

# Compte rendu

## Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire

Mardi  
27 mai 2014  
Séance de 21 heures 30

Compte rendu n° 60

– Suite de l'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 poursuivi l'examen, **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).**

*La Commission poursuit l'examen des articles du projet de loi portant réforme ferroviaire.*

**Article 1<sup>er</sup>** (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 (suite)*

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous reprenons l'examen des amendements à l'article 1<sup>er</sup>.

*La Commission examine tout d'abord l'amendement CD26 du rapporteur.*

**M. Gilles Savary, rapporteur.** Cet amendement précise que la loi de démocratisation du service public, qui soumet les nominations à la validation du Parlement, ne s'applique pas au conseil de surveillance de la SNCF.

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

**M. Martial Saddier.** Doit-on comprendre que la nomination des dirigeants de l'EPIC de tête ne sera pas soumise à l'avis de l'Assemblée nationale, alors que nous sommes tous d'accord sur le fait qu'il faut renforcer le rôle du Parlement ?

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous avons déposé une proposition de loi organique, que nous examinerons à la suite de ce texte, et aux termes de laquelle la commission du développement durable émettra un avis sur leur nomination.

*La Commission **adopte** l'amendement CD26.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD27 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD465 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Les autorités organisatrices régionales, les régions et le STIF, sont les principaux contributeurs publics au système ferroviaire français, puisqu'ils lui apportent les deux tiers de ses ressources, soit 5,8 milliards d'euros, l'État apportant le tiers restant. Il est donc logique que le nombre de représentants des régions soit au moins équivalent au nombre de représentants de l'État, le nombre total des représentants de l'État et des régions ne pouvant être inférieur à la moitié du nombre de membres du conseil de surveillance.

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement.*

*Elle en vient à l'amendement CD242 de M. Rémi Pauvros.*

**M. Rémi Pauvros.** Il s'agit de substituer à l'alinéa 46 les alinéas suivants :

« Art. L. 2102-5.— Le président du conseil de surveillance de la SNCF est désigné parmi les membres du collège des représentants de l'État au conseil de surveillance. Il est choisi en fonction de ses compétences professionnelles et de sa capacité à se substituer au directoire en cas de désaccord entre les membres de celui-ci. Il est nommé par décret sur proposition du conseil de surveillance.

« Le président du conseil de surveillance de la SNCF ne peut pas être membre des organes dirigeants de SNCF Réseau ni des organes dirigeants de SNCF Mobilités. »

Le président du conseil de surveillance de l'EPIC de tête est chargé de trancher les différends entre les dirigeants des deux autres EPIC, et ne doit donc pas être membre des organes dirigeants de ceux-ci.

**M. le rapporteur.** Avis favorable à une réserve près : la mention de « sa capacité à se substituer au directoire en cas de désaccord entre les membres de celui-ci » est inutile car le texte prévoit déjà que le président du conseil de surveillance se substitue aux membres du directoire s'ils sont en désaccord.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Cette mention est supprimée et l'amendement est donc rectifié en ce sens.

**M. Laurent Furst.** Le directoire est-il bien composé de trois personnes ?

**M. le rapporteur.** Non, il est composé de deux personnes : le président du conseil d'administration de SNCF Mobilités et le président du conseil d'administration de SNCF Réseau. Au-dessus se trouve le conseil de surveillance, dont le président se substitue au directoire en cas de conflit.

**M. Martial Saddier.** Sans doute devrions-nous nous arrêter un instant sur la composition des organes dirigeants des trois EPIC, les procédures de nomination et leurs rôles respectifs.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Nous y reviendrons ultérieurement.

**M. Martial Saddier.** Vous me le rappellerez, monsieur le président, au cas où j'oublierais... (*Rires*)

*La Commission adopte l'amendement CD242 rectifié.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD29 et CD30 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CD388.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement est fautif. Il s'agit en réalité de compléter l'alinéa 51 par le mot « *tous* », ce qui donnera : « Les mandats des membres du directoire débutent et prennent tous fin aux mêmes dates. »

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

*La Commission adopte l'amendement CD388 rectifié.*

*Elle en vient ensuite l'amendement rédactionnel CD389 du rapporteur.*

**M. Antoine Herth.** Le groupe SNCF ne fait pas que du ferroviaire et pourrait à l'avenir être amené à diversifier encore ses activités. Cet amendement risque d'être limitatif.

**M. le rapporteur.** Votre objection n'est pas infondée, mais je précise que le groupe public ferroviaire désigne l'ensemble des trois EPIC.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD390 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CD417 de M. André Chassaigne.*

**M. André Chassaigne.** À moins que vous ne considériez qu'il s'agisse d'un retour au centralisme démocratique, je propose de compléter l'alinéa 54 par la mention « *dans chacun des EPIC constituant le groupe public ferroviaire* ». En effet, il est précisé à l'alinéa 44 que, pour l'application des dispositions du chapitre II du titre II de la loi, SNCF Réseau et SNCF Mobilités sont assimilées à des filiales.

**M. le rapporteur.** Cet amendement est incompatible avec le droit européen, qui empêche notamment que l'EPIC de tête puisse « mettre son nez » dans les facilités essentielles. Avis défavorable.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis.

**M. Martial Saddier.** M. André Chassaigne a deviné ce qui se cache dans ce texte : comment parler d'amendement rédactionnel lorsqu'il s'agit de faire en sorte que le conseil de surveillance de l'EPIC de tête explique aux deux autres ce qu'ils doivent faire ?

**M. André Chassaigne.** Mon amendement est cohérent avec l'alinéa 52, car il me paraît difficile que le conseil de surveillance arrête des grandes orientations et s'assure de leur mise en œuvre sans pouvoir effectuer des vérifications ou des contrôles.

**M. le rapporteur.** L'alinéa 54 précise bien que le conseil de surveillance opère les vérifications et les contrôles qu'il juge opportuns, et qu'il peut se faire communiquer les documents qu'il estime nécessaires à l'accomplissement de sa mission.

**M. André Chassaigne.** Mon amendement n'était donc pas si révolutionnaire...

**M. le rapporteur.** Peut-être le projet de loi est-il finalement plus empreint de centralisme démocratique que nous ne le pensions.

**M. le secrétaire d'État.** Je constate avec plaisir que M. André Chassaigne commence à s'imprégner de l'esprit de cette belle réforme ! (*Sourires sur divers bancs*)

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD31 à CD36 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CD391 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Il s'agit de supprimer l'alinéa 64. Un acte réglementaire n'est nullement nécessaire, puisque les règles de gestion visées sont déjà fixées par le droit en vigueur applicable aux entreprises industrielles et commerciales.

*La Commission adopte l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD37 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CD392.*

**M. le rapporteur.** Des biens du domaine public ferroviaire de la SNCF doivent pouvoir être cédés à des groupements de collectivités territoriales, qui ont souvent des compétences d'urbanisme.

**M. Martial Saddier.** Qui d'une commune ou d'un EPCI serait prioritaire dans ce cas ?

**M. le rapporteur.** Cela dépend de la répartition des compétences et des opportunités. La collectivité qui a besoin des terrains doit s'adresser à la SNCF.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Quand RFF met un terrain en vente, il s'adresse d'abord à la commune.

**M. Laurent Furst.** Sur les cessions de terrains par RFF, il me semble que les communes ont un droit de préemption automatique. Cela étant, le texte se réfère à des motifs d'utilité publique, selon une acception qui n'est pas strictement juridique, ce qui peut poser problème.

**M. Martial Saddier.** La déclaration d'intention d'aliéner arrive-t-elle d'abord sur le bureau du maire ou sur celui du président de l'intercommunalité ? Demain, avec les nouvelles intercommunalités, un même projet pourra être porté par le maire et refusé par l'intercommunalité ou vice-versa. Ce point doit donc être clarifié d'ici à la discussion du texte en séance publique.

**Mme Sophie Errante.** Nous avons eu le cas avec un multi-accueil intercommunal situé à côté d'une gare. Il y a eu transfert à l'EPCI chargé de sa gestion, et RFF a cédé la parcelle à l'intercommunalité, qui était le maître d'ouvrage.

**Mme Valérie Lacroute.** Cela n'est pas possible si la communauté de communes n'est pas compétente sur le dossier concerné. Si le terrain est proposé en priorité à la

commune, cette dernière peut transférer la DIA à l'intercommunalité, mais le contraire n'est pas vrai.

**M. le secrétaire d'État.** Lorsque je parle de compétences, je parle de compétences en matière d'urbanisme ou d'aménagement du territoire. Dans ce cas, l'intercommunalité, qui dispose de cette compétence, dispose également du droit de préemption, la commune étant tenue informée.

**M. le rapporteur.** Selon moi, cette disposition ne concerne que les cas où il existe une déclaration d'utilité publique, et la cession se fait au profit de la collectivité qui porte la DUP. Reste à vérifier si ma lecture est la bonne.

**M. Laurent Furst.** Je pense que nous ne sommes pas dans le cadre d'une DUP car, par définition, c'est le seul cas où il n'y a pas besoin de procédure de vente, puisqu'est prévue une procédure d'acquisition automatique. C'est la raison pour laquelle je juge la rédaction de l'article juridiquement ambiguë.

**M. le rapporteur.** Il s'agit de domanialité publique, et je ne suis pas sûr que l'on puisse exproprier l'État. C'est pourquoi la loi précise les conditions dans lesquelles le domaine public ferroviaire peut être aliéné au profit de collectivités titulaires d'une DUP.

**M. Laurent Furst.** Le domaine public est incessible et inaliénable.

*La Commission adopte l'amendement CD392.*

*Puis elle en vient à l'amendement CD466 rectifié de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** En cas de cession à une autorité organisatrice de transports d'un bien immobilier de SNCF Mobilités déjà financé par des AOT, l'indemnité doit tenir compte des financements déjà perçus par SNCF Mobilités, afin d'éviter qu'une AOT paie deux fois le même bien.

**M. le rapporteur.** Je suis « férocement » favorable à cet amendement. (*Sourires*)

**M. le secrétaire d'État.** Je suis « farouchement » pour son retrait, car cet amendement, qui soulève une vraie question, nécessite néanmoins d'être précisé avant de pouvoir être adopté.

**M. André Chassaigne.** Cet amendement me paraît en contradiction avec les dispositions concernant la mobilisation du foncier public en faveur du logement contenues dans la loi Duflot.

**M. Joël Giraud.** Il n'y a pas de contradiction. Il s'agit simplement de faire en sorte que, lorsqu'une AOT achète un bien, la subvention qu'elle a déjà versée soit défalquée du prix de vente. Il est inadmissible que, lorsqu'une région a financé un bien à 80 %, cela ne soit pas pris en compte. Cela pose en outre des problèmes comptables.

**M. Martial Saddier.** Je soutiens cet amendement plein de bon sens. Il est normal que lorsque l'intérêt général d'une cession de biens immobiliers à une collectivité est reconnu, l'investissement qu'elle a consenti pour les construire ou les améliorer soit défalqué du prix de cession.

**M. le secrétaire d'État.** Je comprends l'esprit de l'amendement, mais il ouvre la voie à ce que le rachat ou le transfert de tout bien subventionné par toute collectivité, en tout domaine, puisse faire l'objet d'une demande reconventionnelle. Je maintiens que cette proposition demande une analyse approfondie car, bien souvent, pour faire aboutir un projet, on a eu recours à des financements croisés. Je sais la mobilisation des collectivités territoriales, et singulièrement des régions, en faveur d'un rééquilibrage du dialogue entre les acteurs du ferroviaire mais l'on ne peut ignorer la difficulté majeure que pourrait provoquer cette proposition dans de nombreux autres cas de financements croisés. Aussi faut-il, avant d'ouvrir la boîte de Pandore, donner aux services du ministère des finances le temps de préciser les conséquences qui en découleraient.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Ce qui signifie qu'à ce jour, la proposition de notre collègue ne s'applique dans aucun autre cadre ?

