



RAPPORT PUBLIC THÉMATIQUE

« LE RÉSEAU FERROVIAIRE Une réforme inachevée, une stratégie incertaine »

	Pages
Introduction.....	1
Chapitre I - Des relations conflictuelles entre RFF et la SNCF.....	5
I - Dix ans de conflits autour du partage et de la gestion du patrimoine.....	7
A - Le partage du patrimoine entre RFF et la SNCF.....	7
B - La gestion du patrimoine, hors infrastructure, de RFF par la SNCF.....	11
II - Une convention de gestion de l'infrastructure encore insatisfaisante.....	15
A - La convention de 1998.....	15
B - Le compte d'emploi de la SNCF.....	17
C - La convention de 2007.....	20
III - Une maîtrise d'ouvrage difficile à assurer.....	23
A - Les études préalables aux investissements.....	23
B - La maîtrise d'ouvrage jusqu'en 2006.....	25
C - La maîtrise d'ouvrage à partir de 2006.....	29
Chapitre II - Une mauvaise gestion des capacités du réseau.....	35
I - Des procédures d'attribution des sillons peu efficaces et peu transparentes.....	37
A - Le dispositif en vigueur	37
B - Les difficultés de construction de l'horaire annuel et du graphique de circulation.....	39
C - Les conditions d'accès au réseau.....	43
D - Les problèmes d'organisation et les solutions.....	46
II - Une tarification éloignée des principes économiques.....	48
A - Les fondements actuels de la tarification.....	48
B - La pertinence économique des péages.....	51
C - Les perspectives.....	57

	Pages
Chapitre III - Un réseau inégalement entretenu et des investissements discutables.....	61
I - Un réseau en mauvais état en raison d'une maintenance inadéquate.....	63
A - L'audit de 2005 sur l'état du réseau.....	63
B - La maintenance.....	64
C - La sécurité et la ponctualité.....	66
II - Un fragile plan de rénovation.....	68
A - Le plan et son financement.....	68
B - Le coût des opérations de renouvellement.....	69
C - Le bilan à la fin de 2007.....	71
III - Des investissements discutables sur un réseau mal dimensionné.....	71
A - La configuration et la planification du réseau ferré français.....	71
B - La rentabilité socio-économique des investissements ferroviaires.....	76
Chapitre IV - Une SNCF mieux gérée mais pas encore assez performante.....	87
I - Une SNCF mieux gérée.....	89
A - La réorganisation de la SNCF.....	89
B - Les outils de gestion.....	96
C - Les gains de productivité et les résultats.....	97
II - Des gisements de productivité encore inexploités.....	98
A - La maintenance de l'infrastructure.....	98
B - La gestion des circulations.....	101
C - L'ingénierie.....	103
Chapitre V - Une dette ferroviaire trop lourde et mal maîtrisée.....	109
I - Une dette de la SNCF en diminution.....	112
A - La dette de la SNCF hors SAAD.....	112
B - La dette du SAAD.....	113

	Pages
II - Une dette de RFF en augmentation.....	116
A – Le poids de cette dette pour RFF et l’Etat.....	116
B – Le pilotage de la dette.....	118
C - Une reprise partielle de la dette de RFF par l’Etat souhaitable.....	122
III - Des investissements trop peu rentables pour RFF.....	125
A - Les méthodes d’évaluation financière.....	126
B - Les décisions d’investissement.....	128
C – Le suivi de la rentabilité des investissements.....	131
Conclusion générale.....	135
<i>Réponse du ministre d’Etat, ministre de l’écologie, de l’énergie du développement durable et de l’aménagement du territoire.....</i>	<i>139</i>
<i>Réponse de la ministre de l’économie, de l’industrie et de l’emploi.....</i>	<i>145</i>
<i>Réponse du ministre du budget, des comptes publics et de la fonction publique.....</i>	<i>149</i>
<i>Réponse du président de la SNCF.....</i>	<i>156</i>
<i>Réponse du président de Réseau ferré de France.....</i>	<i>161</i>

**Les contrôles dont ce rapport constitue la synthèse ont été effectués
par :**

MM. Louis Gautier, conseiller maître, François Ecalte, conseiller référendaire et Alexis Rouque, auditeur ;

Mme Stéphanie Brimaud, experte ;

Mme Sylvie Hado, assistante ;

Les contre-rapporteurs en ont été MM. Pierre Paugam et Gilles-Pierre Lévy, conseiller maître.

L'équipe de synthèse était constituée de MM. François Ecalte, conseiller référendaire et Alexis Rouque, auditeur.

Le projet de synthèse a fait l'objet d'un délibéré de la 7^{ème} chambre de la Cour le 19 décembre 2007 sous la présidence de M. Christian Descheemaeker, président de chambre, en présence de MM. Patrick Devaux, Dominique Pannier, Jean-Pierre Lafaure, Louis Gautier, Bruno Brochier et Gilles-Pierre Lévy, conseillers maîtres, et M. Bernard Schaefer, conseiller maître en service extraordinaire.

Ce projet a ensuite été arrêté par le Comité du rapport public et des programmes du 19 février 2008 présidé par M. Philippe Séguin, premier président, avant d'être communiqué aux administrations et organismes concernés.

Délibéré

La Cour des comptes publie un rapport thématique intitulé « *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine* ».

Conformément aux dispositions législatives et réglementaires du code des juridictions financières, la Cour des comptes, délibérant en chambre du conseil, a adopté le présent rapport public.

Ce texte a été arrêté au vu du projet qui avait été communiqué au préalable, en totalité ou par extraits, aux administrations et organismes concernés, et après avoir tenu compte, quand il y avait lieu, des réponses fournies par ceux-ci. En application des dispositions précitées, ces réponses sont publiées ; elles engagent la seule responsabilité de leurs auteurs.

Étaient présents : M. Séguin, premier président, MM. Pichon, Picq, Babusiaux, Mmes Cornette, Ruellan, MM. Hernandez, Descheemaeker, présidents de chambre, Mme Bazy-Malaurie, président de chambre, rapporteur général, MM. Delafosse, président de chambre maintenu en activité, MM. Berthet, de Mourgues, Hourri, Richard, Bayle, Bouquet, Adhémar, Rémond, Gillette, Ganser, Martin (Xavier-Henri), Monier, Troesch, Théron, Mme Froment-Meurice, MM. Pallot, Cazanave, Mme Bellon, MM. Ritz, Duchadeuil, Lebuy, Lesouhaitier, Lefas, Durrleman, Gauron, Lafaure, Dupuy, Gautier (Louis), Braunstein, Brochier, Mme Saliou (Françoise), MM. Levy, Bernicot, Deconfin, Tournier, Mmes Darragon, Colomé, Seyvet, MM. Vachia, Vivet, Cossin, Diricq, Lefebvre, Mme Aubin-Saulière, MM. Sabbe, Oudin, Valdiguié, Lair, Mme Trupin, MM. Ravier, Rabaté, Doyelle, de Gaulle, Mme Carrère-Gée, MM. Piolé, Uguen, Zérah, Guédon, Mme Gadriot-Renard, M. Martin (Claude), conseillers maîtres, MM. Gleizes, Lemasson, Cultiaux, Schaefer, Bille, Zeller, Limodin, André, Cadet, Blanc, conseillers maîtres en service extraordinaire.

Était présent et a participé aux débats : M. Frenztz, premier avocat général, assisté de M. Perrin, avocat général.

Étaient présents en qualité de rapporteur et n'ont donc pas pris part aux délibérations : M. François Ecalle, conseiller référendaire et M. Alexis Rouque, auditeur.

Madame Mayenobe, secrétaire général, assurait le secrétariat de la chambre du conseil.

Fait à la Cour, le 15 avril 2008

Introduction

La directive européenne n° 91/440 du 29 juillet 1991 a imposé une séparation au moins comptable entre le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et la ou les entreprises ferroviaires qui utilisent cette infrastructure. Selon cette directive, est considérée comme une entreprise ferroviaire toute entreprise dont l'activité principale est la fourniture de services de transport ferroviaire, la traction des trains étant obligatoirement assurée par cette entreprise. L'infrastructure, ou encore le réseau, ferroviaire comprend notamment les voies, les ouvrages d'art, les quais, les postes d'aiguillage, les installations de traction électrique, de signalisation et de sécurité.

En 2001 et 2004, deux « paquets » de directives ont ensuite ouvert le transport de marchandises à la concurrence et précisé les règles de gestion du réseau (tarification...) et les conditions d'obtention des licences d'entreprise ferroviaire. La directive n° 2001/12 impose une autonomie suffisante du gestionnaire d'infrastructure par rapport aux entreprises ferroviaires pour garantir leur égalité d'accès au réseau.

Cette autonomie peut être obtenue en séparant seulement d'un point de vue fonctionnel et comptable le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire au sein d'une même entreprise. En 2005, quatre pays européens sur 27¹ s'étaient contentés d'une telle séparation. Neuf autres avaient fait du gestionnaire d'infrastructure une filiale de l'entreprise ferroviaire historique ou les avaient placés tous les deux sous une même holding. C'est notamment le schéma institutionnel retenu en Allemagne. Dans les 14 autres pays, le gestionnaire d'infrastructure est totalement séparé des entreprises ferroviaires, sauf éventuellement à travers un contrôle commun de l'Etat sur le gestionnaire et une entreprise ferroviaire.

Le système institutionnel français a été mis en place par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 « portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France (RFF) en vue du renouveau du transport ferroviaire ». RFF et la SNCF sont deux établissements publics industriels et commerciaux de l'Etat, donc juridiquement indépendants mais avec les mêmes autorités de tutelle (ministères chargés des transports, de l'économie et des finances). Cette séparation quasi totale entre le gestionnaire de l'infrastructure RFF et l'entreprise ferroviaire SNCF n'étant pas imposée par la réglementation européenne, la France est allée

1) Les 27 pays de l'Union européenne sauf Malte et Chypre, non concernés faute de voies ferrées, plus la Confédération helvétique et la Norvège.

au-delà de ses obligations minimales et a devancé les autres pays, de plus en plus nombreux à suivre cet exemple.

Le système institutionnel français présente cependant depuis 1997 une particularité unique en Europe et peut-être dans le monde. En effet, le gestionnaire de l'infrastructure RFF doit déléguer une part très importante de ses fonctions à la SNCF qui est ainsi à la fois gestionnaire d'infrastructure délégué (GID) et entreprise ferroviaire.

La loi du 13 février 1997 dispose en effet que « *compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau sont assurés par la SNCF pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF. Il la rémunère à cet effet* ». L'exposé des motifs précise que la SNCF conserve une double mission de transporteur ferroviaire et de gestionnaire de l'infrastructure.

RFF emploie ainsi moins de 800 personnes alors que les effectifs de la SNCF affectés à l'infrastructure sont d'environ 55 000 (sur un total de presque 170 000 agents en 2006). Dans les autres pays ayant fait le choix de la séparation organique, le gestionnaire de l'infrastructure assure lui-même la plupart de ses missions avec ses propres moyens.

