

Compte rendu

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Mardi
27 mai 2014
Séance de 17 heures

Compte rendu n° 59

– Examen, ouvert à la presse, du projet de loi portant réforme ferroviaire (n° 1468) (*M. Gilles Savary, rapporteur*) et examen, pour avis, de la proposition de loi organique de MM. Jean-Paul Chanteguet, Jean-Jacques Urvoas et Gilles Savary et plusieurs de leurs collègues relative à la nomination des dirigeants de la SNCF (n° 1877) (*M. Gilles Savary, rapporteur pour avis*) 2

SESSION ORDINAIRE DE 2013-2014

**Présidence de
M. Jean-Paul
Chanteguet**
Président

La Commission a examiné, **sur le rapport de M. Gilles Savary, du projet de loi portant réforme ferroviaire (n° 1468) et sur le rapport pour avis de M. Gilles Savary, la proposition de loi organique de MM. Jean-Paul Chanteguet, Jean-Jacques Urvoas et Gilles Savary et plusieurs de leurs collègues relative à la nomination des dirigeants de la SNCF (n° 1877).**

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Notre commission se réunit à partir d'aujourd'hui pour examiner simultanément deux textes : le projet de loi portant réforme ferroviaire, que le Gouvernement a déposé le 16 octobre 2013, dont nous avons repoussé l'examen à plusieurs reprises et sur lequel le Gouvernement a engagé la procédure accélérée le 22 mai dernier ; la proposition de loi organique déposée par MM. Jean-Jacques Urvoas, Gilles Savary et moi-même, relative à la nomination des dirigeants de la SNCF.

La commission du développement durable est saisie au fond sur le premier texte et s'est saisie pour avis sur le second, qui a été renvoyé à la commission des lois. Par cohérence, nous avons désigné M. Gilles Savary rapporteur pour ces deux textes. La commission des finances s'est saisie pour avis sur le projet de loi portant réforme ferroviaire qu'elle a examiné le 21 mai. Elle a désigné M. Olivier Faure comme rapporteur pour avis.

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche, que nous avons auditionné sur ce texte le 16 février dernier, nous accompagnera tout au long de nos débats.

Ce matin, la conférence des présidents a inscrit les deux textes à l'ordre du jour des séances des mardi 17, mercredi 18 et jeudi 19 juin.

À l'issue du délai de dépôt, dont le terme était fixé au vendredi 23 mai, la commission a reçu 511 amendements. Compte tenu de ceux qui ont été retirés, il nous en reste 450 à examiner.

Dix amendements ont été déclarés irrecevables au titre de l'article 40. Leurs auteurs en ont été prévenus par voie électronique. Il s'agit du CD365 et du CD367 de M. François-Michel Lambert, des CD326, CD468 et CD488 de M. Joël Giraud, CD359 de M. Denis Baupin, CD171 et CD174 rectifié de M. Martial Saddier, CD288 de M. Bertrand Pancher et CD438 de M. André Chassaigne.

J'ai accepté deux amendements à l'article 4, CD283 de M. Bertrand Pancher et CD371 de M. Joël Giraud, relatifs à la commission des sanctions de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires, l'ARAF, afin qu'ils soient discutés avec l'amendement CD259 du rapporteur, qui est le seul recevable des trois. J'encourage d'ores et déjà leurs auteurs à se rallier à l'amendement de M. Gilles Savary.

M. Martial Saddier. Je voudrais exprimer l'étonnement des députés du groupe de l'UMP devant la déclaration d'irrecevabilité des amendements CD171 et CD174 rectifié. Ceux-ci proposaient pourtant la suppression d'une fonction de rapporteur proposée par le projet de loi, dont le coût est estimé à 150 000 euros annuels, et son remplacement par un collègue dont le coût aurait été bien moindre.

M. Gilles Savary, rapporteur. Je vous remercie, mes chers collègues, pour votre importante contribution, qui devrait permettre d'enrichir de façon significative ce projet de réforme ferroviaire.

Cette réforme très attendue, issue de longues réflexions menées sous plusieurs gouvernements, a pour objectif de reconfigurer le système ferroviaire français. Il est aujourd'hui urgent de réunifier son infrastructure et de préparer son ouverture à la concurrence, en mettant en conformité sa gouvernance. Le texte traduit le choix de donner une plus grande cohérence opérationnelle et fonctionnelle à la SNCF, dont nous avons choisi de faire un groupe public, de façon à préserver son avenir industriel face notamment à la concurrence de gros opérateurs européens tels que la Deutsche Bahn, tout en le rendant le plus eurocompatible possible. Enfin, il vise à stabiliser le modèle économique du système ferroviaire.

Parmi les amendements que nous avons à examiner, certains visent à renforcer le rôle de l'État et le contrôle du Parlement, d'autres à renforcer le pouvoir de contrôle de l'ARAF. Au passage, j'indique à M. Saddier que la censure de l'article 40 s'exerce contre les amendements qui engendreraient des dépenses supplémentaires au regard de l'état actuel du droit, et non du texte qu'ils proposent de modifier.

Un troisième type d'amendements est relatif aux clauses prudentielles ; ils visent à éviter les déséquilibres financiers que nous observons. Je vous rappelle que, malgré 13 milliards de concours publics, notre système ferroviaire souffre d'un stock de dette de 33 milliards d'euros, auxquels s'ajoutent près de 3 milliards d'euros tous les ans.

Beaucoup d'amendements visent à conforter la place des régions. D'autres, enfin, sont relatifs aux instances représentatives du personnel et au statut des personnels. Je rappelle cependant que le projet de loi laisse à une convention collective le soin de compléter celui-ci.

M. Rémi Pauvros. Ce texte concerne un secteur qui génère 32 milliards d'euros de chiffre d'affaires, et emploie 155 000 cheminots, 250 000 collaborateurs du groupe SNCF et 84 000 salariés de la filière ferroviaire française. C'est dire s'il s'agit d'un secteur important.

La séparation entre la SNCF et Réseau ferré de France (RFF) s'est révélée être une mauvaise solution à un vrai problème : comment concilier, afin d'être performant, l'existence d'un gestionnaire d'infrastructures solide et indépendant, d'un côté, et, de l'autre, un système intégré qui prenne en compte la nécessaire coopération entre ledit gestionnaire d'infrastructures et l'opérateur historique ?

Le projet de loi que nous examinons aujourd'hui apporte une solution efficace et intelligente à cette difficile équation. La nouvelle architecture en trois établissements publics industriels et commerciaux (EPIC) renforce les moyens du gestionnaire d'infrastructure, tout en permettant une organisation et une gestion plus rationnelles du système dans sa globalité. Elle permettra à la SNCF, entreprise qui appartient à notre patrimoine national, d'entamer sa mutation afin de s'adapter aux transformations et aux nouvelles exigences du secteur ferroviaire ainsi qu'à la concurrence.

Ces exigences sont simples : répondre aux attentes de nos concitoyens, qui veulent continuer à bénéficier d'un service de transport collectif de qualité, qui a longtemps fait la fierté de notre pays ; assurer l'accessibilité à tous, notamment financière, et la proximité, afin d'apporter les meilleures solutions de transport public. Tout cela méritera un grand débat dépassant le cadre de ce texte, qui porte essentiellement sur l'organisation du secteur. C'est pourquoi les députés du groupe Socialiste, républicain et citoyen proposent que nous ayons, dans les mois à venir, un grand débat sur le secteur ferroviaire, le transport public, la mobilité et l'intermodalité.

Cette réforme est une refonte technique, puisqu'elle réorganise les structures en place pour rendre leur fonctionnement plus efficace. C'est aussi une refonte politique, puisqu'elle rend à l'État et au Parlement le rôle d'initiateurs d'une politique ferroviaire en France et à l'international, que ce soit au niveau décisionnel, organisationnel ou industriel.

Enfin, ce texte devra répondre aux interrogations légitimes de la famille cheminote et de l'ensemble des personnes concernées, en permettant la mise en place d'un statut commun aux personnels du secteur ferroviaire.

M. Martial Saddier. Les députés du groupe UMP appelaient de leurs vœux une réforme du système ferroviaire français. C'était l'objectif des assises ferroviaires qui s'étaient tenues, durant la mandature précédente, sous l'impulsion de Mme Nathalie Kosciusko-Morizet. Ces assises avaient conclu à la nécessité d'un système ferroviaire qui ne soit pas contrôlé par un opérateur, mais où l'État exerce un rôle de stratégie, avec un régulateur fort.

À ce stade, nous pensons que le texte qu'on nous propose ne permettra pas d'atteindre cet objectif. En effet, les quelques avancées qu'il contient en matière d'euro-compatibilité ne seront pas suffisantes pour lui éviter l'invalidation qui suivra l'adoption du quatrième paquet ferroviaire par les instances européennes. C'est une première occasion manquée.

Notre deuxième interrogation concerne le rôle de l'ARAF. Dans l'état actuel du texte, son indépendance et ses compétences sont insuffisantes.

Troisièmement, le dispositif ne résout pas la complexité des flux financiers entre SNCF, RFF et l'État, qui a probablement joué un grand rôle dans l'absence de maîtrise de l'endettement du secteur ferroviaire.

Je terminerai par le point de plus grand désaccord : nous ne comprenons pas la raison pour laquelle ce texte crée un EPIC de tête. Nous pensons que cette création est une faute.

Pour ces raisons, nous ne pouvons pas cautionner la proposition qui nous est faite.

M. Bertrand Pancher. Le secteur ferroviaire français connaît une crise grave, en raison notamment d'un déficit structurel dont le rapporteur a rappelé l'ampleur et qui rend plus qu'aléatoire pour l'opérateur historique la perspective de l'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs, demandée par les instances européennes. On a vu, en effet, que, depuis la libéralisation du fret, le secteur privé a gagné plus de 25 % de parts de marché. En outre, le statut des personnels de la SNCF devrait, à terme, être remis en cause par la Commission européenne. Enfin, nous sommes tous frappés par les pertes de parts de marché subies ces dernières années par le secteur ferroviaire au bénéfice de la route, pourtant le premier émetteur de gaz à effet de serre.

Comment ne pas être frappé également par les différences d'évolution entre la France et l'Allemagne ? Celle-ci a su rendre la Deutsche Bahn beaucoup plus compétitive par une ouverture beaucoup plus précoce au secteur privé et un changement du statut des cheminots.

Certes, ce projet de loi semble aller dans le bon sens dans un certain nombre de domaines. Il est intéressant que l'État ait enfin une stratégie en la matière. SNCF et RFF devront s'engager dans une réduction très significative de leur déficit – on parle d'un milliard d'euros par an.

Cependant, il ne répond pas à certaines questions, notamment celles qui ont trait à la perspective de l'ouverture au secteur privé. Il faudra traiter du statut des personnels, fondamental si l'on veut assurer la compétitivité et l'efficacité de la SNCF. Enfin, le poids du régulateur fera l'objet de nombreux amendements du groupe de l'Union des démocrates et indépendants.

C'est en fonction du sort qui sera réservé à ses amendements que le groupe UDI déterminera sa position vis-à-vis de ce projet de loi.

M. Joël Giraud. Ce projet de loi a pour objectif de poser les jalons législatifs nécessaires au rétablissement des équilibres économiques du système ferroviaire et à la refonte du cadre social du secteur. Nous avons, au moins en ce qui concerne la trajectoire financière, quelques raisons d'être un petit peu sceptiques, et nous aimerions que le ministre nous rassure sur ce plan. L'absence de dispositions sur le fret m'inquiète également, eu égard aux enjeux de la transition énergétique.