**M. Joël Giraud.** Mais si ! Ce que je propose par cet amendement est déjà appliqué. Il existe de nombreux exemples de rachats par des collectivités faits après défalcation du montant des subventions publiques les concernant et antérieurement octroyées ; certaines régions et certains départements ont adopté des règlements financiers à cet effet. En matière ferroviaire, certains cas laissent pantois. Ainsi en est-il, dans l'Allier, de la gare de Lapalisse, désormais fermée à tout trafic et que l'intercommunalité veut racheter pour en faire une maison de services publics. Alors que cette gare avait été rénovée, pour moitié du montant des travaux, grâce au concours financier de la région Auvergne, on prétend maintenant que la collectivité paye l'intégralité du prix de la cession ; on croit rêver ! Que l'amendement soit peaufiné, soit, mais l'avis « *férocement favorable* » du rapporteur dit assez que l'on doit en finir avec ce type de procédé.

**M. Rémi Pauvros.** À mon sens, en l'état, l'éventualité du remboursement de subventions en cas de cession d'un bien à la collectivité qui avait assumé une partie du coût de sa rénovation ne relève pas de la loi mais de la teneur de la délibération qui a autorisé l'opération ; cela doit donc s'apprécier au cas par cas. Il faut étudier la question de plus près, et j'ai cru comprendre que le ministre ne s'oppose pas à l'amendement sur le fond mais considère que sa forme doit être revue.

**M. Antoine Herth.** Je souhaite vivement que le ministre apporte, d'ici à l'examen du texte en séance publique, les clarifications nécessaires, car la question vaut pour d'autres biens – ainsi du matériel ferroviaire, propriété de la SNCF mais financé par les régions. Les collectivités territoriales ont soif de clarté sur la propriété exacte de ces divers biens ; ainsi définira-t-on précisément selon quelles règles se font les cessions. Étant donné la complexité du sujet, je comprends que le ministre souhaite une analyse approfondie. Elle sera bienvenue, et nous l'attendons avec impatience.

**M. André Chassaing.** Les biens immobiliers de la SNCF sont-ils considérés comme patrimoine foncier public ?

**M. le rapporteur.** Le patrimoine de Réseau ferré de France (RFF) est son patrimoine propre. En revanche, le patrimoine de SNCF Mobilités est un patrimoine public ; c'est donc à l'État que revient la décision de son déclassement éventuel, et c'est l'État qui autorise les transactions.

**M. André Chassaigne.** Quelle que soit la rédaction de l'amendement, il faudra donc éviter toute contradiction avec la loi Duflo I, qui a fixé une décote automatique lorsque la cession de patrimoine foncier public vise à la construction de logements sociaux.

**M. le rapporteur.** Chacun a compris l'esprit de l'amendement : il tend à éviter que l'État ne fasse payer aux collectivités territoriales deux fois le même bien. Je suis de ceux qui pensent que cette question doit effectivement être réglée une fois pour toutes. On ne peut tolérer plus longtemps que, comme le constate la Cour des comptes, les régions se fassent plumer par des opérateurs dont la vocation est de faire rouler des trains et non de réaliser des plus-values lors de cessions foncières. Outre cela, alors qu'elles commencent à financer les gares de TER à hauteur de 80 %, voire 90 %, les régions craignent de s'entendre dire que l'on va leur transférer moyennant une indemnité égale à leur coût total, ce qui revient à dire qu'elles les auront payées deux fois. Il n'est donc pas malsain de vouloir en finir avec le despotisme de Bercy ; la clarté s'impose dans les relations financières entre l'État et les collectivités locales. Je comprends toutefois qu'une étude attentive s'impose. Pour ces raisons, je m'en remets à la sagesse de la commission.

**M. le secrétaire d'État.** Je souligne à nouveau que le problème dépasse de très loin le cadre ferroviaire. J'ajoute que ce qui vaut pour les relations entre les collectivités territoriales et l'État vaut aussi pour les relations entre les différents niveaux de collectivités territoriales, qui confinent parfois à une mise sous tutelle. D'autre part, si les régions cofinancent la rénovation des gares à 80 ou à 90 %, c'est qu'elles en ont la compétence et qu'elles en décident ainsi : il s'agit bien de favoriser le trafic régional. L'amendement dont, je vous l'ai dit, je comprends la finalité, trouverait mieux sa place dans une loi de réforme territoriale, de décentralisation ou de finances que dans un texte portant réforme ferroviaire puisqu'il traite en réalité du devenir de l'ensemble des financements croisés. Ce qui n'est pas prévu par la loi a pour nom « liberté contractuelle » et, comme l'a rappelé M. Rémi Pavros, celle-ci s'exerce dans le cadre des délibérations prises par les collectivités compétentes concernées. Les choses ne sont pas aussi simples que l'amendement peut le laisser croire.

**M. Joël Giraud.** Je suis disposé à retirer l'amendement à condition que le sujet soit traité au cours de la navette car je veux éviter une disposition noyée dans un cadre général. Le financement de la construction d'une gendarmerie ou d'un bureau de poste est établi clairement par des contrats entre acteurs publics et acteurs privés. Mais pour ce qui la concerne, SNCF Mobilités a manifestement fait rénover son patrimoine par les collectivités territoriales ! Il faut en finir. Je retirerai l'amendement si le ministre s'engage à ce que la question soit réglée avant la fin de l'examen du texte.

**M. le secrétaire d'État.** Une fois encore, je ne mésestime pas les raisons qui soutiennent l'amendement. Toutefois, s'il y a eu co-financement, c'est qu'un acte générateur de l'autorité compétente l'a permis : à un certain moment, un accord s'est trouvé sur un financement et cet accord doit être respecté. S'il en allait autrement, la SNCF pourrait se retourner contre la collectivité cosignataire de l'accord, en faisant valoir qu'elle a assuré le fonctionnement du trafic régional pendant des années dans le cadre d'une convention dont les termes sont bafoués.

**M. Joël Giraud.** La SNCF se fait rémunérer pour cela !

**M. le secrétaire d'État.** Il n'empêche que l'on entre dans une discussion dont on ne sait où elle pourrait mener.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Monsieur Giraud, retirez-vous l'amendement ?

**M. Joël Giraud.** Faute d'engagement du ministre, et le rapporteur en appelant à la sagesse de notre commission, je le maintiens.

**M. le secrétaire d'État.** Vous comprendrez que je ne puisse, à l'occasion de l'examen d'un projet de loi portant réforme ferroviaire, engager le Gouvernement sur une question de portée générale qui outrepassse très largement l'objet du texte.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Il est difficile, c'est vrai, de remodeler notre droit sur ce point au détour d'un texte particulier.

**M. Martial Saddier.** Sans doute, mais il s'agit des biens immobiliers de la SNCF, patrimoine public !

*La Commission rejette l'amendement CD466 rectifié.*

*La Commission adopte ensuite successivement les amendements rédactionnels CD38 et CD39 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'amendement de précision CD8 du même auteur.*

*En conséquence, l'amendement CD393 du rapporteur n'a plus d'objet.*

*Puis la Commission adopte successivement l'amendement rédactionnel CD40 et l'amendement de cohérence CD41, tous deux du rapporteur.*

*La Commission adopte alors l'article 1<sup>er</sup> ainsi modifié.*

### **Après l'article premier**

*La Commission examine les amendements identiques CD366 de M. François-Michel Lambert et CD467 de M. Joël Giraud.*

**M. François-Michel Lambert.** L'amendement tend à confier à l'État, en tant qu'autorité organisatrice des transports d'intérêt national, la responsabilité d'élaborer un schéma des services ferroviaires d'intérêt national et de mettre en place un mode de financement pérenne de ces services.

**M. Joël Giraud.** L'État est notamment l'autorité organisatrice des trains d'équilibre du territoire (TET), maillon essentiel de l'offre de services ferroviaires, comme l'ont souligné aussi bien la Commission Mobilité 21 que M. Jean-Louis Bianco dans ses propositions pour la réforme ferroviaire. Les services à grande vitesse sont gérés de façon autonome par SNCF ; pourtant, les lignes nouvelles à grande vitesse sont largement financées par des subventions publiques à travers la participation financière de l'État et des collectivités locales. L'État doit franchir une nouvelle étape dans son rôle d'autorité organisatrice des services ferroviaires d'intérêt national et fixer des perspectives générales. Pour l'instant, les lacunes sont patentes, qu'il s'agisse des TGV ou des TET ; un tel schéma les comblerait

**M. Bertrand Pancher.** Un schéma national sans moyens affectés se résumant à un vœu pieux, je suggère que l'on vote ces amendements le jour où le Gouvernement aura tranché à propos de la taxe poids lourds.

**M. le rapporteur.** Je ne suis pas loin de partager votre sentiment, monsieur Bertrand Pancher. J'exprime un avis défavorable à l'amendement car nous ne sommes pas mûrs pour mettre en place un schéma intermodal qui, sans perspectives financières, serait creux. Cela ne doit pas entraver notre réflexion sur le format du document, contrôlé par le Parlement, qui donnera les perspectives nécessaires sur la politique de mobilité de l'État.

**M. le secrétaire d'État.** J'invite au retrait des deux amendements car l'omission de toute référence aux TER prive l'amendement d'une vision globale pourtant indispensable. Je m'attacherai à ce que l'on puisse, d'ici à la séance publique, parfaire la rédaction de la proposition, de manière qu'elle puisse être adoptée dans le cadre de ce texte.

**M. Joël Giraud.** Je retire l'amendement. Mais la nouvelle rédaction devra mentionner que l'État ne joue pas son rôle d'autorité organisatrice de transport pour les TET.

*L'amendement CD467 est retiré.*

**M. François-Michel Lambert.** Ainsi, la proposition serait prématurée ? Il me semble plutôt qu'il y a urgence à démontrer notre capacité à reprendre la main dans l'organisation des déplacements en France. La question n'est pas celle du financement des infrastructures – on peut penser qu'on le trouvera au moment où le schéma national sera prêt, sinon c'est à désespérer – mais de savoir quelle organisation des transports choisir. Nous n'allons pas réunir une commission Mobilité 21 tous les trois ans pour procéder aux arbitrages nécessaires ! Il serait plus judicieux de disposer d'un schéma national qui donnerait la visibilité de long terme souhaitable. Il faudrait, monsieur le ministre, trouver les arguments qui me convaincraient de retirer l'amendement CD366.

**Mme Valérie Lacroute.** Certaines communes situées aux franges de l'Île-de-France bénéficient de quelques arrêts des TET, qui complètent l'offre de transport francilienne. Mais le système s'est délité au point que l'on ne sait plus si l'État gère vraiment ces trains et s'il a, comme j'ose l'espérer, défini un programme de développement de cette offre. Si les TET ne sont pas inclus dans un schéma national, l'aménagement du territoire de deuxième échelon va disparaître ; ce serait hautement regrettable.