Les travaux préparatoires à la loi de 1997 montrent qu'elle avait un triple objectif : désendetter la SNCF et lui permettre d'équilibrer son compte de résultat ; « *clarifier les responsabilités respectives de l'Etat et de la SNCF en matière d'infrastructure... cette clarification s'appuie sur la création de l'établissement public dénommé RFF* » ; maintenir l'unité de la SNCF et de ses agents conformément aux souhaits de leurs organisations syndicales.

Le désendettement de la SNCF aurait pu être obtenu par le transfert d'une partie de ses dettes à l'Etat, ce que la directive 91-440 autorise. Dans la plupart des autres pays européens, l'Etat a ainsi repris une grande partie des dettes de l'opérateur ferroviaire historique.

En Allemagne, l'Etat a effacé les dettes financières des chemins de fer à hauteur de 35 Md€ en 1994. Il a aussi pris en charge lui-même ou transféré à un établissement public le coût des personnels en sureffectifs, venant surtout des chemins de fer d'Allemagne de l'Est, et de certaines immobilisations, ce qui a permis à la Deutsche Bahn d'économiser plus de 64 Md€ depuis 1994. Ainsi soulagée, celle-ci s'est ensuite rendettée pour financer des investissements, y compris de croissance externe, qui en font en 2007 l'entreprise la plus puissante sur le marché ferroviaire européen.

Le principal objectif de la réforme de 1997 était cependant de désendetter la SNCF sans pour autant que ses dettes soient affectées à l'Etat ou à un organisme que la comptabilité nationale aurait considéré comme une administration publique. Il fallait éviter que la dette de la SNCF ne vienne s'ajouter à la dette publique au sens du traité de Maastricht. L'année 1997 était celle de la qualification pour l'entrée dans la zone euro.

Pour atteindre cet objectif, la loi de 1997, en créant RFF, a prévu que la SNCF lui transfère à la fois des dettes pour 134 MdF et des infrastructures ferroviaires pour 148 MdF. L'usage de ces infrastructures par les entreprises ferroviaires lui permet de prélever des redevances, ou péages, considérées en comptabilité nationale comme une vente de services. Le total de ces redevances dépassant la moitié de ses charges d'exploitation, RFF est classé dans les comptes nationaux comme une entreprise du secteur marchand, hors des administrations publiques.

Il est cependant apparu que le transfert des agents de la SNCF chargés de l'infrastructure à RFF ne pourrait pas être accepté par les organisations syndicales qui ont toujours défendu l'unité de la SNCF. Même la filialisation de l'infrastructure, comme en Allemagne, aurait été difficile à faire admettre en 1997. Dans ces conditions, la gestion de l'infrastructure étant confiée à RFF, il fallait que RFF délègue cette gestion à la SNCF pour que celle-ci garde les personnels concernés.

La décentralisation des services régionaux de transport ferroviaire de voyageurs a aussi été engagée en 1997 sur une base expérimentale et facultative avant d'être rendue générale et obligatoire en 2002. Les autorités organisatrices régionales (régions et syndicat des transports d'Ile-de-France) définissent les services rendus par les TER et Transiliens et commandent ces services à la SNCF, mais n'ont pas de responsabilités de gestion des infrastructures ferroviaires. Il n'en sera donc question dans ce rapport qu'indirectement à travers les conséquences de la gestion de l'infrastructure sur ces services de transport.

La Cour a présenté un premier bilan de la réforme de 1997 dans son rapport public de janvier 2004. Elle y notait que le schéma institutionnel retenu n'avait pas contribué à la « clarification des rôles » attendue de cette réforme. Ce premier bilan était cependant surtout financier et la Cour en concluait que, si les charges financières de la SNCF avaient été en partie reportées sur RFF, les concours publics au système ferroviaire et son endettement global n'avaient pas diminué.

En 2006 et 2007, la Cour a contrôlé les comptes et la gestion de RFF et de la SNCF, plus particulièrement pour cette dernière de sa branche infrastructure. A l'issue de ces contrôles, il lui a paru souhaitable

de publier non seulement une actualisation de ce bilan financier, mais aussi de dresser le bilan économique de la gestion des infrastructures ferroviaires en France. Les conflits persistants entre RFF et la SNCF, le mauvais état du réseau ferroviaire, les carences de sa maintenance, les mauvaises conditions d'utilisation de ses capacités, la productivité insuffisante de sa maintenance et de son exploitation, la faible rentabilité de certains investissements, l'absence de vision cohérente à long terme du système ferroviaire et de son financement méritent en effet, entre autres sujets, d'être portés à l'attention du public.

Chapitre I

Des relations conflictuelles

entre RFF et la SNCF

I - Dix ans de conflits autour du partage et de la gestion du patrimoine

A - Le partage du patrimoine entre RFF et la SNCF

La séparation entre la SNCF et RFF suppose que les biens constitutifs du domaine ferroviaire soient répartis entre eux. A cette fin, l'article 5 de la loi du 13 février 1997 dispose que sont apportés en pleine propriété à RFF les « *biens constitutifs de l'infrastructure et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport* » (pour une valeur estimée ensuite à 147,9 MdF). La loi précise que sont exclus du transfert non seulement les biens affectés à l'exploitation des services de transport (gares, entrepôts...) mais aussi les immeubles administratifs ou encore les logements sociaux. Un arrêté ministériel devait valider ce partage dans un délai de six mois : il n'est paru qu'en novembre 2006, sans même régler tous les sujets de conflit.

1 - Les causes de l'inachèvement du partage

La loi du 13 février 1997 et plus encore le décret du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de RFF devaient créer les conditions d'un partage rapide, par la simplicité des principes qu'ils énoncent et le degré de détail de la répartition qu'ils opèrent : leur raffinement va jusqu'à prévoir que les quais longitudinaux des gares reviennent à RFF et que les quais transversaux restent à la SNCF.

En réalité, ces deux textes n'épuisent pas la diversité des situations de fait, renvoyaient à des notions sujettes à interprétation, comme les « *cours de marchandises* » et, surtout, supposaient que soit connue l'utilisation des biens à la date du transfert (faute de pouvoir être considérés comme « *dévolus à l'exploitation des services de transport* », un entrepôt ou une parcelle inutilisés au 1^{er} janvier 1997 devaient être transférés à RFF). Or la SNCF, faute d'inventaire complet, fiable et informatisé de ses biens, n'était pas en mesure de fournir les données nécessaires au partage, et ne l'est devenue que très progressivement.

Dès lors, les désaccords entre les deux établissements sur la dévolution des biens se sont multipliés, dans un contexte passionnel : le dossier du patrimoine a fourni à RFF l'occasion d'asseoir sa légitimité en défendant ses intérêts financiers tandis qu'il était largement ressenti au sein de la SNCF comme symbolique d'une volonté de démembrement. Ces tensions auraient pu être apaisées si le mécanisme de résolution des différends créé par le décret du 5 mai 1997 avait été efficace.

Une Commission nationale de répartition des actifs (CNRA), saisie par RFF ou la SNCF, était chargée de rendre un avis aux ministres chargés des Transports et des Domaines, appelés à trancher le litige. A partir de son installation tardive (mai 1999), elle a rendu 65 avis qui ont permis de dégager plusieurs principes sur la base desquels RFF et la SNCF ont soldé certains dossiers, mais la CNRA n'a pas été le catalyseur espéré du processus. Conçue pour arbitrer des désaccords que le soin apporté à la rédaction des textes devait rendre exceptionnels, et appelée à se prononcer au cas par cas, elle était d'abord mal adaptée au règlement d'un différend à grande échelle. En outre, dépourvue de tout moyen de pression, elle ne pouvait résoudre ces conflits que si les parties acceptaient ses arbitrages. Or, si ses avis ont été systématiquement suivis par les ministres, la SNCF a déposé des recours contentieux, qu'elle a ensuite abandonnés à la demande de l'Etat, contre neuf décisions ministérielles, manifestant ainsi sa réticence à l'égard de cette procédure.

Dès lors que le mécanisme de résolution des différends institué par les textes était inefficace, il appartenait à l'Etat, autorité de tutelle des deux établissements, sinon de réaliser lui-même le partage, du moins de créer les conditions d'un dépassement des facteurs de blocage, mais les initiatives prises en ce sens n'ont été couronnées de succès que tardivement. En 2003, la commande d'un rapport à un conseiller d'Etat semble avoir été le premier signe de ressaisissement des tutelles. Rendu en janvier 2004, il n'aura pas été un aboutissement mais une étape supplémentaire, faute d'être complètement opérant et consensuel. En 2004, dans le cadre d'une évaluation plus large des effets de la réforme de 1997, la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale s'est intéressée à ce sujet, mais ses propositions, éclipsées par l'idée d'une filiale commune ouverte à d'autres actionnaires pour la gestion des gares, ont été peu suivies d'effet.

L'impulsion décisive n'a été donnée par les tutelles qu'en septembre 2004 avec la création d'une structure d'arbitrage tricéphale chargée d'identifier précisément les biens et d'accompagner le processus jusqu'à l'accomplissement des formalités de transfert. Compte tenu de l'ampleur de la tâche, les arbitres n'ont rendu leur bilan, prévu pour la fin 2004, qu'en novembre 2006. Trois facteurs semblent pouvoir expliquer ce résultat : l'adhésion des deux établissements à la faveur d'un engagement plus marqué de l'Etat, l'allocation de moyens substantiels aux arbitres et l'adoption de méthodes d'industrialisation du processus. Pour approcher le coût total du partage, il faudrait ajouter au coût de l'arbitrage celui de la base de données constituée par la SNCF, les frais inhérents à la traduction juridique du partage et la somme sur huit ans des moyens consacrés par les parties à neutraliser leurs prétentions réciproques.

La rédaction des textes qui résulte de cet arbitrage laisse toutefois deux sujets en suspens. En premier lieu, les arbitres ont constaté qu'à droit constant, la dévolution des cours de gares (ce qui sépare la voirie des bâtiments voyageurs : dépose minute, parvis etc.) est impossible et ont renvoyé le sujet à une décision des tutelles. La SNCF souhaite les conserver, pour la cohérence de l'aménagement des parvis, mais RFF préconise un transfert aux collectivités territoriales pour faciliter l'intermodalité. A la fin de 2007, l'Etat n'avait pas encore tranché la question, qui conditionne pourtant la traduction comptable du partage.

Une interrogation subsiste également sur la compatibilité du partage des gares opéré par les textes avec l'ouverture à la concurrence du trafic international de voyageurs en 2010. Les compagnies concurrentes pourraient considérer que la gestion d'une partie des gares par l'entreprise ferroviaire SNCF est de nature à biaiser la compétition économique. Le sujet est d'autant plus stratégique pour la SNCF que des enjeux financiers majeurs s'attachent à l'exploitation des commerces en gare, dont elle ne retire aujourd'hui qu'environ 100 M€ de produits par an mais qui sont susceptibles de dégager, comme au Japon, des profits très substantiels. La position de RFF n'est pas dénuée d'ambiguïté, mais il lui est arrivé de revendiquer la propriété de la totalité des gares.

