

N° 87

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2019-2020

---

---

Enregistré à la Présidence du Sénat le 23 octobre 2019

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable (1) sur les enjeux de la mise en application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire,*

Par MM. Hervé MAUREY et Didier MANDELLI,

Sénateurs

---

(1) Cette commission est composée de : M. Hervé Maurey, *président* ; M. Claude Bérít-Débat, Mme Pascale Bories, MM. Patrick Chaize, Ronan Dantec, Alain Fouché, Guillaume Gontard, Didier Mandelli, Frédéric Marchand, Mme Nelly Tocqueville, M. Michel Vaspert, *vice-présidents* ; Mmes Nicole Bonnefoy, Marta de Cidrac, MM. Jean-François Longeot, Cyril Pellevat, *secrétaires* ; Mme Éliane Assassi, MM. Jérôme Bignon, Joël Bigot, Jean-Marc Boyer, Mme Françoise Cartron, MM. Guillaume Chevrollier, Jean-Pierre Corbisez, Michel Dagbert, Michel Dennemont, Mme Martine Filleul, MM. Hervé Gillé, Jordi Ginesta, Éric Gold, Mme Christine Herzog, MM. Jean-Michel Houllegatte, Benoît Huré, Olivier Jacquin, Mme Christine Lanfranchi Dorgal, MM. Olivier Léonhardt, Jean-Claude Luche, Pascal Martin, Pierre Médevielle, Louis-Jean de Nicolay, Jean-Jacques Panunzi, Philippe Pemezec, Mme Évelyne Perrot, M. Rémy Pointereau, Mme Angèle Prévile, MM. Jean-Paul Prince, Christophe Priou, Mmes Françoise Ramond, Esther Sittler, Nadia Sollogoub, Michèle Vullien.



## SOMMAIRE

|   | <u>Pages</u> |
|---|--------------|
| <b>LES CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE SUR LES ENJEUX DE LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI POUR UN NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE .....</b> | <b>5</b>     |
| <b>I. UNE INDISPENSABLE VIGILANCE QUANT À L'APPLICATION DU NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE .....</b>                                      | <b>6</b>     |
| <b>II. GARANTIR LES CONDITIONS D'UNE OUVERTURE RÉUSSIE À LA CONCURRENCE .....</b>   | <b>8</b>     |
| A. L'INDÉPENDANCE DU GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURE EN DANGER .....  | 9            |
| B. LEVER LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE SUSCEPTIBLES DE DÉCOURAGER LES NOUVEAUX ENTRANTS .....  | 11           |
| C. VEILLER À LA JUSTE FIXATION DES REDEVANCES D'UTILISATION DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL .....  | 13           |
| <b>III. PRÉSERVER LES DESSERTES INDISPENSABLES AU MAILLAGE DU TERRITOIRE .....</b>  | <b>14</b>    |
| A. UN INDISPENSABLE LEVIER D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE .....  | 14           |
| B. DOTER LES LIGNES UTILES À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE D'UNE TARIFICATION ADAPTÉE .....   | 18           |
| <b>IV. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE SERVICE .....</b>  | <b>18</b>    |
| <b>CONCLUSION .....</b>   | <b>21</b>    |
| <b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>   | <b>23</b>    |



---

## LES CONCLUSIONS DE LA TABLE RONDE SUR LES ENJEUX DE LA MISE EN APPLICATION DE LA LOI POUR UN NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE

**Un peu plus d'un an après sa promulgation, où en est la mise en œuvre de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 28 juin 2018 ?**

Au cours de la table ronde organisée sur ce thème mercredi 10 juillet 2019 par la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, plusieurs intervenants ont manifesté leurs **inquiétudes concernant l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs**. Certains acteurs (notamment les nouveaux entrants) ont identifié des **barrières à l'entrée**, s'agissant en particulier de la transmission de données. Une autre  **Crainte** s'est exprimée concernant **l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure**. Plusieurs intervenants ont en effet estimé que la nouvelle gouvernance du groupe SNCF – telle que prévue par l'ordonnance de juin 2019 – méconnaissait l'esprit de la réforme, remettant en cause l'indépendance de SNCF Réseau, condition pourtant indispensable à l'ouverture du secteur à la concurrence.

En outre, les intervenants ont insisté sur l'importance de **maintenir les dessertes utiles à l'aménagement du territoire**<sup>1</sup>. Le Sénat avait en effet introduit plusieurs dispositions lors de l'examen du projet de loi visant à préserver ces dessertes.

Enfin, d'autres interventions ont permis d'évoquer la **nécessaire amélioration de la qualité de service** du transport ferroviaire ainsi que le besoin de renforcer la **sécurité du réseau**.

Cette table ronde a permis de faire un **point d'étape** – à la suite du bilan d'application des lois du Sénat au 31 mars 2019<sup>2</sup> – du **respect de l'intention du législateur par les mesures d'application** et de **leurs conséquences concrètes pour les usagers, les salariés, les régions et les entreprises ferroviaires**.

---

<sup>1</sup> Communiqué de presse, « Le Sénat met la réforme sur de bons rails », juin 2018.

<sup>2</sup> Rapport d'information n° 542 de Mme Valérie LÉTARD, présidente de la délégation du Bureau chargée du travail parlementaire, de la législation en commission, des votes et du contrôle n° 542 (2018-2019) - 4 juin 2019, p. 288.

## I. UNE INDISPENSABLE VIGILANCE QUANT À L'APPLICATION DU NOUVEAU PACTE FERROVIAIRE

Avec près de 28 200 kilomètres de lignes ferroviaires exploitées en 2018 et plus de 2 800 haltes et gares ferroviaires desservies<sup>1</sup>, la France dispose du **deuxième plus grand réseau ferroviaire en Europe**, derrière l'Allemagne. Le réseau ferré national (RFN) comporte 2 640 kilomètres de lignes à grande vitesse, ce qui en fait le **deuxième réseau de lignes à grande vitesse d'Europe** derrière l'Espagne.

81 % de la circulation sur le réseau est affectée au **transport de voyageurs**. En 2018, **1,35 milliard de passagers ont ainsi été transportés** sur le réseau ferré national, avec un taux d'occupation moyen de 45 %.

Ce réseau constitue un **véritable atout pour la mobilité dans l'ensemble des territoires et une réponse au défi environnemental actuel**. Alors que le secteur des transports est responsable de 30 % des émissions de gaz à effet de serre (GES), le ferroviaire ne représentait en effet en 2017 que 1,8 % de la consommation d'énergie liée aux transports (contre 94,7 % pour le transport routier)<sup>2</sup>.

**Depuis 2014, le transport ferroviaire français a connu de nombreuses transformations**. Dans un premier temps, la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire<sup>3</sup> a conduit à la mise en place d'un groupe public ferroviaire composé d'un établissement public à caractère industriel et commercial (Epic) dit « de tête » et de deux Epic dits « filles » : SNCF Réseau, le gestionnaire d'infrastructure et SNCF Mobilités, en charge de l'exploitation des services de transport et de la gestion des gares.

La **loi du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire**<sup>4</sup> s'est inscrite dans le cadre d'une refonte plus globale des politiques de mobilité conduisant à faire du ferroviaire « *la colonne vertébrale de l'offre de transports* »<sup>5</sup>. Elle visait notamment quatre objectifs :

- « *faire évoluer la SNCF vers une organisation plus efficace et plus unifiée tout en maintenant le caractère public du groupe* ;
- *mettre en place un nouveau cadre pour l'emploi des salariés du ferroviaire* ;

---

<sup>1</sup> Arafer, *Le marché français du transport de voyageurs 2018*.

<sup>2</sup> Commissariat général au développement durable, *Chiffres clés du transport édition 2019*.

<sup>3</sup> Loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire.

<sup>4</sup> Loi n° 2018-515 du 27 juin 2018 pour un nouveau pacte ferroviaire.

<sup>5</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

- améliorer la performance de la SNCF, notamment à travers un nouveau projet stratégique d'entreprise ;
- réussir l'ouverture des services domestiques de transport ferroviaire de voyageurs à la concurrence »<sup>1</sup>.

Si le projet de loi ne comportait à l'origine presque que des **habilitations à légiférer par ordonnance**, de nombreuses modifications adoptées par le Sénat ont permis de **l'enrichir et d'en préciser le contenu**. La commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat avait notamment veillé à **préserver les dessertes TGV utiles à l'aménagement du territoire, à renforcer les garanties offertes aux salariés transférés et à poser les conditions d'une ouverture réussie à la concurrence**.

À ce titre, Gérard Cornu, rapporteur du projet de loi, avait toutefois précisé qu'eu égard au nombre et à l'importance des sujets restant renvoyés à des ordonnances, « l'examen des mesures de ratification des ordonnances prises sur le fondement des habilitations [...] devra s'accompagner d'un débat de fond sur les choix retenus, afin d'examiner leur adéquation aux objectifs de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire national de voyageurs et, si nécessaire, de les modifier »<sup>2</sup>.

La loi ainsi votée prévoyait la publication de décrets, d'ordonnances et la remise de rapports. Au moment du bilan réalisé au 31 mars 2019 à l'occasion du bilan annuel de l'application des lois du Sénat, 63 % des décrets prévus avaient été publiés, ainsi que 2 ordonnances. Depuis lors, de nouvelles mesures d'application ont été adoptées, notamment l'ordonnance relative à la gouvernance du groupe SNCF<sup>3</sup>.

**De ces mesures d'application dépend en grande partie la réussite de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.** C'est à ce titre que la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable a organisé le mercredi 10 juillet 2019 une table ronde relative aux enjeux de la mise en œuvre de la loi, en présence des principaux représentants des acteurs concernés :

- M. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM) ;
- M. Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) ;

---

<sup>1</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2018-1135 du 12 décembre 2018 portant diverses dispositions relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire et à l'ouverture à la concurrence des services de transport ferroviaire de voyageurs.

<sup>2</sup> Rapport n° 494 (2017-2018) de M. Gérard Cornu, fait au nom de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, déposé le 23 mai 2018.

<sup>3</sup> Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

- M. Frédéric Saint-Geours, président du conseil de surveillance SNCF ;
- M. Claude Steinmetz, président de l'Association française du rail (AFRA) ;
- M. Philippe Tabarot, vice-président de la commission transports et mobilité de Régions de France et vice-président délégué aux transports, à l'intermodalité et aux déplacements de la région Sud.

## II. GARANTIR LES CONDITIONS D'UNE OUVERTURE RÉUSSIE À LA CONCURRENCE

### **L'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire prévue par la loi pour un nouveau pacte ferroviaire**

La loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018 prévoit l'ouverture à la concurrence progressive des services de transport de voyageurs, en application de la directive 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016. Cette directive, pilier du quatrième paquet ferroviaire, élargit le **droit d'accès au réseau à tous types de transport de voyageurs y compris nationaux.**

S'agissant des **services non conventionnés** (dits « *commerciaux* ») de voyageurs nationaux, l'article 8 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit leur ouverture à la concurrence à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2019 en vue d'une exploitation à partir de décembre 2020 ;

Conformément aux articles 14, 18 et 19 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, les **services conventionnés**<sup>1</sup> font l'objet d'une **ouverture progressive à la concurrence**, avec des **possibilités de dérogations**. À partir du 3 décembre 2019 et jusqu'au 24 décembre 2023, l'État et les régions pourront attribuer des contrats de service public de transport ferroviaire de personnes après publicité et mise en concurrence. Après 2023, la loi pose le **principe de l'attribution des contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs par voie de mise en concurrence.**

D'ores et déjà, et comme l'a précisé Philippe Tabarot, vice-président de la commission transports de Régions de France et vice-président délégué aux transports, à l'intermodalité et aux déplacements de la région Sud, **plusieurs régions se sont engagées dans une ouverture de leurs lignes à la concurrence.**

<sup>1</sup> Les services conventionnés sont répartis en trois grandes catégories :

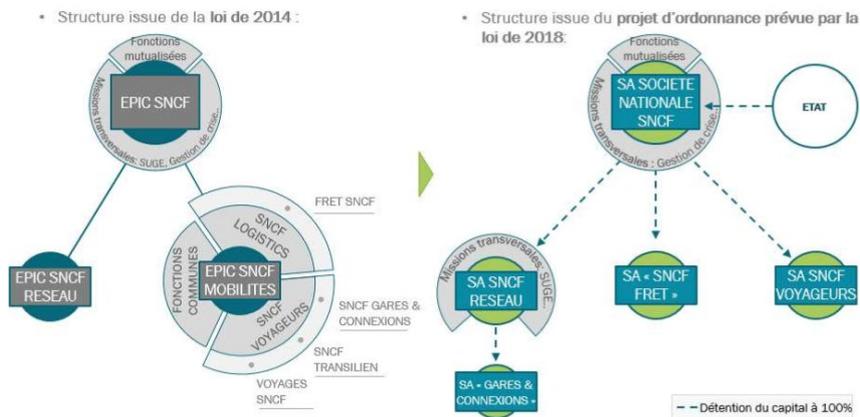
- les services régionaux **TER**, faisant l'objet de conventions de service public entre les régions et SNCF Mobilités ;
- les services **Transilien**, faisant l'objet d'une convention entre Ile-de-France Mobilités et SNCF Mobilités ;
- les services de **trains d'équilibre du territoire (TET)**, dits **Intercités**, faisant l'objet d'une convention conclue entre l'État et SNCF Mobilités.

La réussite effective de l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire **dépend en grande partie de la faculté à garantir aux nouveaux entrants un accès à l'infrastructure dans des conditions équitables, non discriminatoires et transparentes.**

Les intervenants de la table ronde ont évoqué à plusieurs reprises des **incertitudes** quant à la **mise en œuvre de ces conditions**. Les principaux **points de blocage** mentionnés concernaient **l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure** - SNCF Réseau - d'une part et **l'existence de barrières à l'entrée pour les nouveaux entrants** d'autre part.

### A. L'INDÉPENDANCE DU GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURE EN DANGER

L'ordonnance du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF<sup>1</sup>, prise sur le fondement des articles 5 et 34 de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, précise les dispositions de la loi en ce qui concerne le **fonctionnement et la création du groupe public**<sup>2</sup>. Elle fixe notamment les nouveaux contours du groupe public unifié et de ses filiales, selon le schéma ci-dessous :



Source : Arafer, Avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF.

D'après l'Arafer, dans son avis sur le projet d'ordonnance, « l'inscription de **mesures concrètes de sauvegarde de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure** dans les textes régissant son fonctionnement et sa gouvernance traduisant l'affirmation des principes généraux d'**impartialité** et d'**indépendance** apparaît donc **indispensable pour garantir l'effectivité de ces principes ainsi que celui d'égalité d'accès des entreprises ferroviaires à l'entreprise** ».