**M. Martial Saddier.** Pour la deuxième fois ce soir, l'alarme est lancée : après que notre collègue Joël Giraud a souligné l'injustice qu'il y a à faire payer deux fois les gares par les collectivités territoriales, l'alerte porte maintenant sur l'abandon potentiel par l'État de la desserte de nos territoires, au grand dam de la population et des touristes, et sur l'inquiétude de collectivités territoriales qui redoutent cet abandon. Je partage ces inquiétudes et je vous demande, monsieur le ministre, des réponses à ces interrogations légitimes lors de l'examen du texte en séance plénière.

**M. André Chassaigne.** Un schéma national des services de transport s'impose, pour deux raisons au moins. La première est que pour donner suites aux conclusions de la commission Mobilité 21, M. Jean-Marc Ayrault, alors Premier ministre, a pris en juillet 2013 des engagements relatifs au développement des infrastructures de transport ; comment procéder de manière cohérente sans schéma national ? D'autre part, comment mener la discussion sur le volet territorial des contrats de plan État-régions sans vision nationale du

transport ? Qu'il s'agisse des grandes lignes nationales ou des TET, un schéma d'ensemble est nécessaire, qu'il convient ensuite de décliner au niveau régional.

**M. Philippe Duron.** Il faut rappeler que le statut des TET est né d'une crise : en 2005, la SNCF ne voulait plus des trains Corail, et l'État a dû les prendre en charge. Aujourd'hui, la situation de ces trains n'est pas satisfaisante : certains se rapprochent de grandes lignes, d'autres sont plutôt des TER. Une clarification est nécessaire, et nous l'avons d'ailleurs demandée dans le rapport Mobilité 21. Il faut également rappeler que Jean-Marc Ayrault, Premier ministre, s'était engagé à renouveler tous les trains Corail d'ici à 2025.

Pour autant, faut-il introduire ce soir, dans la précipitation, un schéma des TET, ou bien vaut-il mieux attendre la discussion de la réforme territoriale ? Monsieur le secrétaire d'État, pourrez-vous nous faire connaître, d'ici à la séance publique, la doctrine du Gouvernement ?

**M. Rémi Pauvros.** Depuis le début de notre discussion, nous tournons et retournons les idées de programmation, d'orientation, de planification... La question des TET est sensible, car de nombreux territoires ont aujourd'hui besoin d'être mieux desservis. Monsieur le secrétaire d'État, on ne peut pas aller en séance publique sans que le Gouvernement nous explique mieux ses projets, notamment en matière de réforme territoriale et de politique de la mobilité. Une clarification est nécessaire.

**M. Yann Capet.** À mon sens, il serait dommage d'improviser ce soir un schéma certes nécessaire, mais dont l'organisation pose problème : *quid* du rôle des instances de concertation sur lesquelles nous venons de voter ? *Quid* de l'articulation avec d'autres schémas européens, comme avec d'autres schémas locaux ou régionaux, dans une logique d'aménagement du territoire ?

Nous sommes tous convaincus de la nécessité d'obtenir des réponses sur ces points, mais ce n'est sans doute pas ce soir que nous les aurons.

**M. Antoine Herth.** Les propos de M. Philippe Duron sont frappés au coin du bon sens, mais il touche ici à un sujet extrêmement sensible : les régions craignent en effet de se voir encore affecter des charges supplémentaires, alors que le texte est muet sur les futures règles du jeu pour le financement du transport ferroviaire local. Le Gouvernement refuse l'établissement d'un schéma : est-ce à dire que l'État abandonne son rôle de planificateur ? Faut-il penser que vous comptez mettre bientôt en place une politique d'ouverture à la concurrence des grandes lignes ? Il faudra s'en préoccuper rapidement, notamment pour les grandes lignes où les marges d'amélioration sont importantes : la concurrence pourrait permettre une révision de ce qui s'est fait dans le passé, et par là des services nouveaux et une plus grande efficacité.

**M. le secrétaire d'État.** Nous pouvons, je crois, mettre à profit le temps qui nous reste d'ici au passage en séance publique pour retravailler ce point. Il est parfaitement exact qu'un schéma implique des moyens pour le mettre en œuvre. De plus, il est indispensable d'avoir une vision globale. Un schéma national qui n'intégrerait pas l'échelon régional n'aurait aucun sens : certaines lignes TET ont également des fonctions de desserte régionale. C'est pourquoi certaines régions ont lancé des expériences, et souhaitent imaginer un statut nouveau qui tienne compte de la diversité des usages. Un schéma qui ne prendrait en considération que les TET, indépendamment des TER, très développés grâce aux régions –

qui ont souvent pour fonction d'amener les voyageurs jusqu'aux TGV ou TET – serait donc incomplet.

Le Gouvernement ne fait ici preuve d'aucune mauvaise volonté. Depuis vingt-cinq ans, pas un centime n'a été donné pour renouveler les TET : les lignes, et le matériel roulant, ont été laissés à l'abandon. Je reçois suffisamment de lettres pour être bien informé de leur triste situation ! Le Premier ministre Jean-Marc Ayrault avait pris un engagement précis, avec une première tranche de 500 millions d'euros.

Quant au débat sur les modalités de financement des infrastructures de transport, il est passionnant et passionné ; et, dans cette Commission, tous les propos convergent – ce qui me convient. J'aimerais voir partout la même volonté, le même consensus.

**M. le président Jean-Paul Chanteguët.** Et la même mémoire. (*Sourires*)

**M. le secrétaire d'État.** Cela aiderait votre serviteur, et ferait effectivement plaisir à tous ceux qui se sont investis, qui par l'écriture de rapports, qui dans des missions d'information...

**M. François-Michel Lambert.** Au vu de tous ces éléments, dont je prends acte, je retire également l'amendement. Nous attendons vos propositions.

*L'amendement CD366 est retiré.*

**Article 2** (articles L. 2111-9 à L. 2111-11, L. 2111-15 et L. 2111-16, L. 2111-16-1 à L. 2111-16-4 (nouveaux), L. 2111-18, L. 211-24 à L. 2111-26 du code des transports) : *Objet, ressources et organisation de SNCF Réseau*

*L'amendement CD420 de M. André Chassaigne est retiré.*

*La Commission se saisit de l'amendement CD130 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** La disparition du sigle RFF enverrait un signal très négatif et serait vécue comme un désaveu par les personnels, qui craignent le retour d'une SNCF toute-puissante. L'un des trois EPIC pourrait s'appeler RFF : voilà une mesure qui ne coûte pas cher.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis.

**M. Martial Saddier.** J'appelle vraiment votre attention sur le malaise social qui naît de la disparition du sigle RFF. Il ne faut pas penser aux seuls salariés SNCF, mais à tous les salariés du secteur ferroviaire.

**M. le secrétaire d'État.** Lorsque j'ai pris mes fonctions, j'ai découvert une opposition, souvent même une opposition organisée, entre RFF et SNCF, et surtout entre leurs dirigeants. J'ai même vu des cadres cheminots signer des pétitions contre d'autres cheminots ! J'ai d'ailleurs eu aussi le sentiment que RFF n'avait pas l'ampleur que cet établissement méritait.

Cette animosité s'est heureusement dissipée aujourd'hui, car nous avons travaillé à établir des relations de confiance entre les équipes. J'ai assigné aux deux présidents la mission de travailler ensemble, avec des objectifs partagés. L'état d'esprit a donc profondément changé ; la séparation de la famille cheminote a été pénible pour tous, mauvaise pour tous : elle s'achève.

L'utilisation d'un même sigle pour les trois EPIC nourrira, nous l'espérons, un sentiment d'identification et d'appartenance.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle se saisit alors de l'amendement CD79 de M. Martial Saddier.*

**M. Antoine Herth.** Il est effectivement contreproductif que deux équipes travaillent en s'opposant l'une à l'autre alors qu'elles partagent les mêmes objectifs. De ce point de vue, ce texte constitue une avancée.

En revanche, il me paraît gênant de conserver la seule appellation SNCF ; il n'était pas impensable d'imaginer une structure qui continue de s'appeler RFF, et que rejoindraient les salariés de SNCF Infra. C'est un symbole : vous envoyez un message subliminal d'immobilisme, alors qu'au contraire, nous avons besoin de mouvement. Lorsque le nouveau président devra négocier le nouveau statut des cheminots, tous les conservatismes vont s'exprimer – et ils s'appuieront sur ce texte de loi ! Or ce statut servira de référence, par la suite, aux autres entreprises du secteur. Vous risquez donc d'entraver la création de valeur dans le secteur ferroviaire.

**M. le rapporteur.** C'est un débat qui n'est pas sans intérêt, et je comprends tout à fait que l'on puisse être attaché à RFF. Mais n'oublions pas non plus que RFF compte 1 500 salariés quand SNCF Infra en compte 50 000 ! Tous les groupes ferroviaires qui fonctionnent bien sont des groupes intégrés, en Suisse, en Allemagne, en Autriche... On peut tout à fait comparer *Deutsche Bahn AG* à l'EPIC de tête ; *Deutsche Bahn Netze* s'occupe des réseaux, etc. Vous nous exhortez en permanence à suivre le modèle allemand, et pour une fois que nous le faisons, vous nous le reprochez !

Vous craignez manifestement que les cheminots français ne soient tous des fumistes irrécupérablement sous-productifs.

**M. Antoine Herth.** Mais non !

**M. le rapporteur.** Tant mieux. N'ayez pas peur ! (*Sourires sur divers bancs*)

Les cheminots ont beaucoup souffert de la séparation des deux entités RFF et SNCF, des dysfonctionnements qu'elle a produits, et de l'abandon du réseau. Ils sont aujourd'hui tout à fait conscients que nous changeons d'époque. Rien ne serait plus faux que d'accréditer l'idée d'un immobilisme : depuis 1983, la SNCF a perdu 100 000 cheminots, soit un tiers de l'effectif, alors qu'elle transporte 400 millions de voyageurs supplémentaires par an.

Il ne faut pas non plus oublier que l'État a montré de grandes carences dans son management, c'est-à-dire dans les consignes qu'il donnait aux entreprises ferroviaires.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Elle adopte ensuite l'amendement rédactionnel CD374 de M. le rapporteur.*

*Puis elle se saisit de l'amendement CD237 de M. Rémi Pauvros.*

**M. Rémi Pauvros.** Pour mieux nous conformer aux règles européennes, nous proposons d'ajouter aux principes qui règlent la conduite de SNCF Réseau ceux de transparence financière, d'équité et d'absence de discrimination.

**M. le rapporteur.** Je suis favorable à ce que vous proposez, mais mon amendement CD501, qui viendra un peu plus loin, est plus complet.

*L'amendement CD237 est retiré.*

*La Commission examine alors l'amendement CD263 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à élargir la compétence de SNCF Réseau à l'accès aux infrastructures de service autres que les gares de voyageurs, là encore dans l'idée de mieux nous conformer à la directive 2012/34/UE.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Une grande partie de ces infrastructures appartiennent à SNCF Mobilités ; SNCF Réseau ne peut pas assurer l'accès à des infrastructures qui ne lui appartiennent pas. C'est à l'ARAF qu'il revient de contrôler l'accès aux infrastructures de service.

*L'amendement CD263 est retiré.*

*La Commission se saisit alors de l'amendement CD156 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Défendu.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. La question de la migration des gares est extraordinairement complexe, et le texte ne l'aborde pas. Je vous proposerai un peu plus tard d'adopter un amendement qui prévoit une clause de revoyure sur ce sujet, et demande un rapport au Gouvernement.