2 - Les conséquences du différend

Sur le plan comptable, tout d'abord, le défaut de traduction du partage dans les bilans et les comptes de résultat a conduit les commissaires aux comptes et la Cour à émettre des réserves sur les comptes de RFF et de la SNCF. Leur levée supposerait que l'Etat rende des arbitrages sur les conséquences financières du partage (outre la question des cours de gares) qui restaient pendants à la fin de 2007.

Faute de connaître leur périmètre exact et définitif et leur valeur individuelle, la valeur des biens transférés a été fixée forfaitairement en 1997, par grandes familles de biens. Il s'agit désormais de déterminer les conséquences financières pour la SNCF et RFF de la dévolution des biens litigieux, postérieurement à la loi. Deux positions s'opposent : pour RFF, l'arbitrage détaille la liste des biens transférés en 1997 sans changer leur valeur globale et il n'y a donc aucune conséquence financière à tirer ; pour la SNCF, la valeur globale du transfert doit être ajustée, car l'arbitrage va au-delà de ce que prévoyaient les textes de 1997, et l'appauvrissement qui en résulte pour la SNCF devrait être compensé par un nouveau transfert de dette à RFF.

La SNCF s'est toutefois mise dans une situation difficile car, en 2001 et sans doute pour peser sur les négociations, elle a intégré des biens en litige dans son fichier des immobilisations, biens dont la propriété est aujourd'hui reconnue à RFF. Leur sortie de son bilan sans compensation aurait, selon la SNCF, un impact de 336 M€ sur ses capitaux propres. L'enjeu est d'autant plus important que les biens concernés relèvent principalement de la branche fret².

Le second arbitrage attendu de l'Etat concerne le compte de résultat. Dans le cadre de la convention de gestion du patrimoine (cf. *infra*), la SNCF a géré les biens de RFF pour le compte de celui-ci jusqu'en 2007. A ce titre, elle a collecté des produits dits « hors trafic » (redevances d'occupation du domaine ...) et acquitté des charges pour un périmètre de biens donné. Le partage achevé, des ajustements rétroactifs de produits et de charges sont nécessaires. S'agissant des produits, la SNCF a durablement sous-calibré ses versements à RFF. A la faveur d'un long travail conjoint de reconstitution des produits réels, les deux établissements ont abouti à un accord de principe sur les montants, mais la SNCF refuse toujours de régler les factures émises par RFF (121,9 M€ fin 2005, portés à 152,4 M€ fin 2006) au motif que ce dernier devrait, en sens inverse, lui reverser les charges afférentes. Or, si le principe de la rétroactivité des charges est acté, un désaccord subsiste sur leur montant (environ 36 M€ pour RFF et 140 M€ pour la SNCF).

Outre ces problèmes financiers et comptables, l'inachèvement du partage a perturbé la politique de cession d'actifs des deux établissements car les acheteurs, souvent des collectivités locales, hésitent à s'engager dans des programmes d'aménagement complexes avec des partenaires mal identifiés. La relative modestie des ventes qui en est résultée est d'autant plus regrettable que l'endettement de RFF et la nécessité pour la SNCF de restaurer les fonds propres de sa branche fret en cédant des actifs non stratégiques plaident en faveur de leur accélération.

Les difficultés tenaient à l'incertitude affectant la propriété des biens et à la juxtaposition de parcelles appartenant aux deux établissements et constituant un ensemble homogène. Elles ont pu être dépassées sur quelques grands projets que RFF et la SNCF ont instruits en commun, parfois sans attendre l'accord sur la propriété, mais elles ont terni leur image, en particulier auprès des collectivités territoriales. Au total, alors même qu'avec 108 000 hectares RFF est le deuxième

2) En parallèle, et afin de limiter l'impact de ces ajustements, la SNCF demande à RFF de prendre en charge des investissements qu'elle a réalisés sur des biens dévolus in fine à RFF, pour un montant de 144 M€.

propriétaire foncier public après le ministère de la Défense, il n'a cédé en moyenne que 100 M€ de biens immobiliers par an entre 2000 et 2005 (alors que le potentiel de cessions atteindrait un total de 2 Md€), pour une contribution à la relance du logement social qui reste limitée (un tiers des terrains cédés par RFF serait affecté à la construction de logements, dont 30 % seulement de logements sociaux).

Certes d'autres contraintes peuvent expliquer pour partie la modestie de ces résultats, comme l'enclavement et la pollution des sites ou la nécessité de ménager des espaces utiles au développement du réseau ferroviaire. L'accélération récente des ventes de biens de RFF (400 M€ en 2006) montre cependant que des marges de progression substantielles existaient que l'Etat, actionnaire unique, aurait dû chercher à exploiter davantage pour désendetter RFF.

Après dix ans de différends que l'Etat s'est avéré incapable de trancher avec la rapidité et l'autorité souhaitables, la Cour recommande que les derniers arbitrages soient très rapidement rendus et exécutés.

B - La gestion du patrimoine, hors infrastructure, de RFF par la SNCF

Pendant 10 ans, RFF a délégué à la SNCF l'essentiel de la gestion de son patrimoine, hors infrastructure, en exécution d'une convention dont les défauts ont suscité de nouveaux conflits. Dans le contexte difficile du partage des biens, RFF n'a pas joué pleinement son rôle de propriétaire et la SNCF n'a pas su répondre aux attentes de son client. Le choix fait par RFF de confier l'essentiel de cette gestion à de nouveaux prestataires dès 2007 montre d'ailleurs les limites de cette relation.

1 - Les imperfections de la convention de gestion du patrimoine

Depuis 1999, la gestion du patrimoine de RFF fait l'objet d'une convention, distincte de la convention de gestion de l'infrastructure analysée plus loin, qui définit les missions confiées à la SNCF (inventaire, gestion des charges et des travaux etc.). Modifiée et prorogée à neuf reprises, elle donne lieu à deux flux financiers : sur une base forfaitaire d'environ 100 M€ par an, RFF rembourse à la SNCF les coûts qu'elle supporte pour des biens lui appartenant ; sur une base réelle, en principe, la SNCF reverse à RFF les produits hors trafic sur les biens qu'elle gère et le produit des cessions inférieures à 150 k€. Outre l'insécurité résultant de l'adoption tardive des avenants, la convention de gestion du patrimoine (CGP) présentait deux défauts majeurs.

- L'incapacité durable des deux établissements à sortir du mécanisme forfaitaire sur les charges : en 1999, il présentait l'avantage d'être compatible avec l'absence de partage clair et de comptabilité analytique assez précise pour rattacher les charges à des biens. Cependant, l'abandon du forfait a vite paru nécessaire, faute de consensus sur son montant initial et sur son évolution ultérieure. La négociation d'un mécanisme d'indexation aurait pu fonder une démarche de performance pluriannuelle permettant, à partir d'une bonne connaissance des facteurs de hausse des coûts, de partager les gains de productivité et de mettre en œuvre, à coûts contenus, la politique patrimoniale de RFF. Dans les faits, les conditions dans lesquelles l'Etat a arrêté lui-même le montant du forfait pour dépasser les désaccords entre la SNCF et RFF ont empêché d'exploiter cette possibilité.

Le plus souvent, l'Etat a bloqué le forfait en euros courants. Ce faisant, il espérait contraindre la SNCF à réaliser les gains de productivité nécessaires, mais sans se donner les moyens de vérifier, faute d'un suivi de gestion suffisant, si la SNCF ne faisait pas moins au lieu de faire mieux. En définitive, ce n'est qu'à la faveur de l'avenant n° 9 (2005-2006) que des progrès significatifs ont été accomplis dans le sens d'une déforfaitisation : les charges d'exploitation sont ainsi fixées par référence à des ratios de prix standards inspirés des valeurs de marché. En réalité, si elle s'est rapprochée de la réalité des coûts, la convention n'est pas expurgée de toute forme d'arbitrage ou de forfait caché : les ratios sont « adaptés au domaine ferroviaire et jugés représentatifs des dépenses réelles ».

- La sous-exploitation des potentialités de la relation client-prestataire : RFF n'a pas bien joué son rôle de donneur d'ordres faute d'une politique explicite de gestion du patrimoine de nature à orienter ses demandes vis-à-vis de la SNCF, d'un contrôle suffisant des prestations fournies et d'une mise en œuvre des pénalités prévues par la convention.

De son côté, la SNCF n'a pas su s'organiser pour répondre aux attentes de son client, notamment pour ce qui concerne la partie immobilière du patrimoine hors infrastructure. Ses services immobiliers ont connu des évolutions institutionnelles profondes en 2005 et 2006, qui sont révélatrices de l'inadaptation de son organisation à l'origine (dispersion des compétences entre 23 agences régionales, professionnalisation insuffisante etc.) et qui ont pu nuire à la qualité de sa prestation. En août 2005, la réforme de ces services a été présentée au comité central d'entreprise de la SNCF sans que soit évoqué le risque de perte du marché RFF qui est intervenue un an plus tard (cf. *infra*), ceci afin, selon la SNCF, de ne pas « brouiller le message ». Sans doute faut-il aussi voir dans ce silence l'impossibilité même d'envisager, dix ans

pourtant après la réforme de 1997, que RFF joue réellement son rôle d'aiguillon.

2 - Les conflits sur la dévolution des produits hors trafic

La conclusion du partage devrait entraîner le versement rétroactif à RFF de produits procurés depuis 1999 par des biens dont les arbitres lui ont reconnu la propriété. Le dossier est en cours de règlement, mais l'exemple de Télécom Développement (cf. encadré) illustre le climat de défiance qui aura marqué cette période et l'incapacité de l'Etat à l'apaiser.

Télécom développement (TD)

Cette filiale a été créée en 1996 par la SNCF pour favoriser l'émergence d'un réseau concurrent de celui de France Télécom à partir du sien. Fin 1996, la SNCF a signé avec TD une convention générale lui donnant le droit d'occuper le domaine ferroviaire pendant 30 ans et d'utiliser les fibres optiques de la SNCF et un contrat d'apport, par lequel elle apporte en jouissance à sa filiale les droits précités, valorisés à 2 MdF. Selon la SNCF, la loi du 13 février 1997 rend cet accord opposable à RFF mais l'empêche de percevoir des redevances sur TD et de réclamer tout ou partie de la rémunération de l'apport. Les conditions ont donc été créées, juste avant la naissance de RFF, pour qu'un opérateur occupe son domaine pendant 30 ans sans qu'il perçoive la moindre contrepartie.

En 2002, RFF a contesté ce montage et une médiation de l'inspection générale des finances a abouti à la conclusion, fin 2003, d'un protocole d'accord transactionnel, au terme duquel RFF renonçait au partage des recettes en échange d'une garantie contre un risque contentieux qui ne s'est jamais concrétisé. Selon le ministre de l'économie de l'époque, ce protocole était « *une solution satisfaisante pour le secteur public dans son ensemble* » qui servait en particulier le projet de fusion entre TD et Cégétel, intervenue le 31 décembre 2003. Il n'en était pas moins clairement au désavantage de RFF.

