

Réunion du mercredi 1er décembre 2010

Transports

Audition de M. Guillaume Pepy, président de la SNCF

M. Jean Bizet :

Le groupe que vous présidez est l'une des principales entreprises publiques françaises et fait l'objet de la plus grande attention du Parlement : le 19 octobre dernier, la Commission de l'économie du Sénat a adopté le rapport de notre collègue Francis Grignon proposant des pistes pour relancer le fret ferroviaire en France. La semaine dernière, c'est à la Commission du développement durable de l'Assemblée nationale que vous avez accordé une audition, pour échanger sur l'actualité de la SNCF, toujours très riche sur nos territoires.

Aujourd'hui, la Commission des affaires européennes du Sénat souhaite à son tour vous entendre sur une question très structurante pour votre activité, puisqu'il s'agit du nouveau projet de directive communautaire présenté par la Commission européenne en septembre dernier. L'Union européenne a entrepris depuis 2001 d'ouvrir à la concurrence le secteur du transport ferroviaire. Cette ouverture repose sur l'adoption successive de trois paquets de directives. Le premier paquet ferroviaire n'est pas encore correctement mis en œuvre, aux yeux de la Commission européenne, que, déjà, elle nous propose une refonte de ce paquet.

Pour la SNCF, la concurrence constitue à la fois une menace sur son marché domestique et une opportunité pour son développement sur le marché européen : pouvez-vous nous indiquer où en est réellement la concurrence, sur le fret et le transport voyageurs, et comment vous la percevez ? Dans le prolongement de cette question, nous serions aussi intéressés de vous entendre sur l'état des relations entre la SNCF et la Deutsche Bahn, premier opérateur ferroviaire européen.

La Commission européenne propose à présent une nouvelle directive, en même temps qu'une communication sur l'élaboration d'un espace ferroviaire unique européen. Cette initiative intervient, pour la France, juste après la création de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires -ARAF- et celle de la Direction de la circulation ferroviaire au sein de la SNCF. Dans ce contexte, nous souhaiterions connaître votre sentiment sur ce nouveau projet de texte, afin de mieux en cerner les enjeux pour le système ferroviaire français.

M. Guillaume Pepy :

Je suis toujours très intéressé de rencontrer les parlementaires car j'apprends beaucoup de vos questions et réflexions. Je tâcherai d'être court pour laisser place à la discussion, mais je souhaitais d'abord vous rappeler que la date d'aujourd'hui est celle de la naissance effective de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), présidée par Pierre Cardo. À ce sujet, Joaquín Almunia, commissaire européen à la concurrence, me disait hier : « *Enfin !* ». L'Italie, pour sa part, n'a toujours pas de régulateur ferroviaire ...

Je souhaiterais d'abord resituer les évolutions réglementaires européennes dans le cadre de la stratégie nationale de la SNCF, qui s'articule autour de trois axes :

– notre priorité absolue, ce sont les services publics de la vie quotidienne. Je ne veux pas d'une SNCF à deux vitesses et je tiens à ce que les wagons de nos trains quotidiens rattrapent la locomotive du TGV ;

– notre deuxième défi, c'est l'ouverture à la concurrence. Il faut absolument éviter de reproduire la catastrophe qu'a connue le fret et garantir la compétitivité de la SNCF car tout recul de la part de marché de la SNCF représente une destruction de valeur pour l'ensemble de notre pays ;

– notre troisième objectif est de devenir, pour notre pays, un grand opérateur de transport public à l'échelle mondiale. Nous devons trouver les moyens de défendre notre place de champion industriel face aux « challengers » coréens, indiens ou chinois ...

C'est pourquoi nous ne devons pas redouter d'être affaiblis par les paquets de directive ouvrant le secteur ferroviaire à la concurrence. Il ne faut pas vivre la concurrence comme un châtiment susceptible de victimiser les cheminots, mais comme une opportunité de transformation au service de notre développement. La Deutsche Bahn l'a compris et considère la concurrence comme un tremplin pour occuper la place de premier opérateur ferroviaire en Europe et de champion en Inde, en Amérique latine, en Asie du Sud-Est...