<sup>1</sup> Ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

<sup>2</sup> Rapport au Président de la République relatif à l'ordonnance n° 2019-552 du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF.

Or, plusieurs intervenants de la table ronde ont fait part de leurs **inquiétudes quant à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure**, telle que prévue par l'ordonnance du 3 juin 2019.

D'après Claude Steinmetz, président de l'Association française du rail (AFRA), cette indépendance serait « *menacée* », notamment en raison de la **composition du conseil d'administration de SNCF Réseau**.

Pour Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer) : « *le fait que les trois administrateurs de la holding de tête puissent constituer une **minorité de blocage** [au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau] sur des décisions [...] pose une question d'indépendance* ». L'Arafer avait d'ailleurs considéré dans son avis sur le projet d'ordonnance que cette disposition était « *de nature à attribuer à la société holding un pouvoir exorbitant sur les décisions stratégiques du gestionnaire d'infrastructure* »<sup>1</sup>.

À ce titre, Hervé Maurey, président de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, avait estimé<sup>2</sup> que le projet d'ordonnance n'était manifestement pas en mesure d'assurer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure alors même que la loi visait à envoyer un signal fort aux nouveaux entrants dans le secteur du transport ferroviaire de voyageurs.

Pour Frédéric Saint-Geours, président du Conseil de surveillance de la SNCF, le système institué par l'ordonnance permet toutefois de garantir « *l'indépendance pour ce qui concerne les **fonctions essentielles** et l'intégration pour ce qui concerne le reste des grandes orientations nécessaires à la vie d'un groupe unifié* ».

Au total, Bernard Roman a précisé que les inquiétudes liées à l'indépendance de SNCF Réseau correspondent à une « *difficulté inhérente* » au **système verticalement intégré qui a été choisi**.

---

<sup>1</sup> Arafer, Avis n° 2019-028 du 9 mai 2019 relatif au projet d'ordonnance portant diverses dispositions relatives à la nouvelle SNCF.

<sup>2</sup> Ordonnance sur la gouvernance de la SNCF : le Gouvernement doit revoir sa copie, 28 mai 2019.

## **B. LEVER LES BARRIÈRES À L'ENTRÉE SUSCEPTIBLES DE DÉCOURAGER LES NOUVEAUX ENTRANTS**

Au risque d'indépendance du gestionnaire d'infrastructure s'ajoute, d'après plusieurs intervenants, l'existence de **barrières à l'entrée du marché**. Ces barrières peuvent être de nature **technologique** ou **non technologique**<sup>1</sup>.

Pour Claude Steinmetz, il existe d'abord une « *iniquité concurrentielle dans le calcul de la masse salariale* » entre les entreprises ferroviaires nouvelles entrants et l'opérateur historique.

En outre, Bernard Roman a souligné les **difficultés** pour les nouveaux entrants à **accéder aux matériels nécessaires au système de communication et de sécurité des trains sur les lignes commerciales**. À titre d'exemple, certains équipements (les TVM<sup>2</sup> notamment) sont aujourd'hui fabriqués par SNCF Mobilités.

À ces difficultés s'ajoute la problématique plus globale de **l'accès des nouveaux entrants aux données**. Dans la perspective de **l'ouverture à la concurrence des services conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs par les autorités organisatrices de transport** (faculté à compter du 3 décembre 2019 et principe à partir du 25 décembre 2023), la **transmission d'informations** constitue un enjeu central et une **condition sine qua non à la réussite de l'ouverture à la concurrence du secteur**. En effet, comme le souligne l'Arafer : « *l'asymétrie d'information existante entre l'opérateur historique sortant d'une part, et les AOT comme les autres candidats d'autre part, est de nature à constituer une barrière à l'entrée du marché* ». Cette transmission d'information peut être de deux ordres<sup>3</sup> :

- d'une part, la transmission aux autorités organisatrices de transport (AOT) d'informations relatives aux services faisant l'objet d'un contrat de service public, prévue à l'article L 2121-19 du code des transports ;
- d'autre part, la transmission par les AOT des informations nécessaires aux opérateurs économiques participant à une procédure de passation d'un contrat de service public pour préparer une offre, prévue à l'article L. 2121-16 du code des transports.

À ce titre, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire prévoit qu'un décret en Conseil d'État pris après avis de l'Arafer détermine les catégories d'informations concernées et les conditions d'application de ces articles.

---

<sup>1</sup> Arafer ; *L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France – Lever les obstacles pour une ouverture à la concurrence réussie*, mars 2018.

<sup>2</sup> *Transmission Voie Machine* (système de signalisation ferroviaire en cabine sur les lignes à grande vitesse).

<sup>3</sup> Arafer, *Avis n°2019-037 du 13 juin 2019 portant sur le projet de décret relatif aux informations portant sur les contrats de service public de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés*.

Au 10 juillet 2019, jour de la table ronde, ce décret n'avait pas encore été publié. L'Arafer avait émis un avis sur le projet qui lui avait été communiqué en mai 2019. Elle a procédé à une consultation publique, en raison de « *l'importance stratégique des enjeux attachés à ce projet de texte réglementaire qui est structurant pour le bon déroulement de l'ouverture à la concurrence de services domestiques conventionnés de transport ferroviaire de voyageurs* ».

L'Arafer avait ainsi estimé que le projet de décret « *compromet[tait] gravement l'objectif de la loi* »<sup>1</sup>, pour plusieurs raisons, évoquant notamment les incertitudes quant au périmètre des informations concernées, et estimant que le décret devrait constituer « *un socle minimal de garanties applicables* ». Au total, pour l'Arafer, la procédure prévue par le projet de décret ne « *garanti[ssait] pas un accès rapide des AOT aux informations nécessaires à la préparation des appels d'offre* ».

Claude Steinmetz a partagé ces inquiétudes à l'occasion de la table ronde du 10 juillet 2019. Concernant le matériel et la maintenance, il a indiqué regretter que le projet de décret prévoie que les entreprises ferroviaires aient uniquement accès au plan de maintenance constructeur (et non au plan de maintenance actualisé), alors même que le matériel a plusieurs années. Cet accès au seul carnet d'entretien constructeur serait source de **risques pour la sécurité du public**. D'après Bernard Roman, si l'historique n'est pas transmis, « *l'opérateur pourrait ne pas connaître exactement l'état du matériel avec lequel il fait rouler le public dans les TER* ».

Or, le décret en question, **publié après cette table ronde**<sup>2</sup>, a fait l'objet d'**ajustements** visant en partie à prendre en compte l'avis de l'Arafer et les inquiétudes des nouveaux entrants. Cette nouvelle version est plus favorable aux AOT : le délai de transmission des informations existantes est réduit de deux mois à un mois et le plan de maintenance actualisé leur sera mis à disposition.

Lever les barrières à l'entrée pour les nouveaux entrants est une **condition indispensable** pour une **ouverture à la concurrence effective**. Ce sujet est d'ailleurs sources de différends : le Conseil régional des Hauts-de-France a ainsi autorisé son président, Xavier Bertrand, à saisir l'Arafer pour le règlement d'un différend avec SNCF Mobilités concernant la transmission d'informations<sup>3</sup>. Xavier Bertrand avait ainsi estimé que ce

---

<sup>1</sup> Arafer, Communiqué de presse, « Ouverture à la concurrence des services conventionnés : le projet de « décret données » compromet gravement l'objectif de la loi », 17 juin 2019.

<sup>2</sup> Décret n° 2019-851 du 20 août 2019 relatif aux informations portant sur les services publics de transport ferroviaire de voyageurs et aux éléments nécessaires à l'exploitation des matériels roulants transférés, et à la protection des informations couvertes par le secret des affaires.

<sup>3</sup> Région Hauts-de-France, Séance plénière du Conseil régional, délibération n° 2019.01070.

défaut de transmission d'information constituait une « entrave à l'application de la loi »<sup>1</sup>.

### **C. VEILLER À LA JUSTE FIXATION DES REDEVANCES D'UTILISATION DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL**

Lors de l'examen de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, le Sénat avait été particulièrement attentif à la détermination de la **procédure de fixation de redevances d'utilisation du réseau**. Ces redevances (ou **péages**) correspondent à un versement par les entreprises ferroviaires à SNCF Réseau en contrepartie de l'utilisation du réseau ferré national. Il s'agit donc là d'un **enjeu essentiel** puisque les redevances représentent, concrètement, le prix d'accès des nouveaux entrants à l'infrastructure.

La fixation de ces redevances s'inscrit dans un **cadre européen** visant à éviter que le gestionnaire d'infrastructure ne fixe un coût disproportionné en raison de sa situation de monopole. Ainsi, en vertu du droit européen<sup>2</sup>, la tarification doit correspondre au **coût marginal d'utilisation de l'infrastructure**.

Or, il est possible, sous certaines conditions, de définir des **tarifications supérieures** à ce coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire, notamment pour permettre au gestionnaire d'infrastructure de couvrir totalement les coûts encourus, ou encore pour réguler les phénomènes de saturation.

L'ensemble de ces tarifications est établi par le gestionnaire d'infrastructure dans un **document de référence du réseau (DRR)**. Le Sénat avait adopté un amendement visant à **préserver le pouvoir d'avis conforme donné à l'Arafer sur ce projet annuel de tarification**.

En outre, une disposition adoptée en commission au Sénat veillait à doter la tarification de l'infrastructure d'une **dimension pluriannuelle**. À cet égard, Philippe Tabarot a rappelé lors de la table ronde le besoin de **visibilité financière** des régions.

Enfin, la loi intègre la nécessité de permettre le **maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire** dans les critères pris en compte pour le calcul des redevances d'infrastructure. Lorsque le marché s'y prête, la **soutenabilité des péages** pour l'attributaire des capacités d'infrastructure est elle aussi prise en compte.

---

<sup>1</sup> Ville Rail & Transport, « Concurrence ferroviaire : Xavier Bertrand s'apprête à saisir l'Arafer », 2 avril 2019.

<sup>2</sup> Article 31 de la directive 2012/34/UE du Parlement européen et du Conseil du 21 novembre 2012 établissant un espace ferroviaire unique européen, modifiée par la directive (UE) 2016/2370 du Parlement européen et du Conseil du 14 décembre 2016.

Le projet de document de référence du réseau 2021, publié en septembre 2019 et soumis à consultation, prévoit une **double modulation des redevances de marché des lignes à grande vitesse** selon l'horaire (heure de pointe ou heure creuse) et selon la **capacité d'emport**. Il prévoit également la mise en place d'une **redevance de saturation** fixée à 3 euros pour les activités conventionnées et entre 185 et 580 euros pour les services non conventionnés.

Le Sénat sera particulièrement attentif à l'avis de l'Arafer. Il veillera en particulier à ce que les tarifications proposées ne fassent pas obstacle à l'accès à l'infrastructure des nouveaux entrants.

### III. PRÉSERVER LES DESSERTES INDISPENSABLES AU MAILLAGE DU TERRITOIRE

#### A. UN INDISPENSABLE LEVIER D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs se pose en des termes spécifiques s'agissant des **lignes utiles à l'aménagement du territoire**. Elle constitue en effet « *le moment propice à une réflexion des autorités organisatrices de transport sur leur stratégie en matière de desserte ferroviaire, au regard des priorités d'aménagement du territoire mais aussi de l'usage optimal des deniers publics* »<sup>1</sup>.

Les lignes de desserte fine du territoire sont un véritable **outil d'aménagement du territoire**, alors même que de nombreux territoires – notamment ruraux – sont confrontés à des difficultés d'accès à la mobilité, et plus globalement aux services publics<sup>2</sup>. Les lignes de cette catégorie utilisées pour le transport de voyageurs représentent une part importante du réseau ferré national avec environ 9 000 kilomètres de lignes (sur un total de plus de 28 000 kilomètres)<sup>3</sup>.

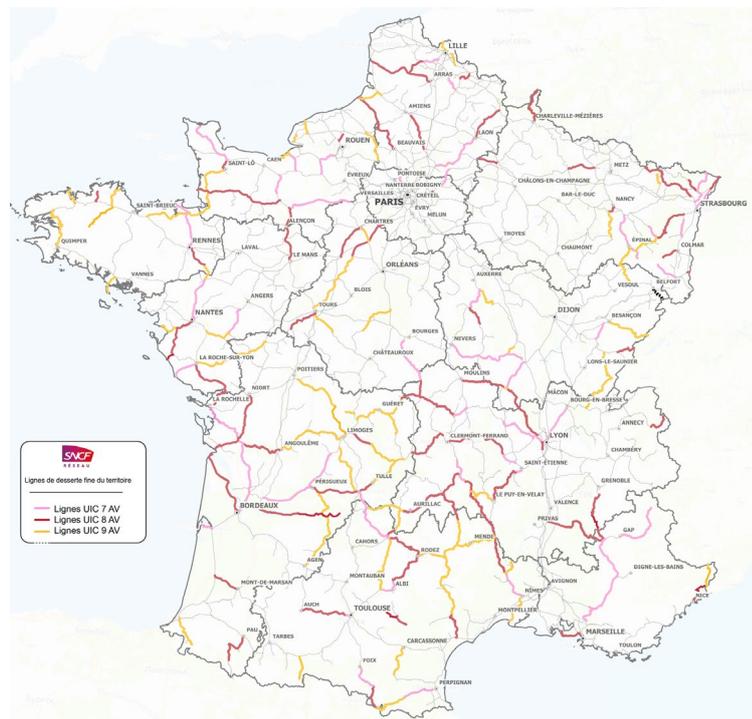
---

<sup>1</sup> Arafer, « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France. Les conditions d'une ouverture à la concurrence efficace des services conventionnés », mars 2018.

<sup>2</sup> Cour des Comptes, *L'accès aux services publics dans les territoires ruraux*, mars 2019.

<sup>3</sup> Source : SNCF Réseau (données 2017).

Ces lignes, qui sont d'après Élisabeth Borne « *les grandes sacrifiées de notre réseau ferroviaire pendant des décennies* »<sup>1</sup> forment un ensemble hétérogène et connaissent certaines difficultés. En 2018, le nombre de liaisons ferroviaires domestiques opérées a diminué de 5,3 % par rapport à 2017, notamment sous l'effet de la réduction du nombre de liaisons Intercités. Conjuguées à la fermeture de certaines dessertes ferroviaires<sup>2</sup>, ces évolutions inquiètent les populations des territoires concernés. Guillaume Gontard a ainsi évoqué des « *nombreuses fermetures de guichets de gares sans concertation, des abandons de dessertes ferroviaires et une absence de visibilité sur les dessertes fines* ».