SNCF Réseau ne tient pas, aujourd'hui, à gérer les gares, car il pense n'en être pas capable, notamment ne pas avoir les moyens de financer les investissements nécessaires. Il y a d'ailleurs des gares de toutes sortes, des plus grandes qui deviennent de véritables aéroports à celles qui sont uniquement régionales et d'ailleurs presque entièrement financées par les régions... Certaines régions seraient d'ailleurs prêtes à les récupérer, à condition que l'on dégage des recettes nouvelles et que l'on revoie la question des redevances de gare. D'autres feront partie du patrimoine de SNCF Réseau. Quoi qu'il en soit, une étude d'impact extrêmement précise sera indispensable. Bref, il faudra sans doute une migration des gares, mais cela ne peut pas se faire aujourd'hui.

Certains souhaitent une migration aujourd'hui, mais leur solution était inacceptable : ils proposaient de transférer le patrimoine à SNCF Réseau, tout en chargeant Gares et connexions, qui fait partie de SNCF Mobilités, de continuer à les gérer. Ce serait un retour au système que nous sommes en train d'abolir, parce qu'il a fait la preuve de son inefficacité !

**M. Bertrand Pancher.** Je partage sans réserve l'avis du rapporteur. Le problème des gares devra bien sûr être posé un jour, peut-être lorsqu'une part plus importante du marché aura été concédé à des opérateurs privés et qu'il y aura eu des évolutions de statut, mais il serait impossible, en tout cas très compliqué, sur le plan technique, de le régler dès maintenant. Un délai de deux ans me paraît d'ailleurs court, au vu de l'expérience étrangère.

**M. Martial Saddier.** Joël Giraud, que l'on ne peut taxer d'être proche de l'opposition, a maintenu tout à l'heure un amendement parce qu'il avait le sentiment qu'il n'aurait pas de réponse à sa question sur le coût d'un certain nombre de biens immobiliers.

Autant je comprends qu'on ne puisse pas trouver une solution, ce soir, ici en commission, autant je ne comprendrais pas qu'on adopte un texte sur l'avenir du ferroviaire en France sans le début du commencement d'une réflexion sur les gares et qu'on renvoie à un rapport prévu deux ans après la promulgation de la loi – autant dire à la fin de la législature ! – surtout au moment où la future loi sur la transition énergétique, nous l'espérons, replacera les gares au cœur d'une alternative de transport, et où il faut relever le défi de la qualité de l'air et du réchauffement climatique. Beaucoup d'équipes municipales ou intercommunales nouvellement élues l'ont été sur la base de projets prévoyant de développer, au cœur de leur territoire, un pôle multimodal autour d'une gare. Aujourd'hui, ces projets sont bloqués faute de visibilité pour ce qui concerne les gares.

Renvoyer à une clause de revoyure dans deux ans, c'est bloquer le développement de pôles multimodaux et donc, des transports collectifs ; c'est entraver des projets d'aménagement du territoire ; c'est aussi se priver d'atouts dans la lutte contre le réchauffement climatique et pour l'amélioration de la qualité de l'air.

**M. le secrétaire d'État.** Il faudra traiter cette question des gares car le paysage ferroviaire est très évolutif. Elle est complexe, et mérite d'être posée. Mais cette réforme est déjà dense : veillons à ce qu'elle soit acceptable. Si nous ouvrons maintenant ce chantier supplémentaire, une suraccumulation de difficultés serait à craindre.

*La Commission rejette l'amendement CD156.*

*Elle adopte ensuite successivement l'amendement rédactionnel CD375 et l'amendement de précision CD376 du rapporteur.*

*Puis elle examine l'amendement CD184 de M. Lionel Tardy.*

**M. Lionel Tardy.** Comparant la liste des objectifs assignés à SNCF Réseau dans cet article et ceux auparavant assignés à RFF, je me suis aperçu que la sécurité avait disparu, alors qu'elle est un objectif crucial, chacun en conviendra. Cet amendement a donc pour objet de la réintégrer expressément dans la liste des missions de SNCF Réseau.

**M. le rapporteur.** Tout étant sécurité dans le chemin de fer, je ne peux qu'être favorable à cet amendement. Mais l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) s'occupe de sécurité, l'EPIC de tête aussi. SNCF Réseau s'en occupera aussi. Il n'y a certes jamais trop de sécurité ! Il faudra toutefois faire en sorte que chacun ait des attributions précises dans cette mission générale de sécurité.

**M. le secrétaire d'État.** Je partage l'avis du rapporteur.

*La Commission **adopte** l'amendement CD184.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD128 de M. Martial Saddier et CD501 du rapporteur.*

**M. Antoine Herth.** Il convient de rappeler que SNCF Réseau doit gérer de façon indépendante les fonctions essentielles qui relèvent de sa responsabilité. La formulation de l'amendement CD128 reprend les dispositions applicables à la direction de la circulation ferroviaire de la SNCF. Pour la sécurité même, le gestionnaire de réseau doit pouvoir travailler en toute indépendance par rapport à quelque opérateur ferroviaire que ce soit.

**M. le rapporteur.** Avis favorable. Je retire mon amendement et me rallie au CD128.

*L'amendement CD501 est **retiré**.*

*La Commission **adopte** l'amendement CD 128.*

*Elle en vient aux amendements identiques CD 132 de M. Martial Saddier et CD 207 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Même si cela peut sonner comme un vœu pieux, il paraît important de mentionner dans le texte des objectifs de réduction des coûts pour SNCF Réseau, d'autant que le pouvoir de contrôle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) va être renforcé en matière d'objectifs financiers. Les engagements de réduction des déficits pris par Guillaume Pepy et Jacques Rapoport, ainsi que par le ministre, sont ambitieux et exigeront des efforts importants. Il n'est donc pas inutile que cet objectif soit rappelé dans la loi.

**M. Martial Saddier.** L'objectif est bien de mutualiser et rationaliser afin de réaliser des économies. Autant donc que l'objectif figure dans la loi !

**M. le rapporteur.** Je ne suis pas très favorable à cette formulation, que je trouve brutale et tendancieuse. Certes, il faut s'efforcer de réduire les coûts, mais d'autres dispositions du texte traitent des moyens pour SNCF Réseau de gagner en productivité, et surtout, une clause prudentielle assez stricte est prévue concernant le financement des investissements, de façon à éviter toute dérive financière. Enfin, on pourra compter avec les contrats conclus avec chacun des trois EPIC.

Les coûts ne peuvent pas être réduits à n'importe quel prix. On arbitre toujours en effet avec la sécurité. Je préférerais donc qu'on parle de « maîtrise des coûts » plutôt que de « réduction des coûts ».

**M. François-Michel Lambert.** Je trouve cet amendement inutile. Le gestionnaire de l'infrastructure est de fait encouragé à réduire ses coûts. Que veut-on signifier en l'écrivant expressément dans la loi ? Toute la logique de la réforme est celle d'une reprise en mains du système ferroviaire pour qu'il retrouve sa performance. Remplacer le nom même de RFF par SNCF Réseau participe de cette logique. Arrêtons de rechercher sans cesse de nouveaux vocables ou de faire croire que les gens savent ce qu'est RFF, quand beaucoup d'élus, de tous bords, ne le savent même pas eux-mêmes et le confondent encore avec la SNCF.

**M. André Chassaigne.** Il faut veiller à ce que certains amendements déposés par des collègues adeptes du libéralisme ne constituent pas des mèches lentes avec un bâton de dynamite au bout. Plusieurs de ceux présentés aujourd'hui peuvent créer des difficultés quant à l'acceptation future du texte.

Tout comme il n'était pas, à mon sens, opportun d'accepter l'amendement CD128 qui fait allusion à la concurrence « libre et non faussée », de même, ces deux amendements risqueraient, s'ils étaient adoptés, de semer le trouble et de susciter la contestation au motif que le texte anticipe sur l'ouverture à la concurrence et évoque la maîtrise des coûts.

**M. Martial Saddier.** Depuis un an environ qu'on parle de la réforme ferroviaire, des élus de la majorité comme des responsables de la SNCF et de RFF justifient la réforme par les économies potentielles à en attendre – des milliards à terme, a-t-on même annoncé. Ce n'est pas nous qui l'avons dit ! Dès lors qu'il s'agit d'un objectif politique de bon sens, nous souhaitons seulement, sans malice aucune, le rappeler dans la loi.

**M. Bertrand Pancher.** Appelons un chat un chat. Le déficit est abyssal et le problème de productivité indéniable. En France, un conducteur en France travaille 22 à 23 heures par semaine contre 40 heures en Allemagne, comme nous avons pu le constater lors d'une récente visite outre-Rhin, où des conducteurs de trains de voyageurs nous ont expliqué qu'il était moins difficile de conduire un train qu'un camion et que le temps de formation avait pu être raccourci. On voit bien aussi dans notre pays que le personnel pourrait être davantage mutualisé.

Si on ne fixe pas des objectifs de réduction des coûts pour l'ensemble du système ferroviaire, il ne faudra pas déplorer que le fret ferroviaire régresse au profit du fret routier et qu'avec l'ouverture à la concurrence, on perde de plus en plus de parts de marché. Je n'ignore pas qu'il faut prendre du temps et peser les mots pour que les réformes soient acceptées. Mais il faut bien à un moment dire clairement les choses.

**M. Rémi Pauvros.** Si on continue, on ne va pas tarder à parler des 35 heures ! Restons-en à ces amendements. Leur caractère purement incantatoire, leur seul objectif étant de montrer qu'il y aurait ici de bons gestionnaires toujours soucieux de réduire les coûts – sans d'ailleurs préciser lesquels ni donner aucun chiffre ! – m'amène à partager totalement l'analyse de M. André Chassaigne.

*La Commission rejette les deux amendements CD132 et CD207.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD78 de M. Martial Saddier.*

**M. Antoine Herth.** Dans un objectif de qualité de service et de maîtrise des coûts, tel qu'il est assigné au gestionnaire de réseau, je ne peux imaginer que l'organisation de SNCF Réseau ne soit pas décentralisée. Tel est l'objet de cet amendement qu'il conviendrait d'ailleurs de rectifier en substituant les mots « SNCF Réseau » au mot « RFF. ». L'expérience montre que la qualité de la maintenance sur les réseaux tient largement à la rapidité d'exécution, à la proximité avec les cofinanceurs locaux que sont notamment les régions. Une partie des décisions relèvera certes toujours de l'échelon central mais une partie au moins de la responsabilité doit pouvoir être endossée par les responsables de terrain.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Le législateur n'a pas qualité pour élaborer l'organigramme d'aucune entreprise, ni publique ni privée. C'est aux managers d'apprécier la situation en fonction des circonstances et des priorités.

**M. Joël Giraud.** L'argumentation de notre collègue Antoine Herth est intéressante. Sans organisation décentralisée de SNCF Réseau avec des échelons territoriaux, le dialogue serait difficile. Mon amendement CD458, qui doit être examiné un peu plus avant, relève de la même logique que le CD78.

**M. le secrétaire d'État.** Il n'appartient pas au législateur d'organiser les échelons territoriaux des entreprises, au demeurant nécessaires, ni d'élaborer les organigrammes. Il n'a pas non plus à s'immiscer dans le dialogue, nécessaire, avec les autorités organisatrices au niveau territorial.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle examine, en discussion commune, les amendements CD131 de M. Martial Saddier, CD364 de M. François-Michel Lambert, CD502 du rapporteur, CD265 de M. Bertrand Pancher et CD82 de M. Martial Saddier.*

**M. Martial Saddier.** Nous poursuivons dans la série des amendements « cris d'alarme » pour les territoires qui souffrent. Il existe dans le pays des lignes de voyageurs faiblement fréquentées et des lignes de fret où le tonnage transporté est faible mais qui n'en sont pas moins essentielles, je pense notamment à certains franchissements en zone de montagne.

