette question lors de la réunion organisée au titre de l'article 88 du Règlement, mais il ne saurait être question, selon moi, d'une parité entre l'État et les régions.

M. Jean-Louis Gagnaire. La France est un pays décentralisé et l'État n'est pas le seul garant de l'intérêt général. Dès lors que les régions apportent, avec le Syndicat des transports d'Île-de-France – STIF –, les deux tiers des financements en matière ferroviaire, il ne serait pas anormal qu'elles soient représentées à parité avec l'État. Sortons de ce jacobinisme mortifère ! D'autant qu'il est envisagé, dans le cadre de la réforme territoriale, de transférer aux régions les compétences en matière de transports en dehors des zones urbaines. À ce stade, la seule préoccupation de la SNCF, voire de l'État, concernant certaines lignes d'intérêt national a été de mettre bout à bout les lignes TER pour assurer un continuum d'est en ouest et du nord au sud. Nous touchons là aux limites du système ! Nous pouvons débattre de l'opportunité d'instaurer une parité entre l'État et les régions, mais une représentation de ces dernières au sein du conseil de surveillance de la SNCF est indispensable. Nous reviendrons sur cette question lors de la réunion organisée au titre de l'article 88 du Règlement.

L'amendement est retiré.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 1^{er} modifié.

Après l'article 1^{er}

La Commission est saisie de l'amendement CF10 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Nous manquons d'une vision d'ensemble en matière de TET : comme je l'ai indiqué, il a été proposé de mettre bout à bout des lignes TER pour assurer ces liaisons. Nous avons besoin que l'État fixe des orientations claires dans un schéma national des services de transport. L'enjeu est de garantir une desserte harmonieuse des territoires.

M. le rapporteur pour avis. Votre amendement me laisse perplexe. Comment le schéma que vous proposez s'articulerait-il avec le schéma national des infrastructures de transport – SNIT – prévu par la loi Grenelle 1 ? Le remplacerait-il ? Quant à l'opportunité d'un tel dispositif, je m'en remets à la sagesse de la Commission. Je crains par ailleurs que l'actualisation régulière de ce schéma, telle que vous la prévoyez, n'en affaiblisse considérablement la portée.

M. Jean-Louis Gagnaire. Cette actualisation aurait lieu une fois par législature.

M. le rapporteur pour avis. Un schéma a vocation à développer une vision durable et à définir quels sont les projets d'infrastructures prioritaires. Si les collectivités territoriales savent que le schéma sera révisé au cours de la législature suivante, elles attendront cette occasion pour monter à nouveau au créneau afin que leur projet soit retenu.

M. Jean-Louis Gagnaire. Nous allons revoir cet amendement.

L'amendement est retiré.

Article 2 : *Diverses dispositions relatives à l'objet, aux ressources et aux modalités d'organisation de SNCF Réseau*

La Commission examine l'amendement CF12 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Carole Delga. Aux termes de cet amendement, le contrat conclu entre l'État et SNCF Réseau devra comporter des objectifs de productivité, dans un souci de maîtrise des coûts.

M. le rapporteur pour avis. Je m'en remets à la sagesse de la Commission.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle en vient à l'amendement CF16 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Cet amendement vise à mettre notre droit en conformité avec la directive européenne 2012/34 du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen : il impose que la chronique du taux de couverture du coût complet soit déterminée pour chaque segment de marché au sens de la directive. Cela évitera que le transport de voyageurs, en particulier sur les TER, ne serve à financer d'autres activités, notamment le fret.

M. le rapporteur pour avis. Vous cherchez sans doute à éviter que les régions ne déboursent plus qu'elles ne doivent lorsqu'elles ont déjà contribué au financement de l'infrastructure. En réalité, les redevances perçues sur le trafic des trains régionaux ne peuvent pas servir à financer les activités de transport de voyageurs non conventionnées ni le fret : cela reviendrait pour la région à subventionner l'activité sur des segments ouverts à la concurrence ou en voie de l'être. Avis défavorable.

M. Jean-Louis Gagnaire. Dans la plupart des gares situées hors des grandes métropoles, les TER représentent l'essentiel de l'activité. Pour répartir les coûts, la SNCF décompte le nombre de voyageurs transportés respectivement en TER et en trains de grandes lignes, puis calcule des prorata approximatifs. En réalité, c'est l'activité TER qui finance l'activité TGV, et ce sont donc les régions qui financent les coûts de fonctionnement des gares. La SNCF ne pratique guère la comptabilité analytique, ou se garde de transmettre ses chiffres.