En tout état de cause, si notre système ferroviaire est souvent critiqué, parfois légitimement, il est loin d'être l'un des plus mauvais du monde, même s'il a tendance à se dégrader, avec des performances bien en deçà de celles du système helvétique, par exemple, surtout sur le réseau secondaire.

Nos amendements viseront avant tout à améliorer le système pour les usagers, qu'il s'agisse des particuliers ou des autorités organisatrices de transports (AOT). Parmi celles-ci, il conviendrait de réveiller tout particulièrement l'État, notamment en ce qui concerne les trains d'équilibre du territoire (TET). Il faut savoir que la gestion de nos infrastructures coûte plus cher que dans la quasi-totalité des pays développés. Je suis inquiet, en particulier, du coût de la réhabilitation de l'ensemble du réseau secondaire, qui risque de plomber les finances des AOT, surtout si la part de l'État dans les futurs contrats de plan État-région n'est pas réévaluée.

Nous devons, par ailleurs, préparer la libéralisation du secteur, ce qui suppose l'institution d'un régulateur fort. L'ARAF devra pouvoir contrôler les prestations régulées, les gares, le caractère non discriminatoire de l'accès au réseau. Ce sera l'objet de certains de nos amendements. Cependant, le pouvoir de régulation ne doit pas devenir un pouvoir de gestion, et nous devons être vigilants quant au contrôle que l'ARAF exercera sur l'EPIC de tête.

Dans quatre ans, quand le secteur sera ouvert à la concurrence, la SNCF devra être forte et capable de lutter à armes égales. N'allons pas plus loin que ce que la Commission européenne nous demande. Ne créons pas artificiellement un décalage de compétitivité avec la Deutsche Bahn, qui serait nocif pour la SNCF et pour l'ensemble du système ferroviaire français.

M. François-Michel Lambert. Le système ferroviaire français aujourd'hui est une machine folle qui fonce dans le mur, celui de l'endettement mais aussi de la dislocation, notamment dans le domaine du fret. La pérennité du transport de voyageurs en tout lieu de notre territoire est également en cause, ce qui est en soi inacceptable.

La question est aussi celle de la capacité de la France à répondre à deux enjeux majeurs du siècle : le passage à une nouvelle mobilité propre à limiter l'émission de gaz à effet de serre ; la capacité à assurer la mobilité de tous en tout point du territoire.

Il est aujourd'hui incontestable que la création forcée d'un RFF indépendant n'était pas la solution, en dépit de la très forte mobilisation des cheminots. Ce projet de réforme du secteur ferroviaire signe le retour du politique, après des années de désengagement. En proposant une solution susceptible d'améliorer la performance du système ferroviaire et de lui donner un avenir, le politique reprend toute sa place.

Il faut cependant rappeler que certains choix actuels en matière d'infrastructures vont plomber le financement du système ferroviaire pour des années. Je pense notamment au choix du « tout-TGV », ou à certains projets de lignes à grande vitesse. Le projet de liaison Lyon-Turin à lui seul coûtera plus de 10 milliards d'euros, voire 20, soit la moitié de la dette de RFF si on y intègre le coût des infrastructures d'approche. L'examen de la réforme ne peut absolument pas faire l'économie de celui de l'opportunité de ces choix, au risque, sinon, de plomber d'entrée le nouveau dispositif.

Le groupe écologiste approuve donc cette réforme à condition qu'elle s'intègre à une vision globale qui ne fasse pas la part belle aux projets d'infrastructures pharaoniques. Le renforcement de la place des régions dans la gouvernance du système ferroviaire est également nécessaire, plus encore dans le cadre de la prochaine étape de la décentralisation. Les régions devront, en particulier, pouvoir disposer de certains axes secondaires et surtout de moyens financiers supplémentaires, *via* notamment l'instauration d'un versement transport spécifique, sur le modèle de ce qui existe déjà en Île-de-France.

Enfin, le groupe écologiste regrette que trois de ses amendements aient été déclarés irrecevables au titre de l'article 40. Ceux-ci visaient à permettre la prise en compte, en cas de cession d'un bien immobilier de la SNCF à une région, des subventions déjà perçues, afin d'éviter aux AOT régionales de payer deux fois le même bien ; à transférer aux régions la compétence déjà accordée aux départements de créer des infrastructures de transport ferroviaire d'intérêt local ; à obliger les gares à prévoir la mise en place d'un parking destiné aux vélos. En effet, le système ferroviaire doit s'inscrire dans un système global de mobilité multimodale.

En un mot, le groupe écologiste sera au rendez-vous d'une loi ambitieuse.

M. André Chassaigne. On ne peut que constater que la séparation, en 1997, de Réseau ferré de France, propriétaire de l'infrastructure, et de la SNCF, gestionnaire d'infrastructure délégué en charge de la maintenance du réseau et de la gestion des circulations, a entraîné de lourds dysfonctionnements. L'ensemble du système ferroviaire connaît un déficit structurel annuel de l'ordre de 1,5 milliard d'euros par an – déficit qui accroît chaque année la dette du système, alors que les besoins de financement pour entretenir, moderniser, développer le réseau ferré, le matériel roulant et les installations de service sont supérieurs aux moyens disponibles.

Dès lors, la réforme est d'autant plus bienvenue que le quatrième paquet ferroviaire européen est en cours de préparation. Nous approuvons les objectifs du projet de loi : apporter une réponse aux enjeux de qualité, de coût, de soutenabilité financière du service public, mais aussi de modernité sociale, dans l'intérêt des usagers, des salariés et des territoires. De même, nous apprécions que le ministre souhaite la constitution d'un groupe public ferroviaire fort.

Nous avons néanmoins de fortes réserves, notamment sur la structuration du système ferroviaire que vous avez retenue. Une division en trois permettra-t-elle une intégration suffisante ? J'en doute. Pourquoi créer trois EPIC plutôt qu'un seul ? Cela doit, j'imagine,

renvoyer à des contraintes communautaires ; mais les liens prévus entre les trois EPIC paraissent insuffisants pour garantir la pérennité de l'unité du système, d'autant que les EPIC seront liés à l'État par trois contrats distincts. Il suffirait de bien peu pour couper les fils et en arriver à une séparation totale des deux EPIC filles.

En matière sociale, certaines fonctions essentielles au système – les ressources humaines, par exemple – ne sont pas logées dans l'EPIC de tête. L'examen du texte par le Parlement permettra, j'en suis sûr, de faire évoluer le texte.

S'agissant, enfin, de la dette, qui s'élève à 40 milliards d'euros, le texte prévoit une règle de rétablissement des équilibres financiers qui constituera un véritable carcan financier : il impose, en effet, une logique d'autogestion par la SNCF des 40 milliards de dette, *via* des gains de productivité et la compression des investissements. Dans ce cadre, l'ARAF voit ses prérogatives renforcées et devient un véritable gendarme financier. Nous ferons sur ce point différentes propositions, notamment la création d'un organisme auquel serait transférée la dette de RFF, avec pour mission de la rembourser suivant un échéancier fixé par ordonnance, ou encore l'établissement d'un plan pluriannuel de financement et la suppression des dispositions relatives aux compétences financières de l'ARAF.

M. le rapporteur. J'ai bien entendu vos préoccupations, assez diverses d'ailleurs.

Cette réforme n'est pas une reprise gouvernementale de la dette. Il y a toute raison de penser, comme le disait Bertrand Panher, que ce front va bouger un jour ou l'autre, sans doute bientôt. Aujourd'hui, une part de la dette de RFF est naturellement maastrichtienne, c'est-à-dire qu'elle n'est plus gagée par des retours d'investissements. Nous avons donc l'espoir de la cantonner quelque part : pour une fois, nous allons vers un allègement de la dette contraint par Eurostat plutôt que vers un aménagement à l'allemande, par lequel les Allemands avaient récupéré dans leur budget l'ensemble de la dette. Ils appliquaient d'ailleurs un règlement européen, ce que la France n'a pas fait. Parfois, l'Europe nous amène de bonnes nouvelles.

Cette réforme n'est pas non plus une convention collective. La loi pose les bases de la convention collective, mais celle-ci sera, par définition, négociée par les partenaires sociaux. Je ne peux donc pas répondre aux questions sur le statut ou sur le temps de travail.

Cette réforme n'est pas davantage une loi de programmation ferroviaire. Si vous avez un poste d'aiguillage à moderniser, un triage à remettre à neuf, ce n'est pas ici le bon endroit pour en parler ; il faut plutôt penser au schéma national des infrastructures de transport (SNIT) ou à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) – celle-ci rencontrant d'ailleurs des difficultés financières, dans l'attente d'une ressource robuste.

Cette réforme ne porte pas non plus sur le management interne du groupe, qui sera autonome. Nous n'avons pas autorité pour, par exemple, déplacer les gares à tel ou tel endroit dans l'organigramme de la SNCF.

Mais cette réforme est fondamentale parce qu'elle met un terme à une gouvernance mise en place en 1997 par la loi Pons, qui s'est avérée parfaitement contreproductive. Monsieur Saddier, vous appeliez de vos vœux une clarification des flux financiers : ils ne pouvaient pas être plus obscurs que ce qu'ils étaient. Dans ce système unique en Europe, un gestionnaire d'infrastructure totalement indépendant déléguait l'essentiel de ses attributions à

la compagnie ferroviaire SNCF, qui elle-même lui refacturait ses services. Cela a créé une confusion immense, sur le plan opérationnel comme sur le plan financier. Cette situation n'est d'ailleurs pas pour rien dans les très mauvaises relations qu'entretiennent les régions avec les opérateurs ferroviaires : les premières cherchent des interlocuteurs, et les seconds ne cessent de se renvoyer la balle. En matière de flux financiers, le pas en avant sera donc considérable ; les responsabilités seront bien mieux identifiées, notamment grâce à la création des trois EPIC.

Quant à l'EPIC de tête, sa création vise à « faire groupe ». Nous avons choisi de construire quelque chose comme une Deutsche Bahn à la française, la seule différence étant que le statut d'EPIC n'existe pas en Allemagne où l'on trouve plutôt des sociétés anonymes entièrement publiques, à participation. On aurait d'ailleurs pu inventer des EPIC spécifiques, à participation : cela aurait encore simplifié l'intégration.

Au niveau européen, le combat a été mené conjointement par l'Allemagne et la France : au départ, le quatrième paquet ferroviaire proposé excluait ce type d'organisation. Or la quasi-totalité des réseaux qui fonctionnent bien sont intégrés : c'est le cas du Japon, de la Suisse, de l'Allemagne. La seule exception, c'est le réseau britannique. C'est en travaillant sur ce sujet que je me suis convaincu de la justesse de ce choix.

L'EPIC de tête comprendra notamment l'ingénierie. Faudrait-il couper en deux SYSTRA, filiale extrêmement puissante, qui constitue aujourd'hui le régiment de chevau-légers de la France sur tous les marchés ? Ce serait l'affaiblir. Il faut donc l'intégrer, surtout pas la diviser.

Vous cherchiez des économies : elles viendront de la mise en place de services communs, dans le domaine informatique notamment, mais aussi dans celui de la sûreté et de la sécurité – la SUGE (Surveillance générale) et ses 3 000 agents seront ainsi logés dans l'EPIC de tête –, voire dans le domaine social.

Aujourd'hui, je ne vois pas la moindre contradiction entre ce texte et le quatrième paquet ferroviaire. Mais celui-ci est encore en cours de préparation, et même très incertain sur l'ouverture à la concurrence – il a même jusqu'ici plutôt créé de l'incertitude que des certitudes. Mais après le vote en première lecture au Parlement européen tout indique un rapprochement avec la position franco-allemande.