Sans méconnaître l'intérêt qui s'attachait pour la collectivité au déploiement d'un nouveau réseau de télécommunications, ni le bénéfice pour la SNCF de l'opération patrimoniale associée, la Cour est amenée à constater que ce protocole a entériné un montage dont la légalité était discutable et qu'il a privé RFF d'une ressource qui aurait contribué significativement à son désendettement.

L'affichage publicitaire dans des lieux de passage aussi fréquentés que les gares est particulièrement recherché par les annonceurs, ce qui est à l'origine d'un autre conflit entre la SNCF et RFF sur les produits hors trafic. Dès 1976, la SNCF a confié la gestion des supports d'affichage sur son domaine à une de ses filiales, France rail publicité (FRP), dans des

conditions qui ont été ajustées en 2000 pour tenir compte de la création de RFF, par deux conventions SNCF-RFF-FRP, « en gare » et « hors gare ».

L'examen de ces conventions montre qu'elles ont surtout servi les intérêts de court terme de la SNCF. Désireuse de céder sa filiale rapidement et au meilleur prix, elle a anticipé de deux ans l'échéance du contrat précédent et, sans la mettre en concurrence, elle a renouvelé pour six ans l'autorisation donnée à FRP d'occuper le domaine ferroviaire, dans des conditions économiques très favorables. La convention « en gare », notamment, affiche un taux de redevance et un minimum de perception particulièrement faibles. La rente ainsi garantie à FRP a permis à la SNCF de céder 80 % de son capital à une société privée pour 153 M€. Si cette opération a contribué au redressement financier de la SNCF, elle s'est réalisée au détriment de RFF, qui a peu pesé dans la négociation, voire au détriment des intérêts de long terme de la SNCF elle-même, car elle tend à minimiser les redevances tirées de l'occupation du domaine.

Les conventions de 2000 étant arrivées à échéance le 1^{er} janvier 2007, la publicité a provoqué de nouvelles tensions entre RFF et la SNCF. Fin 2006, RFF a d'abord lancé un appel public à candidature isolé pour son domaine, se préparant ainsi à mettre un terme à la gestion conjointe, puis les deux entreprises sont parvenues à s'entendre sur un calendrier commun (entrée en vigueur prévue le 1^{er} avril 2008, soit 15 mois après l'échéance théorique), mais non sur une procédure conjointe. Le risque existe donc que soient sélectionnés des prestataires différents pour les quais longitudinaux et transversaux des gares, ce qui illustrerait les inconvénients de leur découpage entre la SNCF et RFF.

3 - L'autonomie croissante de RFF vis-à-vis de la SNCF

L'achèvement du partage a permis en 2006 à RFF d'ouvrir à la concurrence une grande partie des prestations fournies par la SNCF qui, candidate, n'a obtenu aucun des contrats, faute en particulier d'une compétitivité-prix suffisante. Ce changement de prestataire et la gestion plus dynamique qui en résulte représentent certes un avantage pour RFF, mais cette stratégie est également porteuse de risques pour la lisibilité du dispositif (elle crée de nouvelles frontières sur le domaine ferroviaire), l'optimisation de l'exploitation du domaine (la SNCF et RFF, exploitant séparément des périmètres plus étroits, se privent d'un levier de négociation avec leurs fournisseurs) et la robustesse des outils (le nouveau système d'information géographique de RFF n'est pas interfacé avec les outils de la SNCF).

II - Une convention de gestion de l'infrastructure encore insatisfaisante

Le décret du 5 mai 1997 portant application de la loi du 13 février prévoit que RFF délègue obligatoirement à la SNCF les trois missions suivantes : les études techniques nécessaires à l'instruction des demandes de sillons et à la construction du graphique de circulation³ ; la gestion opérationnelle des circulations (postes d'aiguillage...) et des systèmes de régulation et de sécurité du trafic ; la surveillance, l'entretien, les réparations et autres mesures nécessaires au fonctionnement et à la sécurité du réseau. Les deux premières missions (graphique de circulation et gestion des circulations) correspondent à « l'exploitation » et la troisième à « l'entretien » du réseau. Une convention doit préciser la définition, les modalités d'exécution et la rémunération de ces missions.

A - La convention de 1998

Une première convention a été passée en octobre 1998 entre la SNCF et RFF. La définition des missions de la SNCF y est très succincte ; sa rémunération pour 1998 est fixée forfaitairement pour chacune de ces trois missions (2530 M€ pour l'ensemble) ; des objectifs et indicateurs de performance permettant de la moduler sont prévus mais non spécifiés ; la SNCF doit rendre compte à RFF de l'exécution de ses missions ; la convention renvoie une définition plus précise des missions et conditions de rémunérations de la SNCF à des avenants annuels.

Les conflits récurrents entre RFF et la SNCF sur ces missions et sur leur rémunération se reflètent dans les dates de signature des avenants annuels : de 2001 à 2005, ils n'ont été signés qu'une seule fois avant le mois d'août de l'année en cours et l'avenant pour 2006 n'a été signé qu'en 2007. Surtout, ces avenants n'ont quasiment rien changé à la convention qui est restée tout aussi imprécise.

En 2001, le président de RFF dénonçait déjà devant son conseil d'administration « le refus de la SNCF de dialoguer sur la convention ou d'apporter les informations permettant une discussion sérieuse ». Les conflits portent d'abord depuis dix ans sur la répartition des moyens et

3) Un sillon est un droit d'utilisation d'une section de voie donnée pendant une période donnée. Le graphique de circulation décrit l'ensemble des sillons disponibles et leur usage (train allant de tel endroit à tel endroit, travaux...) sur l'ensemble de l'année.

compétences entre la SNCF et RFF. La construction du graphique de circulation en donne un exemple éclairant qui sera traité plus loin.

Le contentieux concerne aussi l'information fournie par la SNCF sur les prestations réellement fournies et leur coût, RFF se plaignant de ne rien savoir et donc de ne rien contrôler. Les investigations de la Cour ont montré que les informations prévues par la convention et ses avenants étaient en effet insuffisantes et pas toujours fournies en pratique.

En 2001, le conseil d'administration de RFF a mandaté son président pour négocier une convention de trois ans avec des incitations financières à une amélioration de la productivité et de la qualité des services de la SNCF. La négociation n'a abouti qu'en 2007 et il a donc fallu six ans pour conclure une convention de, finalement, quatre ans.

RFF était pourtant soutenu par ses tutelles qui l'incitaient à exiger de la SNCF une amélioration de ses prestations. En 2001, le commissaire du gouvernement déclarait ainsi que « RFF ne saurait verser à la SNCF 2,5 Md€ sans savoir à quoi cela correspond » et, en 2003, les représentants du ministère des finances à son conseil déclaraient que « il règne une réelle opacité sur la manière dont la SNCF décline les coûts qu'elle va se répercuter dans la convention de gestion ».

Les interventions des représentants de l'Etat au conseil d'administration de RFF sur ce thème ont été très nombreuses de 2001 à 2006, mais on n'en compte qu'une seule à celui de la SNCF. L'Etat s'est en fait contenté d'imposer un quasi-gel de la rémunération de la SNCF en euros courants qui est ainsi passée de 2 530 M€ en 1998 à 2 542 M€ en 2005, sa répartition entre les trois missions étant elle-même inchangée.

Ce gel était motivé par le souci de mettre la SNCF sous tension, mais aussi d'améliorer les comptes de RFF et de limiter les subventions de l'Etat à celui-ci. La SNCF en a tiré, non sans raison, la conclusion qu'il ne servait à rien de négocier avec RFF et qu'elle avait seulement à ajuster ses prestations à sa rémunération. Considérant que celle-ci couvrait de moins en moins le coût croissant de ses services, en dépit de ses efforts pour les réduire, elle a ainsi décidé en 2003 de réduire l'entretien des voies sur les lignes les moins utilisées et, pour éviter des accidents, d'imposer des ralentissements aux trains.

Bien que le président de RFF ait jugé cette décision inacceptable, l'avenant à la convention pour 2003 prévoit une réduction du programme d'entretien et des ralentissements sur 220 km. Ce conflit perdurant, les ralentissements ont touché 1300 km de lignes en 2006.

En septembre 2005, le rapport d'une équipe internationale d'experts a mis en évidence une dégradation inquiétante de l'état du réseau et, en novembre 2005, le ministre chargé de l'équipement a finalement écrit aux présidents de la SNCF et de RFF pour leur demander de préparer une convention pluriannuelle définissant clairement les prestations attendues, les coûts correspondants, les objectifs à atteindre et les modalités de suivi dans une « démarche résolument coopérative ».

Les deux établissements ont finalement réussi à s'entendre sur un texte plus satisfaisant en juin 2006, mais il posait le principe d'une renégociation annuelle de la convention, notamment de la rémunération de la SNCF sur la base des coûts constatés au cours de l'exercice précédent. Considérant que cela ne répondait pas à la commande ministérielle d'un contrat pluriannuel incitant la SNCF à réduire ses coûts, les tutelles leur ont demandé de reprendre leur copie. La nouvelle convention n'a été finalement signée qu'en mai 2007 avec l'avenant pour 2006 à la convention de 1998.

B - Le compte d'emploi de la SNCF

La SNCF gestionnaire d'infrastructure délégué (GID) est tenue de justifier sa rémunération en précisant les coûts ainsi couverts. Bien qu'elle n'agisse pas dans le cadre d'une délégation de service public au sens strict mais de dispositions législatives spécifiques, on peut considérer qu'elle doit fournir un compte d'emploi des sommes versées par RFF pour l'exploitation et l'entretien du réseau.

1 - Les différends entre RFF et la SNCF

En 2003, RFF a entamé, avec la collaboration de la SNCF, « une démarche d'appropriation des comptes du GID » consistant à essayer de comprendre ce compte d'emploi. En octobre 2004, RFF considérait que les coûts avancés par la SNCF étaient surestimés de 60 M€ alors que celle-ci envisageait des modifications de sa comptabilité analytique conduisant à les relever de plus de 20 M€.

RFF a commandé un audit de ces comptes à un consultant privé qui a émis des réserves sur leur fiabilité. Il a alors demandé à la SNCF que les deux établissements établissent en commun un référentiel comptable du GID. La SNCF a refusé en expliquant, avec raison, que ces comptes sont établis en appliquant des règles de gestion valables pour l'ensemble de l'EPIC et sur la définition desquelles RFF, comme les régions pour ce qui concerne les trains express régionaux, n'a aucune compétence. En revanche, RFF a toute légitimité pour examiner ces comptes et décider en conséquence à quel prix il est prêt à payer les services de la SNCF.

Pour les départager et fonder la rémunération à inscrire dans une nouvelle convention, le directeur général de la mer et des transports, le directeur de l'agence des participations de l'Etat (APE) et celui du budget ont demandé en septembre 2005 aux présidents de la SNCF et de RFF de mettre en place une procédure arbitrale avec des experts indépendants. L'échec de cette démarche a finalement conduit le ministre de l'économie à demander en novembre 2006 un rapport à l'inspection générale des finances, rendu au début de 2007. Ce rapport conclut que la comptabilité analytique de la SNCF est une base fiable d'identification des coûts des missions couvertes par la convention de gestion. Il relève néanmoins une asymétrie des facturations internes qui le conduit à corriger le déficit 2005 du compte d'emploi et à le ramener de 56 à 38 M€.