La Commission rejette l'amendement.

Les amendements CF14 et CF15 de M. Jean-Louis Gagnaire sont retirés.

La Commission est saisie de l'amendement CF19 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Carole Delga. Cet amendement vise à ce que le projet de contrat entre l'État et SNCF Réseau, ainsi que l'avis rendu par l'ARAF sur ce projet, soient transmis au Parlement, afin que nous puissions nous assurer de la bonne exécution du contrat, en particulier de l'atteinte des objectifs fixés par la puissance publique en matière de réduction des coûts.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable, sous réserve de supprimer ici aussi le membre de phrase « *et font l'objet d'un débat sans vote* ».

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Puis elle examine l'amendement CF20 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Aux termes de cet amendement, SNCF Réseau devrait rendre compte de la mise en œuvre du contrat conclu avec l'État dans son rapport d'activité annuel, et l'ARAF rendrait un avis sur ce rapport. Ces deux documents seraient transmis au Parlement. Loin de pousser à des dépenses nouvelles, les régions souhaitent que la SNCF améliore sa productivité. Celle-ci a déjà réalisé de nombreux efforts, mais des marges de progression évidentes demeurent.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable, sous réserve encore de supprimer la phrase « *Il fait l'objet d'un débat sans vote.* »

La Commission adopte l'amendement ainsi rectifié.

Puis elle en vient à l'amendement CF21 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Même argumentation que pour l'amendement CF6.

M. le rapporteur pour avis. L'amendement CF21 comporte deux parties. La première prévoit une représentation des régions au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau, ce qui peut se concevoir. La seconde vise à préciser que le nombre de représentants des régions sera égal à celui de l'État, ce qui me semble abusif. Avis favorable, sous réserve de supprimer cette seconde partie.

Mme Carole Delga. L'important est que les régions soient représentées. Nous nous rangeons à l'avis du rapporteur.

M. Charles de Courson. Il ne faudrait pas oublier le STIF.

M. le président Gilles Carrez. Je rappelle que l'État s'est retiré du conseil d'administration du STIF, ce qui pose certains problèmes.

M. Jean-Louis Gagnaire. À l'inverse, le transfert de la propriété des infrastructures par voie d'amendement a constitué un épisode peu glorieux.

La Commission adopte l'amendement rectifié.

L'amendement CF23 de M. Jean-Louis Gagnaire est retiré.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 2 modifié.

Article 3 : Règles relatives à l'impartialité de SNCF Réseau et des autres gestionnaires d'infrastructure ferroviaire

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 3 sans modification.

Article 4 : Diverses dispositions relatives à l'ARAF

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 4 sans modification.

Article 5 : Diverses dispositions relatives à SNCF Mobilités

L'amendement CF25 de M. Jean-Louis Gagnaire est retiré.

La Commission est saisie de l'amendement CF24 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Monique Rabin. Dans un souci de transparence, cet amendement vise à ce que les entreprises ferroviaires établissent des comptes séparés pour chaque contrat donnant lieu à des concours publics. Nous souhaitons que la SNCF sépare réellement, dans ses comptes, l'activité TER des autres activités.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable.

M. Charles de Courson. Je doute que cette disposition relève du domaine législatif.

M. le président Gilles Carrez. Il y a quelques années, nous avons adopté, à mon initiative, un amendement qui imposait à la RATP d'établir des comptes séparés pour son activité de gestionnaire d'infrastructure. Celle-ci dépendait d'une structure interne à la RATP qui ne disposait pas de la personnalité juridique. Aucune objection de cette nature ne nous avait été opposée alors.

M. Jean-Louis Gagnaire. Ce précédent fait jurisprudence.

M. Charles de Courson. Comparaison n'est pas raison. En l'espèce, on cherche à obtenir une comptabilité séparée pour chaque contrat ; cette exigence doit donc figurer dans les contrats eux-mêmes. Les régions n'étaient d'ailleurs pas obligées de contracter avec la SNCF.