La refonte du premier paquet ferroviaire qu'envisage aujourd'hui Bruxelles soulève beaucoup de questions techniques, mais, à mes yeux, pose trois questions politiques majeures :

– pourquoi le principe d'un découplage entre les infrastructures et les opérateurs comme dans les secteurs de l'électricité et des télécommunications n'a-t-il pas été reconnu comme le modèle européen et mis en place partout ? La France a opté pour une séparation nette entre la SNCF et le gestionnaire d'infrastructures, Réseau ferré de France (RFF). L'Allemagne et l'Italie ont, pour leur part, conservé l'intégration entre leurs infrastructures

et leur opérateur historique, au nom de la sécurité, de l'optimisation... tous arguments qu'a débattus le Parlement français en 1997. Plus de dix ans plus tard, la question politique est de savoir si les opposants à la séparation de RFF avaient ou non raison. Les positions sur ce sujet ne sont pas encore bien calées au sein de la Commission européenne ainsi qu'au Parlement européen ;

– vaut-il mieux faire confiance à 25 régulateurs nationaux ou faut-il préférer une régulation européenne plus poussée pour faire avancer l'Europe ferroviaire ? Au nom de la SNCF, j'estime préférable d'avoir un seul régulateur européen. D'une part, cela faciliterait l'interopérabilité entre les réseaux et l'homologation des matériels qui se fait aujourd'hui pays par pays. D'autre part, il serait utile de réguler à l'échelle européenne les niveaux des péages qui sont aujourd'hui fixés par chaque pays en fonction de l'équilibre national entre l'État, propriétaire du réseau, et les opérateurs ferroviaires. Certains sont ainsi tentés de pratiquer des péages élevés afin d'empêcher l'arrivée de la concurrence et d'alimenter le gestionnaire de l'infrastructure. Or le péage constitue la matière première de nos tarifs : aujourd'hui, 35 % du prix d'un billet de TGV est consacré au paiement des péages et RFF souhaite porter ce pourcentage à 40 % ;

– quel modèle européen d'ouverture à la concurrence retenir ? Le système de libre-accès ou « *open access* » (pratiqué dans les pays anglo-saxons et en Allemagne), qui consiste à rebrasser les horaires annuellement avant de les redistribuer, ou le système de franchise qui consiste à attribuer des bouquets composés d'horaires et de lignes de qualités inégales pour éviter l'écémage ?

Toutes les parties prenantes s'accordent aujourd'hui pour développer durablement la mobilité des marchandises et des personnes. Le XXI^e siècle est assurément le bon moment pour mener à bien ce développement, mais cette volonté politique bute sur les barrières de modèles économiques qui ne sont pas aujourd'hui en place :

– le TGV français et européen n'a pas de modèle économique viable permettant d'étendre les réseaux dans les vingt ans qui viennent ;

– le fret ferroviaire est aujourd'hui dans l'état que nous savons, du fait de l'absence d'investissements sur le fret depuis 50 ans. Nous avons besoin d'une fiscalité écologique ambitieuse ;

– le transport ferroviaire urbain et régional ne peut pas s'autofinancer, ce qui signifie que son déploiement implique des coûts supplémentaires.

Nous avons donc devant nous cette question du modèle économique dans les vingt ou trente prochaines années : comment financer les infrastructures et exploitations ?

M. Yves Pozzo di Borgo :

Les Allemands comprennent plus vite que nous la concurrence. J'arrive d'Asie (Hong Kong et Taïwan), région du monde pour laquelle notre monde occidental n'existe pas. Pensez-vous que nous puissions conserver des marchés dans cette zone ou que la SNCF va y disparaître ? A-t-on intérêt à changer notre mode de pensée et à créer de grands champions européens ?