2 - L'appréciation de la Cour

a) La directive 91/440 impose une séparation comptable du gestionnaire d'infrastructure et de l'entreprise ferroviaire, obligation respectée en France puisque le gestionnaire RFF est indépendant de l'entreprise ferroviaire SNCF et publie ses propres comptes. L'entretien et l'exploitation du réseau n'apparaissent toutefois dans ces comptes qu'à travers le seul montant versé à la SNCF, soit 2,6 Md€ en 2006.

De son côté, la SNCF est divisée depuis quelques années en cinq branches (infrastructure, fret, transport public régional, autres transports de voyageurs et services communs) qui ont chacune des comptes séparés tirés de sa comptabilité analytique.

Contrairement à ce que la SNCF avance parfois, ses commissaires aux comptes, selon les termes de la mission qui leur est impartie, ne vérifient pas ces comptes par branche et limitent leurs diligences en ce domaine à des contrôles simples, notamment de cohérence globale.

Il existe donc un compte de la branche infrastructure de la SNCF, plus précisément un compte de résultat et seulement des éléments de bilan. La comptabilité des immobilisations présente notamment des faiblesses dans l'ensemble des branches. La qualité des dotations aux amortissements et du résultat financier peut en être affectée.

L'activité de la branche infrastructure comprend non seulement l'entretien et l'exploitation du réseau pour RFF (2,6 Md€ de chiffre d'affaires en 2006), mais aussi les services et travaux réalisés dans le cadre de projets d'investissements pour RFF (1,1 Md€) et d'autres clients (0,6 Md€) et enfin des prestations internes à la SNCF (1,2 Md€). En charges, les facturations internes et la quote-part des coûts des fonctions transverses représentent 1,3 Md€.

Compte de résultat SNCF branche infrastructure en 2006 (M€)

Produits		Charges	
Convention gestion	2 601	Personnel	2 877
Autres produits RFF	1 117	Achats, charges externes	1 427
Autres produits externes	647	Achats, charges internes	1 133
Produits internes	1 201	Amortissement, provisions et résultat financier	65
Total produits	5 566	Quote-part fonctions transverses	148
Déficit	84	Total charges	5 650

Source : SNCF

Le système de gestion de la SNCF est caractérisé par le poids important des facturations internes et des coûts répartis, ce qui est la conséquence d'une organisation complexe et constitue un élément de fragilité des comptes par branches. Les prix des prestations internes sont en principe calés sur les coûts de revient, mais le calcul de ces coûts de revient est parfois discutable et ces prix peuvent aussi être négociés. Ce mode de facturation interne tend par ailleurs à faire apparaître les bénéfices surtout sur les prestations externes pour lesquelles la SNCF dispose d'une capacité de fixation des prix, en pratique le transport de voyageurs sur longue distance qui est la seule branche bénéficiaire.

Le système comptable de la SNCF s'est beaucoup amélioré depuis quelques années, même s'il reste des marges de progrès. Les règles de gestion ont été en particulier affinées et corrigées, généralement dans le sens souhaitable. Les modifications importantes réalisées chaque année peuvent toutefois nuire à la correcte application des règles et rendre plus difficile l'appréciation des résultats sur plusieurs années.

Compte tenu de ces éléments de fragilité, la Cour souhaite que ces comptes séparés fassent l'objet de contrôles réguliers et approfondis, des commissaires aux comptes ou d'auditeurs spécifiquement désignés, qui pourraient déboucher sur une attestation de leur conformité avec des règles de gestion qui seraient validées par le conseil d'administration.

b) Le compte d'emploi de la convention de gestion de l'infrastructure, appelé « compte du gestionnaire d'infrastructure délégué » par RFF et la SNCF, résulte d'une segmentation du compte de l'infrastructure qui distingue les comptes des segments entretien et exploitation. Ceux-ci sont moins solides puisque, naturellement, ils comportent une part beaucoup plus importante de coûts répartis et de

facturations internes. Les charges directes ne représentent ainsi qu'environ 13 % des coûts.

Malgré des relances répétées, la SNCF n'a pas transmis à la Cour ces comptes des segments entretien et exploitation dans des délais permettant de les analyser. La Cour exprime les plus extrêmes réserves sur ces comptes des segments entretien et exploitation, donc sur la facturation de ces services par la SNCF à RFF.

Elle note néanmoins que, selon les comptes finalement transmis par la SNCF, l'entretien et l'exploitation ont dégagé un déficit qui est passé de 81 M€ en 2002 à 47 M€ en 2006, mais aussi que l'application des règles comptables de 2006 aurait conduit à une amélioration encore plus forte, de 126 M€ en 2002 à 47 M€ en 2006.

Déficit des segments entretien et exploitation (M€)

2002	2003	2004	2005	2006
81	30	50	56	47

Source : SNCF

Il est donc souhaitable que, lors des vérifications du compte de l'infrastructure recommandées plus haut, une attention toute particulière soit portée aux segments entretien et exploitation.

La Cour prend acte de la volonté exprimée par l'Agence des participations de l'Etat (APE) d'inciter la SNCF à suivre ces recommandations. Elle note aussi que l'ordonnance du 7 juin 2004 sur la transparence financière des relations entre l'Etat et les entreprises publiques impose des comptes séparés aux entreprises du secteur marchand qui bénéficient de droits exclusifs ou spéciaux pour leurs activités relevant de ces droits. Or la SNCF dispose du droit exclusif et spécial de fournir à RFF les prestations d'entretien et d'exploitation du réseau ferré, hors lignes nouvelles pouvant faire l'objet d'un partenariat public privé.

C - La convention de 2007

1 - Les engagements réciproques de RFF et de la SNCF

Cette nouvelle convention est nettement plus satisfaisante que la précédente. Elle s'inscrit dans un cadre pluriannuel (2007-2010). Les trois missions sont remplacées par onze lots dont la définition est beaucoup plus précise. Les responsabilités respectives de RFF et de la SNCF sont mieux définies. La rémunération sur la base d'un forfait pour chacune des trois missions est remplacée par une rémunération sur la base d'un forfait pour chacun des onze lots.

Ces onze forfaits ne sont toutefois déterminés que pour 2007. Pour les années ultérieures, seule est fixée la rémunération totale décomposée en quatre parties correspondant à quatre missions (graphique de circulation, gestion des circulations, entretien courant et gros entretien). La définition précise du contenu des lots et du forfait afférent au-delà de 2007 est renvoyée à des avenants annuels.

Des objectifs d'efficacité sont attachés à plusieurs lots et un bonus ou un malus peuvent être appliqués en fonction des résultats. Ils sont toutefois plafonnés à 0,5 % du montant des lots, ce qui est très peu et ne devrait pas changer grand-chose par rapport à la convention de 1998 dans la mesure où son avenant pour 2003 avait introduit une formule de bonus et malus plafonnés à 0,4 % du forfait global.

La SNCF prend des engagements quantifiés sur la réalisation de certaines prestations d'entretien et le principe est posé d'une réfaction sur le forfait si ces engagements ne sont pas tenus. Le mode de calcul de cette réfaction est cependant renvoyé à une annexe de la convention qui en fait n'en parle pas.

La SNCF a obtenu que RFF prenne aussi des engagements sur le montant annuel de ses investissements de renouvellement des équipements et sur l'attribution de sillons pour les travaux de maintenance sur des plages horaires suffisamment larges. Il s'agit en effet de conditions essentielles pour que la SNCF assure les prestations demandées par RFF en maintenant ses coûts à l'intérieur des forfaits.

Cependant, RFF n'a qu'un pouvoir limité sur les investissements de renouvellement dans la mesure où ils sont principalement financés par une subvention de l'Etat. Un plan de rénovation du réseau a certes été publié par le ministre chargé de l'équipement en mai 2006, mais avec un financement indiqué seulement pour 2006 et 2007. Pour les années ultérieures, le ministre a annoncé un contrat d'objectifs et de moyens entre l'Etat et RFF, mais il n'était toujours pas signé à la fin de 2007. RFF n'a donc de visibilité financière que sur la loi de finances en cours, sous réserve des gels budgétaires éventuels (il y en a eu un sur le programme concerné dès 2007).

Ensuite, si RFF a en principe la compétence pour construire le graphique de circulation et attribuer les sillons, cette fonction est en pratique largement déléguée à la SNCF dans des conditions qui ne permettent pas de démêler clairement les responsabilités du gestionnaire d'infrastructure et de son délégué. L'élargissement des plages horaires réservées aux travaux est une évidente nécessité depuis des années, mais sa mise en œuvre s'avère très difficile pour des raisons qui tiennent autant à la SNCF qu'à RFF. Les engagements pris par RFF dans la convention sont à cet égard ambitieux.

Compte tenu de ses ambiguïtés, on peut craindre que l'exécution de cette convention ne soit l'occasion de nouveaux conflits entre RFF et la SNCF à l'occasion de la négociation des avenants annuels, de la mise en œuvre des clauses de bonus / malus et de réfaction ou de l'examen du respect des engagements réciproques.

Enfin, deux personnes seulement s'occupaient jusqu'à 2007 (et quatre depuis 2007) au siège de RFF de ce contrat de 2,7 Md€ par an. RFF ne peut pas prétendre suivre ce contrat avec aussi peu de moyens et doit donc les renforcer.

2 - L'équilibre financier de la convention

Bien que le déficit de ses activités d'exploitation et d'entretien du réseau ait peu à peu diminué, la rémunération de la SNCF a été augmentée de 57 M€ en 2006 et de 116 M€ en 2007. Cette hausse correspond pour 40 M€ au déficit de 2005 du compte d'emploi corrigé par l'inspection générale des finances et pour 70 M€ à un développement des opérations de gros entretien dans le cadre du plan de rénovation du réseau. Pour le reste, elle a pour contrepartie une augmentation des autres prestations rendues par la SNCF.

La rémunération de la SNCF est ainsi fixée à 2715 M€ en 2007 dont 1778 M€ pour l'entretien courant, 109 M€ pour les opérations de gros entretien, 794 M€ pour la gestion des circulations et 34 M€ pour la construction du graphique de circulation.

Elle est ensuite quasiment gelée en euros courants jusqu'à 2010 hors gros entretien (+ 27 M€). Elle pourra cependant être ajustée si les évolutions des prix de certains biens et services achetés à l'extérieur ne sont pas conformes aux évolutions prévues dans la convention.

Cela suppose que la SNCF compense l'augmentation de ses coûts salariaux unitaires (environ 3 % par an) par des gains de productivité d'environ 1,5 % par an sur l'exploitation et de 3,0 à 4,5 % par an sur l'entretien, le volume de prestations restant à peu près constant. Les gains de productivité annuels envisagés sur l'exploitation correspondent à ce que la SNCF réalise habituellement alors qu'il existe des gisements de productivité plus importants dans ce domaine (cf. plus loin le projet de commande centralisée du réseau). Pour ce qui concerne l'entretien, ces gains de productivité supposent une profonde réforme de l'organisation et des méthodes de la SNCF. Cette réforme a été engagée, mais reste à concrétiser (cf. plus loin la maintenance du réseau).