La Commission en vient à la discussion des articles.

Titre 1^{er} **Dispositions modifiant le code des transports**

Article 1^{er} (articles. L. 2100-1 à L. 2100-4, L. 2101-1 à L. 2101-5, L. 2102-1 à L. 2102-18 [nouveaux] du code des transports) : *Principes généraux du système de transport ferroviaire national, groupe public ferroviaire, organisation et fonctionnement de l'établissement public SNCF*

*La Commission **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD16 et CD17 du rapporteur.*

Puis elle examine l'amendement CD351 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Il s'agit de préciser que le système de transport ferroviaire national concourt au développement de l'ensemble du transport ferroviaire, et non du seul service public – la rédaction actuelle laisse de côté le fret ferroviaire, par exemple.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Frédéric Cuvillier, secrétaire d'État chargé des transports, de la mer et de la pêche. Avis favorable également.

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

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD240 de M. Rémi Pauvros.

M. Rémi Pauvros. Cet amendement vise à conforter le rôle de l'État stratège, en incluant notamment une dimension internationale.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

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

Elle en vient à deux amendements identiques, CD183 de M. Lionel Tardy et CD252 de M. Bertrand Pancher.

M. Lionel Tardy. Avec cet amendement, nous proposons d'insérer une modeste référence à l'équité et à l'absence de discrimination, principes inhérents à la concurrence. C'est là un enjeu majeur pour l'avenir de notre système ferroviaire, très malencontreusement laissé de côté par ce texte.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement ne va pas révolutionner l'équilibre de notre système ferroviaire, nous en sommes d'accord ; mais le temps passe, et il faut commencer à réfléchir sérieusement à l'ouverture à la concurrence. Celle-ci devrait, selon tous les acteurs du secteur, permettre de faire évoluer l'opérateur traditionnel, qui peut d'ailleurs reconquérir aisément certaines parts de marché perdues.

M. le rapporteur. Avis favorable, même si je veux préciser que l'ouverture à la concurrence est déjà effective pour certains secteurs, comme le fret et le trafic international de passagers, tandis que la date n'en est pas connue pour d'autres ; je souligne aussi que ces principes sont déjà mentionnés par le projet de loi.

M. Martial Saddier. En quelques minutes, nous venons d'ajouter une dimension internationale au rôle de l'État stratège et de réintroduire la notion de concurrence. Nous disions, en ouverture de cette discussion, qu'il était nécessaire d'améliorer ce texte, notamment au regard de la compatibilité européenne : ces votes nous donnent, je crois, amplement raison.

M. le secrétaire d'État. Je suis tenté de donner un avis défavorable à ces amendements. D'une part, le calendrier européen de l'ouverture à la concurrence n'est pas arrêté ; ce projet de loi ne vise pas à la préparer. D'autre part, il vaudrait mieux éviter d'alourdir le texte ; ces principes s'imposent évidemment, il n'est pas utile de les rappeler en permanence.

Toutefois, pour montrer ma bonne volonté, je m'en remets à la sagesse de la Commission.

M. le rapporteur. L'article 4 du projet de loi mentionne, je le souligne, la notion de concurrence, ainsi que les principes d'équité et de non-discrimination. On enfonce une porte ouverte, j'en suis bien d'accord ; mais cela ne fait pas mal à l'épaule (*Sourires*).

M. le président Jean-Paul Chanteguet. J'approuve les propos du rapporteur.

La Commission adopte les amendements.

En conséquence, l'amendement CD350 de M. Joël Giraud tombe.

La Commission est saisie de l'amendement CD349 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement vise à réparer un oubli en mentionnant non seulement les « usagers » mais aussi les « clients » du système de transport ferroviaire. Tel qu'il est rédigé, le texte exclut notamment les entreprises de fret ferroviaire.

M. le rapporteur. Je suis réservé : le fret n'est pas concerné ici, et les voyageurs sont, en général, appelés usagers, même s'ils sont autant clients qu'usagers, selon la tarification.

M. le secrétaire d'État. On aurait pu également parler d'« utilisateurs ».

L'amendement CD349 est retiré.

La Commission étudie ensuite l'amendement CD253 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. La directive 2012/34/UE impose l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure vis-à-vis de l'État pour l'organisation et la gestion des fonctions essentielles : l'État ne peut pas avoir pour mission d'assurer, comme le prévoit le projet de loi, « *la permanence opérationnelle du système et la gestion des situations de crise ayant un impact sur son fonctionnement* ». Ces missions touchent à la gestion des fonctions essentielles, qui doivent être exercées exclusivement par SNCF Réseau.

M. le rapporteur. Avis défavorable. En cas de dérèglements très graves, qui peuvent toucher à la défense nationale, l'État serait le seul à pouvoir prendre des mesures qui s'imposent et à mobiliser des moyens souverains ainsi qu'à assurer la coordination des différents intervenants. L'indépendance des compagnies ferroviaires vis-à-vis des gestionnaires d'infrastructure impose la désignation d'un arbitre. Lors de la tempête de 1997, par exemple, le ministre était en première ligne. Lors d'une crise grave, le réseau ferroviaire n'est pas seul en cause : il faut, par exemple, assurer la desserte des territoires en mobilisant différents moyens.

M. le secrétaire d'État. Comme le dit très bien M. le rapporteur, l'État ne se substitue pas aux opérateurs, mais il faut garantir sa présence quand les circonstances l'imposent.

M. Bertrand Pancher. Ce sont des réflexions de bon sens, que je comprends fort bien. Toutefois, à la lecture de la directive, je suis troublé ; je sais aussi que, le 3 octobre 2013, la Cour de justice de l'Union européenne a condamné la tarification actuelle du réseau ferré italien, car le droit italien prévoyait que la détermination des redevances, fixée en concertation avec le ministre, s'imposait au gestionnaire d'infrastructure. Il est donc nécessaire de s'interroger sur la portée réelle de la directive.

M. Martial Saddier. Concrètement, s'il faut gérer une crise, c'est l'opérateur principal, c'est-à-dire la SNCF, qui prend la main, n'est-ce pas ?

M. le rapporteur. Oui, si la crise est limitée au réseau ; si cette crise a un impact majeur sur l'environnement, une ville entière par exemple, l'État est le seul à disposer des moyens de réquisition qui lui permettent de prendre les choses en main.

Cette mission de gestion de crise sera sans doute confiée plus tard à l'EPIC de tête, pour garder un lieu d'observation et d'action conjoints à l'opérateur principal et au réseau. En période de crise, il serait tout à fait hasardeux de séparer la roue du rail.

Monsieur Pancher, la directive précise que les fonctions essentielles qui doivent impérativement être indépendantes des compagnies et de l'État sont l'attribution des sillons et la fixation des redevances. Ici, nous parlons de la gestion de crises majeures. La fixation des tarifs et l'attribution des sillons seront d'ailleurs sous le contrôle d'une ARAF renforcée.

M. le secrétaire d'État. La gestion de crise ne fait pas partie des fonctions essentielles du système de transport ferroviaire. C'est sous l'impulsion et le commandement de l'État qu'en cas de graves perturbations, d'origine accidentelle ou autre, on fait face à la crise, les opérateurs conservant, bien sûr, leur rôle opérationnel. Il serait malvenu de priver l'État des moyens de gestion des crises.

M. Martial Saddier. Jusqu'à présent, dans les situations de crise, c'est la SNCF qui gère. Comment les choses se passeront-elles demain entre SNCF Réseau et l'EPIC de tête lorsque l'opérateur historique ne sera plus seul sur le réseau ferroviaire ? Ce point mérite d'être éclairci d'ici à l'examen du texte en séance publique.

M. le secrétaire d'État. De par ses fonctions régaliennes, il appartient à l'État de faire face aux situations de crise dans les transports, ferroviaire ou routier. C'est lui qui enjoint les opérateurs de faire le nécessaire. Il met en place ses propres cellules de crise, intervient avec ses propres moyens, les forces de police par exemple, l'armée si nécessaire, le ministère des transports bien sûr, et ce en lien avec les autres cellules de crise qui ont éventuellement pu être mises en place.

Chacun sait qu'en cas de fort épisode neigeux, par exemple, le ministre des transports se trouve en première ligne. Les opérateurs reçoivent alors des injonctions de la part des préfets ou des services déconcentrés de l'État.

M. le rapporteur. Les deux fonctions essentielles sont l'allocation des sillons – une ligne par tranche horaire – et la tarification des infrastructures. Conformément au droit européen, le gestionnaire d'infrastructure les assure de façon quasi-souveraine, indépendante, équitable et, cela, nul ne peut le faire à sa place. En cas de crise, l'exercice est tout à fait différent : le trafic est interrompu, il faut prendre des mesures de sauvegarde, et, en cascade, bloquer l'ensemble du trafic des lignes concernées, mettre en sécurité les trains... L'ensemble de ces dispositions de sécurité publique sont prises sous la responsabilité ultime du ministre, et donc de l'État.

M. le secrétaire d'État. En cas d'accident ferroviaire – je pense à celui, dramatique, survenu l'été dernier et qui a fait plusieurs morts –, à côté des cellules de crise mises en place par la SNCF et par RFF, le commandement des opérations est assuré par l'État au travers des ministres concernés.

M. le rapporteur. Sophie Mougard, directrice générale du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) nous a dit qu'avec la séparation actuelle de la SNCF et de RFF, elle avait, en cas de crise, trois fois plus de coups de fil à passer pour parvenir à une régulation et assurer toute sécurité. Ne cassons surtout pas l'unicité de la cellule de crise !

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Monsieur Pancher, retirez-vous votre amendement ?

L'amendement CD253 est retiré.

La Commission adopte l'amendement rédactionnel CD19 du rapporteur.

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD459 de M. Joël Giraud et CD248 de M. Rémi Pauvros.

M. Joël Giraud. La France fait partie des leaders mondiaux en matière d'industrie ferroviaire. Cette filière industrielle ne peut pas dépendre uniquement des trois nouveaux EPIC créés par le projet de loi. Mon amendement vise donc à confier à l'État la responsabilité de son organisation et de son pilotage.

M. Philippe Duron. L'innovation et les programmes de recherche sont, bien sûr, le fait de la SNCF et de RFF, mais des industriels y concourent également. L'industrie ferroviaire est majeure dans notre pays, importante pour l'économie nationale, pour les territoires, pour l'emploi, et même stratégique, comme on le voit avec Alstom. Il est important que l'État joue un rôle de pilote, de stratège de cette industrie qui associe les compagnies ferroviaires, mais aussi les industriels français, liés par la commande publique à la SNCF et, demain, à SNCF Mobilités.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. Martial Saddier. Chers collègues de la majorité, dois-je vous rappeler que nous avons déposé des amendements de suppression de l'EPIC de tête ? Depuis le début de nos discussions, vous nous expliquez la main sur le cœur qu'il faut le conserver mais amendement après amendement, vous lui ôtez du pouvoir au profit de l'État stratège. Mieux vaudrait d'emblée le supprimer. Cela serait plus transparent et nous ferait gagner beaucoup de temps ! Nous aurons l'occasion de le redire à l'occasion de l'examen de l'amendement CD20 à venir : il faut absolument décapiter cet EPIC de tête !