Mon amendement CD131 vise à apporter de la souplesse en autorisant SNCF Réseau, dans le respect bien sûr de la loi et en toute transparence, à sous-traiter certaines lignes, afin de répondre à la problématique spécifique de certains territoires où l'offre de transport voyageurs et fret disparaîtrait sinon. Cet amendement de bon sens recueillera, j'en suis convaincu, l'unanimité.

**M. François-Michel Lambert.** Le nôtre CD364 me semble plus conforme à l'esprit de l'objectif visé, à savoir la possibilité de confier certaines lignes d'intérêt local à un opérateur qui soit à la fois gestionnaire d'infrastructure et exploitant.

**M. le rapporteur.** Le mien est à la fois plus synthétique et plus large. Tout d'abord, il ne traite pas exclusivement du trafic marchandises. Ensuite, il élargit le champ en l'ouvrant aux infrastructures de services – cours de remisage, aiguillages anciens qui pourront par exemple être rénovés et remis en service... Cela restera bien sûr marginal mais si une région souhaite rouvrir une petite ligne et l'exploiter elle-même – je pense aux lignes auparavant exploitées dans ma région par les anciens Chemins de fer des Landes –, elle doit pouvoir le faire par convention avec SNCF Réseau. Mon amendement précise bien en revanche que SNCF Réseau conserve la maîtrise de l'attribution des sillons et de la fixation des redevances.

J'invite les auteurs des autres amendements à se rallier au mien, dont je ne pense pas qu'il trahisse les leurs.

J'ajoute que, contrairement aux autres, il ne renvoie pas à un décret pris après consultation de l'ARAF. Je ne crois pas opportun de saisir celle-ci de tout, par exemple d'un contrat bilatéral conclu entre une région et SNCF Réseau. S'il est normal qu'elle intervienne

en cas de litige, son intervention *a priori* sur l'ensemble des actes ferroviaires serait étouffante.

**M. Bertrand Pancher.** Je retire mon amendement CD265 et me rallie à celui du rapporteur.

**M. Antoine Herth.** L'amendement du rapporteur va dans le sens du nôtre. Mais est-il assez sûr sur le plan juridique d'écrire « *SNCF Réseau peut confier par contrat certaines de ses missions à toute personne (...)* » ? Ne faudrait-il pas préciser « *toute personne, y compris un opérateur* », dans la mesure où la règle est la séparation entre l'opérateur et le gestionnaire de réseau ?

**M. le rapporteur.** Mon amendement reprend la rédaction actuelle du code des transports. Le texte du Gouvernement indique, lui, « *à des personnes* ».

**M. André Chassaigne.** Dans beaucoup d'endroits, l'emprise des petites lignes n'est plus la propriété de RFF et ne le sera donc pas de SNCF Réseau, mais appartient aux collectivités. Je comprends bien le souci des auteurs de ces amendements qui souhaitent que certaines petites lignes soient maintenues mais une collectivité pourra-t-elle, comme le ferait SNCF Réseau, confier leur gestion à un acteur à la fois responsable du réseau et du service ?

**M. le rapporteur.** Votre question est de savoir si SNCF Réseau n'étant pas propriétaire de l'emprise, un contrat pourra tout de même être passé avec une autorité organisatrice des transports, une région par exemple. Je pense que oui car il y a quand même l'obligation d'une couverture de SNCF Réseau pour pouvoir circuler sur une ligne, même quand celle-ci ne lui appartient pas. SNCF Réseau est le responsable en dernier ressort des circulations sur le réseau – il s'agit normalement du réseau ferré national mais je ne pense pas que n'importe qui puisse, à son compte, faire circuler des trains sur une ligne. Tout d'abord, il faut un certificat de sécurité, un agrément. Par ailleurs, certaines obligations sont à respecter, y compris pour une collectivité, pour être à la fois gestionnaire d'infrastructure et opérateur ferroviaire. Je ne vois pas comment SNCF Réseau pourrait ne pas avoir son mot à dire. Nous allons approfondir le sujet et tenter d'obtenir une réponse précise d'ici à l'examen du texte en séance publique.

**M. François-Michel Lambert.** L'amendement que proposent les députés du groupe écologiste semble plus précis que celui du rapporteur car il ne se limite pas aux seules lignes à faible trafic mais prend également en considération les lignes à trafic nul. Il ne faudrait pas que ces dernières, en effet, ne puissent pas redémarrer sous prétexte qu'elles ne figurent pas dans le texte. En outre, nous prévoyons que SNCF Réseau confie à des personnes morales de droit privé ou de droit public tout ou partie des missions mentionnées aux 2° à 5° de l'article 2. La solidité juridique de notre amendement nous paraît donc plus assurée.

**M. Joël Giraud.** Je suis très favorable à ces amendements. J'aimerais toutefois que soit précisée la notion de « *petite ligne à faible trafic* » car je ne connais pour ma part que les classements de l'Union internationale des chemins de fer (UIC). S'agit-il d'une ligne UIC 7 à 9 ?

**M. le rapporteur.** C'est le cas. La rédaction de mon amendement reste ouverte afin que des précisions réglementaires puissent ensuite y être apportées, et cela d'autant que nous nous trouvons dans un champ expérimental.

**M. Joël Giraud.** Il s'agit d'un droit à l'expérimentation en somme ?

**M. le rapporteur.** En effet.

**M. le secrétaire d'État.** Notre but est de rendre attractives des petites lignes qui tombent en désuétude et de valoriser tous types de trafics, aussi bien touristique qu'économique. L'amendement du rapporteur doit être retenu, d'autant que d'autres réseaux, départementaux comme portuaires, ne sont pas exploités faute de clarification des compétences et de formalités permettant d'ouvrir le réseau à des opérateurs éventuellement de proximité – c'est important pour la relance du fret notamment.

**M. Martial Saddier.** Nous retirons notre amendement. Et si en plus, l'amendement du rapporteur pouvait devenir celui de la commission ...

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** C'est toujours le cas depuis la réforme constitutionnelle. Les amendements adoptés deviennent ceux de la commission et sont intégrés dans le projet en examen.

**M. François-Michel Lambert.** Notre amendement, je le répète, évoque les lignes à faible trafic ou à trafic nul. Or M. le ministre vient d'indiquer que, dans certaines zones portuaires, le trafic est nul alors qu'il pourrait être réactivé. L'amendement du rapporteur tel qu'il est rédigé le permettrait-il ?

**M. le secrétaire d'État.** La notion de « faible trafic » inclut celle de « trafic nul ». Il faut savoir en outre que nous perdons en compétitivité à la fois dans le secteur portuaire et dans le secteur ferroviaire. Les statuts des ports sont différents les uns des autres puisqu'ils sont soit d'État, soit décentralisés selon les modalités de gestion. Nous menons une réflexion pour inciter au désenclavement portuaire par le ferroviaire. D'autres dispositions pourront donc compléter l'amendement du rapporteur d'ici à l'examen du texte en séance publique.

*Les amendements CD131, CD364, CD265 et CD82 sont retirés.*

*L'amendement CD502 est adopté et devient celui de la commission.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette l'amendement CD82.*

*L'amendement CD458 de M. Joël Giraud est retiré.*

*L'amendement CD419 de M. André Chassaigne est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CD239 de M. Rémi Pavros.*

**M. Philippe Duron.** Cet amendement, parallèlement à l'amendement CD238 rectifié, vise à préciser ce qu'on entend par contrat de dix ans et de quelle manière il est transmis au Parlement, promu et évalué.

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

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

*En conséquence, les amendements CD81 de M. Martial Saddier, CD340 et CD339 de M. Joël Giraud tombent.*

*L'amendement CD482 de M. André Chassaing est retiré.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CD394 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la commission rejette successivement les amendements CD83 puis CD84 de M. Martial Saddier.*

*La commission adopte l'amendement rédactionnel CD377 du rapporteur.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, les amendements CD378 du rapporteur, CD338 rectifié de M. Joël Giraud, les deux amendements identiques CD266 de M. Bertrand Pancher et CD361 de M. François-Michel Lambert, enfin l'amendement CD469 de M. Joël Giraud.*

**M. le rapporteur.** L'amendement CD378 est de précision : le contrat doit comporter des dispositions relatives à la maîtrise de l'ensemble des dépenses de SNCF Réseau, et non pas seulement à la maîtrise des dépenses de développement.

**M. Joël Giraud.** L'amendement CD338 rectifié vise à ajouter dans le contrat entre SNCF Réseau et l'État la détermination des objectifs de productivité retenus.

**M. Martial Saddier.** À notre volonté, Bertrand Pancher et moi-même, de réaliser des économies, on a répondu qu'elles se feraient au détriment de la sécurité. Je constate avec satisfaction que le rapporteur, discrètement, proposera ces mêmes économies à la faveur d'un amendement qui sera examiné ultérieurement.

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement CD266 est défendu.

**M. François-Michel Lambert.** Le retour à l'équilibre financier du système ferroviaire est l'un des objectifs majeurs de la réforme. L'amendement CD361 prévoit donc d'apporter les correctifs éventuellement nécessaires au suivi annuel de cet objectif.

**M. Joël Giraud.** L'amendement CD338 visait à la fois à maîtriser les dépenses et à atteindre les objectifs de productivité retenus. Amendement de repli, le CD469 ne retient que ces derniers.

**M. le rapporteur.** La plupart des groupes présentent des amendements qui poursuivent tous le même objectif : rendre notre système ferroviaire plus efficace, plus productif. Je suis donc personnellement favorable à la formulation de l'amendement CD338 rectifié et retire mon amendement.

**M. le secrétaire d'État.** Les gains de productivité sont l'un des enjeux de cette réforme mais ce n'est pas son unique objectif. Le Gouvernement s'en remet à la sagesse de la commission. Je rappelle par ailleurs à M. Martial Saddier que son amendement CD128 a été adopté.

**M. André Chassaigne.** L'objectif de maîtrise des dépenses figure déjà dans le texte. Or j'appelle votre attention sur les risques encourus si nous y ajoutons la notion d'« *objectifs de productivité retenus* ». Il ne faudra pas s'étonner en effet, un jour, que certaines lignes considérées comme non rentables ou dont on estime la réfection comme trop coûteuse, ne soient pas remises en état. Le texte va déjà suffisamment loin – voire trop – en termes d'affichage, et il vous faudra bien admettre les conséquences pour les territoires, donc pour les usagers, des formulations que vous y aurez introduites.

**M. François-Michel Lambert.** À la suite des explications de M. André Chassaigne, je retire l'amendement CD361.

**M. Bertrand Pancher.** C'est le contraire qui se passe ailleurs, monsieur Chassaigne : dans tous les pays qui ont ouvert leur marché et obtenu une augmentation de la productivité du système ferroviaire, de petites lignes rouvrent et les gains de parts de marché augmentent par rapport au transport de marchandises par route. On ne peut donc nourrir de grandes ambitions environnementales et défendre des positions de nature à paralyser complètement le système ferroviaire au point de le condamner à terme.