Source : SNCF Réseau, 2019. Les lignes de desserte fine du territoire correspondent aux catégories UIC 7 à 9.

En raison du maillage du territoire qu'elles permettent, le Sénat avait été particulièrement vigilant, à l'occasion de l'examen de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, à la **préservation des lignes d'aménagement du territoire**. Le Gouvernement s'était quant à lui engagé à remettre un rapport sur les lignes les moins circulées du réseau ferré national un an après la publication de la loi<sup>3</sup>. Ce rapport, ainsi que le très attendu rapport du préfet Philizot sur la définition d'une stratégie pour les lignes de desserte fine du territoire, n'ont toutefois toujours pas été publiés.

<sup>1</sup> Intervention d'Élisabeth Borne, Examen du projet de loi d'orientation des mobilités au Sénat, 19 mars 2019.

<sup>2</sup> 28 communes ont perdu leur desserte ferroviaire entre 2017 et 2018.

<sup>3</sup> Article 27 de la loi n° 2018-515 pour un nouveau pacte ferroviaire.

Il devient désormais **urgent de se doter d'une stratégie pour les petites lignes ferroviaires**, qui forment un ensemble hétérogène. L'avenir des petites lignes paraît pour l'heure incertain, à l'image des trains Intercités, pour lesquels la gouvernance et le mode de financement ne sont pas encore stabilisés.

### Les trains Intercités

Les trains d'équilibre du territoire (TET) – dits « *Intercités* » depuis 2012 – forment un ensemble hétérogène de lignes créé par la convention d'exploitation du 13 décembre 2010 entre l'État et la SNCF. Il s'agit d'une « *catégorie interstitielle* »<sup>1</sup> entre les TGV et les TER qui permet d'assurer un service de grandes lignes rapides hors réseau TGV. L'État est l'**autorité organisatrice compétente** pour l'organisation de ces « **services de transport ferroviaire de voyageur d'intérêt national** »<sup>2</sup>.

Dès 2014, la Cour des comptes<sup>3</sup> notait que la stratégie en matière de grandes lignes avait progressivement eu tendance à s'identifier, depuis une trentaine d'années, au développement de la grande vitesse. Dans le même temps, l'offre régionale tirait bénéfice de l'implication grandissante des régions. Les trains Intercités n'ont pas bénéficié du même soutien que la grande vitesse d'une part et que le transport régional d'autre part.

Or, sous l'effet de la chute de la fréquentation de ces lignes malgré leur coût, et suite au rapport de la commission « *TET : agir pour l'avenir* »<sup>4</sup>, publié en 2015, l'État a engagé une importante **refonte de l'offre**, et notamment de son **périmètre**. Le réseau des TET, qui comptait une quarantaine de lignes en 2014, est aujourd'hui constitué de **16 lignes, dont 2 lignes de nuit**.

Depuis janvier 2017, et dans le cadre des protocoles d'accord conclus entre l'État et les régions, ces dernières se sont vues transférer certaines lignes Intercités, avec l'objectif de permettre une meilleure articulation des TET et TER<sup>5</sup>. Des engagements de l'État sur le financement ou la fourniture de matériel roulant neuf sont prévus dans le cadre de ces protocoles de reprise. D'après la Cour des comptes toutefois, ils « *ne comportent pas d'échéancier de paiement et renvoient leurs modalités d'application à une contractualisation ultérieure des partenaires* ».

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel, « Les trains Intercités : une réforme à achever », février 2019.

<sup>2</sup> Article L. 2121-1 du code des transports.

<sup>3</sup> Cour des comptes, Rapport particulier, « Les trains d'équilibre du territoire », juillet 2014.

<sup>4</sup> Philippe Duron, « TET : agir pour l'avenir », mai 2015.

<sup>5</sup> Convention relative à l'exploitation des trains d'équilibre du territoire (TET) 2016-2020.

Au terme des transferts prévus d'ici 2020, le réseau TET ne devrait plus compter que **8 lignes** dont <sup>1</sup>:

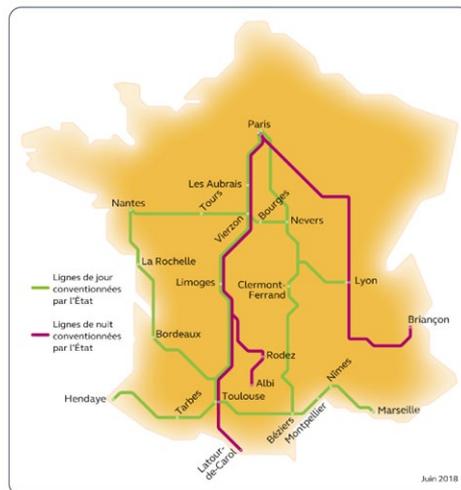
- trois lignes « structurantes », qui s'apparentent à des grandes lignes (Paris-Clermont, Paris-Orléans-Limoges-Toulouse, Bordeaux-Toulouse-Marseille) ;

- trois lignes « d'aménagement du territoire », qui se rapprochent davantage des lignes interrégionales (Nantes-Lyon, Nantes-Bordeaux, Toulouse-Hendaye) ;

- 2 lignes de nuit : Paris-Rodez-Toulouse-Latour de Carol et Paris-Briançon.

L'avenir des trains Intercités reste malgré tout incertain, en raison notamment de leur coût et du fait de la fragilité de leur gouvernance.

Réseau Intercités résiduel en 2020



Source : Cour des comptes d'après SNCF Mobilités

Pour Philippe Tabarot, « *il faut pouvoir sauver ces lignes* » et les régions sont en demande d'un **appui méthodologique** sur leur avenir, « *sans donner l'impression que l'État ou SNCF Réseau se débarrasse du problème* ».

Bernard Roman a toutefois indiqué qu'il était nécessaire de prendre davantage en compte « *l'intérêt socio-économique des investissements* », alors que certaines lignes ne transportent que quelques dizaines de passagers par semaine. À cet égard, et comme l'a indiqué Frédéric Saint-Geours, SNCF Réseau a d'ores et déjà publié un **kit méthodologique**<sup>2</sup> visant à maintenir les lignes de desserte fine à des coûts moindres.

<sup>1</sup> Cour des comptes, Rapport public annuel, « Les trains Intercités : une réforme à achever », février 2019.

<sup>2</sup> SNCF Réseau, Lignes de desserte fine du territoire : une nouvelle méthode pour les projets de modernisation, 2019.

## **B. DOTER LES LIGNES UTILES À L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE D'UNE TARIFICATION ADAPTÉE**

Comme évoqué plus haut, la loi pour un nouveau pacte ferroviaire intègre la nécessité de permettre le **maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire** dans les critères pris en compte pour le calcul des redevances d'infrastructure.

Le projet de document de référence du réseau 2021 prévoit ainsi, que, conformément à la loi pour un nouveau pacte ferroviaire<sup>1</sup>, la tarification des trains aptes à la grande vitesse tient compte du maintien des dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire. À cet égard, le projet précise que « *la tarification proposée dans le cadre de l'aménagement du territoire pour les trains aptes à la grande vitesse de voyageurs à charge, sur le marché domestique, est une tarification au coût directement imputable sur les sections de ligne classique comprises entre la sortie des LGV et les villes desservies.* » En outre, la redevance de marché serait nulle pour les **trains aptes à la grande vitesse domestiques** empruntant des lignes classiques à l'aménagement du territoire (lignes non conventionnées). Ces lignes seraient donc uniquement soumises à la **redevance de circulation**.

## **IV. AMÉLIORER LA QUALITÉ DE SERVICE**

Si, d'après Frédéric Saint-Geours, la **régularité** des TER a fortement augmenté en début d'année 2019 (94 % de régularité en mai), de nombreux commissaires ont toutefois fait part des difficultés rencontrées par les usagers concernant la qualité de service et la régularité des trains.

En outre, la **baisse des prix pour les usagers** constitue une autre grande attente de l'ouverture à la concurrence. Si le prix des voyages TGV a baissé de 6 % avec l'introduction des voyages OUIGO – dont la part dans la grande vitesse sera amenée à passer de 10 à 25 % entre 2018 et 2021 – Philippe Tabarot a rappelé qu'une augmentation significative des prix du TER avait eu lieu avant la loi.

À condition qu'elle s'accompagne d'un **renforcement du niveau de sécurité du système ferroviaire**, l'ouverture à la concurrence devrait, *in fine*, conduire à une augmentation du nombre d'usagers des transports ferroviaires et contribuer à réduire le coût d'utilisation du train, résultant ainsi en une augmentation de la part du transport ferroviaire en France.

---

<sup>1</sup> L'article L. 2111-25 du code des transports : « Le calcul des redevances d'infrastructure [...] tient également compte de la nécessité de tenir les engagements de desserte par des trains à grande vitesse pris par l'État dans le cadre de la construction des lignes à grande vitesse et de permettre le maintien ou le développement de dessertes ferroviaires pertinentes en matière d'aménagement du territoire ».

D'après Bernard Roman en effet, l'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire dans les pays européens a permis d'augmenter la **part du ferroviaire. En France, elle** représente actuellement **10 % des mille milliards de kilomètres effectués en transport tous les ans par les citoyens français.** Frédéric Saint-Geours a indiqué que l'ambition de la SNCF était de porter cette part à 15 % pour les voyageurs et à 17 % pour le fret d'ici 2025.



## CONCLUSION

Si plusieurs interventions ont souligné le caractère positif de cette réforme – qui n’était pas imaginable il y a quelques années encore – force est de constater qu’« *il existe encore aujourd’hui des **obstacles importants** et de **nombreux défis** pour que cette ouverture soit effective et que le système de transport ferroviaire en recueille tous les bénéfices* »<sup>1</sup>.

Comme l’a souligné Hervé Maurey, « *l’ouverture à la concurrence est un **combat**, d’abord pour parvenir aux textes de loi, et aujourd’hui parce que la volonté du législateur n’est pas toujours respectée* ».

---

<sup>1</sup> Bernard Roman, *Table ronde sur les enjeux de la mise en application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire*, 10 juillet 2019.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 10 juillet 2019, la commission a organisé une table ronde sur les enjeux de la mise en application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, à laquelle participaient : MM. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), Frédéric Saint-Geours, président du Conseil de surveillance de la SNCF, Claude Steinmetz, président de l'Association française du rail (AFRA) et Philippe Tabarot, vice-président de la commission transports de Régions de France.

**M. Hervé Maurey, président.** - Notre table ronde est consacrée à l'application de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire du 27 juin 2018. Cette loi présentait trois objectifs : poser les conditions d'une ouverture à la concurrence réussie, préserver les dessertes - notamment TGV - utiles à l'aménagement du territoire et renforcer les garanties offertes aux salariés.

Pour rappel, l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs débutera dès décembre 2019 pour les services conventionnés et à partir de décembre 2020 pour les services non conventionnés.

La loi qui a été adoptée prévoyait de nombreuses mesures d'application. À la date de notre bilan d'application des lois, au 31 mars 2019, neuf décrets avaient été publiés (soit un taux d'application de près de 63 %) ainsi que deux ordonnances. Depuis, de nouvelles mesures ont été publiées, notamment l'ordonnance relative au groupe SNCF, publiée le 3 juin dernier, sur laquelle nous aurons l'occasion de revenir.

Nous cherchons aujourd'hui à savoir si ces mesures ont été prises conformément à l'intention du législateur et, plus globalement, dans quelles conditions est en train de se préparer l'ouverture à la concurrence. Pour répondre à ces questions, nous avons le plaisir d'accueillir plusieurs invités : MM. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM), Bernard Roman, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer), Frédéric Saint-Geours, président du conseil de surveillance de SNCF - l'EPIC de tête - , Claude Steinmetz, président de l'Association française du rail (AFRA), l'association qui regroupe les nouveaux entrants du secteur et Philippe Tabarot, vice-président délégué aux transports, à l'intermodalité et aux déplacements de la région Sud.

D'ores et déjà, quatre grands thèmes - qui sont d'ailleurs intrinsèquement liés - donnent lieu à débat.

Le sujet qui est au cœur de cette loi est celui de l'ouverture à la concurrence. Si plusieurs régions ont fait savoir qu'elles souhaitent ouvrir leurs lignes à la concurrence, comme la région Sud ou encore la région

Hauts-de-France, cette dernière a toutefois estimé que SNCF Mobilités ne lui avait pas transmis les informations nécessaires à l'ouverture à la concurrence. Il y a là un vrai enjeu, qu'il est nécessaire de clarifier aujourd'hui et sur lequel nous souhaitons vous entendre, les uns et les autres. Monsieur Tabarot, la région Sud a annoncé en février dernier le lancement d'une procédure en vue de futurs appels d'offres, vous pourrez nous donner votre éclairage sur ce sujet.

L'un des aspects centraux de cette ouverture à la concurrence est celui de la transmission de données. Or, dans son avis du 13 juin dernier, l'Arafer a considéré que le projet de décret « données » concernant l'ouverture à la concurrence des services conventionnés compromettrait gravement l'objectif de la loi. M. Papinutti nous donnera un éclairage sur ce projet de décret, et nous indiquera s'il a été modifié pour prendre en compte les points de vigilance soulignés par l'Arafer.

Enfin, l'Arafer a adopté récemment ses lignes directrices pour l'ouverture à la concurrence des services non conventionnés, que le président Bernard Roman pourra nous présenter.

De cette ouverture à la concurrence découle un second enjeu, qui est celui de la gouvernance de SNCF, et notamment de l'indépendance de SNCF Réseau. Ce point était au cœur de la commission mixte paritaire de l'époque. L'Arafer a récemment relevé que l'ordonnance du 3 juin 2019 portant diverses dispositions relatives au groupe SNCF risquait de porter atteinte à l'égalité d'accès au réseau entre les différents opérateurs. Monsieur Roman, vous pourrez certainement revenir sur ce sujet. Vous avez clairement identifié que la présence au Conseil d'administration de SNCF Réseau d'une majorité de membres nommés par la société nationale SNCF est de nature à faire obstacle à la bonne concurrence entre les opérateurs.

Le troisième sujet est la question du devenir des salariés en cas de changement d'attributaire d'un contrat de service public de transport ferroviaire des voyageurs. Ce point a constitué un enjeu central lors de l'examen de la loi. L'article 16 de la loi prévoyait qu'un accord de branche, ou à défaut, un décret en Conseil d'État, déterminerait les modalités d'élaboration de la liste des salariés à transférer. Ce décret a été publié la semaine dernière. Monsieur Papinutti, nous souhaiterions que vous puissiez nous en préciser le contenu.