M. André Chassaing. Mon amendement CD403, que nous devons examiner un peu plus tard, aurait pu l'être en même temps que ceux-ci puisqu'il mentionne lui aussi l'organisation et le pilotage de la filière industrielle ferroviaire. J'ajoutais seulement « *en coordination avec les régions* ».

M. le secrétaire d'État. Le Gouvernement donne la préférence à l'amendement CD248, dont la rédaction est plus précise et plus englobante.

M. Laurent Furst. Il est normal de redonner ce rôle à l'État pour la raison simple que, sauf erreur de ma part, les entreprises doivent mettre leurs fournisseurs en concurrence. Il leur est donc difficile de respecter une logique de filière alors que c'est une politique publique qui doit conduire au renforcement de la filière industrielle ferroviaire dans le pays. Tout cela est donc cohérent. Supprimez l'EPIC de tête, appelez SNCF Réseau RFF et nous votons le texte !

M. Joël Giraud. Je me rallie à l'amendement CD248.

L'amendement CD459 est retiré.

La Commission adopte l'amendement CD248.

Puis elle examine l'amendement CD348 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement vise à ajouter la multimodalité à la liste des programmes de recherche que doit garantir l'État, énumérés à l'alinéa 12.

M. le rapporteur. Avis favorable à cet excellent amendement.

M. le secrétaire d'État. Avis très favorable.

La Commission adopte l'amendement.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je considère que l'amendement CD403 de M. André Chassaigne est satisfait par l'adoption de l'amendement CD 248.

La Commission est ensuite saisie de l'amendement CD20 du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'éviter la confusion entretenue par notre collègue Martial Saddier, et que font aussi parfois les cheminots de base (*Rires*) : l'entreprise publique SNCF n'est pas l'État et ne doit pas se prendre pour l'État. Ce n'est pas elle qui définit la politique des transports ni la politique ferroviaire. C'est l'État qui établit la programmation des investissements d'infrastructures, que SNCF Réseau mettra ensuite en œuvre. Il est souverain, par exemple, pour ce qui est du schéma national d'infrastructures terrestres, et il est hors de question qu'il en soit dessaisi.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

M. Martial Saddier. Permettez, monsieur le rapporteur, que je salue, comme vous les appelez, « *les cheminots de base* » de Bonneville, commune dont je suis le maire depuis une quinzaine d'années et qui possède une gare importante. J'ai l'occasion de les y côtoyer régulièrement, et je les apprécie tout particulièrement.

Merci de dissiper, amendement après amendement, la confusion née avec cet EPIC de tête et de nous donner une nouvelle fois raison sur la clarification qui s'impose, notamment pour parvenir à la transparence financière. Je ne cesserai de le répéter, jusqu'à demain soir s'il le faut : il est indispensable de clarifier le texte qui nous est soumis.

La Commission adopte l'amendement.

La Commission examine l'amendement CD405 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Parmi les missions auxquelles doit veiller l'État, je propose d'ajouter « la complémentarité entre les lignes à grande vitesse, les lignes d'équilibre du territoire et les lignes régionales », de façon à avoir une approche globale de l'aménagement du territoire. L'idée sous-jacente est, bien sûr, que les financements soient garantis, encore que le texte soit assez flou puisqu'il est seulement dit que l'État « assure ou veille » à ces missions.

M. le rapporteur. Avis tout à fait favorable. L'ajout est utile.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Puis elle est saisie de l'amendement CD406 de M. André Chassaigne, qui fait l'objet d'un sous-amendement CD511 du Gouvernement.

M. André Chassaigne. Dans la liste des missions auxquelles doit veiller l'État, il me semble important d'introduire aussi la relance du fret ferroviaire. Tel était l'objet de mon amendement, mais, si je peux me permettre de le dire avant que le ministre ne l'ait présenté, le sous-amendement du Gouvernement est plus simple, et j'y suis favorable. En effet, il n'est sans doute pas opportun dans un texte comme celui-ci de rappeler les moyens à mettre en œuvre ni de faire référence au Grenelle de l'environnement, comme je le faisais dans mon amendement.

M. le rapporteur. Avis favorable sous réserve de l'adoption du sous-amendement CD511.

M. le secrétaire d'État. M. Chassaigne a parfaitement présenté le sous-amendement ! (*Rires*)

M. Laurent Furst. Il y a les textes et l'esprit des textes. Lorsque vous parlez de fret ferroviaire, entendez-vous bien celui de la société du réseau national ferroviaire mais aussi celui des opérateurs privés ?

M. le secrétaire d'État. Oui, c'est la politique voulue par le Gouvernement. La conférence pour la relance du fret ferroviaire, qui se tient périodiquement, rassemble tous les opérateurs et tous les acteurs concernés, y compris les industriels.

M. Laurent Furst. Je voulais être sûr que M. Chassaigne partage cette opinion ! (*Rires*)

La Commission adopte le sous-amendement CD511. Puis elle adopte l'amendement CD406 sous-amendé.

Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements identiques CD370 de M. François-Michel Lambert et CD464 de M. Joël Giraud, et l'amendement CD404 de M. André Chassaigne.

Mme Laurence Abeille. Par l'amendement CD370, nous demandons que soit présentée tous les cinq ans au Parlement une loi d'orientation et de programmation ferroviaire qui traduise les priorités et les objectifs de long terme de l'État pour sa politique industrielle ferroviaire.

M. Joël Giraud. L'amendement CD 464 est identique. Il s'agit de confirmer l'État et le Parlement dans leur rôle de stratèges définissant la politique ferroviaire nationale ainsi que les moyens budgétaires qui y sont alloués. En effet, aujourd'hui, sur décision unilatérale du gestionnaire d'infrastructure, les crédits publics alloués à RFF ne servent qu'à financer une moitié du réseau, au détriment de l'autre moitié, dont la pérennité se trouve menacée, alors qu'elle compte pourtant de nombreuses lignes de transport du quotidien très fréquentées.

M. André Chassaigne. Mon amendement a le même objet. Il est simplement plus général : je n'avais pas jugé utile, à ce stade, de détailler quel pourrait être le contenu de cette loi de programmation.

M. le rapporteur. Je comprends le point de vue des auteurs de ces amendements. Je comprends aussi que le secteur ferroviaire soit désireux d'une loi de programmation, tout

comme le secteur de l'éducation et le secteur de la recherche. Mais il faut savoir que Bercy est fortement opposé à l'idée de découper le budget de l'État en autant de lois de programmation sectorielles.

Il n'y aura donc pas de loi de programmation, mais un contrat décennal conclu entre l'État et chacun des trois EPIC, qui définira la trajectoire de développement et la trajectoire financière de chacun. Ce contrat sera réactualisé tous les trois ans. Des amendements à venir, émanant de divers groupes, proposeront que le Parlement en soit destinataire avant sa signature, qu'il en soit saisi lors de chaque réactualisation triennale et enfin, qu'un rapport de mise en œuvre soit présenté chaque année. Nous aurons donc largement les moyens de suivre le dossier ferroviaire, dont nous pourrons, de plus, faire la synthèse à l'occasion des lois de finances.

M. le secrétaire d'État. Le rapporteur a fort bien expliqué la position du Gouvernement. Si l'on peut partager l'objectif recherché, l'État n'étant pas le seul financeur de la politique ferroviaire, une loi de programmation serait inévitablement partielle. Le Gouvernement ou le Parlement ne peuvent porter atteinte au principe de libre administration des collectivités en engageant des décisions pour leur compte. Il faut redonner à l'État son rôle de stratège, et au Parlement son rôle d'impulsion et de contrôle de façon qu'il s'assure à intervalles réguliers de la bonne trajectoire du ferroviaire français. Ce travail pourra s'appuyer sur les recommandations du Haut comité du ferroviaire.

M. André Chassaigne. Je comprends la position du rapporteur et du ministre, mais, avec ces trois amendements, on est au cœur du sujet. S'ils étaient retenus, la crainte d'atomisation qui se fait jour avec les trois EPIC serait en grande partie levée.

Je comprends les réticences qui peuvent s'exprimer, mais je n'abandonnerai pas le combat sur ce point et défendrai de nouveau cette position en séance publique. L'adoption d'un plan pluriannuel serait la preuve qu'on s'attache à l'intérêt général et qu'on envisage de doter le secteur de ressources budgétaires stables, voire pérennes. Cela signifierait aussi qu'il est envisageable d'affecter aux infrastructures de nouvelles ressources fiscales comme le versement transport ou, pourquoi pas ? une partie de l'épargne populaire. L'idée qui sous-tend ces trois amendements est d'instituer un financement pérenne pour un système ferroviaire unifié. S'ils étaient adoptés, preuve serait apportée qu'on s'oriente bien vers l'unification.

M. Laurent Furst. La généralisation d'un versement transport régional serait un impôt de plus pour les entreprises, ce que ne semble pourtant pas souhaiter le Président de la République ni le Premier ministre. L'État nous paraît indispensable dans le domaine qui nous occupe ici ; aussi la notion d'État stratège ne nous fait-elle pas peur, mais pour la raison inverse de celle invoquée par M. André Chassaigne : c'est, pour nous, la condition de la suppression, demain, de l'EPIC de tête.

M. André Chassaigne. Je constate que nous ne sommes pas du même côté de la barricade !

M. Laurent Furst. De la barrière, plutôt ! (*Rires*)

M. Joël Giraud. Le ministre a insisté sur l'importance de la libre administration des collectivités territoriales, notion qui risque bien d'être remise en cause si une collectivité doit financer le réseau à hauteur de 90 % pour qu'il ne parte pas « en quenouille ». Une loi de

programmation ferroviaire présenterait l'intérêt de donner au Parlement, donc à l'État, la possibilité de décider d'une politique ferroviaire nationale.

M. le rapporteur. Je maintiens mon avis, même si la question posée me semble pertinente. Il faudrait appliquer la loi avant de rédiger de nouveaux textes. Je rappelle que l'article L. 1212-1 du code des transports prévoit un schéma national des infrastructures de transport (SNIT) qui fixe les orientations de l'État concernant l'entretien, la modernisation, le développement des réseaux – de tous les réseaux, et non pas seulement des chemins de fer. Une loi de programmation ferroviaire a un côté bien réducteur alors qu'aujourd'hui il faut avoir une vision intermodale ; or nous sommes le pays le moins intermodal d'Europe.

Dans une optique intermodale précisément, nous devons ranimer le SNIT dont je rappelle qu'il devrait être présenté au Parlement au moins une fois par législature. Alors que l'ancien a été fortement bousculé par les conclusions de la mission Duron, il serait bon de redéfinir un SNIT nouveau afin de remettre en perspective l'ensemble de nos politiques des transports, ce qui se rapproche un peu d'une loi de programmation.

M. le président Jean-Paul Chanteguet. Je souligne que le SNIT a fait l'objet d'un débat au Sénat, mais jamais à l'Assemblée nationale, malgré nos demandes.

M. Philippe Duron. Je rappelle à André Chassaigne que, dans le cadre de la commission « Mobilité 21 », nous avons évoqué la possibilité d'articuler une planification à long terme sur quinze ou vingt ans et une programmation à moyen terme sur cinq ans. Je suis plutôt de l'avis du rapporteur de préférer une loi de programmation de la mobilité. Cette mission avait, en effet, constaté le fonctionnement en tuyaux d'orgue de nos systèmes modaux alors que nous avons besoin d'une vision synthétique, d'une stratégie transversale. Que le Parlement puisse s'exprimer tous les cinq ans sur ce type de démarche serait tout à fait légitime. Je comprends bien, néanmoins, que les contraintes budgétaires actuelles posent quelques difficultés au Gouvernement au regard d'une programmation.