M. Jean-Louis Gagnaire. Il n'y avait qu'un seul opérateur.

M. Charles de Courson. Certes, mais il était possible, juridiquement, de ne pas s'intéresser à lui. J'avais d'ailleurs plaidé en ce sens à l'époque, en ma qualité de rapporteur du budget de la région Champagne-Ardenne. Sans succès.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

*Puis elle émet un avis **favorable** à l'adoption de l'article 5 **modifié**.*

Après l'article 5

La Commission examine l'amendement CF30 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Cet amendement vise à confier un rôle de chef de file aux régions en matière d'aménagement des gares. Ce serait logique : les arrêts en gare sont, pour l'essentiel, le fait des TER et des Transiliens. Surtout, cela simplifierait considérablement les choses. Actuellement, il est très difficile de faire travailler ensemble tous les acteurs concernés, non seulement les différentes collectivités territoriales, mais aussi parfois RFF et la SNCF. Il faut plusieurs années pour boucler les tours de table financiers. Sans le concours des collectivités territoriales, en particulier des conseils régionaux, rien ne se ferait. Les collectivités suppléent souvent aux défaillances de l'État, de RFF et de la SNCF, notamment en matière d'aménagements pour les personnes à mobilité réduite. Notre proposition correspond donc aux réalités du terrain. Il est nécessaire que les conseils régionaux jouent un rôle de coordonnateur, ce qui ne signifie pas qu'elles seraient l'opérateur unique.

M. le rapporteur pour avis. Je suis étonné que l'amendement n'ait pas été déclaré irrecevable au titre de l'article 40 de la Constitution : il crée une charge pour les collectivités territoriales. Je suggère d'ailleurs aux régions d'y réfléchir à deux fois : le coût d'un tel engagement pourrait être élevé. En outre, l'amendement manque de précision. Je vous suggère de spécifier qu'il est question de l'aménagement des gares régionales, afin d'exclure les gares nationales et les haltes ferroviaires.

M. Charles de Courson. Il n'est guère opportun de transférer aux régions la lourde responsabilité de moderniser les gares.

D'autre part, qu'en est-il de la taxe sur les billets de train instaurée sous le régime de Vichy ? Existe-t-elle toujours ? Cette taxe pouvait être appliquée dans une gare donnée et permettait d'en financer la modernisation. Cela incitait d'ailleurs les usagers à acheter leurs billets dans une autre gare.

M. le rapporteur pour avis. Je crois qu'il existe toujours une taxe de cette nature.

Mme Monique Rabin. Oui, pour financer la construction et la modernisation des gares TGV.

M. le président Gilles Carrez. Il conviendra de vérifier ce point. Pour le reste, je suis tout à fait de l'avis de Charles de Courson : un tel transfert de responsabilité serait un cadeau empoisonné pour les régions.

S'agissant de la recevabilité financière, je précise qu'elle découle de la position retenue lors de l'examen du projet de loi de modernisation de l'action publique territoriale et d'affirmation des métropoles. Les très nombreux amendements qui confiaient le « chef de filat » à telle ou telle collectivité avaient été déclarés recevables, considérant qu'il s'agissait avant tout d'un rôle d'organisation qui n'entraînerait guère de dépenses.

M. Jean-Louis Gagnaire. Les conseils régionaux joueraient un rôle de chef de file, mais ne seraient pas pour autant les seuls financeurs. Néanmoins, les remarques du rapporteur pour avis méritent d'être prises en compte.

L'amendement est retiré.

La Commission est saisie des amendements identiques CF1 de Mme Eva Sas et CF33 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Eva Sas. Mon amendement vise à instaurer, au profit des régions, d'une part, un taux additionnel au versement transport – VT – existant dans les zones urbaines et, d'autre part, un VT dans les zones interstitielles – où il n'en existe pas. Les conseils régionaux disposeraient ainsi d'une source de financement pérenne qui leur permettrait de répondre aux besoins en matière de développement des transports collectifs.

M. le rapporteur pour avis. C'est un vrai sujet. J'avais moi-même déposé un amendement identique au moment de l'examen du projet de loi de finances initiale pour 2013.

M. le président Gilles Carrez. J'ai aussi défendu cette idée.

M. le rapporteur pour avis. Je n'ai pas d'argument à vous opposer sur le fond. En revanche, cet amendement aurait davantage sa place dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative. Nous pourrions le déposer ensemble à cette occasion. Avec le soutien du président, nous pourrions peut-être obtenir l'aval du Gouvernement qui, à ce stade, sous la pression de l'opposition, estime préférable de ne pas augmenter les prélèvements obligatoires.

M. le président Gilles Carrez. En Île-de-France, le VT est perçu dans toute la région, ce qui est logique : le bassin de mobilité et d'emploi couvre l'ensemble du territoire régional. En revanche, dans le bassin d'emploi de Nantes et de Saint-Nazaire, par exemple, le VT est perçu sur le territoire de la communauté d'agglomération de Saint-Nazaire et sur celui de la communauté urbaine de Nantes, mais pas dans les interstices, où sont pourtant installées de nombreuses entreprises qui bénéficient des services de transport régionaux. D'autre part, les conseils régionaux sont confrontés à un problème structurel en matière de financement de ces services. La mesure que vous proposez aurait donc tout son sens. Cependant, le VT est une contribution des entreprises assise sur la masse salariale, et son extension irait à l'encontre des allègements de charges qui seront proposés dans le cadre du prochain collectif budgétaire.