III - Une maîtrise d'ouvrage difficile à assurer

A - Les études préalables aux investissements

RFF est maître d'ouvrage des investissements réalisés sur le réseau ferré national et, à ce titre, doit faire les études techniques préalables, notamment le bilan socio-économique de ces investissements pour la collectivité et leur bilan financier pour lui-même.

Bilans socio-économiques et financiers

Le bilan socio-économique d'un investissement met en balance ses bénéfices et ses coûts pour l'ensemble des agents économiques. Pour une infrastructure de transports, il s'agit notamment des usagers de cette infrastructure mais aussi des usagers des infrastructures concurrentes (une autoroute pour une voie ferrée par exemple), des victimes des pollutions engendrées par le trafic sur cette infrastructure et des organismes qui contribuent au financement du projet (RFF mais aussi la SNCF pour les équipements relevant de sa compétence comme le matériel roulant, l'Etat, les collectivités locales...). Ces bénéfices et coûts sont aussi bien monétaires (coûts de construction...) que non monétaires (dommages environnementaux...) ce qui implique de valoriser ces derniers.

Le bilan financier pour un organisme permet de calculer la rentabilité financière de l'investissement compte tenu de la contribution apporté par cet organisme à son financement et aux coûts d'exploitation, d'une part, et des recettes procurées par l'exploitation (péages pour RFF, billets payés par les voyageurs pour la SNCF), d'autre part. Chaque organisme contribuant au financement de l'investissement a son propre bilan financier.

Ces bilans a priori sont validés par une décision ministérielle d'approbation du projet qui permet de lancer les travaux. Ils reposent d'abord sur une estimation du coût de construction approuvée par le ministre chargé des transports dans cette même décision. Cette estimation du coût et ces bilans économiques et financiers ont été auparavant affinés par étapes (études préliminaires, avant-projets sommaires et détaillés...).

Au cours de ses premières années, RFF a présenté au ministre pour approbation des dossiers qui avaient été préparés par la SNCF et qu'il n'avait eu ni le temps ni les moyens d'expertiser de manière approfondie. Il s'est ensuite donné les moyens, internes ou externes (sociétés d'ingénierie, consultants...), de contre-expertiser les études de la SNCF ou de les réaliser lui-même.

Pour ce qui concerne les études techniques, RFF a obtenu assez rapidement les informations nécessaires de la SNCF et acquis les compétences requises pour exercer son rôle de maître d'ouvrage.

Les difficultés rencontrées par RFF ont été plus grandes pour ce qui concerne les évaluations socio-économiques lesquelles reposent largement sur des prévisions de trafic. Le bénéfice socio-économique d'un investissement de transport résulte en effet pour beaucoup du nombre de passagers (ou de tonnes de fret) qui utilisent l'infrastructure et de leurs gains de temps ainsi que du nombre de passagers supplémentaires par rapport à une situation où le projet ne serait pas réalisé.

Les projets arrivés au stade de l'approbation ministérielle depuis 1997 ont fait l'objet de prévisions de trafic effectuées par la SNCF. De son côté, RFF a confié à des sociétés privées le soin de les contre-expertiser ou de réaliser des prévisions autonomes pour son compte.

RFF regrette que l'Etat retienne malgré tout plus souvent les prévisions de la SNCF pour arrêter les bilans socio-économiques figurant dans les dossiers d'enquête publique ou les décisions ministérielles d'approbation. La SNCF considère de son côté que l'Etat met systématiquement en doute ses prévisions et qu'il retient seulement les hypothèses qui lui conviennent.

Les investigations de la Cour n'ont porté que sur quelques projets, mais ils montrent que ce sont plutôt les prévisions de la SNCF qui sont retenues. C'est par exemple le cas pour la branche Est de la LGV Rhin-Rhône. Un scénario alternatif fondé sur les prévisions de RFF et beaucoup moins optimiste a bien été présenté dans le dossier d'approbation ministérielle, mais il a seulement été utilisé pour apprécier les risques du projet qui en fait n'ont pas été pris en compte.

Il est vrai que la SNCF dispose d'un avantage. Ces prévisions de trafic sont faites en partant de données passées relatives aux trafics, aux prix des billets et aux durées de trajet par origine et destination, pour le mode de transport concerné et les modes concurrents, entre lesquelles sont établies des relations économétriques. Intégrées dans un « modèle », ces données et relations appliquées au projet concerné et conjuguées à des prévisions macro-économiques (revenu des ménages...) permettent de prévoir le trafic avec et sans l'infrastructure projetée.

Pour construire un tel modèle, il faut des données de base sur les trafics passés, les durées de trajet et les prix. Les durées de trajet ne posent pas de problème. La SNCF dispose d'informations très fines sur les trafics par origine et destination et RFF a fini par les obtenir.

En revanche, RFF n'a jamais obtenu de données suffisantes sur les prix, plus précisément sur les produits unitaires du trafic. Les données publiques sur les prix des billets sont en effet d'une utilité limitée car les prix moyens réellement supportés par les voyageurs, compte tenu des pratiques commerciales de la SNCF, peuvent être très différents.

En outre, la construction d'un modèle de prévision implique un lourd investissement. RFF a préféré sous-traiter ses prévisions à des sociétés privées, mais les règles applicables aux marchés publics ne lui permettent pas toujours de reprendre le même prestataire qui pourrait alors capitaliser l'expérience acquise et réaliser des gains de productivité. Les prévisions de trafic présentées par RFF sont donc souvent coûteuses, fragiles et peu cohérentes. La Cour souhaite qu'il se donne plus de moyens pour disposer d'outils propres et que la SNCF lui fournisse les informations nécessaires.

La Cour avait noté, dans une insertion au rapport public de janvier 2004 sur le TGV Méditerranée, le manque de transparence des outils et méthodes utilisés par la SNCF. La situation n'a pas changé. Elle a demandé à la SNCF la documentation relative à son modèle de prévision du trafic et n'a obtenu qu'un texte en donnant le cadre théorique et ne permettant en rien d'en apprécier la qualité, d'un point de vue empirique et pas seulement théorique. Le cadre théorique développé dans ce texte peut d'ailleurs être trouvé dans tout manuel d'économie des transports.

La SNCF invoque le secret commercial pour refuser de fournir une description précise de son modèle et les données adéquates sur ses tarifs. Elle craint de voir ces informations divulguées à ses concurrents, notamment les compagnies aériennes. Dans son rapport public sur le TGV Méditerranée, la Cour observait déjà que « les préoccupations de secret commercial de l'entreprise sont parfaitement légitimes mais ne peuvent pas justifier les lacunes de l'information donnée à l'Etat ».

Il est toutefois fort possible que la documentation sur le modèle de prévision de la SNCF se limite aux documents transmis à la Cour et que ses propriétés soient seulement connues des quelques personnes qui l'ont conçu il y a déjà quelques années, ce qui pose un sérieux problème de contrôle interne.

B - La maîtrise d'ouvrage jusqu'en 2006

La loi du 13 février 1997 prévoit que RFF assure la maîtrise d'ouvrage des investissements sur le réseau ferroviaire (2,3 Md€ en 2006) et dispose ensuite qu'un décret « *détermine les modalités selon lesquelles RFF exerce la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le*

réseau ferré national ou confié, par dérogation à la loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique, à la SNCF... des mandats de maîtrise d'ouvrage ». La maîtrise d'ouvrage de RFF est donc soit directe, soit déléguée à un seul mandataire possible, la SNCF.

Maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

Le maître d'ouvrage est la personne morale propriétaire de l'ouvrage ou pour laquelle il est construit. La maîtrise d'ouvrage consiste à définir les besoins, arrêter le programme et le budget des travaux. Le maître d'ouvrage réalise lui-même les études et travaux ou les confie par contrats à un maître d'œuvre et à des entrepreneurs.

Le maître d'œuvre peut notamment effectuer les études techniques et économiques, assister le maître d'ouvrage pour passer et suivre les marchés de travaux, coordonner les entrepreneurs chargés des travaux.

La loi du 12 juillet 1985 relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée prévoit que le maître d'ouvrage peut confier certaines de ses fonctions par mandat si le mandataire est une personne publique mais à condition que ce mandataire n'ait pas d'activité de maître d'œuvre ou d'entrepreneur.

a) Les lignes nouvelles

Lors de la création de RFF, la construction de la LGV Méditerranée était engagée et elle a été poursuivie en maîtrise d'ouvrage déléguée à la SNCF mais les projets suivants de lignes nouvelles sont gérés en maîtrise d'ouvrage directe. Sur le réseau ancien, une douzaine d'autres projets, de montant compris entre 5 et 300 M€, étaient en maîtrise d'ouvrage directe à la fin de 2005. Tous les autres investissements, renouvellement compris, sont en maîtrise d'ouvrage déléguée à la SNCF (avec environ 1300 mandats).

La LGV Est européenne (première phase) est le seul projet de ligne nouvelle géré en maîtrise d'ouvrage directe et achevé. La ligne a été mise en service commercial avec 10 mois de retard et son coût prévisionnel a été dépassé de 22 % mais l'Etat est le principal responsable de ce dépassement (cf. plus loin). Si on met à part les investissements connexes⁴, la maîtrise d'ouvrage de RFF a été relativement satisfaisante compte tenu de son manque d'expérience initial.

4) C'est-à-dire liés au projet, mais faisant l'objet d'un financement spécifique et souvent hors de l'emprise du projet.

b) Le réseau historique

La maîtrise d'ouvrage déléguée

Les problèmes de maîtrise d'ouvrage sont beaucoup plus difficiles sur le réseau historique. Compte tenu de moyens limités malgré une forte croissance de ses effectifs affectés à la maîtrise d'ouvrage, RFF l'a généralement déléguée à la SNCF mais critique régulièrement les défauts supposés de son mandataire : séparation insuffisante entre les fonctions de maître d'ouvrage délégué, de maître d'œuvre et de fournisseur de biens et travaux (activité dite « SNCF entrepreneur ») au sein de la SNCF ; manque de contrôle du maître d'ouvrage délégué sur les services de maîtrise d'œuvre de la SNCF ; pressions insuffisantes du maître d'ouvrage délégué et du maître d'œuvre pour faire baisser les prix de « SNCF entrepreneur » ; attention trop grande portée aux préoccupations de l'entreprise ferroviaire SNCF conduisant notamment à une programmation inadéquate des travaux qui, pour ne pas gêner les circulations, accroît fortement le coût des investissements ; préférence marquée pour des solutions techniquement robustes mais trop coûteuses.

Ces critiques ne sont pas toujours fondées ou ne le sont plus pour certaines. Les solutions robustes sont parfois bien préférables. La SNCF fait des efforts très importants depuis plusieurs années pour se réorganiser et clarifier les fonctions de ses services. Les activités de maître d'ouvrage délégué et de maître d'œuvre sont désormais clairement distinctes.