M. Martial Saddier. Que ces trois amendements aient été déposés par les représentants de trois groupes différents de la majorité n'est pas anodin. À travers le débat sur l'unification ou non du dispositif, nous partageons tous une inquiétude : va-t-on abandonner certains territoires ? Il ne faudrait pas que les régions soient introduites dans le texte uniquement pour ne récupérer que ce qui n'est pas rentable. La question soulevée avec précaution par nos excellents collègues Giraud et Chassaigne est vraiment importante et devra être clarifiée avant l'examen du texte en séance. L'opposition, sans vouloir s'immiscer dans les relations entre ses composantes, est là pour aider la majorité.

M. Rémi Pauvros. J'ai déjà précisé que le groupe SRC se montrerait très attentif à ce que s'engage prochainement un vrai débat sur l'orientation générale que nous voulons donner à la mobilité, en particulier au ferroviaire. Reste que le présent texte a ses limites et n'a pas vocation à régler la totalité des problèmes liés, en particulier dans le ferroviaire, à l'ouverture à la concurrence, à l'évolution des technologies et surtout au développement de la multimodalité. Il faudrait, avant que le texte ne soit examiné en séance, prendre l'engagement de lancer un tel débat.

M. le rapporteur. Je persiste dans mon avis défavorable. Ce qui tue les SNIT, c'est la surenchère des demandes. On donne dans le Bazar de l'Hôtel de Ville ou le catalogue de la Redoute de toutes les revendications locales, tant nos faiblesses sont grandes. Le dernier SNIT que vous avez réalisé, monsieur Martial Saddier, était impraticable, et il a commencé par

sinistrer RFF, dont la dette va passer de 33 à 60 milliards d'euros en 2025 sans qu'on puisse rien y faire. Nous devons abandonner la prodigalité dont nous sommes coutumiers entre nous – je te donne ton TGV mais tu voteras pour mon tunnel. Si nous voulons un contrôle parlementaire efficace sur les investissements, nous devons cesser de distribuer à tout va, craquant sous la pression des uns et des autres, des investissements qui ne se feront jamais et qui, telles de grandes thèses universitaires, sont voués à se couvrir de poussière sur les étagères des illusions perdues.

La Commission rejette successivement les amendements identiques CD370 et CD464, ainsi que l'amendement CD404.

Elle examine ensuite l'amendement CD45 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement vise à préciser les missions du Haut comité du ferroviaire. L'article du texte s'y rapportant est, en effet, assez flou puisqu'il prévoit que ledit Haut comité « favorise la coopération opérationnelle de tous les acteurs et constitue le lieu de débat sur les grandes évolutions du système de transport ferroviaire national ». Je vous propose de le scinder en deux.

Nous aurions, d'un côté, un Haut comité du ferroviaire qui serait une instance de concertation auprès du ministre avec l'ensemble des acteurs – usagers, partenaires sociaux, constructeurs, régions, autorités organisatrices de transports, candidats autorisés, opérateurs de fret de proximité, ports maritimes. Cet organe pourra être saisi par le ministre sur les orientations européennes à prendre ou sur la transposition de directives.

De l'autre côté, nous aurions un Comité des opérateurs du réseau, auprès de SNCF Réseau, de façon à mieux coordonner l'usage du réseau entre ses multiples usagers que sont les régions, les opérateurs de fret de proximité, les ports, les candidats autorisés, les opérateurs de transport combiné, les compagnies ferroviaires. Ce comité réglerait les litiges quotidiens avant qu'ils ne soient éventuellement portés devant l'ARAF, voire devant la justice s'ils ne peuvent être résolus à l'amiable.

M. le secrétaire d'État. Je suis favorable à cette précision qui permet de créer des lieux qui n'existent pas. Le Haut comité du ferroviaire sera, d'une certaine manière, un conseil économique et social du ferroviaire. C'est indispensable. Et ne sont pas ici concernées les seules relations entre RFF et SNCF, mais les relations entre tous les acteurs. Cette coopération doit nous permettre de répondre à une vraie ambition.

M. Martial Saddier. Je remercie le rapporteur dont l'amendement paraît préparer la suppression de l'EPIC de tête, qui finira bien par disparaître un jour par le biais d'un simple amendement. Encore un effort et nous parviendrons à un texte pas si mauvais !

M. André Chassaigne. Je suis séduit par la sagacité de notre collègue Martial Saddier (*Rires*) : je n'avais pas vu les choses de la même façon. Il est dommage qu'on n'ait pas voté les amendements précédents, car « musclé » comme le prévoit le présent amendement, le Haut comité du ferroviaire aurait permis de jouer un rôle important dans la préparation d'une loi d'orientation et de programmation ferroviaire.

La belle conclusion du rapporteur m'a fait penser à Alexandre Vialatte, selon lequel il ne faudrait pas que nous aboutissions à une sorte de brimborion hétéroclite d'un ensemble tronqué.

*La Commission **adopte** l'amendement CD45.*

*En conséquence, les amendements CD347 rectifié et CD462 de M. Joël Giraud et l'amendement CD249 de M. Rémi Pauvros **tombent**.*

La Commission examine l'amendement CD44 du rapporteur, qui fait l'objet de deux sous-amendements CD193 et CD194 de M. Martial Saddier.

M. le rapporteur. Il faut éviter, je l'ai dit, de confondre mission stratégique et mission opérationnelle. La première est confiée au Haut comité du ferroviaire, la seconde à un Comité des opérateurs de réseau, créé par cet amendement, et qui, placé auprès de SNCF Réseau, disposerait d'une compétence exclusive. Ce dispositif permettrait une concertation permanente sur l'exploitation du réseau entre l'exploitant – SNCF Réseau – et l'ensemble des usagers publics et privés. Il s'agit de régler à l'amiable les litiges qui peuvent l'être, mais aussi de négocier une sorte de code de bonne conduite, qui fonctionne sur certains réseaux d'autres pays, une charte du réseau, entre le gestionnaire d'infrastructures et ses utilisateurs. Un certain nombre de protocoles d'indemnisation, de gestion de crise sont prévus, par exemple en cas de suppression de sillons au dernier moment. Il reviendra à SNCF Réseau de négocier et de définir cette charte du réseau. Nous proposons qu'elle soit soumise pour avis simple à l'Autorité de régulation des infrastructures.

M. Martial Saddier. Selon nous, un litige ne peut être bien réglé qu'en s'appuyant sur un avis conforme. L'objet du sous-amendement CD193 est donc de rendre l'avis de l'ARAF « conforme ».

Quant au sous-amendement CD194, il vise à supprimer l'alinéa 5.

M. le secrétaire d'État. Je suis favorable à l'amendement du rapporteur et défavorable aux deux sous-amendements de M. Saddier.

M. le rapporteur. Si nous étions au Parlement européen, le seul où il existe des *lobbies*, je dirais que les sous-amendements CD193 et CD194 sont au moins inspirés par l'ARAF (*Sourires*). Rendre conforme l'avis de l'ARAF concernant les modifications successives de la charte du réseau m'apparaît excessif – ne figeons pas sous une masse de procédures les moindres faits et gestes des opérateurs ferroviaires. Au reste, eux-mêmes ne le souhaitent pas. Visiblement, l'ARAF ne tient pas à ce que le moindre litige puisse être réglé en dehors d'elle-même. Or il s'agit de régler des litiges à l'amiable sans s'envoyer des courriers en recommandé et lancer des procédures qui durent trois mois. Le Comité des opérateurs du réseau aura cette fonction, et l'amendement CD44 précise bien que ce sera sans préjudice des voies de recours autres, à savoir le recours à l'ARAF ou aux tribunaux. Voilà pourquoi je suis défavorable aux deux sous-amendements.

M. André Chassaigne. Je ne suis pas du tout favorable à l'amendement du rapporteur : j'ignore s'il a été inspiré par tel ou tel groupe de pression, mais il risque de donner un mauvais signal en paraissant anticiper la privatisation du système ferroviaire. En ce sens, il ne contribue pas à la bonne compréhension du texte, notamment par les cheminots.

M. Bertrand Pancher. Il ne faut pas se leurrer : il y a une compétition pour l'utilisation du réseau. Le réseau est unique et l'opérateur traditionnel a tendance à s'en octroyer les meilleures disponibilités. Il en va de même partout ailleurs. Cela étant, la création d'un Comité des opérateurs du réseau est une très bonne stratégie dans un premier temps. Faut-il pour autant que l'avis de l'ARAF soit conforme ? Cela revient un peu à écraser une mouche avec un marteau. Nous verrons, avec l'ouverture progressive du réseau, la manière d'améliorer tout cela. Je salue, au demeurant, l'initiative du rapporteur.

M. Laurent Furst. Ce texte est une étape : nous sommes en train de changer de culture. L'opérateur était propriétaire de son réseau, lui-même en lien direct avec l'opérateur. Puisque nous envisageons la possibilité qu'il y ait plusieurs opérateurs sur un réseau, avoir une autorité qui exprime les choses fermement n'est pas inutile.

M. le rapporteur. Permettez-moi de rassurer M. André Chassaing : mon amendement n'a été inspiré par aucun groupe de pression mais par l'existence d'une véritable foire aux sillons, en général préjudiciable au fret. Outre des conflits d'attribution de sillons et de trafic, notamment auprès des agglomérations, on peut également déplorer des problèmes liés aux travaux qui rendent le fret très peu fiable et lui font perdre des clients. Ils sont gérés aujourd'hui par RFF auprès de chacun des opérateurs, lesquels font pression sur lui sans jamais parler entre eux. Il n'est donc pas mauvais que les uns et les autres se rencontrent pour parvenir à un meilleur fonctionnement quotidien.

Pour le reste, je rappelle que, depuis la première ouverture ferroviaire due à l'excellent Jean-Claude Gayssot, on compte plusieurs opérateurs sur le réseau fret.

La Commission rejette successivement les sous-amendements CD193 et CD194.

Puis elle adopte l'amendement CD44 sans modification.

La Commission examine ensuite l'amendement CD129 de M. Martial Saddier

M. Martial Saddier. Cet amendement vise à supprimer l'EPIC de tête.

M. le rapporteur. Avis défavorable. M. Saddier se laisse aller là à un de ses fantasmes. Si je veux bien admettre que le fantasme ouvre les portes du bonheur, un groupe ne peut fonctionner sans tête. Louis XVI frémirait de vous entendre, mon cher collègue !
(*Rires sur tous les bancs*)

M. Laurent Furst. La réflexion du rapporteur est importante. Cette réforme, j'en suis persuadé n'est qu'une étape, y compris pour vous. Le présent texte ne va pas jusqu'au bout de sa logique de séparation de l'infrastructure et de la mobilité. Derrière cette réforme, on décèle une vision à long terme qui n'est pas assumée. Aussi, quand le rapporteur évoque les clefs du bonheur futur, ce n'est pas un hasard ni un acte manqué.

M. Bertrand Pancher. Il y a autant de modèles ferroviaires en Europe qu'il y a de pays, et c'est un leurre de penser que le modèle serait partout le gestionnaire d'infrastructures indépendant. Il est important de définir une stratégie en termes d'économies et d'efficacité.