M. Charles de Courson. Les gouvernements successifs ont tout fait pour éviter une augmentation du VT parce qu'il s'agit, dans les faits, d'une cotisation patronale. Pourquoi cette contribution ne serait-elle pas partagée entre les employeurs et les salariés ?

Mme Eva Sas. Parce que les salariés paient déjà les services de transport en tant qu'usagers.

M. Charles de Courson. Certes, mais ils en bénéficient également. La plupart des parlementaires reconnaissent que le coût du travail est trop élevé. Peut-être conviendrait-il de responsabiliser les salariés, en leur faisant payer une partie du VT ? C'est, j'en conviens, une proposition atypique.

Mme Christine Pires Beaune. Je dirais plutôt provocatrice.

M. Charles de Courson. Elle vise à alimenter la réflexion. L'amendement est en complète contradiction avec les propositions que vous allez faire dans le cadre du collectif budgétaire.

Mme Monique Rabin. Je suis attachée à l'amendement que nous proposons. Certes, le VT est une contribution des entreprises assise sur la masse salariale. Mais, même si nous allégeons les cotisations patronales de manière globale dans le cadre du prochain collectif budgétaire, il n'est en rien choquant de rappeler que les conseils régionaux ne disposent d'aucune ressource fiscale dédiée au financement des transports, alors qu'il s'agit d'une de leurs principales compétences. De nombreux services sont financés à la fois par le contribuable – en l'espèce, l'employeur – et par l'usager. De plus, le VT représente une charge modeste pour les entreprises par rapport aux autres prélèvements.

M. Jean-Louis Gagnaire. Le VT n'est pas perçu dans les zones interstitielles alors même que les transports périurbains se développent. Ainsi un tramway géré par une entreprise de transport urbaine peut être financé par le VT, tandis qu'un tram-train géré par un conseil régional ne peut pas l'être. C'est un non-sens. D'autre part, cette situation crée des distorsions de concurrence entre les entreprises : seules celles qui sont situées dans les zones urbaines s'acquittent du VT. Je n'irai pas jusqu'à affirmer que les entreprises préfèrent

s'installer hors de ces zones pour échapper à ce versement, mais ce n'est pas sain. La mesure que nous proposons permettrait une harmonisation en même temps qu'elle créerait une ressource pour les conseils régionaux. Nos arguments méritent d'être entendus par le Gouvernement lors de l'examen du présent texte en séance publique. À défaut, nous devons revenir inlassablement sur le sujet. Enfin, nous allons alléger les charges des entreprises en diminuant les taxes affectées aux organismes consulaires. Cela compensera une éventuelle augmentation du VT.

M. le président Gilles Carrez. Cet amendement a davantage de chances d'être accepté à l'occasion de l'examen du présent texte que de celui d'un projet de loi de finances rectificative...

M. le rapporteur pour avis. Monsieur de Courson, la contradiction n'est qu'apparente. Les mesures que nous préconisons sont en réalité complémentaires : d'un côté, nous cherchons à améliorer la compétitivité-coût en allégeant les cotisations patronales ; de l'autre, nous nous préoccupons de la compétitivité hors coût, la qualité des transports étant un élément indissociable de l'attractivité des territoires et de la performance des entreprises.

M. le président Gilles Carrez. C'est un véritable sujet. D'ailleurs, j'avais proposé que la mission d'évaluation et de contrôle – MEC – travaille sur le VT. La situation qu'a décrite Jean-Louis Gagnaire est en effet illogique, et il existe des distorsions de concurrence. Nous devons veiller à l'égalité entre les territoires. En Île-de-France, nous avons augmenté le taux du VT de 0,1 % il y a un an et demi, sans que cela suscite de vives réactions.

M. le rapporteur pour avis. Je suggère que nous travaillions collectivement à une proposition que nous présenterons au Gouvernement dans les prochaines semaines.

Mme Eva Sas. C'est-à-dire à l'occasion de l'examen du présent texte ou de celui du projet de loi de finances rectificative ?