Il reste cependant à mieux séparer la SNCF maître d'œuvre et entrepreneur. Il est aussi vrai que les conditions d'intervention et les performances de la maîtrise d'œuvre de la SNCF sont discutables. Or RFF ne pouvait pas choisir d'autre maître d'œuvre. La loi de 1997 prévoyait en effet que RFF confierait des mandats de maîtrise d'ouvrage à la SNCF par dérogation à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique selon laquelle un tel mandat est incompatible avec toute mission de maîtrise d'œuvre. Le décret du 5 mai 1997 précisait que « *afin d'assurer la sécurité des personnes et des circulations, RFF confie à la SNCF une mission de maîtrise d'œuvre pour les opérations sur le réseau en exploitation* », expression interprétée par RFF et la SNCF comme signifiant « toute la maîtrise d'œuvre ».

Quelles que soient les qualités du mandataire, la maîtrise d'ouvrage déléguée est à l'origine de coûts de coordination non négligeables. Elle conduit systématiquement à installer un directeur d'opérations chez RFF et un directeur d'opération délégué à la SNCF. Comme le soulignait un rapport d'audit de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées en 2004, il est

difficile de ne pas reconnaître qu'entre les directeurs d'opérations de RFF et les directeurs d'opérations déléguées de la SNCF une certaine redondance et des difficultés d'arbitrage existent.

Environ 85 % des marchés de RFF sont préparés par les directeurs d'opérations délégués de la SNCF qui doivent en contrôler la qualité puis les transmettre aux directeurs d'opérations de RFF qui, selon le montant, les approuvent ou les font approuver par le conseil d'administration ou son président après examen du service du contrôle des marchés. Les multiples contrôles qui en résultent en principe ne sont pas forcément un gage de rigueur. La Cour observe notamment que le suivi de ces marchés par le service de contrôle de RFF est insuffisant en raison de la faiblesse de ses moyens et des carences du système d'information de RFF.

La maîtrise d'ouvrage directe

Si la délégation de la maîtrise d'ouvrage à la SNCF pose des problèmes, la maîtrise d'ouvrage directe par RFF ne présente pas moins de difficultés. La SNCF fait valoir avec raison que RFF ne tient pas assez compte des contraintes inhérentes à des travaux sous circulation et que ses interventions comme assistant à maître d'ouvrage de RFF la conduisent souvent à refaire l'essentiel de son travail. Elle cite l'exemple de la modernisation de la ligne Aix Marseille pour laquelle RFF aurait finalement renoncé, après avoir essayé, à une maîtrise d'ouvrage directe. Elle considère plus fondamentalement qu'une maîtrise d'ouvrage extérieure à l'exploitant est quasiment impossible sur le réseau en exploitation, seul l'exploitant pouvant gérer convenablement, par sa pratique quotidienne et le retour permanent d'expérience, la spécificité de l'exploitation ferroviaire et les impératifs de sécurité.

Tout en donnant des exemples de projets pour lesquels l'intervention de RFF a permis une réduction opportune des coûts, le conseil général des ponts et chaussées et l'inspection générale des finances se sont rangées en 2004 plutôt du côté de la SNCF en constatant que les seuls cas où la maîtrise d'ouvrage directe a bien fonctionné sont ceux où la SNCF, via l'assistance à maîtrise d'ouvrage, a largement assumé ce rôle. Leur rapport conclut en recommandant de limiter la maîtrise d'ouvrage directe de RFF à des opérations simples. Les investigations de la Cour confirment la justesse de ce constat et de cette recommandation mais elle remarque aussi que l'absence de possibilité de choix du maître d'œuvre limite les capacités de RFF.

c) Les déficiences générales de RFF

La Cour a aussi observé des déficiences importantes de RFF dans l'exécution de ses fonctions de maître d'ouvrage, qu'il les délègue ou les assure directement.

Il existe à RFF deux systèmes d'information non articulés sur les investissements, le premier de nature comptable et budgétaire (dépenses budgétées et engagées...) et le deuxième de nature technique et économique (état d'avancement, délais, rentabilité...). Il est en conséquence très difficile d'avoir une vision cohérente des caractéristiques comptables et économiques des investissements en projet ou en cours de réalisation. Ces systèmes d'information ne sont pas toujours renseignés avec une fiabilité suffisante.

Les données comptables et budgétaires sont les plus fiables mais elles ne suffisent pas pour assurer un contrôle de la gestion des projets. Les tableaux de bord et le contrôle de gestion sont d'assez bonne qualité pour la LGV Est mais leur qualité est souvent médiocre et très inégale pour les autres projets. Il est de manière générale très difficile d'obtenir une information rapide et pertinente sur la gestion des investissements. Le coût final de la LGV Méditerranée, achevée en 2001, n'était toujours pas disponible au début de 2007.

L'établissement a fait savoir qu'il était en train de rénover ses systèmes d'information, explication dont la Cour se satisfait difficilement.

De plus, la conduite à tenir vis-à-vis du directeur d'opération délégué quand il apparaît des écarts par rapport aux prévisions ou des manquements à ses obligations n'est pas assez claire, les conventions de mandat étant trop imprécises.

Enfin, les mouvements successifs de déconcentration de la maîtrise d'ouvrage vers les directions régionales de RFF puis de concentration au siège ont entraîné une répartition parfois trop floue et fluctuante des responsabilités d'instruction, de suivi et de contrôle des projets.

C - La maîtrise d'ouvrage à partir de 2006

La loi du 5 janvier 2006 modifie les conditions de maîtrise d'ouvrage des infrastructures ferroviaires. L'Etat peut d'abord désormais recourir lui-même à des contrats de partenariat public privé ou aux délégations de services publics prévues par la loi du 29 janvier 1993 pour des projets d'infrastructure d'intérêt national ou international. Si RFF ne remplit pas ses fonctions de maître d'ouvrage de manière suffisamment

performante pour l'Etat, celui-ci dispose donc désormais d'une alternative pour les grands projets.

La loi prévoit aussi que RFF peut lui-même recourir à ces contrats dans les mêmes conditions et pour le même objet. Le monopole de la SNCF sur la maîtrise d'ouvrage déléguée de RFF est donc supprimé pour les projets d'intérêt national ou international. La mise en concurrence de la SNCF pourrait être encore plus importante. En effet, la loi de 1997 modifiée par celle de 2006 dispose désormais que RFF exerce la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national ou la confie à un tiers. Il peut confier à la SNCF des mandats pour des ensembles d'opérations mais ce n'est pas une obligation.

Les mandats de maîtrise d'ouvrage

RFF peut donc mettre la SNCF en concurrence pour obtenir ses mandats de maîtrise d'ouvrage et, sous réserve de l'avis des juridictions compétentes, cette concurrence est sans doute obligatoire nonobstant l'opinion contraire de la direction générale de la mer et des transports pour laquelle les mandats échappent aux obligations communautaires de mise en concurrence.

Considérant que cette mise en concurrence est obligatoire, RFF a lancé de premiers appels d'offres en 2007 tout en indiquant qu'il s'inscrit dans une démarche progressive. La SNCF considère qu'une expertise juridique est nécessaire et, en outre, que la dévolution de mandats de maîtrise d'ouvrage à des tiers pour les travaux sur le réseau en exploitation ne ferait qu'alimenter la complexité de ses relations avec RFF sans gains d'efficacité prévisibles.

Sur le plan juridique, la Cour recommande une expertise de la portée réelle des obligations de mise en concurrence de la maîtrise d'ouvrage mandatée. Sur le plan de la gestion, elle souligne, comme la SNCF, les risques d'inefficacité qui pourraient être associés à l'intervention d'un tiers pour le compte de RFF sur le réseau exploité et entretenu par la SNCF.

La maîtrise d'œuvre

Le décret du 6 décembre 2006 dispose aussi que RFF peut, pour les opérations d'investissement réalisées sur le réseau en exploitation, confier à la SNCF des mandats de maîtrise d'ouvrage comportant toute mission de maîtrise d'œuvre par dérogation à la loi sur la maîtrise d'ouvrage publique. La maîtrise d'œuvre peut donc être confiée en même temps que la maîtrise d'ouvrage déléguée à la SNCF mais ce n'est pas obligatoire sauf pour la prise en compte des objectifs de sécurité des personnes et des circulations pour laquelle le décret de 2006 impose toujours de confier une mission de maîtrise d'œuvre à la SNCF.

Sous réserve de l'appréciation des juridictions compétentes, RFF dispose désormais du choix de ses maîtres d'œuvre et ce choix doit résulter d'une mise en concurrence, sauf lorsque la sécurité des personnes et circulations est en jeu. La difficulté est de cerner le champ des missions touchant à la sécurité, la SNCF tendant à considérer qu'il y a partout des problèmes de sécurité. Une expertise juridique du champ des missions à mettre en concurrence serait à nouveau souhaitable.

Du point de vue économique, si les conditions sont désormais plus favorables pour RFF, la maîtrise d'ouvrage directe des investissements sur le réseau en exploitation suppose toujours une bonne coordination avec la SNCF qui garde le monopole de l'exploitation et de l'entretien de ce réseau. S'il est souhaitable que RFF prenne des maîtres d'œuvre différents des services d'ingénierie de la SNCF pour certains investissements, il ne faudrait donc pas en faire une règle systématique.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La répartition du patrimoine ferroviaire entre la SNCF et RFF n'a été achevée qu'après dix années de différends et d'arbitrages infructueux. La traduction comptable de cette répartition n'était même pas arrêtée à la fin de 2007 ce qui a conduit la Cour et les commissaires aux comptes à émettre chaque année les mêmes réserves sur les comptes de la SNCF et de RFF depuis 1997.

Les conventions de gestion de l'infrastructure ferroviaire et du patrimoine hors infrastructure ont été marquées par dix ans de conflits, RFF essayant de faire valoir ses droits de propriétaire gestionnaire et d'inciter son délégué à la rigueur et celui-ci dénonçant les prétentions considérées comme inacceptables de son déléguant.

Sur le réseau en exploitation, RFF critique les conditions dans lesquelles la SNCF assure la maîtrise d'ouvrage déléguée des investissements, mais la SNCF considère que la maîtrise d'ouvrage directe par RFF est inefficace. La séparation entre le gestionnaire et le gestionnaire délégué de l'infrastructure oblige en effet à choisir entre deux solutions imparfaites, la maîtrise d'ouvrage directe et la maîtrise d'ouvrage déléguée. La maîtrise d'ouvrage du patrimoine hors infrastructures pose des problèmes très semblables.

La SNCF et RFF ayant le plus souvent été placés par la loi dans une situation de monopole bilatéral, leur antagonisme est de nature structurelle. En effet, RFF ne peut acheter de services de gestion de l'infrastructure qu'à la SNCF et celle-ci ne peut vendre ses services qu'à RFF. Leurs intérêts financiers étant divergents, ne serait-ce que sur la rémunération due par RFF à la SNCF, ce schéma institutionnel unique en Europe ne peut déboucher que sur des conflits permanents qui ne peuvent être résolus que par une autorité supérieure. Or l'Etat s'est trop souvent avéré incapable de trancher ces différends et de faire respecter ses arbitrages ou ceux qu'il suscitait.