M. Guillaume Pepy :

Le transport public connaît une expansion inimaginable depuis une vingtaine d'années : on remet des rails dans les villes, on fait de la grande vitesse, on rénove le réseau classique, les frontières entre le régional et l'urbain s'effacent. Un avenir incroyable s'ouvre pour les transports publics et, dans ce contexte, rien n'est perdu ni gagné pour les Français, qu'il s'agisse d'équipementiers, d'opérateurs, de sociétés d'ingénierie, de bureaux d'études... Nous avons des champions français dans toutes ces catégories, mais le paysage industriel se transforme avec la montée en puissance de l'Inde, de la Russie... Il nous faut donc structurer la filière ferroviaire française et accroître ses efforts en matière de nouvelles technologies. Dominique Bussereau, ancien ministre des transports, a lancé l'idée d'un Airbus du rail, qui permettrait de mobiliser, sur un projet commun, les cinq grands fabricants de l'Union européenne. Si nous continuons à raisonner de manière nationale, nous serons vite distancés sur le prix de revient puisque nos cinq constructeurs européens fabriquent chacun 12 à 15 TGV par an quand le grand fabricant chinois en produit 120, voire bientôt 200.

M. Yves Pozzo di Borgo :

Il nous faut réagir vite : les tramways asiatiques, notamment, se développent à toute allure.

M. Roland Ries :

Je souhaiterais d'abord vous poser une question anecdotique puisque je m'apprête à prendre le TGV pour Strasbourg : pourquoi trois centimètres de neige occasionnent-ils tant de perturbations et de retards quand les trains reliant Moscou à Vladivostok affrontent sans peine les congères ?

Plus fondamentalement, je m'étonne qu'il n'y ait pas eu de réelle évaluation de ce qui a manqué dans le premier paquet ferroviaire pour que la concurrence produise les effets souhaités, en matière de baisse des prix et d'amélioration de la qualité.

Par ailleurs, il me semble que la question essentielle est de déterminer clairement l'objectif de l'ouverture à la concurrence. Vous soulevez la question de savoir s'il faut maintenir le couplage entre gestion de l'infrastructure et exploitation. Je croyais, pour ma part, qu'il était admis que ce découplage était indispensable à la concurrence et que la France avait même été critiquée pour le caractère imparfait du découplage opéré : RFF sous-traitant à la SNCF l'entretien des voies ... Quel est donc aujourd'hui l'objectif ? S'agit-il d'accentuer ce découplage ou de se caler sur la situation allemande ?

M. Jean Bizet :

Pour compléter l'interrogation exprimée par mon collègue Roland Ries, je rappelle que la Commission vient de renvoyer la France, parmi 13 États membres, devant la Cour de justice de l'UE, pour transposition incomplète du premier paquet ferroviaire. Je vois mal la cohérence entre cette décision et la perspective d'un retour en arrière sur la séparation de RFF.

M. Guillaume Pepy :

Concernant la neige, elle crée des difficultés partout en Europe et menace même la sécurité du réseau allemand. Nos trains d'Europe de l'Ouest ne sont effectivement pas ceux de la Scandinavie ou de la Sibérie dont le système de ventilation ne fonctionne pas avec l'air extérieur, trop humide. La neige se loge partout, comme le sable, et lorsque deux trains à grande vitesse se croisent, avec un différentiel de vitesse de 640 km/h, des paquets de neige se décrochent et peuvent heurter violemment les pare-brises et les vitres des trains, provoquant de nombreux dégâts matériels dont la réparation implique ensuite l'annulation de trains au moment du redoux. C'est pourquoi la SNCF a pris la décision préventive de ralentir ses trains à grande vitesse durant les épisodes neigeux afin de protéger le matériel.

