

**REGION DES PAYS DE LA LOIRE
CONSEIL ECONOMIQUE ET SOCIAL**

SESSION DU 18 SEPTEMBRE 1998

AVIS

relatif à

LA TARIFICATION D'USAGE DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

Consultation nationale menée par Réseau Ferré de France

*présenté par M. Henri FAVRE
au nom de la Commission n°4 "Infrastructures et Energie"*

Entendues les interventions de MM. COURTEL, GUICHET, QUINQUENEAU, GILET, KNAUF, GLORIA, TESSON, LE GALL, SOCQUET-JUGLARD, ROUCHY, BOUYER, BREZAC, COUILLEAUX, LEDUC, DEFOIS, ROUCHY, CUREAU.

PREAMBULE

La création par la loi du 13 février 1997 de l'établissement public industriel et commercial (EPIC) Réseau Ferré de France (RFF) est le fruit d'une série d'événements interactifs : directive européenne 91.440, mouvement social de novembre-décembre 1995, débat public national sur l'avenir du rail début 1996, puis débat parlementaire de l'automne 1996.

Il s'agit d'une réforme structurelle fondamentale de l'organisation du transport ferroviaire, désormais confiée à deux établissements publics industriels et commerciaux :

- RFF, pour la gestion des infrastructures,
- la SNCF, pour l'exploitation des services de transport.

Cependant, en l'absence de réponses précises quant à la résorption de la dette inscrite dès l'origine à son passif et quant à la pérennisation des financements, RFF porte toujours en germe des éléments de débat. Ils concernent tout aussi bien l'unicité de la SNCF, le rôle et la place des critères sociaux dans la gestion des modes de transport, les missions de service public, les déficits publics, les coopérations entre les réseaux européens, ainsi que les questions posées par le libre accès aux réseaux nationaux, l'attribution de sillons horaires ou la concession d'infrastructures.

Bien que désagréablement surpris par le court délai initial imparti pour répondre à une question particulièrement complexe, nous nous félicitons qu'une instance telle que le CESR soit sollicitée pour émettre un avis sur un sujet comportant des enjeux stratégiques avec également des répercussions concrètes sur les déplacements quotidiens des voyageurs et sur la circulation du fret.

Cette sollicitation sur la politique tarifaire s'inscrit dans la continuité du débat que nous avons eu le 27 mars 1996 et de notre attention permanente au développement du transport collectif en Pays de la Loire.

I / Les missions de Réseau Ferré de France et l'objet de la consultation

De par la loi du 13 février 1997, RFF a pour objet d'assurer, conformément aux principes du service public, la promotion du transport ferroviaire dans une logique de développement durable et d'aménagement du territoire. A ce titre, RFF est devenu propriétaire de l'infrastructure du réseau ferré national et des immeubles non directement affectés à l'exploitation des services de transport. Il doit en assurer la maintenance, la modernisation, le développement et la cohérence.

RFF délègue à la SNCF et la rémunère à cet effet, la gestion du trafic, le fonctionnement et la maintenance des installations techniques et de sécurité. En retour, RFF perçoit un droit d'usage de ses infrastructures fixé réglementairement à 5,85 MdF pour 1997 et 6 MdF pour 1998.

C'est précisément la révision du niveau global du droit d'usage et son mode de calcul qui font l'objet de la consultation. Au-delà du caractère éminemment technique des questions posées, le Conseil économique et social des Pays de la Loire a choisi de placer sa contribution sur un plan plus stratégique et politique que technique.

II / RFF et la question de la dette

Dès sa création, RFF a vu inscrire à son passif 134 MdF. Ce montant correspondait à la part de la dette de la SNCF liée aux investissements effectués sur le réseau national; le reste de la dette relevant de charges de fonctionnement interne à la SNCF. Depuis, la dette de RFF s'est accrue pour atteindre 154,2 MdF. Cette dégradation est due à la lourdeur des charges d'intérêts (9 MdF en 1997) et à la poursuite d'investissements importants (TGV Méditerranée) qui ont nécessité l'émission de nouveaux emprunts.

Dans le cadre du débat national, le Conseil économique et social des Pays de la Loire avait considéré lors de sa session plénière du 27 mars 1996, qu'à cet égard, "aucune solution durable ne sera mise en oeuvre s'il n'y a pas apurement de cette dette. Pour l'essentiel, elle est le résultat des investissements d'infrastructure de la SNCF. A elle seule, cette contribution à l'aménagement du territoire justifie la compensation de l'Etat". A ce jour, les dotations annuelles allouées par l'Etat à RFF s'avèrent insuffisantes. L'annonce par l'Etat du versement sur trois ans d'une enveloppe de 37 MdF ne permettra en effet que de stabiliser la dette à son niveau actuel de 154,2 MdF.