Enfin, le dernier enjeu, et pas des moindres, est celui de l'aménagement du territoire. Nous avons veillé, au Sénat, à ce que l'ouverture à la concurrence du transfert ferroviaire ne se traduise pas par un abandon des lignes d'intérêt local au profit des grandes lignes. Des dispositions ont récemment été insérées au Sénat, dans le cadre de la LOM, sur la possibilité de transférer la gestion de certaines lignes ferroviaires

d'intérêt local ou régional aux collectivités concernées. Nous souhaiterions que l'AFRA et la SNCF nous fassent part de leurs réflexions sur ce sujet.

Voilà donc la liste - non exhaustive - des points sur lesquels nous souhaiterions avoir un éclairage.

**M. Claude Steinmetz, président de l'Association française du rail (AFRA).** - L'Association française du rail regroupe des entreprises ferroviaires de voyageurs et de fret. L'association regroupe entre autres la DB, Transdev ou Trenitalia, pour citer quelques entreprises ferroviaires de voyageurs.

Nous nous sommes félicités de la publication de la loi, qui prévoit de nombreuses mesures d'application, par décret ou par ordonnance. Deux textes importants restent toutefois en cours de négociation ou en attente de publication. Le premier est le décret données, qui nous semble particulièrement important, ainsi que la convention collective de branche, qui doit être adoptée par accord de branche. Cependant, en cas d'échec, le gouvernement est habilité à établir une convention collective.

Parmi les inquiétudes sur les suites de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, nous avons constaté l'existence de barrières à l'entrée du marché. Nous soulignons d'abord une iniquité concurrentielle dans le calcul de la masse salariale. En tant qu'entreprises ferroviaires nouvelles entrantes, nous demandons une équité de traitement entre la SNCF et nous, ni plus ni moins. Nous ne cherchons pas à pratiquer le *dumping* social ou à réduire les droits des cheminots, qui sont de grande valeur et ont été bien formés. Il faut gérer leur transfert, en évitant toute distorsion. Or il en existe une dans le décret du 26 décembre 2018 relatif aux transferts des contrats de travail des salariés en cas de changement d'attributaire: à notre sens, les candidats qui répondent aux appels d'offres devraient appliquer les mêmes règles, mais ce n'est aujourd'hui pas le cas en matière de calcul de la masse salariale. Le candidat sortant ne retient en effet pas les éléments variables, alors que les nouveaux entrants seront tenus de prendre en compte les éléments variables de la rémunération fixe des salariés transférés. Nous continuerons sur ce point à marquer la différence qui existe entre la SNCF, opérateur historique, et les nouveaux entrants. Nous serons amenés à subir une distorsion en la matière, car la masse salariale des nouveaux entrants sera mécaniquement supérieure à celle de l'opérateur historique.

Un second point de vigilance concerne les listes de données à communiquer aux nouveaux entrants concernant le matériel et la maintenance. Le projet de décret relatif aux informations portant sur les contrats de service public de transport de voyageurs détaille à l'annexe 1 de l'article 2 la liste des informations que l'opérateur sortant doit remettre à l'autorité organisatrice. De même, l'article 7 précise l'information devant être transmise par l'autorité organisatrice aux opérateurs économiques dans le cadre d'un appel d'offres. Nous constatons qu'il manque le plan de maintenance actualisé. De nombreuses discussions ont été menées avec la

SNCF depuis deux ans et nous ne pouvons que regretter qu'aucun accord n'ait été atteint. Il nous semble nécessaire, pour des raisons de sécurité que les nouveaux entrants bénéficient d'un plan de maintenance actualisé. Il est difficile de partir d'un plan de maintenance constructeur, sachant que le matériel a plusieurs années. Je suis persuadé que nous parviendrons à une solution, d'autant qu'au niveau européen, les textes sont relativement clairs. Ainsi, le règlement d'exécution de la Commission européenne du 16 mai 2019 dispose qu'en cas de changement d'entité chargée de l'entretien, le détenteur informe immédiatement l'entité d'enregistrement, de la décision de la Commission et demande la mise à jour des véhicules. La précédente entité chargée de l'entretien doit alors remettre sans délai de la documentation d'entretien au détenteur. Pour nous, les textes sont donc clairs.

Enfin, il est important qu'il y ait une vraie indépendance du gestionnaire d'infrastructure. Celle-ci nous semble toutefois menacée. L'Arafer a pointé du doigt le manque de garanties permettant d'encadrer cette indépendance et nous sommes tout à fait en phase avec cette analyse. Il nous semble nécessaire que SNCF Réseau compte des membres indépendants dans son conseil d'administration, d'autant plus qu'un certain nombre de dirigeants de SNCF Réseau sont issus de SNCF Mobilités et que les gestions de carrière se font aujourd'hui entre les deux entités, ce qui peut nous sembler dérangent à terme. Il faut donc au moins qu'il y ait une vraie séparation au niveau du conseil d'administration. Elle nous semble aujourd'hui faire défaut.

**M. Frédéric Saint-Geours, président du Conseil de surveillance de la SNCF.** – S'agissant de l'ouverture à la concurrence, les textes fixent un cadre clair, sécurisé et équitable. Un calendrier a été fixé. Les conditions de transfert en cas de changement d'attribution du contrat de service public ont été fixées. Les biens nécessaires à la continuité de l'activité ferroviaire sont précisés et l'Arafer est responsable du test d'équilibre économique, lorsqu'il s'agit de nouveaux services en *open access*.

Il reste effectivement deux textes importants à finaliser, sur les missions en gare et sur les modalités de transmission des données aux autorités organisatrices, pour préparer la mise en concurrence.

Pour la SNCF, les enjeux sont parfaitement clairs. Il nous faut améliorer la satisfaction de nos clients, pour les fidéliser et en faire venir de nouveaux, ainsi qu'augmenter la satisfaction des autorités organisatrices vis-à-vis de la qualité de nos services et de nos coûts. Notre objectif est donc d'améliorer nos services et de maîtriser nos coûts.

S'agissant de l'ouverture à la concurrence, certains points importants ont déjà montré que nos efforts portent leurs fruits. Nous avons signé des conventions avec l'ensemble des régions, sur des durées moyennes de six ans, ce qui montre que les autorités organisatrices sont confiantes dans

notre capacité à être un interlocuteur valable dans l'attente de l'ouverture de la concurrence.

De surcroît, nos coûts sont aujourd'hui orientés à la baisse.

Enfin, nous connaissons une augmentation nette de la régularité de nos trains, notamment en ce début d'année sur les TER (94 % de régularité en mai). Pour toutes ces raisons, le nombre de passagers TER a crû de 6 %, alors que leur nombre avait baissé de 2012 à 2016.

De plus, nous avons fixé comme objectif avec les autorités organisatrices d'augmenter de 200 000 personnes par jour d'ici à 2025 le nombre de personnes utilisant les TER. Nous comptons aussi nous battre pour gagner les appels d'offres pour les 12 % de l'offre TER qui pourraient être soumis à concurrence, pour les durées des conventions évoquées.

Certains points ne sont pas encore tranchés. Il faudra que les décideurs prennent leurs responsabilités sur les textes réglementaires. Sur certains points qui viennent d'être évoqués, la position de SNCF est tout à fait défendable. Concernant les plans de maintenance actualisés, il s'agit de transmettre aux repreneurs du contrat les plans ayant permis d'obtenir les certificats de sécurité des matériels roulants, ce qui correspond à l'esprit et à la lettre des textes.

S'agissant de la distorsion concernant la masse salariale dans le cas de transferts, ce point ne me semble pas constituer un sujet important. De toute façon, les coûts pour un opérateur sont complets et incluent aussi les éléments variables. L'idée d'accepter dès le départ de perdre de l'argent dans un appel d'offres me semble donc incohérente vis-à-vis de la façon dont les affaires seront gérées à l'avenir à la SNCF.

Quant à l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures, je ne suis pas d'accord avec l'idée selon laquelle elle serait menacée par le projet d'ordonnance et les projets de décrets statutaires. En effet, c'est l'Arafer qui rend des avis et procède à des vérifications s'agissant des révocations des dirigeants. Il existe un dispositif pour éviter les situations d'incompatibilité de postes. S'agissant des fonctions essentielles du gestionnaire d'infrastructure, toutes les garanties dans la procédure du conseil d'administration de SNCF Réseau sont acquises. Dès lors, je ne vois pas en quoi l'indépendance du gestionnaire de réseau est en cause, sachant qu'il est précisé que les recettes sont affectées à leur objet et qu'il ne peut pas y avoir de transfert entre certaines recettes et certaines dépenses au sein du gestionnaire d'infrastructures. Enfin, on exige qu'il y ait un code de bonne conduite qui permette d'écarter tout danger possible.

Je souhaite évoquer ensuite le sujet de la gouvernance. L'ordonnance du 3 juin 2019 et les projets de décrets statutaires nous ont permis de lancer la consultation des instances représentatives du personnel le 6 juin au sein de la SNCF. Il s'agit d'une étape indispensable pour aboutir, au 1<sup>er</sup> janvier 2020, sur la possible transformation des établissements publics en sociétés

anonymes. Ce dispositif est en place et nous permet de respecter les calendriers.

Je confirme, au vu des textes, que le groupe est unifié, intégré et agile. Il est unifié, car c'est la société mère qui pilote et anime la stratégie du groupe et mène différentes politiques pour l'ensemble du groupe. L'indépendance du gestionnaire d'infrastructure est assurée sur les fonctions essentielles. Enfin, l'intégration est assurée par des procédures de vote au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau, qui, sur les éléments qui ne concernent pas les fonctions essentielles, permettent l'intégration du groupe avec sa société mère. Enfin, les parties prenantes sont associées dans deux comités, l'un auprès de la société mère et l'autre auprès de la société SNCF Réseau. Le Sénat y sera représenté, ce qui permet d'assurer le bon fonctionnement de la gouvernance.

Il reste deux actions importantes à mener : signer un contrat entre l'État et SNCF Réseau, et un contrat entre l'État et Gares & Connexions. Un calendrier a été établi et nous mène au premier trimestre 2020, ou du moins au début de l'année 2020.

**M. Philippe Tabarot, vice-président de la commission transports de Régions de France.** – J'interviens à deux titres, en tant que vice-président de la commission transports de Régions de France, et je représente également la région Sud, qui est à la pointe en matière de concurrence.

Le Gouvernement a engagé dans le champ des transports et de la mobilité des réformes structurantes, qui ont vocation à transformer en profondeur notre politique dans ce domaine. Il s'agit d'offrir enfin à nos concitoyens, sur l'ensemble du territoire, des solutions de déplacement qui soient à la hauteur de leurs attentes, et d'inventer les mobilités du XIX<sup>ème</sup> siècle, plus propres, plus durables, plus partagées.

L'adoption du nouveau pacte ferroviaire, en juin dernier, en est le premier exemple, avec un objectif central : permettre plus d'offre avec un meilleur service au bénéfice des usagers. L'année 2019 marque la poursuite de cette ambition avec le projet de loi d'orientation des mobilités.

La loi de 2018 porte des ambitions concrètes. Objectivement, nous sommes favorables à l'ambition du Gouvernement de porter haut la question des mobilités. Le Gouvernement a de surcroît l'ambition de faire de la question des mobilités un progrès économique et social pour les usagers, l'ambition de pousser la SNCF à opérer sa propre révolution, l'ambition enfin de ne plus diaboliser la concurrence et de ne plus l'opposer au sacro-saint monopole ferroviaire.

Mais dans ce cadre ambitieux, que nous saluons volontiers, il convient d'être objectif. Trouvons-nous tout dans la boîte à outils de la loi sur le pacte ferroviaire ? Il y a encore des blancs, voire des absences que vous devez nous aider à remplir. Je pense que l'échange de ce matin pourra permettre de faire avancer un certain nombre de points.

À l'instar de l'audition de Régions de France par l'Assemblée nationale dans le rapport d'évaluation parlementaire sur cette loi, il me revient ici de délivrer quelques messages qui nous semblent clés, uniquement guidés par la protection de l'Autorité régionale de transport ou des autorités régionales de transport que nous sommes, et par conséquent des usagers.

Des interrogations demeurent sur les conséquences des ordonnances relatives à la gouvernance de la SNCF, au regard des équilibres économiques futurs du gestionnaire d'infrastructures. Une première ordonnance a été adoptée en l'état, malgré les remarques des régions et de l'Arafer, pour définir ce que constitue une tarification de l'infrastructure soutenable. Ce débat est récurrent de la part des régions, qui voient leurs trajectoires de tarification des péages augmenter très régulièrement. Cela devient difficilement soutenable pour nous.

Les régions attendent en complément du processus législatif de réels engagements de l'État pour une révision du futur contrat de performance entre l'État et la SNCF Réseau. Nous devons avoir de la visibilité financière. C'est un préalable indispensable de sincérité pour nos finances. De plus, aucune relation réellement contractuelle et responsabilisante avec SNCF Réseau n'est ancrée. SNCF Réseau doit être capable de fournir des projections à dix ans sur les axes ferroviaires, comme dans le cadre des contrats avec Mobilités. Il est exact que toutes les régions ont à nouveau signé des contrats avec SNCF Mobilités, mais à durée beaucoup plus réduite que les précédents contrats.

Les usagers ou les habitants se dressent très souvent, quelques fois à tort, contre les régions sur les engagements de travaux liés à l'infrastructure. L'aléa ne peut plus être une variable constante d'une politique de maîtrise des infrastructures.

J'enchaînerai sur ce thème avec la question des lignes fines de desserte du territoire. C'est un débat transversal dans nos régions, qui frappe l'actualité de nos médias, chaque jour. Au-delà de l'attendu rapport Philizot, dont je ne cache pas que nous aimerions connaître les détails, nous souhaiterions avoir un appui méthodologique sur l'avenir des petites lignes. Les élus de terrain sont un peu perdus sur ces questions. L'État et SNCF Réseau semblent être sans argent. Les régions sont volontaires mais n'ont pas de visibilité, et la SNCF fait quant à elle face à un changement stratégique.

Nous souhaiterons en outre que la loi puisse offrir une palette de solutions aux régions volontaires sur un transfert de gestion, permettant des degrés d'implication divers des régions dans la gestion de l'infrastructure, surtout sans donner l'impression que l'État ou que SNCF Réseau se débarrasse du problème. Il faut pouvoir sauver ces lignes, ou au moins une partie d'entre elles, même si elles détiennent l'appellation de petites lignes.