Pour les évolutions législatives européennes, je confirme que la Commission européenne ne pousse pas assez loin l'évaluation des textes en vigueur avant de proposer leur modification. Le Parlement européen réclame lui aussi cette évaluation préalable, d'autant que l'Europe du ferroviaire a peu progressé en vingt ans : des maillons manquent toujours et la coordination fait encore défaut. Ceci s'explique en partie par les questions sociales que doivent affronter les opérateurs ferroviaires. Ainsi, les cheminots en Lituanie, Espagne, Grèce ou France sont dotés d'un statut très particulier, dont l'origine ne doit pas seulement être cherchée dans les revendications salariales. Je fais observer à ce propos que le régime spécial de retraite de la SNCF, créé en 1900, a été voulu par le patronat qui visait ainsi à fidéliser les ouvriers les plus qualifiés. Dès 1955, Félix Gaillard a voulu réformer ce système, ce que la France n'a réussi à faire finalement qu'en 2007 ! Il n'y a, à mes yeux, pas de concurrence possible sans harmonisation du cadre social applicable aux

cheminots des opérateurs historiques et des nouveaux opérateurs ferroviaires. En effet, le « dumping » social engendre une concurrence entre statuts sociaux et non pas entre entreprises, alors même que ces dernières devraient se mesurer les uns aux autres en termes de fiabilité, d'inventivité, de relations client ... Dans son récent rapport, votre collègue Francis Grignon s'est lui-même attardé sur la question du cadre social, qui est absolument déterminante pour atteindre l'objectif d'un nouveau partage modal. Le seul objectif est effectivement d'accroître le trafic fluvial et ferroviaire, au détriment du trafic routier, et d'éviter l'absurdité du très court courrier en Europe. Pour cela, il est indispensable de moderniser le cadre social à l'échelle française et européenne, sans quoi des opérateurs privés gagneront des parts de marché sur les opérateurs publics sans que, pour autant, un train supplémentaire ne circule en Europe.

M. Pierre Fauchon :

Permettez-moi de vous soumettre quelques questions triviales qui ont néanmoins leur importance pour votre clientèle :

– pourquoi la SNCF manifeste-t-elle tant de résistance à donner des explications en cas de retard ?

– pourquoi, dans les wagons de 1^{ère} classe, ne pas avoir conservé d'appuie-tête des deux côtés de chaque siège ?

– pourquoi le passage entre voitures dans les trains français n'est-il pas aussi large et agréable que dans certains trains étrangers, notamment autrichiens ?

– pourquoi, dans les voitures de restauration, une traverse à hauteur des yeux vous empêche-t-elle de voir le paysage ?

– pourquoi avoir supprimé les barres verticales qui permettaient de se tenir en équilibre sur les plateformes au bout des voitures en cas de freinage ou de virage ?

M. Jean Bizet :

Je ne méconnais pas le poids des habitudes et des cultures internes des entreprises. Je dois aussi reconnaître que le service de la SNCF s'est amélioré grâce au service minimum et que le TGV français offre une image d'excellence à notre pays. Néanmoins, en Basse-Normandie, j'ai le sentiment que votre entreprise néglige certains segments, notamment la ligne Paris-Granville. Qu'envisagez-vous pour garantir la qualité de ce service public directement lié à la vie quotidienne de nos concitoyens ?

Par ailleurs, pour la refonte du premier paquet ferroviaire que propose la Commission européenne, j'ai été très intéressé de vous entendre soulever trois questions politiques que je découvre aujourd'hui : ces questions ont-elles été abordées dès le début du processus d'ouverture à la concurrence en 1991 ? Faut-il selon vous revoir les trois paquets ferroviaires ?