**M. le rapporteur.** Nous ne fixons pas le niveau de productivité qui sera l'objet d'un contrat entre SNCF Réseau et l'État, contrat soumis au Parlement. Je veux bien qu'on explique qu'il ne faut pas progresser sur le plan économique, mais c'est l'utilisateur qui, *in fine*, en pâtira. Les gains de productivité permettront le financement des infrastructures, les investissements, la réorganisation de l'affectation des équipes. M. Rapoport nous a expliqué qu'il tablait sur des gains de productivité, justement, pour trouver les 1,5 milliard d'euros nécessaires. Moins le système sera efficace et plus les financiers le paralyseront. L'État et les collectivités doivent certes le financer, les particuliers prendre leur part, mais le système, j'y insiste, doit être efficace. Il a toujours été convenu que cette réforme avait vocation à améliorer les performances du système ferroviaire. La maîtrise des coûts n'est pas l'objectif ultime mais reste nécessaire.

*Les amendements CD378, CD266, CD361 et CD469 sont retirés.*

*La commission adopte l'amendement CD338 rectifié.*

*Elle examine ensuite l'amendement CD470 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Le coût complet de réseau ne doit pas obliger les redevances liées aux trains régionaux, qui financent déjà au coût complet leur utilisation de l'infrastructure, de financer le réseau ferré national au-delà de ce qui leur est directement imputable. Une telle situation, quelque peu particulière, survient si les redevances des trains régionaux couvrent le coût complet imputable aux activités voyageurs non conventionnées et fret. De plus, cet amendement est conforme à la directive européenne 2012/34.

**M. le rapporteur.** Cet amendement pose un problème en ce qu'il ne semble pas conforme à la directive. On relève en effet une erreur de transposition conceptuelle : il est ici question de segmentation de marché alors que la directive évoque une segmentation de tarification. Je vous suggère de retirer votre amendement.

*L'amendement est retiré.*

*La commission rejette successivement les amendements CD85 puis CD86 de M. Martial Saddier.*

*Elle examine ensuite, en discussion commune, l'amendement CD12 du rapporteur et les amendements identiques CD267 de M. Bertrand Pancher et CD133 rectifié de M. Martial Saddier.*

**M. le rapporteur.** Dans le contrat qui va être signé entre SNCF Réseau et l'État, une clause prévoit les mesures correctives que SNCF Réseau devrait adopter en cas de manquement à ses obligations. En revanche, l'État est réputé ne jamais manquer aux siennes. Il n'est pas prévu que les deux parties envisagent une renégociation si l'une ou l'autre devait être défaillante. Or pourquoi l'État serait-il un cocontractant dépourvu d'obligations ? Je ne suis pas sûr que cela soit de bonne gestion publique.

**M. Bertrand Pancher.** L'amendement CD267 vise à transposer le point 9 de l'annexe V de la directive 2012/34 de l'Union européenne, qui précise que le contrat conclu entre l'autorité compétente et le gestionnaire de l'infrastructure indique « *les mesures de réparation à prendre si l'une des parties manque à ses obligations contractuelles* ».

**M. Antoine Herth.** Je rejoins l'argumentation du rapporteur et me rallie donc à son amendement. J'ajouterai néanmoins que l'enjeu est bien la maîtrise de la dette de RFF et qu'aura demain, j'imagine, SNCF Réseau. Il n'est pas admissible en effet que l'État puisse manquer à ses responsabilités et pousse le futur gestionnaire de réseau à s'endetter davantage encore.

**M. le secrétaire d'État.** Le Gouvernement est défavorable à l'amendement CD12.

*Les amendements CD267 et CD133 rectifiés sont retirés.*

*L'amendement CD12 est adopté.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD474 rectifié de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** J'ai déposé une série d'amendements sur la notion de coût complet. Le premier d'entre eux ayant été retiré, peut-être convient-il de les retravailler. Le CD474 rectifié vise à ce que le coût complet soit calculé pour chacun des segments de marché tels qu'ils sont définis à l'article 32 de la directive 2012/34.

**M. le rapporteur.** La notion de coût complet est complexe. Il est défini de manière très variable au sein même de la profession. Le calculer pour chaque segment de marché rendrait les choses plus complexes encore. La directive 2012/34 fixe un principe général : la dette constituée pour financer une infrastructure doit être amortie sur dix ans. Cela signifie que l'on ne doit pas accepter des investissements d'un coût démesuré par rapport aux redevances d'utilisation du réseau que percevra SNCF Réseau.

Pour ma part, je suis très attaché à ce que le coût complet puisse être couvert, en tout ou en partie, par des subventions : la puissance publique doit pouvoir décider, pour des raisons d'aménagement du territoire, de développer une infrastructure qui n'est pas amortissable en dix ans. Mais, à ce moment-là, l'État ou les collectivités territoriales doivent

participer à son financement pour rendre l'endettement de SNCF Réseau supportable au regard de la règle posée par la directive.

Avec mon amendement suivant, je propose d'instaurer une règle en matière de financement des infrastructures, qui évitera à SNCF Réseau de connaître le sort de RFF : celle-ci a été le déversoir d'investissements non contrôlés décidés par l'État ; elle est devenue une société de cantonnement de la dette, ce qui a hypothéqué les équilibres fondamentaux du système ferroviaire. Mon idée est assez simple : comme dans tout système ferroviaire, nous pourrions prendre la décision politique de construire des lignes non rentables, mais nous devrions alors cesser d'imputer à SNCF Réseau la charge de la partie non recouvrable de l'investissement, c'est-à-dire celle qui ne peut pas être couverte par les redevances perçues au cours des dix années suivantes. Il appartiendrait donc à l'État ou aux collectivités territoriales de financer cette partie. Telle est la méthode qu'appliquent nos partenaires allemands pour les investissements de développement.

Nous ferions donc l'inverse de ce que nous avons fait avec les lignes à grande vitesse (LGV). Nous pourrions bien sûr décider de construire de nouvelles LGV, même non rentables, dans le cadre d'une politique publique, mais nous ne pourrions pas ignorer le caractère éventuellement somptuaire d'un tel investissement par rapport à d'autres, et nous décharger de la dette sur SNCF Réseau. La disposition que je propose est essentielle : il s'agit de mettre fin à la « *malgouvernance* » que nous connaissons depuis des années et qui a plombé notre système ferroviaire, bien plus que la sous-productivité. Certes, nous n'arrêterons pas la dérive des coûts passés : l'endettement de RFF s'élève aujourd'hui à 33 milliards d'euros et devrait atteindre 60 milliards en 2025, avec les quatre lignes LGV. Mais il faut absolument que les nouvelles règles bloquent ce système. Tout nouvel investissement doit être amorti par des redevances raisonnables perçues par SNCF Réseau. Ce qui ne peut pas l'être – et qui peut représenter, le cas échéant, la totalité de l'investissement – doit être financé par les collectivités publiques.

**M. Martial Saddier.** Votre démonstration est implacable, monsieur le rapporteur. Cependant, cela revient à faire porter le financement des dessertes ferroviaires sur les territoires eux-mêmes, et beaucoup d'entre eux ne disposeront pas des moyens nécessaires à cette fin. Certes, nous devons arrêter de nous défausser sur le gestionnaire d'infrastructure et de gonfler sa dette, comme les gouvernements successifs l'ont trop souvent fait dans le passé, quelle que soit leur couleur politique. Mais cet opérateur national disposait aussi d'une surface financière supérieure à celle d'un département ou d'une région, qui permettait d'organiser la solidarité entre les territoires. D'autre part, si le système allemand est bien celui que vous avez décrit, la puissance financière des *Länder* est sans commune mesure avec celles de nos régions actuelles. De même, en Italie, l'État reverse 80 % de sa richesse aux régions, qui ont donc les moyens de mettre en œuvre leur politique. Veillons à ce que les règles que nous instaurons ne se traduisent pas par une forme d'abandon de toute une partie du territoire national qui n'aura pas la capacité financière de maintenir ou de développer des infrastructures de transport – plusieurs amendements ont déjà appelé notre attention sur ce point.

Dans l'un de vos amendements suivants, monsieur le rapporteur, vous renvoyez à la fixation de critères par décret. À cet égard, outre la population permanente et le nombre de touristes, il conviendrait de prendre en compte les services non quantifiables que rendent certains territoires à la Nation : disponibilité en eau potable, biodiversité, présence de parcs nationaux.

**M. le secrétaire d'État.** Je vous suggère de retirer votre amendement, monsieur Giraud, afin que nous puissions en évaluer les conséquences. À défaut, je donnerai un avis défavorable.

**M. Bertrand Pancher.** Les propositions du rapporteur sont très intéressantes : il convient en effet de mettre fin à la fuite en avant. Nous pourrions également envisager une reprise de la dette de RFF par l'État. C'est, avec l'ouverture du marché à la concurrence et la modification du régime social, une des trois mesures qui a permis à l'Allemagne de sortir la *Deutsche Bahn* de la crise.

Je suis sensible au vif plaidoyer de Martial Saddier sur la nécessité de donner davantage de moyens aux régions défavorisées en termes d'infrastructures de transport. Mais où allons-nous trouver ces moyens, alors que la suppression de l'écotaxe poids lourd fait désormais l'objet d'une quasi-unanimité ? En Allemagne, cette taxe procure 4 milliards d'euros de recettes, qui permettent de financer les besoins de développement du réseau.

**M. Rémi Pauvros.** Demandez-vous, monsieur le ministre, un retrait de cet amendement *sine die* ou bien dans la perspective de la séance publique ?

**M. le secrétaire d'État.** Dans la perspective de la séance publique. Nous devons en évaluer les conséquences, de manière que je puisse vous présenter une position plus arrêtée. À ce stade, je m'en tiens à l'article 32 de la directive 2012/34, qui n'impose pas de calculer le coût complet pour chaque segment de marché.

**M. le rapporteur.** Il ne me paraît guère opportun de calculer le coût complet pour chaque segment de marché, compte tenu des arguments développés par M. Martial Saddier. Il semble préférable de nous en tenir à un calcul macroéconomique du coût complet et de sa couverture par SNCF Réseau. Les présidents de conseils régionaux ont suscité cet amendement *via* l'Association des régions de France, parce qu'ils veulent contribuer au financement des seuls TER, à l'exclusion des TET et des autres activités de la SNCF. Ce n'est pas très sain : il convient de garder un système intégré et un minimum de péréquation interne. D'autant que le trafic sur les TET, par exemple, alimente aussi celui sur les TER. Il existe, à Bruxelles, une idéologie de la séparation des activités et de la segmentation des marchés. Or elle conduit à créer des fractures entre les structures déficitaires et celles qui sont plus prospères. Avis défavorable.

**M. Antoine Herth.** Nous pouvons nous ranger à vos arguments sur le maintien de la solidarité et sur la nécessité d'une péréquation, monsieur le rapporteur, mais à une condition : que le calcul de coûts soit transparent. C'est là une autre revendication des régions.

**M. Joël Giraud.** Je souscris à la remarque de M. Antoine Herth. Compte tenu des arguments du rapporteur, je retire cet amendement, ainsi que le suivant.

*L'amendement est retiré.*

*L'amendement CD471 rectifié de M. Joël Giraud est également retiré.*

*La Commission examine l'amendement CD337 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Aux termes de cet amendement, SNCF Réseau conserverait les gains de productivité qu'elle réalise au-delà des objectifs fixés dans le contrat conclu avec l'État, tant que le coût complet du réseau ne serait pas couvert.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Il me semble préférable de nous en tenir à la formulation initiale du projet de loi.