Enfin, le troisième point de mon exposé porte sur la concurrence. Ce n'est d'ailleurs pas un hasard si j'ai été choisi pour porter la voix des régions sur ce sujet. Les relations conventionnelles entre les régions et SNCF Mobilités ont progressé, par le biais de la loi. Des principes forts ont été ancrés : une ouverture progressive et la liberté laissée aux régions de décider elles-mêmes de leur calendrier, une ouverture à la concurrence qui est équitable grâce à un accès garanti aux données de l'opérateur, à la fois pour la préparation des appels d'offres et tout au long de la vie du contrat

Plusieurs régions se sont d'ores et déjà engagées dans une ouverture à la concurrence, la plus avancée étant notre région. Grand-Est a prénotifié à la fin du mois de mars pour un volume d'approximativement 3 millions de trains-kilomètre. Cette région souhaite inclure dans son appel d'offres une ligne qui combinerait infrastructures et exploitation, entre Nancy et Vittef, actuellement suspendue. L'ouverture à la concurrence serait un moyen de rouvrir cette ligne. La vision de votre loi serait quelque peu différente, mais son application semble intéressante.

Je tiens ensuite à citer la région Pays-de-la-Loire, qui inclut un ticket détachable dans sa convention. Néanmoins, elle envisage plutôt à ce stade de lancer au préalable un appel à manifestation d'intérêt, comme nous avons eu l'occasion de le faire en région Sud.

La région Auvergne-Rhône-Alpes a également inclus ce ticket détachable. La plupart des conventions renouvelées l'ont été avec ce ticket détachable, qui comprend deux lignes pour la région Auvergne-Rhône-Alpes.

La région Nouvelle-Aquitaine a certes signé une nouvelle convention avec SNCF TER fin avril. Mais selon le protocole d'accord, cette convention comportera cinq lots, dont deux qui pourront être ouverts à la concurrence d'ici la fin de la convention.

La Normandie est de son côté en phase de renégociation avec TER pour sa nouvelle convention, tandis que Bourgogne-Franche-Comté a inclus dans le protocole de sa convention la possibilité d'anticiper l'ouverture à la concurrence, après concertation avec les syndicats et les associations d'usagers.

Enfin, Occitanie et Bretagne ne souhaitent pas ouvrir dans l'immédiat à la concurrence, avec un positionnement assez clair, tandis qu'une option court jusqu'à la fin de l'année 2022 en Centre-Val-de-Loire. La région se prononcera au moment de sa renégociation.

Pour sa part, la région Sud a été la première à se lancer, notamment parce que nous avons le plus mauvais réseau de France. Les résultats de la SNCF étaient assez catastrophiques, avec notamment une année 2016 *annus horribilis*, très compliquée pour les usagers. Nous avons pris le risque d'être les premiers mais nous avons estimé que cela motiverait probablement les opérateurs à s'intéresser à notre réseau, tout en challengeant la SNCF. C'est

la raison pour laquelle nous avons lancé un appel à manifestation d'intérêt. Une dizaine d'opérateurs sont venus nous rencontrer. Nous avons échangé avec eux sur notre réseau, puis nous avons décidé de lancer la prénotification – qui est la première étape prévue par la loi – en février dernier, pour pouvoir lancer l'appel d'offres en février prochain. Les deux lots proposés représentent 6 millions de kilomètres-train et plus de la moitié des usagers, sur l'ensemble du réseau (60 000 usagers au quotidien). Comme vous l'imaginez, nous avons véritablement besoin que cette loi monte en puissance et nous permette d'améliorer la qualité du service auprès de nos usagers.

Il existe des inquiétudes vis-à-vis de certains décrets, notamment le décret du 26 décembre 2018 relatif au transfert des contrats de travail des salariés. Deux décrets importants étaient en outre prévus pour avril et sont toujours en attente. Le premier est le décret sur les données à communiquer par la SNCF. Sur ce point, nous sommes en phase avec l'avis rendu par l'Arafer. Le second est le décret fixant les informations communiquées aux candidats à la passation d'un contrat de service public.

Enfin deux autres décrets qui étaient prévus pour juin sont également en attente : le décret sur la liste minimale des informations nécessaires à l'exploitation du matériel roulant, qui constitue une grande préoccupation, ainsi que le décret fixant les critères de détermination du volume majoritaire dans le cadre du transfert des ateliers de maintenance.

Les régions ont toujours insisté sur la nécessité de disposer d'un cadre transparent, pour pouvoir progresser.

En conclusion, le nouveau pacte visant à moderniser notre système ferroviaire est une bonne chose mais il demeure plusieurs dangers. Nous sentons déjà les effets positifs de cette loi : depuis son adoption, nos relations avec la SNCF se sont transformées.

Je terminerai par une dernière petite inquiétude : l'ouverture à la concurrence nous pose aussi quelques difficultés avec SNCF Réseau, en ce qui concerne l'ouverture des sillons. Nous restons certes particulièrement favorables à cette loi, mais il faut faire preuve d'une extrême vigilance dans les grandes agglomérations sur la capacité ferroviaire de nos infrastructures, pour permettre de faire coexister les TER du quotidien avec les autres trains, notamment les trains à grande vitesse ou les trains d'équilibre du territoire, avec des demandes de sillons de Thello, de FlixBus ou de la Renfe. Malheureusement, la posture de SNCF Réseau est assez ferme. SNCF Réseau refuse en effet de jouer son rôle de garant de la robustesse du catalogue ferroviaire.

**M. Hervé Maurey, président.** – Après avoir entendu les acteurs au quotidien de la mise en œuvre de la réforme, donnons maintenant la parole au régulateur. Je tiens à souligner une fois de plus le rôle utile et la

pertinence des avis de l'Arafer, dans lesquels nous nous retrouvons généralement largement.

**M. Bernard ROMAN, président de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (Arafer).** – Un an et quelques jours après le vote de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, je tâcherai de ne pas limiter mon propos à des remarques négatives. Je tiens aussi à formuler des commentaires positifs.

Il y a un an, personne ne pouvait imaginer que ce nouveau pacte serait voté et que la question, pourtant centrale, de la dette, serait réglée. De même, personne n'aurait pensé que le quatrième paquet serait transposé si rapidement. C'est donc un élément de satisfaction. Pour y parvenir, le Gouvernement a choisi de délibérer avec une loi d'habilitation par ordonnance, ce qui présente des éléments positifs, notamment la rapidité et la concrétisation. Cela a en outre permis d'inscrire certains points essentiels dans le texte d'habilitation. Néanmoins, le Parlement voit lui échapper plusieurs débats pourtant essentiels. C'est ce point qui génère les échanges de ce jour.

L'Arafer a été créée il y a dix ans pour accompagner l'accès à la concurrence et garantir l'accès de tous les opérateurs aux infrastructures essentielles dans des conditions transparentes et non discriminatoires. Le rôle du régulateur est donc de s'exprimer sur tous les textes qui concernent ses missions et dont il est saisi. Depuis un an, nous avons été saisis des quatre ordonnances prévues par la loi, dont deux étaient prévues à six mois après le vote de la loi et les deux autres plus tardivement. L'une de ces deux ordonnances portait sur des domaines techniques (les systèmes d'interopérabilité et de sécurité), dont il ne sera sans doute pas question ce jour. Enfin, la dernière, qui a déjà été évoquée, porte sur la gouvernance.

En parallèle, l'Arafer poursuit d'autres chantiers, qui sont ordinaires pour l'autorité mais qui sont en lien avec l'ouverture du marché, comme la tarification, les péages, l'accès au réseau ou les installations de services. Pour rappel, toutes les installations de services sont aujourd'hui gérées par SNCF Mobilités, qui est l'entreprise ferroviaire en place. Tous les nouveaux entrants devront au moins pendant quelque temps faire appel à ces installations de services, pour pouvoir entretenir leur matériel. Comme l'a rappelé le président Maurey, le niveau d'exigence est élevé. Les services librement organisés (SLO) seront signés en décembre 2020. S'agissant ensuite des TER, le choix a été laissé aux régions entre 2019 et 2023, ou d'attribuer directement ou d'ouvrir à la concurrence. L'essentiel des décisions a été pris. À compter de 2023, une obligation de mise en concurrence s'appliquera pour les TER.

Quelle est la méthode utilisée par l'Arafer ? L'Arafer n'est ni pour ni contre la concurrence. Elle est là pour l'accompagner. La concurrence a été décidée au niveau européen et transposée dans le droit français. Nous sommes là pour veiller à ce que cette concurrence soit équitable, *via* un

dialogue avec tous ceux qui sont concernés, de l'État, l'exécutif à l'ensemble des opérateurs, en passant naturellement par l'opérateur et le gestionnaire d'infrastructures. Il y a donc d'abord un dialogue, et ensuite la décision, la régulation, voire la sanction, puisque le législateur nous a donné un rôle de sanction, qui peut aller de la mise en demeure au règlement de différend jusqu'à la sanction financière, à laquelle nous n'avons jamais eu recours depuis la création de l'Arafer.

Un an après la promulgation de la loi pour un nouveau pacte ferroviaire, tout est-il enfin prêt pour l'ouverture à la concurrence ? Des jalons ont été posés, mais il reste beaucoup à faire.

Si cette réforme ferroviaire était indispensable et incontournable, il existe encore aujourd'hui des obstacles importants et de nombreux défis pour que cette ouverture soit effective et que le système de transport ferroviaire en recueille tous les bénéfices. Partout en Europe où l'ouverture du marché a été réalisée, cette ouverture a conduit à une montée en puissance du transport ferroviaire, en nombre de kilomètres-passagers, en nombre de personnes qui ont utilisé le train. Dans notre pays, sur mille milliards de kilomètres effectués en transport tous les ans par les citoyens, 10 % passent par le train. Ce taux est en augmentation, même s'il serait satisfaisant de se fixer un objectif supérieur de 14 ou 15 %. Nous pensons en effet que l'ouverture à la concurrence peut constituer un levier, tant en qualité de service, en quantité qu'en développement du ferroviaire, notamment au regard de la situation de nos voisins européens.

Il n'y a pas de confrontation entre les acteurs présents, ni entre la SNCF, la DGITM, les opérateurs alternatifs ou l'Arafer. La volonté de mettre en œuvre ce que le législateur européen ou français a voulu doit être partagée. Il existe néanmoins différentes approches sur un certain nombre de questions.

Nous travaillons au niveau européen. J'ai rencontré récemment, à deux reprises, le régulateur allemand puisque c'est le modèle qui a servi de base au système vertical qui a été décidé - à la surprise générale - par le gouvernement, de l'opérateur historique jusqu'au gestionnaire d'infrastructures. Or le régulateur allemand m'a annoncé que quarante contentieux étaient en cours en Allemagne, l'un d'eux ayant été déposé par des filiales de la SNCF, notamment sur le manque d'indépendance du gestionnaire d'infrastructures. Dès lors, tout ce qui peut être anticipé aujourd'hui évitera pour l'avenir un certain nombre de contentieux. C'est ce à quoi nous nous attachons, en nous fondant sur le droit européen et sur la lecture que nous faisons du droit français et notamment la réécriture faite par les assemblées du code des transports.

Quel bilan peut-on dresser rapidement ? Le principe essentiel est l'intégration verticale. Les sociétés anonymes sont verticalement intégrées, ce qui pose immédiatement la question de la place de l'autonomie, de la

« Muraille de Chine » que les parlementaires évoquaient dans la loi de 2014, muraille qui doit être dressée entre le gestionnaire d'infrastructure – qui attribue les sillons et permet aux opérateurs de rentrer – et l'opérateur historique, la SNCF, qui fait partie du même groupe. C'est la question essentielle, à laquelle nous nous sommes attachés à répondre à travers nos avis sur les quatre projets d'ordonnance et les décrets qui nous ont été soumis.

Nous avons identifié trois sujets de vigilance.

Le premier porte sur les garanties d'indépendance. Dans un groupe verticalement intégré, il est prévu que la *holding* de tête désigne des administrateurs de Réseau et que l'État en désigne d'autres. Or, le fait que les trois administrateurs de la *holding* de tête puissent constituer une minorité de blocage sur des décisions qui ne figurent pas dans les textes mais qui renvoient à un décret pose une question d'indépendance. C'est ce que nous avons développé dans certains de nos avis portant sur la gouvernance de SNCF Réseau.

Par ailleurs, l'avis de l'Arafer sur la désignation du président de SNCF Réseau doit être conforme. Or les textes prévoient qu'il pourrait tout à fait se trouver un président et un directeur général. Si tel était le cas, nous n'aurions notre mot à dire qu'au sujet du directeur général, pas au sujet du président, ce qui pose question.

Plusieurs éléments positifs apparaissent aussi, sur des fonctions essentielles, notamment sur l'attribution des sillons ou la tarification. Les membres de la *holding* qui siègent au conseil d'administration doivent se déporter. C'est la moindre des choses, mais le fait de pouvoir constituer une minorité de blocage sur des décisions dont on ne connaît pas aujourd'hui la nature pose réellement un problème sur ce que sera l'indépendance de SNCF Réseau.

La deuxième inquiétude porte sur la question du décret données. Un échange s'est tenu avec les services du ministère après notre avis sur ce décret. Comme ce décret est extrêmement précis et exclusif sur les données à fournir, il nous semble important d'ouvrir la possibilité aux autorités organisatrices de transports (AOT) et aux régions d'en demander davantage à l'opérateur sortant (qui pourrait être un autre opérateur que la SNCF dans dix ans), si les régions et les AOT ont besoin d'éléments supplémentaires pour constituer leurs appels d'offres.

S'agissant du carnet de maintenance actualisé, il existe certes un carnet d'entretien constructeur, mais il ne faut pas négliger l'historique. Je peux comprendre qu'un opérateur, peut-être un autre que la SNCF, mène de la maintenance préventive et change une pièce en particulier pour limiter les interventions. Or si aucun changement de pièce ne figure dans l'historique transmis, l'opérateur pourrait ne pas connaître exactement l'état du matériel avec lequel il fait rouler le public dans les TER. Il est absolument nécessaire

- et tous ceux que nous avons consultés (régions, opérateurs alternatifs) sont de cet avis - de remettre un carnet de maintenance actualisé.