M. André Chassaing. Les interventions de nos collègues de l'opposition de droite montrent combien le risque est grand, avec une nouvelle majorité de droite – voire droite et

extrême droite (*Murmures*) –, d'une suppression de l'EPIC central à des fins de libéralisation complète du rail. Comme les organisations syndicales, ils voient dans les trois EPIC la préparation de l'éclatement du système. Dont acte. Par conséquent, j'aurais, au contraire, plutôt le souci de renforcer l'EPIC central, pour conjurer tout risque d'atomisation. Nous devons installer tous les garde-fous possibles pendant toute la discussion du texte : il ne faudrait pas donner raison à leur rêve de libéralisme, qui leur fait oublier – comme c'est terrible ! – ce qu'a construit le général de Gaulle avec le Conseil national de la Résistance, en un temps où l'on pouvait avoir une autre vision de la France.

M. Rémi Pauvros. En supprimant l'EPIC de tête, monsieur Saddier, vous ruinez la cohérence du dispositif que nous envisageons, sans rien proposer d'autre. C'est un peu facile ! Ce projet de loi a deux objectifs : améliorer notre système ferroviaire et le rendre « eurocompatible ». Je partage l'avis d'André Chassaigne, nous pouvons encore améliorer les choses en renforçant la cohérence et la solidité de la structure, ce à quoi nous allons nous employer avec les amendements que nous défendrons en commission et en séance.

M. Martial Saddier. Mes propos ne vont pas vous rassurer, monsieur André Chassaigne : votre propre majorité est en train de préparer l'avenir que nous décrivons. Pour notre part, nous souhaitons consolider les deux EPIC, tout en renforçant le rôle du Parlement, celui de l'État stratège et, autant que possible, celui de l'ARAF. Dans ces conditions, l'EPIC de tête devient inutile. Votre dernier amendement le montre, monsieur le rapporteur : vous faites en plusieurs fois ce que l'on pourrait faire en une seule, afin de faire avaler la couleuvre à la majorité et à certains acteurs du monde ferroviaire. Mais les choses se feront de toute façon avec l'adoption du quatrième paquet ferroviaire au niveau européen, qui imposera l'ouverture du marché à la concurrence. Avec ses amendements, la majorité a d'ailleurs réintroduit dans le texte la notion de concurrence et la dimension internationale du transport ferroviaire.

Par ailleurs, monsieur le rapporteur, monsieur le ministre, notre commission a besoin d'éclaircissements sur plusieurs points : les économies annoncées, les nominations, le partage de la fonction stratégique entre l'État et l'EPIC de tête, et les relations entre les trois EPIC.

M. le rapporteur. Vous avez tort de penser, monsieur Martial Saddier, que cette réforme constitue une étape vers l'éclatement de la SNCF. Nous avons clairement fait le choix de constituer un groupe ferroviaire, modèle qui a été défendu tant par la France que par l'Allemagne. Vous estimez que le monde concurrentiel est édénique et qu'il faut casser les entreprises puissantes. Nous pensons, au contraire, que le jeu de la concurrence aboutit à l'apparition de puissants oligopoles, tels que les concurrents chinois d'Alstom, énormes entreprises qui concentrent une grande quantité de savoir-faire et sont aujourd'hui cotées à la bourse de Hong-Kong.

Nous avons choisi de rendre le système ferroviaire français « eurocompatible » : nous savons – nous ne le cachons nullement – que l'ouverture du marché à la concurrence, engagée depuis 2000, sera réalisée à terme. Nous préparons la SNCF à cet environnement ouvert, dans lequel elle devra se battre en France et, surtout, à l'étranger – la concurrence chinoise arrive d'ailleurs déjà. Nous devons donc préserver l'acquis. Loin de démanteler la SNCF, nous conservons toutes ses compétences : nous souhaitons créer un acteur qui non seulement exercera des missions de service public et d'aménagement du territoire – et sera, à cet égard, contrôlé par l'État –, mais aussi qui comptera sur le marché européen. Il serait irresponsable de casser la SNCF pour des raisons idéologiques. Envisage-t-on de casser de la même manière Alstom, dont la taille n'est pas suffisante, ou Total ?

Actuellement, la SNCF est le deuxième groupe ferroviaire en Europe. Elle a cédé beaucoup de terrain à la *Deutsche Bahn*, qui la cerne de toutes parts : celle-ci est devenue un groupe énorme et pilote pratiquement tout le fret en Europe, notamment en Espagne. Dans ces conditions, nous avons fait un choix de politique industriel, qui n'est pas le vôtre : loin de casser la SNCF, nous constituons un groupe ferroviaire. Comme tous les groupes privés et publics, il a besoin d'une tête qui administre des services communs, définit la stratégie et établit les comptes consolidés.

M. Laurent Furst. Cette réforme a été conçue en tenant compte non pas de vos intentions profondes, mais du maximum que pouvait accepter le secteur, sans explosion sociale. Telle est d'ailleurs la limite de ce que vous proposez : vous vous êtes arrêtés au milieu du gué. Le projet de loi montre bien qu'il existe des métiers distincts : d'une part, la construction, l'entretien et l'exploitation d'un réseau qui constitue un bien national ; d'autre part, l'organisation du transport par train. Si, dans vingt ans, la SNCF ne détient plus que 40 % de parts de marché et que les 60 % restants sont répartis entre plusieurs opérateurs privés, éventuellement régionaux, défendrez-vous toujours le principe d'une entreprise unique ? Vous l'avez dit vous-même, la *Deutsche Bahn* cerne la SNCF de toutes parts. Ce n'est pas grâce à son organisation, mais parce qu'elle est plus productive et compétitive que la SNCF : elle fait aussi bien ou mieux avec des coûts inférieurs. La question posée est de savoir si, dans dix ans, nous n'aurons pas une nouvelle SNCF à l'échelle nationale.

M. Bertrand Pancher. On a tort d'opposer la SNCF et les opérateurs privés. En Allemagne, le marché du transport ferroviaire a été ouvert aux entreprises privées il y a vingt ans. Aujourd'hui, celles-ci ne détiennent pas plus de 25 % du marché allemand, et cette ouverture a profité à la *Deutsche Bahn*, qui conquiert des parts de marché partout dans le monde. En France, cela ne va évidemment pas se faire du jour au lendemain, mais il y a de la place pour tout le monde, à condition que nous procédions avec méthode. Le projet de loi constitue une première étape intéressante, même s'il présente certains défauts que nous relèverons au cours de la discussion et que nous pourrions, le cas échéant, corriger.

M. Philippe Bies. Je suis surpris que nos collègues de l'opposition nous prêtent de telles intentions. Ce projet de loi tient compte de la situation actuelle : la dette cumulée de la SNCF et de RFF atteint 40 milliards d'euros et continuera à s'alourdir chaque année de 1,5 milliard supplémentaire, si nous ne faisons rien. Nous proposons de rendre cet outil productif, grâce au choix industriel que vient de rappeler le rapporteur. L'organisation que nous envisageons peut, certes, être discutée, mais évitons de lui prêter une finalité qu'elle n'a pas et de débattre de ce qui pourrait éventuellement se passer dans vingt ans. Elle présente, en tout cas, l'avantage de pouvoir s'adapter aux évolutions du droit européen.

M. le secrétaire d'État. Ce débat est ancien et il se poursuivra certainement dans l'hémicycle. Ne vous laissez pas influencer, monsieur André Chassaigne : l'opposition de droite fait tout pour vous inquiéter et pour déstabiliser les syndicats de cheminots. Elle n'est d'ailleurs pas à une inexactitude, voire à un mensonge près. Elle a affirmé, il y a plusieurs mois déjà, que notre réforme ne serait pas « eurocompatible », c'est-à-dire qu'elle ne serait ni conforme au paquet ferroviaire, alors que son contenu n'était pas encore connu à ce moment-là, ni conciliable avec une libéralisation, alors qu'il n'existe aucun calendrier inéluctable en la matière. Le Gouvernement commettait donc une erreur.

Or il n'en est rien : j'ai mené un combat au niveau européen, notamment avec mon homologue allemand Peter Ramsauer, qui n'était pourtant pas de la même sensibilité politique que moi, pour faire prévaloir le principe de subsidiarité, et faire en sorte que la France et

l'Allemagne puissent organiser librement leur système ferroviaire. Il n'y avait aucune raison de trahir, au nom de je ne sais quelle règle qui aurait dû s'imposer à tous, l'histoire ferroviaire de chacune des nations européennes. Le modèle unique proposé par le commissaire européen aux transports, M. Kallas, ne s'appliquera pas. Nous avons préservé ce qui constitue le cœur de nos préoccupations en même temps que notre spécificité : le service public, l'intérêt général, l'aménagement du territoire, une vision des métiers nécessaires pour les promouvoir.

Je le dis avec force, il existe une vraie différence entre une politique de gauche et une politique de droite. Vous avez raison, monsieur André Chassaigne, de redouter un éventuel retour de la droite au Gouvernement. Aidez-nous à l'éviter : ce sera le meilleur moyen de stabiliser la réforme que nous menons pour améliorer la compétitivité du ferroviaire. En l'espèce, l'union de la gauche existe !

Contrairement à vous, messieurs les députés de l'opposition, nous ne considérons pas la libéralisation comme un postulat ou un dogme, et nous ne sommes pas favorables à l'éclatement de la SNCF. Vous nous avez expliqué que cette séparation était l'alpha et l'oméga de l'organisation ferroviaire, vous l'avez réalisée en 1997 et nous en voyons aujourd'hui les résultats : j'ai dû intervenir sur la largeur des trains et des quais, au moment même où je présidais le Forum international des transports, qui réunissait cinquante-sept pays, dont trente-trois étaient représentés par leur ministre !

Vous ne voulez pas de notre réforme mais, étape après étape, obstacle après obstacle, nous sommes en train de la réussir. Nous vous démontrons aujourd'hui que l'éclatement n'était nullement nécessaire et qu'il n'était même pas imposé par l'Union européenne. RFF ne peut pas fonctionner de manière isolée comme vous le préconisez – vous ne lui en avez d'ailleurs pas donné les moyens. Il est indispensable que le gestionnaire d'infrastructures et l'exploitant ferroviaire échangent des informations, organisent le système ensemble. Un cloisonnement étanche n'a pas de sens. Les Français ne comprennent d'ailleurs pas la position que vous défendez.

Je tiens à vous rassurer, monsieur André Chassaigne, ainsi que les parlementaires de votre sensibilité et tous ceux qui pourraient douter de nos intentions : contrairement à ce qu'affirme l'opposition, nous n'avons pas d'arrière-pensée. Nous souhaitons constituer un pôle public ferroviaire qui exerce les deux métiers : la gestion des infrastructures et l'exploitation ferroviaire. Nous allons clarifier les missions, rassembler les compétences et créer un outil performant. Nous ne pouvons pas nous résigner à attendre la libéralisation annoncée sans rien faire. L'absence de préparation à cette libéralisation et les mauvaises conditions dans lesquelles la réforme précédente a été conduite ont fragilisé la puissance économique de la SNCF. Je suis très heureux que nous ayons ce débat : il nous donne l'occasion de démontrer que notre réforme fonctionnera. La force de conviction et la volonté politique finiront par l'emporter pour le bien commun.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine l'amendement CD407 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je propose de remplacer la mention « la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités » par « l'établissement public à caractère industriel et commercial

SNCF et son groupe ». Je souhaite que nous mettions en place un système ferroviaire complètement unifié.

M. le rapporteur. Avis défavorable.

M. Laurent Furst. Je salue votre cohérence, monsieur André Chassaigne. Quant à vous, monsieur le ministre, vous reconnaissez, comme nous, qu'il existe deux métiers différents. Vous montez le même escalier que nous, mais vous vous arrêtez quelques marches plus bas.

