

N° 834
SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2021-2022

Enregistré à la Présidence du Sénat le 27 juillet 2022

PROPOSITION DE LOI

visant à développer le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises en libérant SNCF Réseau de son carcan réglementaire et budgétaire afin de répondre à l'urgence écologique,

PRÉSENTÉE

Par MM. Olivier JACQUIN, Patrick KANNER, Yan CHANTREL, Joël BIGOT, Mme Angèle PRÉVILLE, MM. Hervé GILLÉ, Gilbert-Luc DEVINAZ, Mmes Nicole BONNEFOY, Audrey BÉLIM, Colombe BROSSEL, Marion CANALÈS, Martine FILLEUL, MM. Jean-Michel HOULLEGATTE, Jean-Marc TODESCHINI, Franck MONTAUGÉ, Mme Gisèle JOURDA, M. Hussein BOURGI, Mme Frédérique ESPAGNAC, MM. Christian REDON-SARRAZY, Bernard JOMIER, Rachid TEMAL, Jean-Claude TISSOT, Mmes Sabine VAN HEGHE, Marie-Arlette CARLOTTI, MM. Rémi CARDON, Christophe CHAILLOU, Mme Karine DANIEL, MM. Jérôme DARRAS, Sébastien FAGNEN, Sébastien PLA, Éric KERROUCHE, Jacques-Bernard MAGNER, Mmes Laurence HARRIBEY, Monique LUBIN, M. Jérôme DURAIN, Mme Hélène CONWAY-MOURET, MM. Lucien STANZIONE, Denis BOUAD, Jean-Jacques MICHAU, Jean-Luc FICHET, Mme Victoire JASMIN, MM. Patrice JOLY, Jean-Pierre SUEUR, Jean-Jacques LOZACH, Gilbert ROGER, Mmes Marie-Pierre MONIER, Isabelle BRIQUET, Sylvie ROBERT, Corinne FÉRET, MM. Mickaël VALLET, Victorin LUREL, Jean-Yves LECONTE, Didier MARIE, Mmes Émilienne POUMIROL, Florence BLATRIX CONTAT, Audrey LINKENHELD, Corinne NARASSIGUIN, MM. Alexandre OUIZILLE, Maurice ANTISTE, Mme Viviane ARTIGALAS, M. David ASSOULINE, Mme Catherine CONCONNE, M. Thierry COZIC, Mme Marie-Pierre de LA GONTRIE, MM. Vincent ÉBLÉ, Rémi FÉRAUD, Éric JEANSANNETAS, Mme Annie LE HOUEIROU, M. Serge MÉRILLOU, Mme Michelle MEUNIER, MM. Claude RAYNAL, Pierre-Alain ROIRON, David ROS, Mme Laurence ROSSIGNOL, MM. Simon UZENAT, Jean-Marc VAYSSOUZE-FAURE, André VALLINI, Yannick VAUGRENARD, Michaël WEBER et Adel ZIANE,

Sénateurs et Sénatrices

(Envoyée à la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, sous réserve de la constitution éventuelle d'une commission spéciale dans les conditions prévues par le Règlement.)

EXPOSÉ DES MOTIFS

Madame, Monsieur,

Alors que l'urgence climatique n'a jamais été aussi prégnante, il a fallu attendre les ultimes semaines du quinquennat précédent pour que soit présenté, avec deux ans de retard, le nouveau contrat de performance de SNCF Réseau. Ce contrat cadre n'est ni plus ni moins que le document qui détermine les investissements sur l'ensemble du réseau ferroviaire français pour la décennie à venir. Le gouvernement a même réussi l'exploit de faire l'unanimité de tous les acteurs concernés contre ce projet : Régions de France, Alliance 4F, Association Française du Rail (AFRA)¹, associations d'usagers², le Sénat à travers la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable³ et même de l'autorité de régulation des transports dont le président est allé jusqu'à qualifier le document d'« *occasion manquée* »⁴ tant il maintient la tête de la SNCF sous l'eau financièrement, empêchant de fait une amélioration conséquente de l'état du réseau. Dans ces conditions, il sera impossible de doubler la part modale du train en 2030 comme le souhaite Jean-Pierre Farandou⁵, PDG de la SNCF, et donc d'atteindre nos objectifs climatiques ! Alors qu'il revêt une importance capitale, le journal Contexte⁶ révélait le 9 juin dernier que ce contrat avait été signé en catimini à quatre jours du premier tour de l'élection présidentielle, et ceci sans prendre en compte les remarques des acteurs précités.