Le troisième sujet est celui des barrières techniques à l'entrée. Pour que les trains sur les lignes commerciales puissent entrer sur le marché français, il faut qu'ils puissent gérer leur système de communication et de sécurité. À ce jour, tous les matériels sont équipés d'un dispositif (ERTMS), qui commence seulement à être déployé sur les lignes commerciales TGV, notamment sur le Paris-Lyon et le Marseille-Vintimille. Ce système européen est extrêmement performant. Les nouveaux matériels qui veulent entrer sur le marché français doivent aussi disposer du matériel embarqué (le KVB) et d'une carte qui leur permet de régler la connexion avec le réseau ferroviaire français. La capacité d'accéder à ces matériels est aujourd'hui peu transparente, car le système a été développé par le gestionnaire de réseau historique, en lien avec les industriels. Les KVB ne sont pas facilement accessibles à l'acquisition, tandis que les cartes en question (les TVM) sont aujourd'hui fabriquées par SNCF Mobilités. Ce n'est pas anormal que la gestion de ces systèmes l'ait été jusqu'à présent mais voir comment l'accès pourra être favorisé pour l'avenir pour ceux qui voudront entrer est une vraie problématique. Certaines compagnies étrangères n'ont pas ces difficultés, comme Tranitalia ou la Renfe, qui ont des accords avec la SNCF. Mais les nouveaux acteurs doivent également voir cette barrière à l'entrée levée.

Enfin, je tiens à revenir sur la question des TER et de la tarification des péages. Nous avons rendu un avis conforme sur les péages, mais nous n'avons pas rendu cette année d'avis conforme sur les péages imputés aux régions dans le cadre de la tarification. Sur les quelques 6 milliards d'euros de péage perçus par SNCF Réseau chaque année, 3,6 milliards d'euros proviennent des régions, ou plutôt de l'État, à travers une redevance d'accès de 2 milliards d'euros, un coût net d'accès à l'infrastructure de 500 millions d'euros et une redevance de marché. C'est sur cette redevance de marché que nous avons refusé la proposition de SNCF Réseau. Cette dernière devait en effet augmenter plus fortement pour les régions. C'est un point important, car le critère à travers lequel nous acceptons ou non les redevances est un critère de solvabilité, soit la capacité des entreprises ferroviaires et du marché aval à prendre en charge cette redevance de marché de près de 1,2 milliard d'euros.

Ce point est pour le moins surprenant, car les TER constituent un service public, pour lequel la question de la solvabilité ne se pose pas. À chaque fois que quelqu'un arguera auprès de l'Arafer qu'un service de péage est une variable budgétaire, l'Arafer s'y opposera. En effet, la justification budgétaire n'est pas recevable. C'est un point important pour les élus nationaux représentants du territoire, car plus de la moitié des ressources de péages de SNCF Réseau repose sur ce point. Cette question ne

doit pas être traitée en termes budgétaires mais en termes de politique publique et de volonté politique des AOT.

**M. Hervé Maurey, président.** - Je donne maintenant la parole à Marc Papinutti, qui évoquera sans doute la question du décret qui est attendu sur la communication des données. S'agissant de la gouvernance, l'ordonnance a malheureusement été prise. En tant que parlementaire, il faudrait nous indiquer sous quel délai cette ordonnance sera soumise à ratification.

**M. Marc Papinutti, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer (DGITM).** - La réforme n'est pas une réforme unique. Elle est constituée de plusieurs réformes, dont peu étaient imaginables il y a seulement deux ans.

À notre sens, au-delà de la nécessité de trouver des solutions face aux sous-investissements et de la dérive financière du système, il convient de bien noter les axes présents dans le nouveau pacte : la construction d'une nouvelle SNCF, le débat sur l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure imposée par le quatrième paquet ferroviaire, et la nécessité de renforcer l'intégration pour limiter les cloisonnements et gagner en efficacité. Les décrets statutaires sont effectivement en cours de consultation dans les instances représentatives du personnel, pour un objectif de publication à l'automne.

Je commencerai par la modernisation des conditions de recrutement et la gestion de l'emploi au sein du groupe public SNCF. Ce débat est complexe. Comme certains l'ont indiqué, la négociation de la convention collective implique de passer d'un monde statutaire pour entrer avec l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP) et les organisations syndicales représentatives des personnels dans un débat plus classique de convention. Nous y sommes particulièrement attentifs. Je réunis moi-même tous les mois l'ensemble des partenaires, patronaux et UTP. J'y suis tout spécialement attentif, dans la mesure où nous changeons complètement de mode de réflexion des uns et des autres, tant des salariés SNCF que des autres salariés, qui partagent cette même vision dans les débats. Le sujet est compliqué, mais nous avons pour objectif d'avancer rapidement, c'est-à-dire d'aboutir d'ici à la fin de l'année.

Pour sa part, l'amélioration de la performance reste un sujet classique, mais il ne faut pas la négliger. L'effort de désendettement de 35 milliards d'euros supporté par l'État doit trouver son pendant, y compris dans les comptes de SNCF Réseau ou dans l'efficacité et la performance. Du fait de l'amélioration de la robustesse de l'exploitation, les premiers signaux positifs font jour, pas uniquement pour les régions, mais bien de façon plus générale pour l'utilisateur et le client.

Un débat s'est effectivement ouvert sur la transmission des informations, notamment autour de la formulation européenne des carnets de maintenance actualisés. Le sujet est à l'étude au Conseil d'État.

Il faut garder à l'esprit le rôle de l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) sur ce point : les modifications des stratégies d'entretien ne reviennent pas uniquement à l'opérateur et à celui chargé de la maintenance mais doivent être validées par l'EPSF. Nous recherchons l'équilibre vis-à-vis de tout ce qui a été dit sur le sujet.

Je me félicite de surcroît que les choses bougent, qu'il y ait de nouveaux entrants sur le marché. Nous avons préparé un appel d'offres sur Nantes-Bordeaux et Nantes-Lyon et nous nous montrons très attentifs.

**M. Hervé Maurey, président.** - Je propose de donner la parole à certains de mes collègues. Auparavant, je tiens à souligner que l'ouverture à la concurrence est un combat, d'abord pour parvenir à ces textes, et aujourd'hui parce que la volonté du législateur n'est pas toujours respectée. Ainsi, le combat sur les données a démarré pendant les débats, en bras de fer avant la CMP (notamment autour de l'indépendance des dirigeants au sein du groupe SNCF). Maintenant que la loi est promulguée et que les mesures d'application sont en train d'être mises en oeuvre (qu'il s'agisse des directives ou des décrets), le débat est relancé. On a donc le sentiment que l'État a quelques difficultés par rapport à ces points essentiels de l'ouverture à la concurrence que sont la communication des données et l'indépendance de SNCF Réseau vis-à-vis des autres opérateurs.

Vous avez souligné qu'il allait être tenu compte de nos échanges. Il faudrait pouvoir nous en assurer.

M. le président Saint-Geours a souligné que les parlementaires seraient associés à la structure SNCF. Néanmoins, contrairement à ce qui nous a été annoncé, le Parlement n'est pas représenté au conseil d'administration de SNCF Réseau. Il est uniquement représenté dans un vague comité. Ce n'est pas parce que la loi est votée que le combat est terminé : il doit continuer et heureusement que l'Arafer nous apporte son soutien.

**M. Guillaume Chevrollier.** - Vous avez souligné les enjeux de l'ouverture à la concurrence et la nécessité de mener un travail sur la qualité des services, la maîtrise des coûts et l'amélioration de la performance. Je souhaite vous interroger sur ce qui doit être une conséquence de l'ouverture de la concurrence : la baisse des prix et le fait de rendre le transport ferroviaire accessible au plus grand nombre. Les tarifs élevés de la SNCF suscitent beaucoup d'interrogations chez nos concitoyens, même si la SNCF a mis en place OUIGO ou des cartes présentant divers avantages. À ce jour, les OUIGO ne sont pas proposés en quantité suffisante, tandis que les cartes ne présentent que des avantages somme toute très relatifs, les écarts de prix pouvant fortement varier selon les trajets. Ce n'est peut-être pas le cœur du

sujet, mais la question du tarif ferroviaire n'a pas été citée une seule fois dans vos échanges, alors que c'est un point important pour favoriser la mobilité par le train. Quelle est votre analyse de la question tarifaire ?

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Nous avons au cours des trois premiers mois de l'année 2019 atteint un niveau de régularité inconnu depuis quinze ans. Je reconnais pour autant que nous restons toujours perfectibles.

La question des prix est essentielle. Or les prix n'ont pas augmenté depuis 2015. Le prix des voyages TGV a quant à lui baissé de 6 % avec l'introduction des voyages OUIGO. Il est en outre prévu de lancer davantage de trains OUIGO. Ainsi, la part de OUIGO dans la grande vitesse doit passer de 10 % en 2018 à 25 % en 2021. Nous nous inscrivons dans une dynamique forte et le succès est au rendez-vous. Les utilisateurs des TGV sont en croissance, tant ceux des TGV « normaux » que ceux des TGV OUIGO. D'ailleurs 60 % des personnes qui utilisent OUIGO n'auraient pas pris le train sans OUIGO.

Il est vrai que le prix varie, par rapport à l'heure de départ du train ou en fonction du moment où vous achetez votre billet. Néanmoins, le panier moyen payé par un voyageur de TGV en France a baissé. Il s'agit toutefois d'un message difficile à relayer.

Nous lancerons l'expansion OUIGO à Paris-Toulouse et Paris-Montpellier en décembre. Les gares parisiennes ont en outre été ouvertes à OUIGO, ce qui évite aux passagers de devoir aller à Massy. Le dispositif est dynamique et on constate une réelle baisse des prix.

Comme les coûts baisseront, nous serons de surcroît capables avec les autorités organisatrices, qui fixent les tarifs, de baisser les tarifs des TER. Nous avons bien conscience que ce sujet est essentiel pour nous concitoyens.

Enfin, il a été évoqué d'augmenter la part du ferroviaire. La SNCF vise à faire croître la part des voyageurs de 15 % et de 17 % pour le fret d'ici à 2025. Nous en avons pris l'engagement.

**M. Philippe Tabarot.** – Il faut tout de même rappeler l'augmentation significative du coût du TER qui a eu lieu avant la loi (plus de 60 % sur les dix dernières années). En moyenne, le coût du train-kilomètre est de 25 euros et de 28°euros dans la région sud. En Allemagne, le coût moyen est de 16 euros. Sans doute la loi votée en 2018 améliorera-t-elle la situation.

Par ailleurs, les régions subissent des remontrances de la chambre régionale des comptes et de la cour des comptes. Notre politique tarifaire trop généreuse nous est reprochée, tout comme le subventionnement des lignes ayant trop peu d'usagers. C'est un choix compliqué, face à des coûts en hausse (espérons que cette hausse cessera avec l'ouverture à la concurrence) et des usagers qui refusent toute hausse des abonnements ou des coûts des TER.

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Notez que le coût au kilomètre baisse dans les conventions qui ont été signées. Nous nous inscrivons en tout cas dans une réelle dynamique de baisse des coûts.

**M. Philippe Tabarot.** – Certes, mais après une dynamique de hausse.

**M. Bernard Roman.** – Les comparaisons internationales sur les lignes commerciales montrent que la France est plutôt bien placée, notamment par rapport aux situations extrêmes, comme celle du Japon (qui est souvent présenté comme un modèle). Nous sommes souvent trois fois moins chers que les Japonais, mais je reconnais que leur approche est aussi une autre façon d’appréhender le train, et que leur culture et leur service sont tout autres.

Au-delà de la formidable réussite de OUIGO en matière de nouveaux usagers, la masse des péages des lignes commerciales du TGV représente 35 à 40 % du coût total du TGV. Ces montants reviennent à SNCF Réseau. On pourrait faire moins, en sortant de la logique malthusienne. Il vaut mieux compter plus de trains qui paient moins de péages, que moins de trains plus gros qui paient davantage de péages. La réglementation européenne veut que le prix d’entrée minimum sur le réseau ferré couvre le seul coût d’usure des rails. Jusqu’à récemment, la France était l’un des rares pays du monde à considérer qu’un train double rame à deux étages devait payer autant qu’un train simple à un étage. Le poids des rames n’était pas pris en compte. Nous avons finalement pu introduire la tonne-kilomètre dans le coût de la redevance de circulation. Peu à peu, la situation évolue et permet une augmentation du nombre de trains. Pour sa part, le choix du TER reste un choix de politique publique que je n’ai pas à commenter. Certaines villes ont décidé de proposer le transport gratuit. Philippe Tabarot a fait état des coûts en Allemagne. Mais cela dépend des *Länder* : le coût du transport peut fortement varier, selon la contribution des usagers ou des pouvoirs publics.

Enfin, je remercie le législateur et l’exécutif d’avoir engagé 30 milliards d’euros d’investissement pour remettre le réseau en état. Parce que pendant deux décennies, les 28 000 kilomètres de lignes ont été délaissés au profit du TGV, ce qui pèse sur la qualité de service et l’attractivité du TER. Ces travaux pèsent nécessairement sur la qualité de service, et donc sur la fiabilité et l’attractivité du TER.

Nous pouvons continuer la rénovation du réseau. C’est une bonne nouvelle, mais il faut le faire à bon escient. Cessons d’investir des dizaines de millions d’euros pour électrifier des lignes qui ne transportent que quelques dizaines de passagers par semaine. Sans aller jusqu’à les fermer, il faut savoir investir à leur mesure. L’intérêt socio-économique des investissements doit toujours être mesuré, pour toute infrastructure, qui est un bien d’État.

S'agissant de la qualité de service, l'ouverture à la concurrence va ouvrir de nouvelles perspectives. Ainsi, les publics sont différents entre les TGV Inoui et les OUIGO, ce qui repose sur le *yield* management, qui repose lui-même sur des tarifs plus bas en cas de réservation à l'avance, de la même manière que pour l'aérien. Trenitalia, en Italie, propose des trains à quatre classes : le *low cost*, la classe économique, la classe affaires et la super classe affaires, où il est possible et de bénéficier de nombreux services. Tous ces aiguillons permettront de couvrir davantage de besoins et de proposer davantage de services.

**M. Jean-Michel Houllégatte.** – Je tiens à exprimer le point de vue de la Normandie. L'attente de l'amélioration de la qualité de service y est forte. J'en veux pour preuve la lettre institutionnelle de juin dernier, qui indique que la régularité de la ligne Paris-Caen-Cherbourg est de seulement 60,4 %. La ligne nouvelle Paris-Normandie (LNPN) s'inscrira en outre dans le temps long de l'histoire de nos infrastructures.