M. le rapporteur pour avis. Dans le cadre du collectif budgétaire.

Mme Eva Sas. Comme l'a rappelé le président, il est probable que le Gouvernement n'acceptera qu'un nombre limité d'amendements au projet de loi de finances rectificative. L'examen du présent texte est l'occasion de montrer que nous sommes d'accord sur le sujet et de lui envoyer un signal. Nous avons déjà soulevé cette question à plusieurs reprises. À chaque fois, on nous a opposé des arguments différents et nous avons reporté le débat.

M. le rapporteur pour avis. Je suis favorable à un amendement d'appel. Néanmoins, il serait préférable de l'adopter, non pas aujourd'hui, mais lorsque nous nous réunirons au titre de l'article 88 du Règlement, afin d'avoir une discussion en séance avec le Gouvernement et de recueillir, le cas échéant, son accord.

M. le président Gilles Carrez. La solution proposée dans l'amendement n'est pas la plus raisonnable. Nous pourrions préconiser une mesure plus ciblée, qui concernerait uniquement les zones interstitielles dans lesquelles existent déjà des services de transport de type TER. Cela serait plus acceptable pour les entreprises comme pour le Gouvernement.

Mme Eva Sas. Je faisais initialement le même raisonnement que vous mais un VT appliqué aux seules zones interstitielles n'apporterait, dans certaines régions, que des sources de financement très limitées, notamment en Provence-Alpes-Côte d'Azur.

M. Gilles Savary. De nombreux amendements déposés sur ce texte ont un lien avec les responsabilités croissantes assumées par les régions en matière de transports, et c'est une bonne chose. Les conseils régionaux sont aujourd'hui dans une situation compliquée. D'une part, leur importante contribution financière alimente en partie le budget de la SNCF, laquelle leur facture des prestations sur la base d'un calcul des coûts d'une très grande opacité. D'autre part, leurs ressources ne sont pas à la mesure de leurs compétences, alors qu'elles seront bientôt autorités organisatrices de transport de plein exercice et récupéreront probablement les compétences des départements en matière de transports interurbains, voire, demain, de réseau routier.

La question d'une extension du VT mérite donc d'être posée. Cependant, le rendement d'un VT appliqué aux zones interstitielles sera probablement très faible. En outre, le VT est remboursé aux entreprises qui assurent elles-mêmes le transport de leurs salariés. Le système fonctionnera bien en milieu dense. En revanche, les entreprises situées dans des zones rurales ou peu denses éloignées des lignes ferroviaires pourraient contester son bien-fondé. Enfin, les régions et les agglomérations risquent de se disputer le produit du VT, qui restera concentré dans les zones urbaines. Quoi qu'il en soit, il convient d'adresser un message au Gouvernement sur la question du financement des transports par les régions, qui demeure largement en suspens.

M. Jean-Louis Gagnaire. Nous déposerons un amendement commun au titre de l'article 88 du Règlement.

Mme Eva Sas. D'accord.

Les amendements sont retirés.

La Commission en vient à l'amendement CF26 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Aux termes de cet amendement, chaque conseil régional pourrait définir sa propre politique tarifaire en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

M. le rapporteur pour avis. Cette proposition me laisse sceptique. Les conseils régionaux mèneront sans doute des politiques tarifaires très différentes en fonction de leur capacité de financement, même si nous améliorons entre-temps la péréquation. En outre, elles risquent de se faire concurrence, y compris pour des raisons symboliques. Ainsi régionalisée, la politique de transport deviendra moins lisible pour nos concitoyens. Enfin, on ne résoudra pas grand-chose de cette manière. Avis *a priori* défavorable.

M. Charles de Courson. C'est un problème inextricable. Comment distinguer une tarification nationale et une tarification locale, sans même parler des tarifs sociaux nationaux ? Que se passera-t-il si la SNCF diminue ses tarifs et que le trafic augmente en conséquence ? Comment fera-t-on lorsqu'un voyageur empruntera un TET puis un TER ? Il est impossible de mettre votre idée en pratique.

Mme Monique Rabin. Le transfert de la politique tarifaire aux conseils régionaux favoriserait l'intermodalité. En Loire-Atlantique, un trajet domicile-travail de 40 kilomètres en TER coûte 9 euros. Le même voyage en autocar coûte 2 euros, l'autorité organisatrice de transport étant alors le département. Il existe donc des distorsions. Il faut

donner aux conseils régionaux les moyens de procéder à une harmonisation des tarifs dans le cadre de leur futur chef de filat. J'espère à cet égard que l'ensemble des transports publics relèvera désormais de leur compétence. En tout cas, je ne comprends pas l'argument de Charles de Courson : le tarif des TER est déjà fixé en partie par les conseils régionaux, dans le respect d'un cadre national.