Dans ces conditions, le CES des Pays de la Loire considère que RFF, en tant qu'organisme public garanti par l'Etat, doit pouvoir renégocier une partie importante de sa dette. En outre, RFF doit pouvoir bénéficier d'une dotation spécifique et pérenne de l'Etat en vue du règlement de sa dette. Le CESR estime qu'en aucun cas, le choix de la tarification ne doit se faire dans une perspective de remboursement de cette dette.

III / La modernisation et le développement du réseau : une nécessité pour les Pays de la Loire

Le réseau ferroviaire en Pays de la Loire doit satisfaire des besoins multiples. C'est un passage logique entre le Nord et le Sud de l'Europe. La présence d'un port autonome en expansion ouvre naturellement la région, proche de l'Ile-de-France, aux courants d'échanges maritimes internationaux. Un réseau dense de PME/PMI, un espace équilibré par l'existence de grands pôles urbains, d'un ensemble de villes moyennes et d'un milieu rural ne présentant qu'un nombre limité de zones en cours de dévitalisation, sont autant d'éléments qui militent pour le maintien, l'adaptation et le développement des infrastructures et des services ferroviaires.

De plus, la Région des Pays de la Loire, dans le prolongement de ses actions volontaristes antérieures, est engagée, aujourd'hui avec succès¹, dans l'expérimentation de la régionalisation des transports collectifs. A maintes reprises et encore aujourd'hui dans le cadre du Contrat de plan du Grand Bassin Parisien, elle concourt au développement du réseau ferroviaire. Dans le même temps, plusieurs

¹ Le trafic voyageurs-TER a augmenté de 4% en 1997

collectivités ont profondément rénové leur offre de transport public. Ces politiques s'inscrivent pour partie dans une démarche de service public voyageurs, pour partie en soutien à l'activité économique régionale. Elles sont conduites fréquemment dans une démarche partenariale au niveau de la tarification, de la coordination des horaires et de l'information. L'élaboration du schéma régional de transport s'est, en outre, faite dans une approche multimodale.

Il s'agit aujourd'hui de poursuivre par des décisions cohérentes cette politique d'aménagement et de développement des territoires, favorisant l'irrigation régionale, les coopérations interrégionales, le dynamisme du port autonome de Nantes-Saint-Nazaire. Pour ce faire, il convient de réaliser d'importants investissements de capacité sur le réseau ferroviaire tant en Pays de la Loire qu'au bénéfice de celle-ci dans d'autres régions :

- réalisation du barreau Sud en Ile-de-France, attendue par l'ensemble des régions de la façade atlantique, afin de favoriser les débouchés maritimes et les coopérations interrégionales et internationales,

- prolongement de la ligne à grande vitesse vers l'Ouest pour mettre l'ensemble des territoires de Bretagne et des Pays de la Loire à moins de 3 heures de Paris,

- modernisation des axes Tours-Lyon pour prolonger vers l'Est l'hinterland du port de Nantes-Saint-Nazaire, Caen-Le Mans-Tours pour désengorger l'Ile-de-France, Nantes-Bordeaux pour donner une vraie dorsale ferroviaire à la façade atlantique ainsi que Cholet-Angers et l'ensemble du réseau Sud-Loire pour faciliter les déplacements quotidiens et les prolongements des voyages nationaux,

- augmentation de la capacité de certains tronçons congestionnés comme Connerré-Le Mans-La Milesse, Angers-Nantes-Savenay pour fluidifier les trafics TER, Grandes lignes, TGV et fret.

La réflexion autour d'une nouvelle politique tarifaire doit prendre en compte les augmentations de trafic mais aussi les besoins en infrastructures ferroviaires dans les Pays de la Loire afin de garantir son bon développement au service des ligériens.

IV / Les enjeux de la nouvelle politique tarifaire

1 / Sur le niveau global de tarification : permettre le développement du réseau

Le CESR considère que RFF doit pouvoir mener à bien sa mission de maintenance, de modernisation et de développement du réseau. Il est important de réaffirmer qu'une dissociation nette doit être opérée entre l'apurement de la dette et les recettes tirées du droit d'usage des infrastructures. Celles-ci doivent être suffisamment élevées pour que l'établissement public dégage des marges de manoeuvres sans toutefois entamer la compétitivité du fer ou déséquilibrer les comptes des transporteurs, en particulier la SNCF.