Les usagers s'inquiètent également concernant la ligne Caen-Tours et la ligne Caen-Rennes. Comment les appels d'offres sont-ils préparés concernant les périmètres concernés par l'ouverture ? Une vision globale, consistant à globaliser les lignes rentables et les moins rentables, s'applique-t-elle ? Enfin, comment l'interopérabilité sera-t-elle prise en compte dans les appels d'offres, pour proposer une billetterie unique et faciliter l'accès aux différents marchés de transport ?

**M. Frédéric Marchand.** – De toute évidence, comme le disait un ancien Premier ministre, cette table ronde permet de mesurer que la route est droite mais que la pente est forte.

Concernant l'indépendance de SNCF Réseau, le projet de décret qui prévoit que les membres du conseil d'administration se déplacent sur les votes relatifs aux installations essentielles comme les péages, quel est votre avis sur cette hypothèse ?

En outre, où en est-on de la modulation des péages, portée au Sénat, sur certaines portions de lignes relevant de l'aménagement du territoire ? J'ai entendu le satisfecit de M. Saint-Geours sur les relations entre la SNCF et les autorités organisatrices. Néanmoins, la concertation avec les collectivités reste à perfectionner, notamment dans le département du Nord vis-à-vis des dessertes TGV. Tous les maires sont vent debout face aux orientations de la SNCF. Ce pacte ferroviaire pourrait être l'occasion pour la SNCF de revoir sa façon d'organiser les choses et pour que les logiques d'aménagement du territoire prennent tout leur sens, dans le Nord mais pas seulement.

**M. Jean-François Longeot.** – Je souhaite revenir sur la communication de l'Arafer relative à la mise en application de la réforme ferroviaire. Je vous remercie d'ailleurs pour l'organisation de cette table ronde, car un fort besoin d'éclaircissements est apparu.

Après avoir été alertée par plusieurs régions et plusieurs opérateurs souhaitant proposer leurs services ferroviaires, l'Arafer s'inquiète des risques de contre-réforme, en raison des ordonnances et décrets d'application de ladite loi. De telles inquiétudes portent notamment sur deux aspects de l'application de la loi. D'une part, sur la gouvernance du groupe ferroviaire public, l'Arafer craint un manque d'indépendance de SNCF Réseau, notamment en raison de la composition et des modalités de vote de son conseil d'administration. Cette indépendance est pourtant indispensable au bon fonctionnement du nouveau système ferroviaire, tel qu'anticipé dans le nouveau pacte. Est-ce qu'il représente une garantie de bonne concurrence à même d'attirer de nouveaux entrants ?

D'autre part, sur la transparence des données publiées, l'Arafer souhaite que cette garantie soit donnée aux régions, avec un accès à la maintenance à jour, comme cela est appliqué dans le transport urbain ou dans les marchés ferroviaires à l'étranger, sur lesquels SNCF et ses filiales opèrent. L'accès à de telles données constitue également un impératif sous-jacent à une concurrence loyale, sous peine de constituer pour les régions un vrai risque de danger de sécurité pour les usagers, une remise en cause de la continuité du service public ou encore une menace sur les finances publiques. Comment répondre à ces inquiétudes légitimes ? Quelles sont les garanties d'une application rigoureuse du nouveau pacte ferroviaire et d'une situation de saine et effective concurrence ?

**M. Guillaume Gontard.** – De nombreux reproches ont été formulés vis-à-vis de la SNCF, ce qui peut se répercuter sur les agents de la SNCF. Or les problèmes de régularité ou de ponctualité sont liés aux sous-investissements dans les infrastructures. Quel que soit l'opérateur, ce problème doit être réglé.

S'agissant de l'ouverture à la concurrence, elle n'améliorera pas nécessairement le service. Ainsi, dans l'énergie, les prix n'ont pas baissé automatiquement malgré l'ouverture à la concurrence.

Un an après le pacte ferroviaire, j'ai plutôt l'impression que la dégradation s'accélère, avec de nombreuses fermetures de guichets de gares sans concertation, des abandons de dessertes ferroviaires et une absence de visibilité sur les dessertes fines.

Il nous est uniquement demandé de nous tourner vers les régions. La question du financement à travers les régions se pose. M. Tabarot a évoqué la ligne Grenoble-Veynes-Gap, que je défends tout particulièrement. Sur cette ligne, qui est à cheval sur deux régions, nous attendons que l'État prenne un engagement, afin de pouvoir réaliser des travaux urgents. Une question se pose donc sur la situation de SNCF Réseau, qui est incapable de tenir ses engagements, notamment à travers les contrats de plan État-région. C'est donc sur le financement structurel que je m'interroge. Alors que l'État

doit reprendre une partie de la dette, le financement structurel n'est pas assuré. Comment continuer à investir sans s'endetter ?

**M. Patrick Chaize.** – Ma question concerne le fret, qui est plébiscité par nombre de nos concitoyens pour ses avantages, mais il est à l'arrêt ou en déclin. Pourriez-vous nous apporter un éclairage sur ce point et nous préciser les leviers du développement du fret ? Les problématiques sont-elles économiques ou sont-elles liées aux infrastructures ? Je pense notamment au nœud ferroviaire lyonnais. Est-ce un simple problème de choix politique ?

**M. Claude Bérit-Débat.** – Je souhaite pour ma part interpellier la SNCF sur les dysfonctionnements récurrents de la LGV Paris-Bordeaux, qui a connu trois heures de retard mardi dernier. Il est intéressant de proposer un carnet de maintenance pour le matériel, mais il faudrait en proposer un pour les infrastructures, qui peuvent connaître des dysfonctionnements.

**Mme Françoise Cartron.** – Je suis moi aussi une adepte de la ligne Paris-Bordeaux. Je me demande si la SNCF a analysé la série de gros incidents que cette ligne a subis. Est-ce le fait des probabilités et de la malchance ? L'effet sur l'attractivité est énorme.

S'agissant ensuite du fret, les difficultés se sont cumulées là aussi. Ainsi, un train de marchandises s'est arrêté à Libourne, le conducteur ayant dépassé son total d'heures. Il a fallu attendre son remplaçant. Là aussi, l'attractivité en a pâti.

**M. Hervé Maurey, président.** – Nous avons tous des anecdotes de ce type à partager.

**M. Louis-Jean de Nicolaÿ.** – Je rejoins les remarques de M. Houllegate. La ligne Caen-Alençon-Le Mans-Tours connaît effectivement de nombreuses difficultés. 96 millions d'euros de travaux sont prévus. Or les concurrents susceptibles de s'intéresser à cette ligne pourraient attendre que ces travaux soient réalisés. Ce genre de problème pourrait-il se poser ?

**M. Marc Papinutti.** – Un travail de François Philizot a effectivement en débuté sur les « petites lignes ».

**M. Hervé Maurey, président.** – Sous quel délai sera produit ce rapport ?

**M. Marc Papinutti.** – Il devrait être rendu vers la fin juillet. Je dois d'abord rendre un rapport à l'Assemblée nationale sur les petites lignes.

Si une difficulté importante se pose sur une ligne, tout acteur qui proposerait ses services dans un appel d'offres ne manquerait pas d'inclure ce risque dans ses propres risques. Je précise que nous suivons de près toutes les lignes en difficulté. Nous nous sommes dernièrement rendus à Vittel avec la ministre la semaine dernière sur des sujets de cette nature. Des ouvertures ont par ailleurs été introduites dans la LOM sur la maîtrise d'ouvrage. Elles ne concernent pas seulement SNCF Réseau. Il est effectivement plus facile de

débatte dans les régions quand la ligne se situe au cœur de la région en question.

S'agissant du fret, nous avons clairement modifié les conditions des péages. Je pense qu'il existe un marché. La ligne de fret Perpignan-Rungis est assez populaire. Il nous faut encore nous battre avec nos partenaires industriels pour rappeler non seulement que des investissements importants ont été engagés, mais également que les petites lignes en bénéficient aussi.

Enfin, nous échangeons régulièrement avec Bernard Roman sur la tarification du réseau. Le paquet TER doit être revu, car la dotation de l'État est non affectée, SNCF Réseau devant mener une analyse de ce qu'est la voie, tant les voies 7 à 9 que les autres voies. Ce travail d'identification collectif doit être mené, notamment pour les concurrents qui n'ont pas nécessairement envie d'intervenir pour seulement quelques années.

**M. Hervé Maurey, président.** - Quel est votre avis sur le carnet de maintenance ?

**M. Marc Papinutti.** - Il existe un carnet d'entretien. Les rythmes de la maintenance sont donnés sur les constructeurs et toute modification est soumise au travail de l'EPSF, qui est l'autre autorité de régulation sur la sécurité ferroviaire

Nous avons déjà tenu un débat sur le transport urbain. Quand un tramway est repris, la documentation transférée n'est pas la même. Je comprends donc tout à fait qu'un débat s'ouvre. Si l'obligation européenne s'impose, nous devons retravailler sur ce sujet, auquel nous sommes très attentifs. Penser le contraire reviendrait à négliger le rôle de l'EPSF. En tout cas, je n'ai pas de conclusion immédiate à rendre sur le caractère obligatoire du carnet de maintenance.

**M. Hervé Maurey, président.** - Frédéric Saint-Geours, la SNCF a été largement citée. Je vous laisse intervenir.

**M. Frédéric Saint-Geours.** - Je commencerai par évoquer la capacité de la SNCF à concorder. Les concertations ont été nombreuses, notamment dans le Nord, avant et après la fixation des orientations. La principale option prise par la région a consisté à faire fonctionner plus de TGV dans la région. Depuis, cette option a été remise en cause, car elle présente des conséquences qu'il faut pallier vis-à-vis du trafic des passagers du Nord, du Nord vers la capitale ou de la capitale vers le Nord.

S'agissant du fret, Marc Papinutti a bien souligné combien le sujet était compliqué. La modification des péages est importante, car elle facilite l'équilibre économique d'un certain nombre de lignes. Pour autant, il demeure un problème d'infrastructures. Le nœud ferroviaire lyonnais est caractéristique, tout comme l'arrière-pays du Havre, depuis le port vers la région parisienne. Rappelons que la France est désindustrialisée et qu'une partie non négligeable du fret est du fret industriel. Dans tous les pays du

monde, ces trafics sont subventionnés. Il nous faut donc trouver la bonne méthode pour qu'un dispositif spécifique vis-à-vis des wagons isolés permette ce développement.

Au-delà, le plan fret de la SNCF vise à faire croître le trafic de 17 % d'ici à 2025. Certains sujets devront être traités avec la Commission européenne, notamment sur la question de la viabilité du fret vis-à-vis de la dette de 5 milliards d'euros. La SNCF a un plan opérationnel mais il existe diverses conditions extérieures qui doivent être prises en compte pour réussir à gérer cette situation.

Revenons un instant sur les procédures de vote prévues dans le projet de décret au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau. Ce sujet est relativement simple. Les décisions importantes du conseil d'administration ne sont pas prises par les représentants de la *holding* au sein du conseil d'administration. À l'inverse, ce sont les représentants de la *holding* au sein du conseil d'administration de SNCF Réseau qui ont le dernier mot pour un certain nombre de décisions structurelles, sur l'organisation du groupe ou sur les politiques transverses. C'est le principe d'avoir l'indépendance pour ce qui concerne les fonctions essentielles et l'intégration pour ce qui concerne le reste des grandes orientations nécessaires à la vie d'un groupe unifié.

Concernant les petites lignes, SNCF Réseau a un important travail à mener. Elle a déjà publié un kit méthodologique visant à maintenir les lignes de desserte fine à des coûts moindres, pour réduire les coûts d'entretien. Il reste des décisions à prendre dans le cadre des contrats de plan État-région (CPER).

Dans son nouveau dispositif, SNCF Réseau doit couvrir l'ensemble de ses investissements. Il faudra donc que le dispositif de financement des CPER soit bien ajusté, pour que cette règle d'or soit respectée.

SNCF Réseau a transmis au préfet Philizot une analyse fine de la démographie de ses lignes, avec des solutions techniques à envisager permettant de baisser les coûts de maintenance ou de remise à niveau de ces lignes.

**M. Hervé Maurey, président.** – Qu'en est-il de la qualité ?

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Le mois de juin a connu de nombreux surincidents. Un chevreuil est par exemple entré dans un TGV, ce qui a arrêté la circulation. Ensuite, tous les TGV sont repartis en même temps, ce qui a créé un problème sur la caténaire. Depuis, nous avons mis en place un système d'analyse des surincidents et de la façon de les régler. Nous disposons déjà de scénarios relativement efficaces pour des incidents simples, ce qui explique que la régularité s'est fortement améliorée début 2019. À Bordeaux, une panne électrique a eu lieu dans la gare, ce qui ne relève pas de la gestion de l'infrastructure. D'autres difficultés diverses sont

également survenues. Un plan de sécurisation électrique des principales gares est aujourd'hui en préparation, pour éviter ces incidents bloquants.

J'évoquerai ensuite les personnels. Nous mettons en place un nouveau pacte social à la SNCF. Au 1<sup>er</sup> janvier 2020, les personnels ne seront plus recrutés au statut, mais comme des contractuels en CDI, ce qui nous amène, avec l'ouverture à la concurrence et la nouvelle gouvernance, à revoir notre pacte social.

**M. Claude Steinmetz.** – Dans le ferroviaire, on dit qu'il faut trois choses pour fonctionner : des hommes, du matériel et de l'infrastructure. À mon sens, il faut d'abord disposer d'hommes et de femmes compétents, du matériel adapté, d'une infrastructure et surtout de clients. Pour avoir des clients, il faut instaurer une nouvelle dynamique, ce qui suppose une SNCF forte et puissante. Aujourd'hui, sans critiquer la SNCF outre mesure, je pense que la SNCF reste trop recroquevillée sur elle-même. Elle doit désormais s'ouvrir, pour instaurer une dynamique positive et vertueuse.

Il nous a été demandé si nous envisagions d'être des opérateurs de plein exercice. Nous cherchons à l'être. Cela signifie que nous souhaiterions gérer l'infrastructure, si cela nous est permis, dans le cadre de partenariats avec SNCF Réseau. Un travail s'est ouvert en ce sens. Nous tenons aussi à entretenir le matériel. Les appels d'offres sans gestion du matériel seront étudiés avec prudence. Naturellement, nous tenons à reprendre les personnels, dans de bonnes conditions, en transparence, sachant que nous nous engageons à les faire travailler différemment et à les rémunérer plus. Nous louons leur savoir-faire, que nous tenons à utiliser, en remerciant la SNCF d'avoir formé ces hommes et ces femmes. Précisons qu'il n'existe pas de formation au ferroviaire en France, ou alors de façon balbutiante, ce qui est paradoxal. Nous souhaiterions aussi assurer la distribution.