M. Jean-Louis Gagnaire. C'est en effet un problème inextricable. À l'origine, le système tarifaire était simple : le prix du billet comprenait une part fixe et une part variable proportionnelle au nombre de kilomètres. Ce système a été bouleversé, notamment avec le développement des TGV : les tarifs ne sont plus fonction de la distance. Comme dans le transport aérien, ils dépendent désormais des horaires et de la concurrence. Ainsi, lorsqu'une compagnie aérienne à bas prix dessert une même destination que la SNCF, celle-ci aligne ses tarifs. Elle est d'ailleurs parvenue, de cette manière, à tuer la concurrence sur certaines destinations : pour les voyages d'une durée inférieure à trois heures en TGV, le transport aérien a presque disparu, sauf pour les correspondances.

On ne peut pas conserver une tarification régionale « à l'ancienne », alors que le système est hyperconcurrentiel sur les grandes lignes. D'autre part, il n'est plus possible de proportionner le prix des billets à la distance si l'on souhaite assurer l'égalité entre les habitants d'un même territoire, certains d'entre eux étant contraints de quitter les centres-villes pour des raisons financières. Pour sa part, la région Languedoc-Roussillon vient de mettre en place un tarif unique à 1 euro sur les TER.

La proposition que nous faisons correspond à une demande des conseils régionaux : ceux-ci souhaitent clarifier et harmoniser les tarifs à l'échelle de leur territoire. Ils éviteront sans doute de reproduire le zonage qui existe en région parisienne, avec des écarts de tarifs importants d'une zone à l'autre.

Bien sûr, toutes les régions ne pratiqueront pas la même politique. Mais l'intérêt de la décentralisation est justement d'adapter les politiques aux réalités des territoires. Les différences entre régions existent d'ailleurs dans d'autres domaines, notamment en matière de bourses pour les étudiants.

M. Gilles Savary. La possibilité de fixer les tarifs est une revendication forte des présidents de conseils régionaux. D'autre part, la SNCF et RFF n'y voient pas d'objection de principe et y sont même plutôt favorables, dans la mesure où cela lèverait certaines ambiguïtés dans leurs rapports avec les régions. Actuellement, les régions ont des responsabilités limitées en matière de tarification : elles adressent des demandes à la SNCF et à RFF. Par exemple, certaines d'entre elles proposent de financer la gratuité sur certains trains, tout en sollicitant une baisse des redevances d'utilisation du réseau. Pour parvenir à un tarif à 1 euro, la région Languedoc-Roussillon compense la différence avec le tarif fixé à Paris. Je conviens avec Charles de Courson que le transfert de la politique tarifaire aux régions serait une source de complexité en ce qui concerne les tarifs sociaux nationaux et les tarifs de service public. D'où la circonspection de l'État. Pour le reste, il ne serait pas plus compliqué d'appliquer des tarifs différenciés pour les TER que cela ne l'a été pour les TGV. De tels tarifs sont d'ailleurs pratiqués dans toute l'Europe.

M. le rapporteur pour avis. Je maintiens mon avis défavorable.

L'amendement est retiré.

L'amendement CF31 de M. Jean-Louis Gagnaire est retiré.

La Commission examine l'amendement CF28 de M. Jean-Louis Gagnaire.

M. Jean-Louis Gagnaire. Nous sommes adeptes de la comptabilité analytique et de la transparence : il est indispensable que les régions, en tant qu'autorités organisatrices de transport, connaissent la formation des coûts au sein de la SNCF. Les collectivités peuvent bien sûr être amenées à verser des compensations pour que la SNCF continue à exploiter des lignes à faible trafic, mais encore faut-il qu'elles sachent ce qu'elles paient ! Or, soit la SNCF est incapable d'établir des comptes ligne par ligne, soit elle ne souhaite pas les fournir. Les tensions entre elle et les conseils régionaux sont de plus en plus fortes : certains élus se sont déjà exprimés vivement à ce sujet, et même les régions les plus compréhensives, telle Rhône-Alpes, commencent à perdre patience. Il vaudrait mieux éviter que ces différends ne soient portés devant les tribunaux. Nous proposons que les comptes détaillés ligne par ligne que doit produire la SNCF respectent une décomposition définie par l'autorité responsable.