**M. le secrétaire d'État.** Avis défavorable.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CD491 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je propose de fixer une règle prudentielle qui mette fin à la fuite en avant financière du gestionnaire d'infrastructure sous la pression, en particulier, de l'État. Elle distinguerait deux types d'investissement. Premièrement, les investissements de régénération, de maintenance et d'entretien du réseau ferré national devraient être recouverts au coût complet tel qu'il est défini dans le projet de loi, les subventions publiques assurant, le cas échéant, un taux de rentabilité interne suffisant à SNCF Réseau. Cela signifie que SNCF Réseau ne pourrait pas s'endetter au-delà de ce qu'elle peut recouvrer, sur dix ans, au moyen des redevances. Deuxièmement, les investissements de développement – c'est-à-dire la construction de nouvelles lignes – devraient être appréciés au regard d'un ratio rapportant l'endettement supplémentaire qu'ils nécessitent de la part de SNCF Réseau à la marge opérationnelle consolidée de l'ensemble des opérateurs.

Nous avons plombé notre système ferroviaire en prenant des décisions inconsidérées : l'État a surinvesti et RFF a financé ces équipements, d'une part, en s'endettant et, d'autre part, en augmentant les redevances, ce qui fait aujourd'hui chuter le trafic SNCF. La règle prudentielle doit nous permettre d'éviter ces deux écueils. RFF a répercuté une partie du problème sur la SNCF, en lui faisant payer 600 millions d'euros de redevances supplémentaires en cinq ans. En conséquence, depuis 2008, la clientèle des LGV s'effondre, alors même que celles-ci ne sont pas amorties. C'est un cercle vicieux : des LGV flambant neuves deviennent ainsi déficitaires ! Cette situation nuit au train par rapport aux autres modes de transport, notamment à la route.

La règle prudentielle que je propose n'empêchera pas l'État, s'il en décide ainsi, de construire de nouvelles lignes dans un objectif de service public, d'aménagement du territoire ou de desserte de régions enclavées. Mais il devra alors les financer davantage, voire en totalité. Il appartiendra désormais à l'État et aux régions d'assurer la péréquation. Le financement ne doit plus peser intégralement sur le secteur ferroviaire. Le système actuel a atteint ses limites, le surendettement de RFF ayant un effet paralysant.

**M. le secrétaire d'État.** Le rapporteur a bien mis en lumière l'emballement du système, qui a d'ailleurs d'autres effets pervers : afin de réduire le nombre de passages donnant lieu au paiement d'une redevance, l'exploitant ferroviaire jumelle les TGV, ce qui les oblige à s'arrêter un quart d'heure en gare. C'est une situation rocambolesque !

Le contrat conclu entre l'État et SNCF Réseau visera à un retour à l'équilibre en dix ans. S'agissant des investissements de développement, il me paraît important, comme le prévoit le projet de loi initial, que l'ARAF puisse porter une appréciation sur la soutenabilité

des efforts financiers demandés aux opérateurs, ainsi que sur la crédibilité des hypothèses tarifaires. Je vous invite à retirer votre amendement, monsieur le rapporteur, et propose que nous travaillions ensemble à une rédaction convergente d'ici à la séance publique.

**M. le rapporteur.** Je vous remercie de votre ouverture sur ce sujet essentiel, monsieur le ministre. Nous ne devons pas manquer cette occasion de conduire une vraie réforme en matière de financement. Les réserves viennent d'ailleurs davantage de Bercy que de votre ministère. Je propose d'adopter cet amendement dès maintenant, afin d'engager le débat en séance publique dans des conditions favorables.

**M. Martial Saddier.** À titre personnel, je suis plutôt enclin à soutenir l'amendement du rapporteur : il convient de mettre fin à cette fuite en avant sur la dette et sur les redevances, qui pénalise le fonctionnement, le développement et la compétitivité du ferroviaire, tant du transport de voyageurs que du fret. Cependant, j'ai deux sources d'inquiétude. D'une part, vous renvoyez la fixation de la règle prudentielle à un décret. D'autre part, l'application de cette règle conduira à solliciter de manière accrue les financements des collectivités territoriales aux côtés de l'État. Dans ces conditions, il est impératif de garantir la transparence des coûts, comme l'a demandé Antoine Herth, et de mettre en place une péréquation. À défaut, un pan entier de notre territoire risque de voir les transports publics disparaître.

**M. Laurent Furst.** Instaurer une règle prudentielle me paraît une excellente idée : les dépenses dérivent et nous ne serons bientôt plus en mesure de les maîtriser. Cependant, j'appelle votre attention, monsieur le rapporteur, sur la nécessité de verrouiller le dispositif. Premièrement, l'un des EPIC pourra toujours contourner la règle en recourant à un partenariat public-privé. Il faudrait prévoir ce cas de figure dans le texte. Deuxièmement, il conviendrait de préciser quels sont celui ou ceux des trois EPIC qui ont le droit d'emprunter.

**M. le rapporteur.** Les directives européennes imposent que le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant ferroviaire établissent des comptes totalement séparés. Il n'existe aucune ambiguïté sur ce point. Reste à savoir si une partie de la dette de RFF pourrait être consolidée au niveau de l'EPIC de tête, ce qui soulagerait l'EPIC opérationnel.

Le projet de loi contient déjà une règle prudentielle. Mais celle-ci présente, à mes yeux, un défaut : elle prévoit des garde-fous en ce qui concerne l'endettement de SNCF Réseau, mais ne dit rien sur les équilibres globaux du système ferroviaire. En particulier, elle n'empêcherait pas SNCF Réseau, si celle-ci était sous pression, d'augmenter les redevances de manière inconsidérée et de reporter ainsi la charge sur l'exploitant ferroviaire, c'est-à-dire *in fine* sur les usagers, qui arbitreront en faveur d'autres modes de transport. C'est précisément ce qui s'est passé pour les LGV, dont le modèle économique a explosé. Il convient donc d'adopter une approche globale. D'où la règle prudentielle que je vous sou mets, après avoir demandé pendant deux mois à Bercy de proposer une rédaction, sans rien obtenir. Soit nous forçons la main à Bercy en adoptant mon amendement, soit nous risquons de nous voir opposer une fin de non-recevoir en séance publique. Nous devrions alors nous contenter de la règle prudentielle prévue par le projet de loi, qui n'est certes pas mauvaise, mais demeure incomplète.

*La Commission adopte l'amendement.*

*En conséquence, les amendements CD500 du rapporteur, CD360 de M. François-Michel Lambert, CD472 de M. Joël Giraud et CD87 de M. Martial Saddier tombent.*

*L'amendement CD506 du rapporteur est retiré.*

*La Commission en vient à l'amendement CD505 rectifié du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement a pour objet de poser la règle selon laquelle les indicateurs à prendre en compte pour la fixation des rations doivent garantir un financement durable et équilibré du système de transport ferroviaire entre le gestionnaire d'infrastructure et l'exploitant. Dans l'opérationnel, on dit que la roue et le rail sont indissolublement liés, et il en va de même pour la dette et la redevance dans le champ du financement.

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

*La Commission adopte l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD373 du rapporteur.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD484 de M. François-Michel Lambert et CD336 de M. Joël Giraud.*

**M. François-Michel Lambert.** Cet amendement vise à s'assurer de la bonne réalisation du contrat de 10 ans passé entre l'État et SNCF Réseau.

**M. Joël Giraud.** Mon amendement s'avère proche de celui de M. François-Michel Lambert, mais il fait l'économie du débat sans vote au Parlement et rejoint donc celui adopté par la commission des finances. Il convient de s'assurer de la bonne réalisation du contrat conclu entre l'État et SNCF Réseau, notamment par la transmission des avis des autorités de régulation au Parlement.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** L'amendement CD159 de la commission des finances n'est pas défendu.

**M. le rapporteur.** C'est au Parlement de décider si un débat sans vote est organisé ; je préfère donc l'amendement de M. Joël Giraud à celui de M. François-Michel Lambert.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis.

**M. François-Michel Lambert.** Je retire mon amendement.

*L'amendement CD484 est retiré.*

*La Commission adopte l'amendement CD336.*

*L'amendement CD475 de M. Joël Giraud est retiré.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD268 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à renforcer le pouvoir de l'ARAF. Dans le projet de loi, la consultation de l'ARAF sur le contrat pluriannuel de performance conclu entre l'État et SNCF Réseau s'avère trop restreinte pour permettre une régulation *ex ante* efficace du gestionnaire d'infrastructure. Il est donc proposé de créer une procédure d'avis conforme de l'ARAF, notamment pour l'évolution de la tarification de l'infrastructure, comme c'est le cas en France dans le secteur des télécommunications ou encore au Royaume-Uni, où le régulateur ferroviaire, l'*Office of Rail Regulation* (ORR), fixe pour cinq ans la trajectoire de productivité et le niveau des tarifs d'accès du gestionnaire d'infrastructure *Network Rail*.

**M. le rapporteur.** J'émet un avis défavorable, car il faut cantonner le rôle de l'ARAF. Un contrat sera conclu entre l'État et les différents EPIC et il constituera la référence pour les contrôles et les avis de l'ARAF. Il convient de préserver la liberté contractuelle et ne pas faire de l'ARAF une partie au contrat.

**M. le secrétaire d'État.** L'ARAF doit alerter le Gouvernement, mais ne doit pas se substituer à lui. Mon avis est donc défavorable.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement de précision CD395 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CD88 de M. Martial Saddier.*

*La Commission examine, en discussion commune, les amendements CD335 rectifié de M. Joël Giraud et CD368 de M. François-Michel Lambert.*

**M. Joël Giraud.** Cet amendement propose que SNCF Réseau rende compte chaque année dans son rapport d'activité de la mise en œuvre du contrat qu'il aura passé avec l'État. Ce rapport sera soumis à l'avis de l'ARAF, ce document et cette appréciation étant adressés chaque année au Parlement. Cet amendement, identique à celui de la commission des finances, écarte là encore le débat sans vote que nous ne pouvons imposer.

**M. François-Michel Lambert.** Je retire mon amendement.

*L'amendement CD368 est retiré.*

**M. le rapporteur.** Avis favorable au CD335 rectifié.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis.

*La Commission adopte l'amendement CD335 rectifié.*

*Puis elle aborde l'amendement CD293 rectifié de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Il est proposé que SNCF Réseau adopte un plan d'entreprise.

**M. le rapporteur.** C'est le contrat décennal – révisé tous les trois ans, soumis au Parlement avant sa signature et évalué par la représentation nationale et l'ARAF chaque année – qui constitue le plan d'entreprise. J'émet donc un avis défavorable.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis.

*L'amendement est retiré.*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CD15 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CD89 de M. Martial Saddier.*

*La Commission **adopte** l'amendement de coordination CD386 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CD80 de M. Martial Saddier.*

*La Commission étudie l'amendement CD334 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Compte tenu de la contribution des autorités organisatrices de transports (AOT) régionales au système ferroviaire, il convient que les régions soient représentées dans le conseil d'administration de SNCF Réseau. Cet amendement est rédigé dans les mêmes termes que celui adopté par la commission des finances.

**M. le rapporteur.** J'aimerais que cet amendement soit retiré au profit du CD53 que j'ai rédigé et qui inclut le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), dont la place dans le système des transports national est très importante.

**M. Joël Giraud.** Je retire mon amendement au profit de celui du rapporteur.

**M. Martial Saddier.** Nous sommes très favorables à la représentation des régions et du STIF dans le conseil d'administration de SNCF Réseau.

*L'amendement est retiré.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD379 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** successivement les amendements CD90 et CD109 de M. Martial Saddier.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD53 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Je l'ai déjà présenté.