Cette péripétie est un énième épisode de la politique d'à-coups ferroviaires du quinquennat passé qui doit pourtant être menée sur le temps long. Preuve en est le double tête-à-queue opéré ces derniers mois un, nouvelle déclinaison du « en même temps » ?

¹ <http://www.assorail.fr/wp-content/uploads/2022/01/20220106-Avis-AFRA-sur-le-projet-de-Contrat-de-performance-Etat-SNCF-R%C3%A9seau.pdf>

² <https://www.fnaut.fr/contrat-de-performance-de-sncf-reseau-un-grave-echec/>

³ « Projet de contrat de performance entre SNCF Réseau et l'État : encore une occasion manquée pour le développement du transport ferroviaire ! », communiqué de presse de la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable, 10 février 2022.

⁴ Bernard Roman, président de l'ART, lors de son audition devant la commission de l'aménagement du territoire et du développement durable du Sénat le 9 février 2022.

⁵ <https://www.jean-jaures.org/publication/le-fer-contre-le-carbone-doubler-la-place-du-train-pour-une-vraie-transition-climatique/>

⁶ <https://www.contexte.com/actualite/transports/info-contexte-le-contrat-de-performance-de-sncf-reseau-a-ete-signe-2151883.html>

Un premier, en juillet dernier, lorsque le président Macron a remis en cause la priorité aux transports du quotidien en annonçant la construction de quatre nouvelles lignes à grande vitesse. Si elles peuvent présenter des intérêts localement, ces lignes restent non financées et viennent déséquilibrer la programmation des infrastructures de la LOM, déjà insuffisante. Pire, elles ne sont même pas traduites dans le contrat de performance !

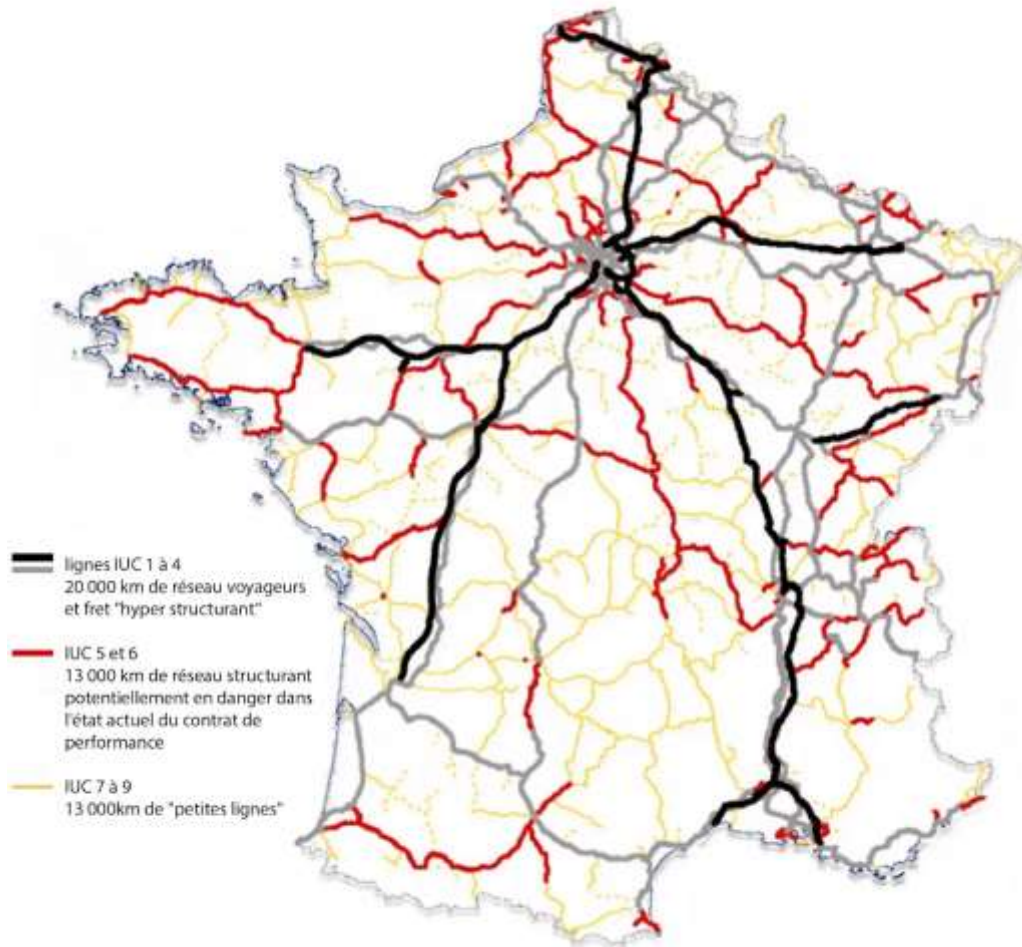
Le second tête-à-queue est directement contenu dans ce document cadre : une très forte augmentation des prix des péages ferroviaires, alors qu'ils sont déjà les plus chers d'Europe ! Après la crise des gilets jaunes, la pandémie et ses confinements, et alors qu'il faut plus que jamais relever le défi climatique, comment le gouvernement pense-t-il pouvoir relancer le ferroviaire en le rendant plus cher pour l'ensemble de ses usagers ?