M. le rapporteur pour avis. Avis favorable, notamment dans le souci de prévenir les conflits que vous évoquez.

M. Charles de Courson. L'établissement de comptes ligne par ligne n'a guère de sens : comment calculer le nombre de voyageurs qui empruntent une ligne donnée, alors que certains s'arrêtent dans des gares intermédiaires et que d'autres font un trajet plus long que la ligne en question ? Il est impossible d'imputer les recettes à une ligne donnée. La SNCF peut en revanche établir des comptes par train, de la même manière que les compagnies aériennes établissent des comptes par avion.

*La Commission **adopte** l'amendement.*

Puis elle en vient à l'amendement CF29 de M. Jean-Louis Gagnaire.

Mme Monique Rabin. Afin de garantir un minimum de transparence, il est nécessaire de définir un contenu « socle » du rapport annuel transmis par l'exploitant à l'AOT.

*Suivant l'avis favorable du rapporteur pour avis, la Commission **adopte** l'amendement.*

TITRE II

DISPOSITIONS SPÉCIFIQUES OU À CARACTÈRE TRANSITOIRE

Article 10 : *Transfert des biens, droits et obligations de SNCF Mobilités vers SNCF Réseau*

M. Charles de Courson. L'article 10 vise à transformer des sociétés anonymes en EPIC. A-t-on bien mesuré toutes les conséquences de cette opération ? Un EPIC ne dispose pas de capitaux propres, et la question de savoir s'il peut déposer son bilan a fait l'objet de nombreux débats. Surtout, il s'agira d'EPIC nationaux qui, comme tels, seront placés sous la responsabilité directe de l'État. Leur dette sera donc considérée comme une dette de l'État au sens de Maastricht.

M. Gilles Savary. Actuellement, la SNCF et RFF sont, non pas des sociétés anonymes, mais des EPIC. Ce qui n'empêche pas la SNCF de posséder 950 filiales qui ont, elles, un statut de société anonyme.

M. Charles de Courson. Certes, une partie de la dette se trouve dans les filiales. Pour le reste, au lieu de deux EPIC, il y en aura désormais trois, dont l'un sera l'EPIC « de tête » et les deux autres des « filiales ». Or un EPIC peut-il avoir un autre EPIC pour filiale ? Quelles sont les implications ? Je suis étonné que l'on n'ait guère étudié ce problème.

M. Gilles Savary. Ce problème a bien été étudié. Le montage découle du choix que nous avons fait de créer un groupe public plutôt que de maintenir deux entités séparées. Ces trois EPIC seront en effet directement dépendants de l'État, en circuit court. D'un point de vue juridique, je reconnais qu'il s'agit d'un montage *sui generis*. Deux problèmes se posent à cet égard : celui de la remontée de dividendes de SNCF Mobilités à la SNCF et de leur affectation à SNCF Réseau ; celui de la compatibilité du montage avec le régime européen des aides d'État. Un bras de fer se joue en ce moment à Bruxelles sur cette seconde question. La Cour de justice de l'Union européenne a rendu un arrêt condamnant La Poste au regard du droit de la concurrence : elle a considéré que La Poste était alors, en tant qu'EPIC, une émanation de l'État, et qu'elle bénéficiait à ce titre d'une garantie universelle et perpétuelle. Certains États membres répliquent que le droit de la concurrence est censé ne pas avoir d'incidence sur le statut des entreprises. Quoi qu'il en soit, le montage a été soumis par le gouvernement français à la direction générale de la mobilité et des transports – DG MOVE –, qui l'a agréé dans sa totalité. Il n'en reste pas moins que l'EPIC « de tête » ne détient pas le capital des EPIC « filiales ».

M. Charles de Courson. Le problème est bien là : quelles sont les relations entre l'EPIC « de tête » et les deux EPIC « filiales » ?

M. Gilles Savary. SNCF Mobilités et SNCF Réseau seront des filiales au sens non pas « capitalistique », mais « organique ». Ce lien se manifeste dans deux dispositions : d'une part, la SNCF exercera un certain nombre de compétences communes pour le compte de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau ; d'autre part, le directoire de la SNCF procédera automatiquement de la nomination des dirigeants de SNCF Mobilités et de SNCF Réseau. Ainsi, le président du conseil d'administration de SNCF Mobilités sera le président du directoire de la SNCF, et celui de SNCF Réseau en sera le vice-président. Au regard du droit commercial et de la comptabilité publique, le texte prévoit que la SNCF établit les comptes consolidés du groupe. Je vous accorde qu'il s'agit d'un montage *sui generis*, sans précédent en France.

M. Charles de Courson. C'est un vrai bazar juridique ! Que se passera-t-il en cas de désaccord entre le patron de SNCF Mobilités et celui de SNCF Réseau ?