M. Guillaume Pepy :

Il faut reconnaître que les paquets ferroviaires n'ont pas bien fonctionné puisque la part de marché de la grande vitesse s'est accrue, mais que celle du fret, qui a pourtant été le premier ouvert à la concurrence, est, au mieux, restée stable. Une remise à plat s'impose donc pour atteindre l'objectif qui consiste à élargir le marché ferroviaire. À mes yeux, l'Europe du rail a besoin de plus de communautaire et, dans cette perspective, de plus d'économie que de droit pour trouver des modèles économiques robustes. Anne-Marie Idrac, qui m'a précédé à la tête de la SNCF, a déjà entamé ce virage européen. Je crois, moi aussi, que l'avenir du train se joue à l'échelle européenne et qu'un fret compétitif ne peut s'imaginer que massifié sur de longues distances en Europe pour répondre aux besoins de nos industriels. Grâce au parti pris par le Parlement européen, et malgré les réserves de la Deutsche Bahn qui tire ses bénéfices du trafic régional, la nécessité est désormais reconnue de construire des corridors de fret, c'est-à-dire des couloirs ferroviaires donnant priorité aux trains de fret de long parcours.

Pour en revenir à la ligne Paris-Granville, qui est aussi la mienne, j'avoue que c'est sans doute la pire... Le trajet a été écourté de quelques minutes en concentrant le trafic sur une seule voie, mais, de ce fait, dès qu'un train rencontre une difficulté, il est nécessaire de revoir tous les croisements. Nous payons donc le prix de cette erreur et nous subissons également l'achat d'un matériel inapproprié sur cette ligne il y a quinze ans. Je peux vous rassurer sur ce point puisqu'un nouveau matériel sera mis en fonctionnement sur cette ligne d'ici 18 à 24 mois.

Je remercie Pierre Fauchon pour ses questions. Effectivement, l'information de la clientèle est notre premier combat. La SNCF progresse sur ce plan, même si le chemin est encore long. Ce travail est difficile parce qu'il heurte une culture sincère et profonde des cheminots qui ne supportent pas de communiquer sur l'incertain et qui doivent apprendre à parler aux voyageurs, même pour ne rien dire ! Sans doute aussi, lorsqu'un dysfonctionnement se présente, le temps passé à choisir la manière de le résoudre est-il encore trop long.

M. Pierre Fauchon :

Je comprends parfaitement cela et je pense qu'il suffirait aux clients de connaître la cause de la difficulté et non nécessairement son remède.

M. Guillaume Pepy :

Peut-être avez-vous raison, mais il ne faut pas négliger la fierté des salariés de la SNCF et leur honte à s'expliquer sur les dysfonctionnements.

Pour ce qui est du confort dans les trains, je déplore comme vous que les designers aient choisi de renoncer aux appuie-têtes bilatéraux et aux barres verticales, mais je crois que la concurrence entre les cinq grands constructeurs européens nous permettra de franchir une étape pour le confort. Certaines rames françaises datent d'il y a trente ans et sont appelées à circuler encore sept ou huit ans, ce qui les conduira à présenter des normes de confort décalées de quarante ans par rapport aux attentes contemporaines. Quant aux barres de traverse dans les TGV, il est vrai qu'elles gênent la vue et c'est un défaut de conception regrettable qui a été corrigé sur les nouveaux trains.

M. Jean Bizet :

Comme vous, nous avons la conviction que l'avenir du rail en Europe passe par une plus grande intégration communautaire dans ce secteur. D'ores et déjà, notre commission a nommé Jean-François Humbert et Roland Ries, rapporteurs sur la proposition de refonte du premier paquet ferroviaire. N'hésitez pas à nous solliciter afin que nous puissions vous aider. Je partage aussi votre conviction qu'il faut avancer dans la mise au point de modèles économiques viables dans le secteur ferroviaire.

M. Guillaume Pepy :

Il est important que l'exécutif et le législateur français soient persuadés que le temps passé à Bruxelles n'est pas du temps perdu.

M. Roland Ries :

Si vous me permettez de compléter nos échanges, je dirais que la question des transports en Europe est finalement d'ordre philosophique : si l'on ambitionne réellement un transfert modal, il faut raisonner sur les priorités à afficher pour orienter ce transfert et freiner la pénétration automobile en ville. Il nous faut d'abord clairement fixer les objectifs avant de décliner les politiques publiques.