S'il est appliqué en l'état, ce n'est pas seulement l'impossibilité de respecter la parole donnée à propos de l'entretien des « petites lignes », les fameuses UIC 7 à 9 pointées dans le rapport Spinetta de 2018, qui sera à constater mais bien la mise en danger du réseau secondaire qui irrigue l'ensemble de nos territoires (UIC 5 et 6) ! Plusieurs journaux spécialisés et articles de presse grand public ont commencé à alerter sur la réelle mise en péril de notre système ferroviaire par le contenu d'un tel contrat ! La *Gazette des Communes*⁷ reprenait d'ailleurs dans un article du 12 juillet 2022 l'expression de « malthusianisme ferroviaire » en ce que « *le nouveau contrat de performance signé par l'État avec SNCF Réseau conduit inéluctablement à l'abandon d'une partie du réseau* » déjà vétuste dans de très nombreux endroits comme l'ont pointé Hervé Maurey et Stéphane Sautarel dans leur rapport sur la « situation financière de la SNCF ses perspectives »⁸ : 29 ans de moyenne d'âge pour le réseau français contre 17 en Allemagne. Dans un article pour *Alternatives Économiques*, Vincent Grimault mettait en avant que si les lignes UIC 5 et 6 devaient fermer, « *le réseau ferré breton s'arrêterait à Rennes* » ; et en se basant sur la carte ci-dessous⁹, chaque parlementaire et citoyen peut se rendre compte des risques encourus.

⁷ <https://www.lagazettedescommunes.com/817785/menace-sur-le-reseau-ferre-du-fait-dun-sous-investissement/>

⁸ <https://www.senat.fr/rap/r21-570/r21-5701.pdf>

⁹ Carte réalisée par David Herrgott, spécialiste des questions ferroviaires, à partir des données publiques de SNCF Réseau et de l'ART.



Certes la loi d'orientation des mobilités, à travers son article 182, autorise le transfert de propriété des « petites lignes » aux régions, différents protocoles ont d'ailleurs été signés depuis deux ans, mais l'effort financier qui s'annonce est hors de portée des collectivités locales. Les régions ne peuvent pas être perpétuellement à la remorque de l'État en matière ferroviaire et pallier son désengagement constant !

Bien que cela soit nécessaire, la présente proposition de loi n'a pas pour but de redonner des moyens financiers au secteur ferroviaire. Ses auteurs défendent depuis des années cette orientation dans les différents projets de loi de finances initiaux ou rectificatifs et continueront à le faire à chaque occasion ; prenant au mot la Première Ministre qui dans sa déclaration de politique générale le 6 juillet dernier affirmait vouloir que « *le ferroviaire est et restera la colonne vertébrale d'une mobilité propre. Nous continuerons les investissements de ces dernières années* ». La France ne peut continuer de prendre du retard sur ses voisins notamment italiens et allemands qui vont respectivement investir 6,5Mds €/an pendant