M. Gilles Savary. Ce cas de figure est prévu. Nous avons créé un directoire à deux – un *duumvirat* –, avec obligation de consensus. En cas de désaccord, le président du conseil de surveillance se substituera au directoire et arbitrera. Nous avons ainsi voulu éviter la situation belge. La Belgique a créé trois EPIC dotés chacun d'un dirigeant. Les trois personnes désignées sont entrées en conflit. En particulier, le dirigeant de l'EPIC « de tête » a empiété sur les prérogatives du gestionnaire d'infrastructure, ce qui a posé des problèmes de compatibilité avec le droit européen. Pour ce qui est de la France, le projet de loi crée les conditions de l'indépendance de SNCF Réseau, dans l'attente d'un développement de la concurrence.

L'amendement CF35 de M. Jean-Louis Gagnaire est retiré.

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 10 sans modification.

Article 11 : *Transfert des biens, droits et obligations de SNCF Mobilités et SNCF Réseau vers SNCF*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 11 sans modification.

Article 16 : *Transfert des biens de l'actuelle SNCF nécessaires aux besoins de défense vers SNCF Réseau*

La Commission émet un avis favorable à l'adoption de l'article 16 sans modification.

Puis elle émet un avis favorable à l'adoption de l'ensemble des dispositions dont elle est saisie, modifiées.

Informations relatives à la Commission

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

– un projet de décret de transfert de crédits d'un montant de 1 215 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement du programme 134 *Développement des entreprises et du tourisme* de la mission *Économie* et du programme 192 *Recherche et enseignement supérieur en matière économique et industrielle* de la mission *Recherche et enseignement supérieur* à destination du programme 131 *Création* de la mission *Culture* et du programme 191 *Recherche duale (civile et militaire)* de la mission *Recherche et enseignement supérieur*.

Les annulations se répartissent de la façon suivante :

- Programme 134 : 215 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 192 : 1 000 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Les ouvertures se répartissent de la façon suivante :

- Programme 131 : 215 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement ;
- Programme 191 : 1 000 000 euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement.

Le premier transfert de crédits est destiné au financement de résidences d'artistes dans des sites industriels en activité de cinq régions. Il se justifie par l'ouverture de ces résidences pendant et après la semaine de l'industrie, et s'inscrit dans la mission du ministère de la Culture et de la communication de soutien à la création contemporaine. Le second transfert de crédits est destiné au financement d'une partie des contrats de recherche passés par le Commissariat à l'énergie atomique et aux énergies alternatives (CEA) avec le secteur privé, en vue de développer la prochaine génération de supercalculateurs. Il se justifie en raison du caractère stratégique que représente la maîtrise de ces technologies pour la défense nationale et des retombées dans d'autres domaines comme la recherche publique ou la simulation industrielle.

– un projet de transferts de crédits d'un montant de 890 000 euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, du programme 177 *Prévention de l'exclusion et insertion des personnes vulnérables* de la mission *Égalité des territoires, logement et ville* à destination du programme 137 *Égalité entre les femmes et les hommes* de la mission *Solidarité, insertion et égalité des chances*.

Le transfert de 890 000 euros en provenance du programme 177 doit permettre le financement par le programme 137 de l'un des dispositifs prévus par le quatrième plan interministériel de prévention et de lutte contre les violences faites aux femmes (2014-2016) relatif à la prise en charge de l'accueil de jour. Ce dispositif permet de mettre à disposition des femmes victimes de violences une structure de proximité, ouverte toute la journée et sans rendez-vous, pour les accueillir, les informer et les orienter.

*

* *

Membres présents ou excusés

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

Réunion du mercredi 21 mai 2014 à 16 h 15

Présents. - M. Éric Alauzet, M. Dominique Baert, M. Laurent Baumel, Mme Karine Berger, M. Étienne Blanc, M. Gilles Carrez, M. Jérôme Chartier, M. Charles de Courson, Mme Marie-Christine Dalloz, Mme Carole Delga, M. Olivier Faure, M. Alain Fauré, M. Jean-Louis Gagnaire, M. Marc Goua, M. Jean-François Lamour, M. Dominique Lefebvre, M. Bruno Le Maire, M. Hervé Mariton, Mme Christine Pires Beaune, Mme Monique Rabin, M. Alain Rodet, Mme Eva Sas

Excusés. - M. Guillaume Bachelay, Mme Valérie Rabault, M. Michel Vergnier

Assistait également à la réunion. - M. Gilles Savary