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

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

*Puis elle aborde l'amendement CD297 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Cet amendement vise à introduire une formation restreinte du conseil d'administration de SNCF Réseau, compétente pour les questions touchant à la gestion des fonctions essentielles. En effet, l'EPIC de tête, la SNCF, présidée par le dirigeant de SNCF Mobilités, ne doit pas interférer dans l'exercice des fonctions essentielles par SNCF Réseau.

Aussi, la convocation d'un conseil d'administration restreint – sans représentant de l'EPIC de tête – permettrait d'assurer le respect du deuxième paragraphe de l'article 7 de la directive 2012/34/UE, qui impose l'indépendance juridique, organisationnelle et décisionnelle de la conduite des fonctions essentielles par le gestionnaire d'infrastructure à l'égard des entreprises ferroviaires et de la *holding*. L'indépendance des fonctions essentielles constitue un point essentiel pour rendre le modèle de gouvernance français compatible avec le droit de l'Union européenne.

**M. le rapporteur.** Mon avis est défavorable, car la SNCF n'est pas une compagnie ferroviaire.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis.

*La Commission rejette l'amendement.*

*Puis elle adopte l'amendement rédactionnel CD380 du rapporteur.*

*La Commission en vient à l'amendement CD244 de M. Rémi Pavros.*

**M. Philippe Duron.** Cet amendement a pour objet de veiller à l'indépendance du gestionnaire de réseau en interdisant des participations croisées de membres du conseil d'administration de SNCF Réseau dans l'opérateur de transport ou dans d'autres compagnies ferroviaires. Il s'agit de garantir l'étanchéité entre les gestionnaires du réseau et les opérateurs.

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis.

**M. Martial Saddier.** Cet amendement va dans le sens de ce que nous demandons sur l'étanchéité des structures.

**M. le président Jean-Paul Chanteguet.** Vous auriez pu déposer le même !

**M. Martial Saddier.** Mais il n'aurait pas été adopté. *(Rires)*

*La Commission adopte l'amendement.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CD91, CD110, CD111, CD92 et CD93 de M. Martial Saddier.*

*La Commission **adopte** l'amendement rédactionnel CD381 du rapporteur.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CD94 de M. Martial Saddier.*

*La Commission est saisie de l'amendement CD272 de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Conformément aux recommandations formulées par l'Autorité de la Concurrence, l'interdiction de prise de responsabilités dans une entreprise ferroviaire, prévue par l'article L. 2111-16-1 du code des transports, devrait être étendue au-delà de la notion de dirigeant pour s'appliquer à tout le personnel sensible de SNCF Réseau gérant des fonctions fondamentales comme l'attribution et la tarification des sillons, ainsi que l'accès aux facilités essentielles.

**M. le rapporteur.** J'émet un avis défavorable, car l'on ne peut pas bloquer toutes les carrières, notamment celles des agents peu qualifiés. Les directives européennes ne font d'ailleurs référence qu'à « l'encadrement supérieur ».

*L'amendement est **retiré**.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CD112 de M. Martial Saddier.*

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD396 du rapporteur.*

*Elle en vient alors à l'amendement CD333 rectifié de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Cet amendement rédactionnel vise à respecter la nature d'adjectif de « ferroviaire » ; ainsi, au lieu d'évoquer la « déontologie du ferroviaire », je souhaiterais que la rédaction retienne l'expression de « déontologie du système de transport ferroviaire ».

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

**M. le secrétaire d'État.** Même avis.

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

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CD95 de M. Martial Saddier et **adopte** successivement les amendements rédactionnels CD382, CD383 et CD384 du rapporteur.*

*Puis elle étudie l'amendement CD332 rectifié de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Cet amendement reprend le CD333 rectifié pour l'alinéa 49.

**M. le rapporteur.** Avis favorable.

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

*Puis elle **adopte** l'amendement rédactionnel CD385 du rapporteur.*

*La Commission aborde l'amendement CD331 de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Cet amendement a pour objet de corriger une ambiguïté dans la rédaction de l'alinéa 51. En effet, l'état actuel du texte pourrait conduire à une interprétation erronée consistant à penser que SNCF Réseau a uniquement la possibilité de prendre des mesures d'organisation interne pour prévenir les risques de pratiques discriminatoires entre les entreprises ferroviaires et pour assurer le respect des obligations découlant des règles d'impartialité. Sachant qu'en droit, le présent de l'indicatif vaut impératif, la modification proposée par cet amendement supprime l'incertitude et donne clairement à SNCF Réseau l'obligation de prendre l'ensemble des mesures organisationnelles visant à prévenir les risques de pratiques discriminatoires.

**M. le rapporteur.** Je ne suis pas favorable à l'extension indéfinie du rôle de l'ARAF. Il est excessif de permettre à l'ARAF d'élaborer l'organigramme de SNCF Réseau, alors que le législateur refuse de le faire !

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

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

**M. Laurent Furst.** Qu'entend-on par l'idée de pratiques discriminatoires entre entreprises ferroviaires ? N'oublions pas que derrière des mots peuvent se cacher des décisions ayant un impact économique important.

**M. le rapporteur.** SNCF Réseau prend des mesures d'organisation interne pour prévenir les risques de pratiques discriminatoires entre entreprises ferroviaires et pour assurer le respect des obligations découlant des règles d'impartialité énoncées dans la présente section. Ces mesures peuvent revêtir la forme d'un cloisonnement de certains personnels par rapport à d'autres, d'un confinement du service d'attribution des sillons ou d'une mise en œuvre d'une procédure pour les redevances. L'amendement souhaite que l'ARAF rende un avis sur ces mesures, ce qui me semble tatillon. L'ARAF a pour missions de garantir l'équité et l'égalité de l'accès au réseau, de contrôler les tarifs, de traiter les litiges liés au réseau et aux tarifs. Elles sont suffisantes, et il ne faut pas céder au lobbying intensif de l'Autorité.

**M. Joël Giraud.** Le texte actuel affirme que « l'ARAF rend un avis sur les mesures d'organisation interne prises par SNCF Réseau » et je propose que « SNCF Réseau prenne des mesures d'organisation interne » en conservant l'avis de l'ARAF.

**M. le rapporteur.** Je ne juge pas cet amendement particulièrement opportun, mais je me rallie à son adoption.

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

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CD96 de M. Martial Saddier.*

Puis elle **adopte** successivement les amendements de coordination CD59 et rédactionnel CD51 du rapporteur.

Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission **rejette** l'amendement CD113 de M. Martial Saddier.

*La Commission est saisie de l'amendement CD330 rectifié de M. Joël Giraud.*

**M. Joël Giraud.** Cet amendement propose d'insérer dans l'article L. 2111-25 du code des transports la nécessité de la réduction des coûts de fourniture de l'infrastructure, ainsi que le niveau des redevances d'accès au réseau, sans rien céder aux exigences de sécurité ou au niveau de qualité de l'infrastructure. L'ensemble de ces objectifs sont d'ailleurs inscrits dans les articles 30§1 et 30§3 de la directive 2012/34/UE dont cet amendement vise à assurer une transposition complète.

**M. le rapporteur.** Avis défavorable. Je préfère l'objectif de « maîtrise des coûts » à celui de « réduction des coûts » pour le réseau.

**M. le secrétaire d'État.** J'émet un avis défavorable, car le contrat entre l'État et SNCF Réseau vise déjà le contrôle et la maîtrise des coûts.

*L'amendement est retiré.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette l'amendement CD97 de M. Martial Saddier.*

*Les amendements CD341 deuxième rectification et CD329 de M. Joël Giraud sont retirés.*

*La Commission examine les amendements identiques CD295 rectifié de M. Bertrand Pancher et CD134 de M. Martial Saddier.*

**M. Bertrand Pancher.** La France a été condamnée pour manquement dans l'arrêt *Commission c./France* de la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) du 18 avril 2013 pour ne pas avoir mis en place un système d'amélioration des performances.

Le déploiement du système d'amélioration des performances s'avère urgent car il est seul à même d'améliorer les performances du réseau ferroviaire. Un avis conforme de l'ARAF sur les principes de ce système est essentiel pour lui assurer une fiabilité juridique et une efficacité opérationnelle.

**M. Antoine Herth.** Je souscris aux arguments de M. Bertrand Pancher.

**M. le rapporteur.** Cette proposition ne relève pas du domaine de la loi, mais du contrat avec l'État ou de la gestion interne contrôlée par l'ARAF. Mon avis est donc défavorable.

**M. le secrétaire d'État.** J'émet un avis défavorable pour les mêmes raisons que celles exposées par M. le rapporteur. Par ailleurs, RFF a déjà mis en place un système d'amélioration de performance, opérationnel depuis cette année.

**M. Martial Saddier.** Monsieur le rapporteur, quelle est votre position sur l'avis de l'ARAF au sujet du contrat de performance ?

**M. le rapporteur.** La Commission a déjà repoussé un amendement qui instituait la procédure de l'avis conforme. Il ne faut pas bloquer le système ; l'ARAF est une jeune structure qu'il ne convient pas d'étendre hors de proportion ; elle va acquérir de nouvelles responsabilités et elle ne dispose pas des moyens d'exercer toutes les missions qu'elle souhaiterait se voir reconnaître.

**M. le secrétaire d'État.** Les organisations les plus discrètes s'avèrent souvent les plus efficaces. Nous invitons donc l'ARAF à plus de discrétion pour plus d'efficacité.

*La Commission rejette les amendements.*

*Suivant l'avis défavorable du rapporteur, la Commission rejette successivement les amendements CD98, CD114, CD115 et CD116 de M. Martial Saddier.*

*La Commission adopte l'amendement de correction CD56 du rapporteur.*

*Puis elle adopte l'article 2 ainsi modifié.*

#### **Article additionnel après l'article 2. Article 2 bis**

*La Commission étudie l'amendement CD58 du rapporteur.*

**M. le rapporteur.** Cet amendement vise à permettre à l'ARAF de contrôler l'application des décrets sur le cabotage ferroviaire ; celui-ci est autorisé pour des lignes internationales, et il convient de vérifier que cette pratique ne se transforme pas en pillage du marché intérieur. Le cabotage n'est donc permis que pour une partie de la clientèle, et l'ARAF aurait ainsi pour mission de traiter les litiges touchant à la vérification de la nature internationale de la clientèle

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

*La Commission adopte l'amendement.*

#### **Après l'article 2**

*La commission en vient à l'amendement CD279 rectifié de M. Bertrand Pancher.*

**M. Bertrand Pancher.** Amendement défendu.

**M. le rapporteur.** J'émet un avis défavorable à cet amendement qui concerne les régions, mais qui n'a pas été réclamé par l'Association des régions de France (ARF).

**M. le secrétaire d'État.** Mon avis est défavorable, mais cet amendement mérite un débat en séance publique.

*La Commission rejette l'amendement.*



### **Membres présents ou excusés**

#### **Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire**

Réunion du mardi 27 mai 2014 à 21 h 30

*Présents.* - M. Yann Capet, M. Jean-Yves Caullet, M. Jean-Paul Chanteguet, M. André Chassaingne, M. Philippe Duron, Mme Sophie Errante, M. Jean-Marc Fournel, M. Laurent Furst, Mme Valérie Lacroute, M. François-Michel Lambert, M. Bertrand Pancher, M. Rémi Pauvros, M. Martial Saddier, M. Gilbert Sauvan, M. Gilles Savary, Mme Suzanne Tallard

*Excusés.* - M. Julien Aubert, M. Denis Baupin, Mme Chantal Berthelot, M. Vincent Burroni, M. Guillaume Chevrollier, Mme Françoise Dubois, M. Olivier Falorni, 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, M. Antoine Herth, M. Lionel Tardy