20 ans et 8,5Mds €/an pendant sur la prochaine décennie lorsque nous atteindrons péniblement 2,8Mds €/an avec l'actuel contrat de performance, alors qu'il manque au moins 1Md €/an ne serait-ce que pour garantir la régénération et la modernisation du réseau existant. Ce constat est d'ailleurs assez unanimement partagé : au Sénat par la commission ATDD et le rapport Maurey-Sautarel, par le nouveau ministre délégué aux transports qui déclarait sur *France Info* le 15 juillet 2022 : « *pour régénérer le réseau actuel c'est entre 1 et 2Mds €/an en plus [de ce que nous faisons aujourd'hui]* »¹⁰, et bien évidemment par le PDG de la SNCF qui a présenté le 13 juillet dernier un plan de 100 Mds € sur 15 ans pour le ferroviaire¹¹ : 13Mds pour les RER métropolitains, 15Mds supplémentaires pour la régénération du réseau (soit 1Md/an), 10Mds pour la modernisation (signalisation, commande centralisée...), 10Mds de soutien au fret ferroviaire, le reste pour la construction de nouvelles lignes dont les LGV annoncées et jusqu'à présent non financées.

Mais s'il n'est pas budgétaire, ce texte entend cependant s'attaquer à deux racines du mal ferroviaire français.

Ainsi l'**article 1** a pour objectif de compléter la définition de ce qui doit être contenu dans le contrat de performance du gestionnaire d'infrastructures ferroviaires, et notamment sa compatibilité avec la stratégie nationale bas carbone et le respect des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports. Ils insistent également sur la nécessité d'en faire une évaluation, tant par SNCF Réseau que par l'Autorité de régulation des transports, et d'accroître le rôle du Parlement alors qu'il n'est aujourd'hui qu'informé de la publication du contrat. Le rôle de l'Autorité de régulation des transports est par ailleurs complété en ce qu'il est proposé que son avis doive comprendre des indicateurs quant à la compatibilité entre les engagements financiers du contrat de performance et le niveau d'investissements requis pour éviter la dégradation du réseau, et que les recommandations qu'elle émet au gouvernement lors de l'élaboration du contrat soient jointes à son avis définitif.

Cet article 1 est ainsi parfaitement complémentaire de la proposition de loi n°334 du 11 janvier 2022 de M. Philippe Tabarot qui vise à mieux intégrer les objectifs de développement du fret ferroviaire dans le contrat de performance. Les auteurs dressent le même constat que leurs collègues : le fret est le grand oublié des politiques publiques de transport de ce

¹⁰ A 19°20 https://www.francetvinfo.fr/replay-radio/8h30-fauvelle-dely/tarifs-des-peages-polemique-autour-de-caroline-cayeux-et-sobriete-energetique-le-8h30-franceinfo-de-clement-beaune_5218498.html

¹¹ <https://www.lesechos.fr/industrie-services/tourisme-transport/le-pdg-de-la-sncf-demande-100-milliards-sur-15-ans-pour-le-ferroviaire-1776562>

quinquennat (Pacte ferroviaire, loi d'orientation des mobilités, loi climat-résilience), très certainement parce que les colis ne votent pas.

L'**Article 2** s'attaque quant à lui au carcan que constitue la « règle d'or » budgétaire introduite lors du nouveau pacte ferroviaire de 2018 en ce que le plafond du ratio est révisé à la hausse, de 6 à 18, revenant ainsi au niveau fixé par la loi du 4 août 2014 et permettant de couvrir le ratio actuel constaté qui est de 15. Cette augmentation du plafond incitera de facto SNCF Réseau à modifier ses statuts et par ricochet le gouvernement l'article 23 de l'annexe du décret n° 2019-1587 du 31 décembre 2019 approuvant les statuts de la société SNCF Réseau et portant diverses dispositions relatives à la société SNCF Réseau afin de prendre en compte cette nouvelle donne budgétaire. Les auteurs de la proposition de loi mettent également en avant la nécessité de revoir le ratio et le contrat de performance de Gares et Connexions, bien que ce ne soit pas l'objet de ce texte.