M. Martial Saddier. Il ne sert à rien, monsieur André Chassaigne, d'introduire les mots « unité » ou « unifié » à toutes les pages de ce texte. Contrairement à ce qu'a affirmé M. le ministre, nous ne cherchons nullement l'éclatement et nous avons une ambition pour le ferroviaire en France : la réflexion a été lancée à l'origine par les assises du ferroviaire, dont les conclusions ont été très claires.

Vous nous avez traités de menteurs, monsieur le ministre, alors que nous disons la vérité : la *Deutsche Bahn* est forte parce qu'elle s'est préparée en amont à l'ouverture des marchés à la concurrence, ce qui lui a permis non seulement de résister en Allemagne, mais aussi de prendre des parts des marchés à la SNCF. Ne vous laissez pas aveugler par les propos du ministre, monsieur André Chassaigne : la vérité, c'est que l'ouverture du marché se fera, que le présent texte cessera d'être « eurocompatible » dès que le quatrième paquet ferroviaire sera adopté, et que l'EPIC de tête sera alors supprimé. Voilà ce à quoi nous prépare le Gouvernement.

Vous n'avez pas répondu aux questions très précises que j'ai posées sur les économies annoncées, le partage de la fonction stratégique entre l'État et l'EPIC de tête, le principe et le circuit des nominations, le contenu des fonctions communes. Au besoin, je les poserai à nouveau dans l'hémicycle, mais cela donnera des arguments à ceux de mes collègues qui défendront une motion de renvoi en commission. Soit vous avez besoin de davantage de temps – ce qui serait quelque peu inquiétant –, soit votre absence de réponse nous donne raison : votre texte est un « rasoir à deux lames ». La main sur le cœur, vous rassurez une partie de la majorité et de l'électorat, ainsi que les syndicats de cheminots, dont on connaît la réactivité – on comprend que vous ne souhaitiez pas mettre le feu aux poudres dans ce secteur particulièrement sensible –, alors que vous savez pertinemment que le modèle que nous défendons sera mis en place beaucoup plus rapidement que vous ne le dites.

M. le secrétaire d'État. Avis défavorable.

M. André Chassaigne. Nous sommes tous attachés, à tout le moins à gauche, à un système public du ferroviaire. Je ne mets pas en doute la volonté du Gouvernement sur ce point. Je suis également convaincu que le texte est « eurocompatible ». À cet égard, je vous pose une question les yeux dans les yeux, monsieur le rapporteur, monsieur le ministre : êtes-vous allés aussi loin que possible, au regard du droit européen, pour unifier notre système ferroviaire ? Cette interrogation revient régulièrement, et il est important que vous y répondiez avant que nous ne poursuivions nos débats.

M. le rapporteur. Nous aurions pu prévoir un montage différent. Vous entretenez volontairement la confusion, monsieur Martial Saddier, entre la question du statut du groupe et celle de l'ouverture du marché à la concurrence. Celle-ci se réalisera bien un jour, nous ne l'avons jamais caché. Mais nous ne voulons pas l'affronter avec l'organisation que vous

proposez, en cassant le système ferroviaire français et sa grande entreprise historique. Nous souhaitons, au contraire, la conserver, en constituant un groupe public *sui generis* formé de trois EPIC. Rien n'aurait empêché de faire la même chose avec une société anonyme de droit privé, ce dont vous rêviez peut-être.

Au fond, vous partagez la vision, très ambiguë, des nouveaux entrants. Pendant des mois, ceux-ci ont été sommés par la *Deutsche Bahn*, qui tient leur association, de défendre le principe d'un groupe intégré auprès des instances européennes et de soutenir le présent projet de loi. Mais cela n'a pas empêché les plus libéraux d'entre eux de plaider auprès de nous en faveur d'un éclatement de la SNCF, qui leur permettrait le moment venu de dominer le marché.

À la limite, nous aurions pu créer, d'un côté, une branche « mobilités » plus importante qui aurait intégré une partie de la gestion des infrastructures et, d'un autre côté, une branche « réseau » dont la mission aurait été restreinte à l'attribution des sillons et à la fixation des redevances – cette mission ne pouvant revenir à l'État, comme le demandent les cheminots : d'une part, la loi impose que l'institution qui en est chargée soit indépendante à la fois des compagnies ferroviaires et de l'État ; d'autre part, l'État serait très mal équipé pour le faire à la place des cheminots. Du reste, un tel système a déjà été tenté en France, avec les résultats que l'on sait : il s'agit, peu ou prou, de celui qui a été instauré en 1997 et qui n'a pas fonctionné, notamment en raison des cloisonnements que nous connaissons. La réforme que nous proposons permettra au moins de mettre fin à l'enchevêtrement des contrats et aux facturations obscures, ce qui sera source d'économies.

À cet égard, je m'étonne que vous ne voyiez pas l'intérêt que présente la structure du groupe : si nous en constituons un, c'est bien dans l'intention de réaliser des économies. Nous allons rassembler, au niveau du groupe, des fonctions qui seront désormais transversales à toutes les activités. Il existe d'ailleurs, au sein des 950 filiales de la SNCF, bien d'autres métiers que les deux que nous avons cités : gestion et développement des gares, gestion du patrimoine ferroviaire, gestion immobilière. Fort heureusement, toutes ces activités ne sont pas séparées et ne disposent pas de leur propre système informatique ni de leurs propres services de gestion. Cela aurait un impact considérable en termes de coût. C'est d'ailleurs la raison pour laquelle, j'en suis convaincu, vous ne déferez pas le groupe que nous sommes en train de constituer.

M. le secrétaire d'État. L'organisation que nous mettons en place se doit d'être efficace pour répondre aux enjeux auxquels la filière ferroviaire devra faire face. Il convient donc de bâtir une structure disposant de compétences clarifiées et d'un gestionnaire d'infrastructure regroupé – et non pas d'un RFF ne pouvant compter que sur 1 500 personnes sur 150 000 et dépendant de la SNCF Infra, de la direction de la circulation ferroviaire (DCF) et de plusieurs filiales, aux dépens de la clarté et de l'efficacité de son action.

Il faut construire un groupe fort, structuré, puissant et réalisant des économies d'échelle. Ainsi, il y a lieu de placer le maximum de fonctions dans l'EPIC de tête ; on ne crée d'ailleurs pas un EPIC supplémentaire, on fait émerger un EPIC de tête chargé d'assurer la cohérence de l'ensemble du pôle public et de donner les impulsions.

RFF possède un patrimoine immobilier ferroviaire, mais il n'y a pas de dialogue avec la SNCF. Malgré l'injonction présidentielle, nous rencontrons les plus grandes difficultés à mobiliser le patrimoine et le foncier publics.

Pour devenir efficace, il faudra faire montre d'exigence. Le Gouvernement et le Parlement seront chargés de vérifier que les objectifs fixés sont bien atteints.

Nous avons engagé une discussion il y a deux ans – car l'Europe est ce que l'on en fait et il faut y mener les combats sous peine d'être assurés de les perdre – qui nous a permis de rapprocher l'Allemagne de notre position. Nous avons ainsi réussi à combattre une vision inadaptée et incohérente, celle de l'*umbundling* de M. Siim Kallas, qui ne conçoit de système intégré que privé – comme Eurotunnel. Construire un secteur public fort constituerait un délit politique. De quel droit ? Nous défendons l'avenir de notre filière ferroviaire, de nos entreprises publiques et de l'aménagement du territoire.

*L'amendement est **rejeté**.*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD22 du rapporteur.*

*L'amendement rédactionnel CD21 du rapporteur est **retiré**.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CD408 de M. André Chassaigne.*

Elle étudie ensuite l'amendement CD402 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement vise à faciliter la mobilité des salariés des EPIC SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités afin d'éviter un trop grand cloisonnement entre les filiales et les établissements du groupe public.

M. le rapporteur. Avis favorable

M. le secrétaire d'État. Même avis.

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

Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD409 et CD410 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Je retire ces amendements, qui n'ont plus d'objet depuis le rejet de mon amendement précédent.

*Les amendements sont **retirés**.*

La Commission aborde l'amendement CD411 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Amendement défendu.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable à l'adoption de cet amendement, car l'on doute qu'il soit conforme au droit de l'Union européenne.

M. le secrétaire d'État. Il convient de veiller à ne pas méconnaître des dispositions du droit du travail européen et à ne pas priver les comités d'entreprise des trois EPIC de la possibilité de consulter les organisations représentatives. Au nom de cette crainte, je formule également un avis défavorable à l'adoption de cet amendement.

La Commission rejette l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD387 rectifié du rapporteur.

M. le rapporteur. Il s'agit d'introduire dans le texte une référence à la notion d'entreprise « de dimension européenne », afin d'en utiliser les critères en termes d'instances et de droits des salariés.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

M. Martial Saddier. Je saisis l'occasion de l'examen de cet amendement de précision pour vous dire, monsieur le rapporteur, que nous posons des questions, sans nourrir d'arrière-pensée, mais uniquement pour obtenir des réponses détaillées.

Par ailleurs, il aura fallu près de trois heures de débat pour que vous reconnaissez que la concurrence arrive dans le domaine ferroviaire. Vous nous dites que nous souhaitons éclater l'entreprise, mais nous voulons, comme l'Allemagne s'y est attelée il y a vingt ans, placer nos cheminots et notre entreprise ferroviaire dans les meilleures conditions pour faire face à la concurrence. Il est normal que nos avis divergent sur les moyens de parvenir à cet objectif, mais cela ne signifie pas que nous désirions démembrer l'entreprise. Nous adoptons une démarche de transparence envers le corps social, l'entreprise ferroviaire et l'ensemble de la représentation nationale : la concurrence est un phénomène en marche qui ne cessera de croître dans les prochaines années. Certains opérateurs de pays voisins sont prêts depuis plusieurs années, si bien qu'il s'avère nécessaire d'accélérer les évolutions qui permettront à notre opérateur historique de réussir dans ce monde concurrentiel.

M. Laurent Furst. Le ministre et le rapporteur affirment que le groupe UMP s'inscrit dans une logique ultralibérale ou lui imputent la responsabilité des défaillances du système existant. Or nous considérons que la réunion des organisations sur lesquelles reposent les deux métiers de la SNCF et de RFF constitue une avancée positive. En revanche, vous essayez de maintenir, par le biais d'un EPIC de tête, l'idée d'une union éternelle de ces deux fonctions ; nous ne partageons pas cette conception. Par ailleurs, Eurotunnel ne peut représenter un contre-exemple pour vous, monsieur le ministre : c'est un homme célèbre appartenant à votre sensibilité politique qui a fait en sorte que cette entreprise existe.

Nous sommes attachés au système ferroviaire français et à la filière industrielle française. Nous souhaitons qu'ils soient conquérants, forts et compétitifs sur les marchés européens. Nous ne nous satisfaisons pas des gains de parts de marché de la *Deutsche Bahn*. Nous montons le même escalier, mais vous vous arrêtez à la troisième marche.

M. le secrétaire d'État. Qui peut le plus peut le moins ! Vous finirez par voter ce projet de loi, monsieur Laurent Furst, puisque votre ambition ne se trouve pas en contradiction avec la nôtre, mais prétend seulement lui être supérieure. (*Sourires*)

M. Laurent Furst. Vous finirez par supprimer l'EPIC de tête, monsieur le ministre ! (*Murmures sur les bancs du groupe SRC*)

La Commission adopte l'amendement.

Elle en vient à l'amendement CD412 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Amendement défendu.

M. le rapporteur. J'émet un avis défavorable, le temps de vérifier la stricte compatibilité avec le droit de l'Union européenne.