En ce qui concerne le fret, les travaux sont nombreux. Or les travaux de nuit ne favorisent pas le fret, alors qu'il y a un besoin de performance.

Le président de SNCF Réseau a su instaurer une nouvelle dynamique dans l'organisme COPER où toutes les parties prenantes sont réunies. Nous progressons, mais une entreprise de fret ne peut pas commander un sillon 18 mois à l'avance. Il y a aussi un besoin de personnel performant. Il existe des difficultés de recrutement d'horairistes, y compris pour la SNCF. C'est un sujet très préoccupant.

Enfin, nous tenons à ce que les règles soient simplifiées, ce qui ne signifie pas moins de sécurité. Au contraire, l'empilement des règles peut entraîner des problèmes de sécurité.

Il faut aussi proposer du matériel adapté. Les constructeurs français ne disposent pourtant pas de solutions adaptées pour fonctionner sur les petites lignes. Sans doute un travail est-il nécessaire en la matière.

**M. Frédéric Saint-Geours.** - SNCF Réseau a créé un service commercial pour dialoguer avec les opérateurs qui souhaitent entrer sur le marché. C'est un point important et un signe d'ouverture significatif, pour un système de monopole.

**M. Philippe Tabarot.** - J'ai été interpellé par le sénateur Houllégat qui a indiqué que l'on ne peut parler de lignes rentables ou non. Les lignes sont simplement plus ou moins déficitaires, en fonction des choix publics ou politiques des régions de desservir certains territoires. N'oublions pas que tout choix de la sorte présentera nécessairement un coût pour le contribuable. Les lignes ferroviaires rentables n'existent pas.

En outre, vous avez évoqué la possibilité de découper des lots de détournement. Certaines régions ont créé des lots détachables de la convention passée avec la SNCF. Nous n'en savons pas plus dans votre région. Nous ne connaissons pas les avancées des échanges entre la Normandie et la SNCF. Simplement, nous savons que votre région tient à se substituer à l'État, qui a abandonné les lignes Paris-Caen et Paris-Le Havre, même si elles n'étaient pas de leurs compétences à l'origine.

Je tiens ensuite à répondre aux remarques du sénateur Gontard en évoquant les retards enregistrés dans ma région ou les problèmes de suppression de trains. 50 % des difficultés s'expliquent par des problèmes d'infrastructures. Les opérateurs connaîtront toujours les mêmes difficultés tant que ces problèmes n'auront pas été traités. 50 % sont dus à des problèmes de production de l'opérateur (matériel, maintenance ou organisation). Il faudra vérifier si un autre opérateur saura mieux traiter ces problèmes que l'opérateur historique.

Vous avez évoqué la baisse du coût introduite par la concurrence : j'en suis persuadé. Tout dépend comment cette baisse de coût sera utilisée, si elle est répercutée sur la facture vis-à-vis de l'opérateur, avec peut-être une baisse de l'impôt régional, ou si une augmentation de l'offre sera rendue permise par les économies en train-kilomètre. De quatre TER circulant chaque heure, nous pourrions passer à six ou huit TER.

S'agissant de l'étoile qui rejoint nos régions Sud et Auvergne-Rhône-Alpes, pratiquement deux branches sont sauvées vers Valence et Briançon (*via* d'importants investissements), C'est en revanche plus compliqué pour le secteur grenoblois, la facture atteignant 150 millions d'euros (je précise que notre région n'est concernée que pour un tiers). De plus, comme le rapport Philizot le confirmera sans doute, 600 millions d'euros sont nécessaires sur ces lignes de desserte fine dans la région Sud pour les dix prochaines années.

Je ne souhaite pas que l'État se désengage et que SNCF Réseau se limite à un financement de 8,5 %, ce qui rejoint des remarques de mes collègues en Grand-Est ou en Occitanie, qui souhaitent récupérer la maîtrise

d'ouvrage du fait de la LOM. Cela peut sembler injuste, mais ils peuvent ne pas avoir d'autre solution pour réduire les coûts.

Par ailleurs, un comité de pilotage interrégional s'est réuni, après un comité technique. Des financements avaient été trouvés, mais SNCF Réseau s'est présenté avec une facture supplémentaire de 5 millions d'euros, ce qui a empêché la réalisation des travaux. Je doute pourtant que la ligne se soit dégradée en une seule semaine. C'est un exemple concret des dysfonctionnements que nous rencontrons avec SNCF Réseau.

**Mme Angèle Prévile.** – La gare de Figeac a brûlé il y a quelques mois. Il s'agit d'un nœud ferroviaire et d'un territoire d'industrie très dynamique. On l'appelle même la « *Mechanic Valley* ». Tout cela est remis en cause depuis que la gare a brûlé. Comment l'entreprise SNCF Réseau gère-t-elle cette urgence ? Quelle gestion sera proposée avec l'ouverture à la concurrence ?

**M. Olivier Jacquin.** – Merci d'avoir organisé cette table ronde, un an après le nouveau pacte ferroviaire. Pour ma part, je me demande qui pilote quoi dans cette affaire. Mon sentiment est partagé. Il est question d'un grand service public, mais les questions qui ont été posées ne font que révéler la problématique majeure qui se pose vis-à-vis du service public SNCF. Ce dernier se spécialise en effet sur la grande vitesse, opérant ainsi une certaine attrition du réseau. Après un débat ferroviaire et un débat sur la loi mobilité, la question des petites lignes n'a toujours pas été traitée, tandis que le rapport que nous attendons tous n'a pas encore été rendu, sans parler de la question du fret, qui reste une composante essentielle du flux ferroviaire dans la mesure où il apporte un amortissement au secteur.

Après ce constat général quelque peu désabusé, j'ai trois questions à poser à M. Papinutti, en commençant par la gouvernance. Dans le débat sur le texte ferroviaire, les questions sur l'indépendance de l'ex-EPIC de tête vis-à-vis des deux sociétés ont été précises. Or la question de l'indépendance de SNCF Réseau vis-à-vis de la société mère reste aujourd'hui imprécise. Qu'en est-il en outre du faible nombre d'administrateurs dans les sociétés anonymes ? Les entreprises du CAC 40 en comptent neuf ou douze, avec très peu d'administrateurs salariés. Il faudrait que les salariés soient mieux représentés, comme en Allemagne.

Par ailleurs, estimez-vous que les moyens soient suffisants, notamment les moyens humains, pour opérer les fonctions d'État stratège, qui contrôle et évalue ? J'ai interrogé la ministre pendant nos débats, ainsi que sur le schéma de desserte prévu dans la loi de 2014. La ministre a répondu que seuls les trains d'équilibre du territoire seraient concernés, ce qui n'est pas du tout ce qui était prévu dans le texte de 2014.

Je demande en outre à recevoir un éclairage sur la question des péages.

**M. Marc Papinutti.** - Nous estimons que l'indépendance est assurée, mais le débat continue. J'apporterai donc divers éléments complémentaires.

S'agissant de la faible taille des conseils d'administration, sachez que je suis membre de plusieurs conseils d'administration d'établissements publics. Ce sujet est précisément l'un des sujets qui ont été soulevés : il a été demandé de resserrer les conseils, pour permettre de conduire un véritable débat stratégique.

La DGITM peut-elle travailler pour l'État stratège ? Ma réponse comportera deux parties. En premier lieu, l'autorité organisatrice ne s'engage plus que pour les trains d'équilibre du territoire (TET), mais aussi quelque peu pour le fret, du fait du transport combiné ou de certains points complexes des autoroutes ferroviaires.

Pour SNCF Réseau, c'est le contrat qui définira le rôle de l'État stratège, sur une durée assez longue, avec l'aide de l'Arafer dans la rédaction de ce contrat. L'État stratège doit en effet préparer les étapes et le cadrage de la LOM ou de la loi de programmation. Il n'a pas à s'impliquer dans tous les transports, offerts par la SNCF et demain par d'autres opérateurs.

Quand le marché existe et est ouvert, l'État définit le cadre de l'évolution du monde ferroviaire et l'aménagement du territoire ou l'avenir du réseau et son équilibre, sans négliger le fret, avant de laisser l'autorité organisatrice intervenir.

**M. Frédéric Saint-Geours.** - La nouvelle loi ne change rien vis-à-vis des gares, qui sont des gestionnaires d'infrastructures. Ce ne sont pas les opérateurs ferroviaires qui les gèreront. Un texte prévoit de clarifier le rôle de l'opérateur et du gestionnaire de gare dans la gare. C'est au gestionnaire d'infrastructure qu'il appartient de gérer les gares, même s'il se trouve plusieurs opérateurs. La loi réunit en outre dans une unité opérationnelle ce que traitait SNCF Réseau d'un côté et la gare de l'autre. La présence d'un seul gestionnaire opérationnel de la gare devrait faciliter la réparation des tâches, notamment face à une dégradation.

Par ailleurs, Sénateur Jacquin, il n'y a pas de spécialisation à attendre de la grande vitesse au détriment du reste. La grande vitesse n'est qu'une petite partie de l'activité de la SNCF. L'ambition est d'augmenter l'activité TER de 20 %. Nous ne pratiquons pas la spécialisation et il en va de même des investissements. Une large part des 47 milliards d'euros d'investissement ira au développement du réseau existant. Une priorité a été accordée à l'Île-de-France, l'investissement y ayant été insuffisant pendant longtemps. Quoi qu'il en soit, ces investissements iront au réseau existant, y compris au réseau TER.

Quant à l'argent gagné par la grande vitesse, il est confié à SNCF Réseau pour réaliser des investissements dans les réseaux existants, à hauteur de 60 %. La grande vitesse contribue donc au financement des

infrastructures existantes. Nous ne nous inscrivons pas du tout dans la dynamique que vous évoquez.

Sachez par ailleurs que nous comptons un tiers de salariés dans les conseils d'administration, soit quatre membres sur douze. Cette proportion est rare dans les entreprises.

Enfin, nous construisons avec les organisations syndicales et les salariés un nouveau pacte social, pour être une entreprise attractive au 1<sup>er</sup> janvier 2020. Nous nous sommes engagés à augmenter la satisfaction de nos salariés. Ces engagements sont chiffrés, mesurables et disponibles.

**M. Bernard Roman.** – Je tiens à revenir sur une difficulté inhérente au système. SNCF Mobilités contribue au financement de SNCF Réseau, en redistribuant une partie de ses bénéfices. Il est prévu que ce fonctionnement perdure. C'est satisfaisant, en toute objectivité, mais cela pose une question d'indépendance, en effet, car l'entreprise historique redistribue une partie de son argent au réseau qui sera attribué par SNCF Réseau. SNCF Réseau veillera donc à ce que l'entreprise historique lui redistribue bien cet argent. Il est difficile de sortir de cette culture en ayant maintenu un appareil verticalement intégré.

J'en arrive au budget de SNCF Réseau, point soulevé par M. Gontard. Il est essentiellement alimenté par les péages et les contributions publiques. Aucun réseau en Europe n'est équilibré sans contribution publique. Il faut le conserver à l'esprit.

SNCF Réseau, qui consacre 2,5 milliards d'euros à la dette chaque année, verra ce montant passer à 1 milliard d'euros par an. SNCF Réseau s'est engagé dans le contrat actuel de productivité à engranger des gains de productivité supérieurs à ce milliard d'euros, pas nécessairement au détriment des salariés, mais en fonction de la logique des coûts, des choix d'investissement ou de la façon de fonctionner. Tout est donc réuni pour renouer avec l'équilibre, à la fin du contrat de performance.

Pour cela – et vous en serez saisi, Monsieur le président – il faut assurer une révision du contrat de performance. Des indicateurs doivent être produits pour s'assurer que la trajectoire budgétaire de SNCF Réseau est bien suivie, tant sur les investissements, les dépenses, les recettes que la contribution de l'État. Nous avons appelé de nos vœux de tels indicateurs dans le précédent contrat de performance. Ils n'ont pas été produits. Les sénateurs ont en outre demandé à ce que nous formulions des préconisations. Nous en avons préparé, notamment sur les engagements financiers de l'État, qui doivent être tenus, et les engagements de productivité de SNCF Réseau, qui doivent être tenus eux aussi. De même, il faut fournir des indicateurs sur les travaux. Pour cela, une vision précise doit être fixée, en précisant par exemple les plages de nuit. Les opérateurs extérieurs à la SNCF n'interviendront pas uniquement sur des lignes commerciales classiques. Ainsi, FlixTrain a déposé des déclarations sur

cinq lignes qui ne sont pas des lignes à grande vitesse, notamment pour proposer un Paris-Lyon en quatre heures, ce qui permettra de viser une autre clientèle. Ainsi, le spectre sera élargi et le ferroviaire continuera à se développer. Ces indicateurs sont une nécessité pour pouvoir assurer un suivi des décisions prises par les parlementaires, dont nous sommes chargés d'assurer la mise en œuvre.

Je n'ai pas répondu à la question sur les dessertes d'aménagement du territoire. Il appartient à SNCF Réseau de soumettre des propositions de péages. J'ai déjà évoqué les montants des péages des lignes TER. Sur les lignes commerciales, il n'y a quasiment aucune subvention. 35 % à 40 % du coût vont aux péages, dont 2,1 milliards d'euros concernent les lignes commerciales et 1,1 milliard d'euros la redevance automatique de circulation. Le reste dépend de variations en fonction de la solvabilité de la ligne. Sur des lignes de desserte d'aménagement du territoire, qui ne sont pas commercialement rentables, SNCF Réseau réfléchit à fixer une redevance de marché qui soit nulle. Il ne peut réduire la redevance de circulation, du fait d'une réglementation européenne. Ce que SNCF Réseau ne gagnera pas sur ces dessertes devra alors être compensé ailleurs, pour assurer sa capacité à maintenir et entretenir le réseau, ce qui renvoie à la problématique des gains de productivité. Il faut que les services de l'État en assurent un suivi précis, ce à quoi nous contribuerons, en faisant en sorte que le pacte ferroviaire soit un succès sur le terrain.

**M. Frédéric Saint-Geours.** – Je précise pour rassurer les sénateurs qui se préoccupent naturellement de l'emploi des deniers publics que la SNCF s'engage à ne plus créer de nouvelle dette à compter de 2022. SNCF Réseau fera de même à compter de 2024. Nous nous situons donc dans un équilibre, entre la reprise de la dette et les progrès de performance supplémentaire de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités.

**M. Hervé Maurey, président.** – Merci d'avoir rappelé la question de la tarification, qui avait été un point important de nos discussions en 2018.

Je confirme par ailleurs l'importance de nous assurer de l'application de la volonté du législateur.