Dans la même logique, il est proposé de contraindre l'État à compenser tout écart constaté entre à la hausse concernant ce ratio afin de l'empêcher de continuer de donner des injonctions contradictoires au gestionnaire de réseau. Enfin, les auteurs de la présente proposition de loi disposent que pour en finir avec le malthusianisme budgétaire et être au rendez-vous de l'urgence écologique, SNCF Réseau ne doit plus être empêché de « *contribuer au financement d'investissements de développement du réseau ferré national à l'exception des investissements de modernisation* », quand bien même le plafond du ratio n'a pas été atteint comme le prévoit actuellement l'article L2111-10-1 du code des transports. Il en va de la survie du réseau ferré français !

Le contrat de performance de SNCF Réseau est la dernière brique de l'équilibre instable de la politique ferroviaire, et plus largement des transports, du premier quinquennat d'Emmanuel Macron. C'est pourtant la première pierre à poser pour se remettre dans la trajectoire carbone que la France et l'Union Européenne se sont fixées : -55% en 2030. Il ne peut pas être un simple « *contrat d'assainissement financier* »¹². Il faut le réviser sans attendre et déclarer un véritable état d'urgence ferroviaire !

¹² <https://www.senat.fr/presse/cp20220210.html>

Proposition de loi visant à développer le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises en libérant SNCF Réseau de son carcan réglementaire et budgétaire afin de répondre à l'urgence écologique

Article 1^{er}

- ① L'article L. 2111-10 du code des transports est ainsi modifié :
- ② 1° Le deuxième alinéa est complété par les mots : « de voyageurs comme de marchandises, à son développement et à sa compatibilité avec la stratégie nationale bas carbone, le respect des objectifs de réduction des émissions de gaz à effet de serre du secteur des transports » ;
- ③ 2° Après le même deuxième alinéa, il est inséré un alinéa ainsi rédigé :
- ④ « Le projet de contrat ou son actualisation précise dans quelles proportions la part modale du train doit augmenter au cours de la période 2021-2030. L'atteinte de ces objectifs et son évaluation s'appuient sur des indicateurs et leurs cibles permettant de fixer les trajectoires de trafics et de revenus nécessaires pour les atteindre ainsi que sur des indicateurs de suivi de cibles. » ;
- ⑤ 3° Le troisième alinéa est complété par une phrase ainsi rédigée : « Il est également soumis pour avis aux parties prenantes du secteur. » ;
- ⑥ 4° Après le même troisième alinéa, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑦ « L'avis de l'Autorité de régulation des transports susmentionné comprend un résumé des recommandations mentionnées au deuxième alinéa.
- ⑧ « Le projet de contrat et les projets d'actualisation comportent des indicateurs de compatibilité entre les engagements financiers du contrat et le niveau d'investissements réels requis pour éviter non seulement la dégradation du réseau, mais aussi pour permettre d'atteindre l'objectif de doublement de la part modale du fret ferroviaire d'ici 2030 inscrit à l'article 131 de la loi n° 2021-1104 du 22 août 2021 portant lutte contre le dérèglement climatique et renforcement de la résilience face à ses effets. » ;
- ⑨ 5° Au 2°, après le mot : « orientations », il est inséré le mot : « détaillées » ;
- ⑩ 6° Après le 4°, sont insérés deux alinéas ainsi rédigés :
- ⑪ « Il comprend en annexe, de même que ses actualisations, une programmation pluriannuelle détaillée des investissements.

- ⑫ « Le contrat mentionné au premier alinéa du présent article dresse un bilan détaillé de la réalisation du précédent contrat et une mise en perspective avec le prochain. Cette évaluation est soumise pour avis à l’Autorité de régulation des transports. » ;
- ⑬ 7° Au dix-huitième alinéa, après le mot : « ferroviaire », sont insérés les mots : « de voyageurs comme de marchandises ».

Article 2

- ① L’article L. 2111-10-1 du code des transports est ainsi modifié :
- ② 1° Le premier alinéa du I est complété par deux phrases ainsi rédigées : « Ce plafond est compatible avec les objectifs de modernisation, de renouvellement et de développement du réseau. Il ne peut être supérieur à dix-huit. » ;
- ③ 2° À la fin de la dernière phrase du 1° du même I, les mots : « SNCF Réseau prend toute mesure lui permettant de respecter ce plafond l’année suivante » sont remplacés par les mots : « l’État compense à due concurrence cet écart entre le niveau de la marge opérationnelle et le niveau prévu par la trajectoire » ;
- ④ 3° Le 2° du II est abrogé.