M. le secrétaire d'État. Même avis pour les mêmes raisons.

M. André Chassaigne. Je maintiens l'amendement pour que nous en discutons en séance publique avec tous les éléments juridiques à disposition.

La Commission rejette l'amendement.

Puis elle examine les amendements identiques CD3 du rapporteur et CD256 de M. Bertrand Pancher.

M. le rapporteur. Il s'agit d'une transposition du droit européen visant à affirmer l'indépendance, sous le contrôle de l'ARAF, des fonctions essentielles d'attribution des sillons et de fixation des redevances.

M. Bertrand Pancher. Ce sont les opérateurs privés qui ont inspiré cet amendement de bon sens. Il est important d'assurer l'indépendance de gestion des fonctions essentielles, et donc nécessaire de rappeler – là où la rédaction du projet de loi s'avère imprécise en l'état – que l'EPIC de tête ne doit pas interférer dans son exercice par SNCF Réseau.

M. le rapporteur. J'émet un avis favorable à l'amendement de M. Bertrand Pancher, inspiré par l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) à la suite d'une négociation entre la SNCF et les nouveaux entrants. Veillons toutefois à ne pas multiplier les redondances dans le texte.

M. le secrétaire d'État. Ces amendements confortent l'un des principes de ce projet de loi. Avant même que le projet de loi ne soit achevé, on a beaucoup entendu dire que le régulateur allait se trouver affaibli et qu'une confusion des rôles allait se développer. Cela n'est pas le cas, d'où la force de ce texte. Je m'en remets à la sagesse de la Commission pour l'adoption de ces amendements qui déclinent une nouvelle fois un principe déjà promu par le texte.

La Commission adopte les amendements.

Puis elle est saisie de l'amendement CD24 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement rédactionnel rappelle dans les missions de l'EPIC de tête le rôle d'ensemblier dans la gestion des crises ferroviaires. L'EPIC de tête couvrira pendant de nombreuses années – et peut-être définitivement – entre 80 et 90 % des circulations ferroviaires ; il s'avère donc essentiel de le doter de cette responsabilité pour mieux gérer les accidents comme celui de Brétigny-sur-Orge ou pour éviter les polémiques comme celle que nous connaissons aujourd'hui entre ceux qui accusent les nouvelles rames de TER d'être trop larges et ceux qui imputent la faute aux concepteurs des quais.

La Commission adopte l'amendement.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, elle rejette ensuite l'amendement CD257 de M. Bertrand Pancher.

Après quoi, elle étudie l'amendement CD258 de M. Bertrand Pancher.

M. Bertrand Pancher. Cet amendement vise à permettre le respect des attributions de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF). Il est donc proposé de veiller à ce que la mission de préservation de la sécurité exercée par l'EPIC de tête n'interfère pas dans les fonctions de l'EPSF. Celui-ci doit rester indépendant de l'EPIC de tête et des entreprises ferroviaires, comme le dispose la directive 2004/49/CE.

M. le rapporteur. J'émet un avis favorable, car il faut veiller à ce que les missions de sécurité et de gestion des crises confiées à l'EPIC de tête n'empiètent pas sur celles dévolues à l'EPSF, qui touchent plutôt à la certification et à l'audit.

M. le secrétaire d'État. Avis favorable.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est ensuite saisie de l'amendement CD413 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Amendement défendu.

M. le rapporteur. Mon avis est défavorable, puisque la rédaction proposée pour l'article L. 2101-2 a été rejetée par la Commission. Cet amendement n'a donc plus d'objet.

M. André Chassaigne. Je le retire.

L'amendement est retiré.

La Commission en vient à l'amendement CD414 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement a pour objet de préciser les fonctions mutualisées qui seront exercées par l'ensemble du groupe public ferroviaire ; il est présenté

pour permettre à M. le rapporteur ou à M. le ministre de s'expliquer sur cette question, même si certains de ses éléments relèvent du domaine réglementaire.

M. le rapporteur. Il n'est pas facile d'adopter cet amendement, car, lorsque la SNCF était une et pyramidale, les filiales et les établissements émettaient des feuilles de paie distinctes. Demain, la SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités produiront des feuilles de paie. Le corps social est unique, mais l'affectation reste diverse : sur ce point, la situation n'évoluera pas, car les cheminots sont déjà répartis entre les différents employeurs du groupe. J'émet un avis défavorable, mais il peut évoluer si l'on me convainc qu'il s'avère possible d'emprunter une autre voie.

M. le secrétaire d'État. Cet amendement nous pose problème, car les établissements composant le groupe public ferroviaire doivent pouvoir bénéficier d'un certain degré d'autonomie, notamment dans les relations avec les représentants du personnel. Il convient de ne pas donner à ces derniers l'impression que l'on souhaite les priver des lieux de concertation. Par ailleurs, nous devons vérifier la compatibilité de cette proposition avec le droit européen. Mon avis est défavorable, mais nous nous pencherons sur cette disposition d'ici à la séance publique.

M. André Chassaigne. Je retire l'amendement et le présenterai « à la découpe » en séance publique (*Rires*), afin que certains de ses éléments puissent recueillir l'assentiment de l'Assemblée.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CD346 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Le texte reste trop allusif sur la définition des modalités d'exercice des missions de la SNCF. Afin de ne pas alourdir le texte, il conviendrait de renvoyer à un décret en Conseil d'État qui expliciterait la définition de ces missions, la nature des fonctions mutualisées dans l'ensemble du groupe public ferroviaire, la gestion de crise, les missions transversales concourant au fonctionnement du système ferroviaire, celles ayant des conséquences pour des acteurs ferroviaires indépendants de l'opérateur historique, et la nature du contrôle de l'autorité de régulation sur la SNCF.

M. le rapporteur. Avis favorable.

M. le secrétaire d'État. Même avis.

La Commission adopte l'amendement.

Elle est saisie de l'amendement CD415 de M. André Chassaigne.

M. André Chassaigne. Cet amendement vise à préciser que les agents des trois EPIC relèvent bien du groupe public ferroviaire. La Commission a adopté l'amendement CD402 de M. Joël Giraud, qui précisait que « *Sans discrimination liée à leur statut d'emploi ou à leur origine professionnelle, les salariés de SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités*

pouvaient pourvoir tout emploi ouvert dans l'un des établissements du groupe public ou dans leurs filiales » et qui satisfaisait, pour partie, l'objet de mon amendement.

M. le rapporteur. Je ne peux pas être favorable à cet amendement. Tous les salariés du groupe ne seront pas employés par l'EPIC de tête, même s'ils relèvent d'un corps social unique : il y aura deux, voire trois employeurs différents.

M. Martial Saddier. La question des relations entre les trois EPIC est encore une fois posée. C'est pourquoi vous devez, monsieur le ministre, nous préciser, d'ici à l'examen en séance publique, les grandes lignes du futur décret en Conseil d'État.

M. Laurent Furst. Je félicite M. André Chassaigne pour cet amendement très habile : cette disposition d'apparence anodine fait virtuellement sauter la totalité de la réforme ! J'ai beaucoup apprécié également, monsieur le rapporteur, la force et la conviction que vous mettez à nous dire qu'il y aurait deux employeurs différents, voire davantage. C'est là le point à retenir.

M. le rapporteur. Bien sûr puisqu'il s'agira d'un groupe.

M. le secrétaire d'État. Compte tenu de l'adoption de l'amendement CD402, je considère que le retrait de cet amendement serait la meilleure solution.

M. André Chassaigne. Je le retire, et je le proposerai en séance publique sous une forme tenant compte de l'amendement de M. Joël Giraud.

L'amendement est retiré.

La Commission examine l'amendement CD4 du rapporteur.

M. le rapporteur. Cet amendement transpose le paragraphe 2 de l'article 7 de la directive 2012/34/UE.

M. Martial Saddier. Je constate que le rapporteur assure, au fil de ses amendements, l'eurocompatibilité du projet de loi.

M. le rapporteur. Je l'avais annoncé dès le départ.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CD166 de M. Philippe Duron, CD180 de M. Lionel Tardy et CD260 de M. Bertrand Pancher tombent.

La Commission est saisie de l'amendement CD238 rectifié de M. Rémi Pauvros.

M. Philippe Duron. Cet amendement tend à permettre au Parlement d'évaluer la mise en œuvre du contrat pluriannuel actualisé.

M. le rapporteur. Je suis très favorable à un tel contrôle parlementaire, qui nous permettra de suivre la trajectoire de la SNCF.

M. Bertrand Pancher. On ne peut qu'être favorable à la transmission du rapport d'activité au Parlement à la condition qu'il fasse l'objet d'un vrai débat.

M. Martial Saddier. Il me semble qu'un simple rapport d'activité est insuffisant s'agissant d'un contrat d'une durée de dix ans.

M. le secrétaire d'État. Avis très favorable.

M. le rapporteur. Je vous fais remarquer que c'est le Parlement qui décide souverainement de son ordre du jour et qu'il ne peut pas être tenu par la loi de débattre de ce rapport.

La Commission adopte l'amendement.

En conséquence, les amendements CD344 de M. Joël Giraud, CD181 de M. Lionel Tardy, CD262 de M. Bertrand Pancher, CD343 de M. Joël Giraud et CD416 de M. André Chassaigne tombent.

L'amendement CD241 de M. Rémi Pauvros est retiré, de même que les amendements CD345 de M. Joël Giraud et CD182 de M. Lionel Tardy.

La Commission examine l'amendement CD342 de M. Joël Giraud.

M. Joël Giraud. Cet amendement vise à faire du contrat de performance conclu entre la SNCF et l'État un instrument de pilotage et de coordination du groupe public ferroviaire.

Cet amendement propose également qu'un avis public de l'ARAF apporte une garantie de transparence sur le contenu de ce contrat.

M. le rapporteur. Avis favorable. Le contrat de performance liant la SNCF à l'État permettra de consolider les contrats conclus par l'État avec SNCF Réseau et SNCF Mobilités.

M. le secrétaire d'État. Pour ma part, j'invite au retrait de cet amendement, afin de nous permettre de le retravailler de façon à éliminer tout risque de remise en cause des missions essentielles.

L'amendement est retiré.

Membres présents ou excusés

Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Réunion du mardi 27 mai 2014 à 17 heures

Présents. - Mme Laurence Abeille, M. Yves Albarello, M. Alexis Bachelay, M. Philippe Bies, M. Florent Boudié, M. Christophe Bouillon, M. Jean-Louis Bricout, M. Yann Capet, M. Jean-Yves Caullet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. André Chassaing, M. Stéphane Demilly, M. Philippe Duron, Mme Sophie Errante, M. Olivier Falorni, M. Yannick Favennec, M. Jean-Marc Fournel, M. Laurent Furst, M. Michel Heinrich, M. Jacques Krabal, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, M. Arnaud Leroy, M. Philippe Noguès, M. Robert Olive, M. Bertrand Pancher, M. Rémi Pauvros, Mme Marie-Line Reynaud, Mme Sophie Rohfritsch, M. Martial Saddier, M. Gilbert Sauvan, M. Gilles Savary, Mme Suzanne Tallard

Excusés. - M. Denis Baupin, Mme Chantal Berthelot, M. Vincent Burroni, M. Guillaume Chevrollier, Mme Geneviève Gaillard, M. Claude de Ganay, M. Christian Jacob, M. Napole Polutélé, Mme Catherine Quéré, M. Jean-Pierre Vigier

Assistaient également à la réunion. - M. Joël Giraud, Mme Bernadette Laclais, M. Lionel Tardy