Dans ces conditions, l'hypothèse actuellement privilégiée de fixer le droit d'usage à un niveau intermédiaire entre la couverture du coût à court terme (estimé à 6 MdF et appliqué en 1997 et 1998) et du coût complet (estimé à 23 MdF) semble un bon compromis. Cela revient à verser une aide au propriétaire de l'infrastructure plutôt qu'au transporteur. Ce droit d'usage doit au minimum permettre de couvrir les coûts de maintenance et de modernisation du réseau (électrification, augmentation de capacités...).

2 / Sur la modernisation et l'extension du réseau : généraliser la contractualisation

La pratique actuelle montre que les collectivités locales participent financièrement aux travaux de modernisation sur le réseau. A l'avenir, ces interventions devraient systématiquement faire l'objet de programmes contractualisés avec l'Etat et RFF. Pour la modernisation de liaisons d'aménagement du

territoire comme Nantes-Lyon, Nantes-Bordeaux ou Caen-Le Mans-Tours, ces contrats avec l'Etat et RFF seront nécessairement interrégionaux

Par ailleurs, la Région des Pays de la Loire étant autorité organisatrice de transport, il devra être tenu compte de sa participation aux investissements sur l'infrastructure pour la détermination du droit d'usage du réseau.

En revanche, le CESR estime que la construction des voies nouvelles répond à un objectif majeur d'aménagement du territoire. Comme il l'avait déjà affirmé dans son avis commun avec le CES de Bretagne relatif aux "Etudes préliminaires du projet TGV Bretagne-Pays de la Loire²", leur financement "doit donc résulter intégralement de contributions financières de l'Etat et de l'Europe". A ce sujet, le CESR s'inquiète des incertitudes pesant sur la réalisation des grands projets ferroviaires concernant l'Ouest de la France.

3 / Sur la modulation de la tarification : garantir l'attractivité du fer et ne pas nuire à la régionalisation

Pour le CESR, quel que soit le mode de calcul retenu (modulation par une segmentation du réseau et/ou une différenciation des activités), la réforme de la tarification doit garantir d'une part la cohérence de l'offre ferroviaire en permettant l'irrigation des territoires et en maintenant la compétitivité des acteurs économiques, y compris dans les zones à faible trafic ou au contraire à forte concentration. D'autre part, cette réforme ne doit pas remettre en cause les tarifications sociales prises en charge par l'Etat telles que l'abonnement de travail, les réductions pour familles nombreuses.

S'il est important que le citoyen puisse être informé sur les relations tarifaires entre RFF et le transporteur, l'essentiel réside cependant dans la lisibilité des tarifs proposés in fine par ce dernier au voyageur ou à l'utilisateur du fret. Le CESR souligne son attachement au principe d'homogénéité des prix sur l'ensemble du territoire afin de permettre un égal accès au transport ferroviaire.

Il est concevable que des différenciations tarifaires puissent être opérées en fonction des caractéristiques des trains (poids, risque, caractère déterminant pour l'exploitation...). Dans le cadre de l'attribution des sillons horaires, il apparaîtrait en revanche inacceptable de privilégier une activité (fret, voyageurs grandes lignes, services régionaux...) au détriment d'une autre pour des raisons financières. Par exemple, les créneaux horaires du matin et de la fin de journée sont essentiels pour l'attractivité des trains régionaux. La réforme ne devra pas nuire à la poursuite de l'expérience de régionalisation, aussi bien au niveau des conditions financières que des possibilités de développement de l'offre.

Enfin, la mise en place de la nouvelle politique tarifaire ne doit pas s'opérer dans la précipitation. Parce qu'elle représente un tournant, il faut qu'elle se mette en place sur des bases solides et connues de tous. Dans ces conditions, en l'absence d'engagements clairs de l'Etat envers RFF et la SNCF et en attendant la fin de la phase d'expérience de la régionalisation au 31 décembre 1999, il apparaît raisonnable de faire évoluer progressivement les mécanismes de tarification et d'attendre le 1er janvier 2000 pour une entrée en vigueur de la nouvelle politique tarifaire pour l'usage des infrastructures ferroviaires.

Adopté par :

Votants : 77

Pour : 70

Contre : 2

Abstentions : 5

Le Président,

² Session des 19 et 20 juin et du 23 juin 1997

Gilles BOUYER