En outre, RFF s'est heurté à un manque de transparence trop fréquent de la SNCF sur les sujets économiques et financiers et sans doute parfois aussi à un refus implicite de reconnaître sa légitimité. La SNCF peut de son côté souligner à juste titre l'exercice parfois déficient de ses fonctions de gestionnaire et maître d'ouvrage du réseau par RFF.

Des progrès importants ont certes été accomplis pendant ces dix dernières années, ce dont témoigne la nouvelle convention de gestion de l'infrastructure. Celle-ci comporte cependant des ambiguïtés qui reflètent la complexité des relations entre la SNCF et RFF et entraîneront probablement de nouveaux différends.

La loi du 5 janvier 2006 ne modifie pas les conditions d'entretien et d'exploitation du réseau historique, mais ouvre à RFF de nouvelles solutions pour assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre des investissements en mettant la SNCF en concurrence. Cette réforme pose cependant des problèmes qui en limiteront sans doute la portée.

L'utilisation d'une maîtrise d'œuvre extérieure à la SNCF est souhaitable dans certains cas mais la SNCF, gestionnaire délégué de l'infrastructure, doit pouvoir contrôler totalement les processus concernant la sécurité des circulations ce qui limite le nombre de ces cas de figure. De plus, il est vraisemblable que, dans beaucoup de situations, mandater des tiers pour assurer la maîtrise d'ouvrage sur le réseau en exploitation ne sera que la source de complexités et d'inefficacités supplémentaires.

RFF dispose depuis toujours d'une plus grande liberté pour assurer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre du patrimoine hors infrastructure, mais les résultats ne sont pas pour autant très positifs.

Recommandations

Le schéma institutionnel retenu en France appelle des réformes structurelles qui seront évoquées dans la conclusion générale. Sous cette réserve, la Cour fait les recommandations suivantes qui peuvent être mises en œuvre dans le cadre législatif actuel.

1) Pour l'Etat :

Rendre rapidement les arbitrages consécutifs au partage des biens (traduction au bilan sans nouveau transfert de dette, rétroactivité des charges et des produits domaniaux, dévolution des cours de gares).

2) Pour l'Etat, RFF et la SNCF

Préciser le champ de la mise en concurrence des mandats de maîtrise d'ouvrage et des prestations de maîtrise d'œuvre, notamment en matière de sécurité.

3) Pour RFF et la SNCF :

Préciser les conditions dans lesquelles les forfaits prévus par la convention de gestion de l'infrastructure peuvent être modulés, rendre ces conditions plus incitatives à une amélioration des performances de la SNCF et ne pas soumettre les obligations de la SNCF à des engagements de RFF qui ne dépendent pas que de ce dernier.

4) Pour la SNCF :

Faire auditer et attester chaque année le compte de l'infrastructure et les comptes des segments entretien et exploitation sur la base d'un référentiel validé par le conseil d'administration.

Fournir à RFF et aux administrations concernées les informations nécessaires pour faire des prévisions de trafic et contre-expertiser celles de la SNCF.

5) Pour RFF

Identifier et contenir les risques liés au choix d'un nouveau prestataire pour gérer le patrimoine ; renforcer le pilotage de l'externalisation de la gestion des biens ; clarifier la situation juridique des occupants du domaine

Fluidifier et industrialiser le processus de cession de biens de RFF (par externalisation, déconcentration etc.) pour dégager des ressources internes et contribuer à la politique du logement

Améliorer ses outils de prévision du trafic, de programmation et de suivi des investissements.

Sur le réseau en exploitation et sous réserve des contraintes réglementaires, assurer de préférence la maîtrise d'ouvrage en confiant des mandats à la SNCF.

Chapitre II

Une mauvaise gestion des capacités du réseau

I - Des procédures d'attribution des sillons peu efficaces et peu transparentes

Sur chaque section de voie, c'est-à-dire entre deux aiguillages, les trains se suivent en respectant des distances de sécurité. La programmation du passage des trains sur le réseau est au cœur du fonctionnement du système ferroviaire, notamment de sa régularité et de sa sécurité. Elle consiste à affecter des sillons à chaque train devant aller d'une gare à une autre. Un sillon est un droit de passage sur une section donnée pendant une période de temps donnée. Des sillons peuvent aussi être réservés pour des travaux sur la voie. L'ensemble des sillons de trains et de travaux constitue le graphique de circulation qui matérialise les capacités d'utilisation du réseau.

L'attribution des sillons présente un nouvel enjeu essentiel avec l'ouverture à la concurrence. Les entreprises ferroviaires concurrentes doivent en effet pouvoir obtenir des sillons dans les mêmes conditions. Le transport national de marchandises est ouvert à la concurrence en France depuis mars 2006 (le transport international l'était depuis 2003). Les lignes internationales de passagers le seront en 2010, sans doute avec un droit de cabotage pour des entreprises étrangères (c'est-à-dire le droit de prendre des passagers entre des gares françaises sur ces lignes). Le transport régional de voyageurs pourrait l'être dans les prochaines années⁵.

A - Le dispositif en vigueur

Le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 établit que « *RFF est chargé de répartir les capacités d'infrastructures du réseau ferré national* », notamment de définir les capacités disponibles, attribuer les sillons aux demandeurs et construire le graphique de circulation. Le décret précise les modalités d'exercice de ces fonctions et notamment que « *RFF confie les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons à la SNCF chargée, pour son compte, de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national* ».

Les demandes de sillons de la SNCF entreprise ferroviaire sont adressées par ses trois branches (fret, voyageurs de grandes lignes et transport public régional) à un service coordonnateur d'une trentaine de personnes qui les transmet à RFF après avoir éventuellement procédé à des arbitrages. La direction générale de la SNCF chargée de

5) Il existe des interprétations différentes des nouvelles obligations communautaires.

l'infrastructure doit en outre réserver des sillons pour réaliser les travaux. Ses besoins sont recensés par un service d'une quinzaine d'agents qui adresse directement ses demandes à RFF.

RFF a obtenu le détachement d'une vingtaine d'agents de la SNCF en 2003 et en a recruté directement à peu près autant, ce qui fait une quarantaine de personnes.

Pour instruire les demandes de sillons, la SNCF emploie 160 horairistes dans des bureaux horaires nationaux et 320 dans des bureaux horaires régionaux et locaux, soit 480 personnes en 2007.

En pratique, RFF réalise les études à long terme et établit un référentiel d'allocation des capacités sur la base duquel les services de la SNCF construisent le graphique de circulation. Ce référentiel précise notamment la répartition pratique des tâches entre les deux établissements ainsi que les procédures de coordination entre eux.

La procédure de construction du graphique de circulation

Les services de RFF, après concertation voire négociation avec ceux de la SNCF, arrêtent au début de l'année N-1 quelques priorités pour l'année N, notamment les sillons affectés aux services internationaux et surtout les plages horaires réservées aux travaux. Les entreprises ferroviaires, y compris la SNCF, envoient ensuite leurs demandes de sillons pour l'année N à RFF jusqu'en avril N-1.

Après vérification de la qualité de l'entreprise (licence, certificat de sécurité), RFF transmet les demandes à la SNCF qui les instruit dans ses bureaux horaires, nationaux, régionaux ou locaux selon les caractéristiques géographiques du sillon. La SNCF transmet en juillet N-1 un projet d'horaire de service pour l'année N. L'horaire de service regroupe tous les mouvements de trains avec leur parcours et leur horaire particulier sur l'ensemble de l'année. RFF analyse ce projet, se concerte avec les entreprises ferroviaires, SNCF comprise, et arrête l'horaire annuel de service de l'année N au 1^{er} septembre N-1 pour publication et application à partir de décembre N-1.

Les demandes de sillons sont en principe déposées jusqu'à fin avril de N-1 mais des « demandes tardives » peuvent être déposées jusqu'à octobre N-1 puis des « demandes d'adaptation » jusqu'à huit jours avant la date du sillon demandé. Ces demandes font l'objet de procédures similaires aux demandes déposées à temps si ce n'est qu'elles peuvent seulement être satisfaites dans la limite des capacités restant disponibles. Des « sillons de dernière minute » peuvent enfin être demandés moins d'une semaine avant leur utilisation. La demande est directement adressée par les entreprises ferroviaires aux services locaux de la SNCF qui l'instruisent et répondent au demandeur avec seulement un éventuel contrôle a posteriori de RFF.

Enfin, les sillons réellement utilisés peuvent différer des sillons attribués si des incidents de circulation entraînent des changements d'horaires. Dans ce cas, la réaffectation des sillons est laissée à l'initiative des centres de gestion des circulations de la SNCF au titre de sa mission de gestion opérationnelle des circulations exercée pour le compte de RFF.

Pour la confection du graphique de 2006, ont été enregistrées 46 000 demandes « normales » (avant avril 2005), 20 000 demandes tardives, 75 000 demandes d'adaptation et 350 000 demandes de sillons de dernière minute⁶.

B - Les difficultés de construction de l'horaire annuel et du graphique de circulation

1 - Les délais et la qualité des réponses aux demandes de sillons

La confection du graphique de circulation rencontre d'importantes difficultés depuis 2003 dont témoignent les retards pris pour construire l'horaire de service de 2007. Selon la SNCF, un retard important a d'abord été pris par RFF pour déterminer les plages horaires pour travaux et lancer la phase de demandes de sillons, ce qui aurait dû être fait avant février 2006. Les informations fournies par RFF contenaient en outre de nombreuses anomalies qui ont obligé les bureaux horaires de la SNCF à un surcroît de travail pour les corriger.

Il est certain que RFF éprouve des difficultés pour programmer les opérations de maintenance, en partie pour des raisons budgétaires. Il est néanmoins aussi certain que la programmation de ces opérations associe très étroitement la SNCF qui dispose d'un large pouvoir d'initiative. Ce sont notamment les établissements d'entretien de la SNCF qui font connaître les besoins de maintenance. Il est donc difficile d'imputer ce retard à RFF ou à la SNCF mais il est sûr que la réservation de ces plages pour travaux est l'objet de conflits récurrents entre eux.

La livraison complète de l'horaire de service de 2007 par la SNCF à RFF n'a eu lieu qu'en février 2007, soit avec sept mois de retard par rapport aux délais fixés dans les référentiels. L'horaire de service 2007 a en fait bien été mis en place en décembre 2006, mais avec des « sillons

6) On ne compte qu'un seul sillon dans ces statistiques de la SNCF lorsque le même sillon est réservé à date régulière (tous les jours, toutes les semaines...). C'est plutôt le cas des sillons déposés à date normale alors que les sillons de dernière minute portent plutôt sur des mouvements ponctuels de trains. Ces chiffres ne sont donc pas comparables mais illustrent mieux la quantité de travail des services instructeurs : un sillon de dernière minute ne donne pas 365 fois moins de travail qu'un sillon renouvelé chaque jour de l'année.

précaires » pouvant être modifiés, car les plages travaux n'étaient définitivement arrêtées que pour les quatre premiers mois de l'année.

Une note interne de RFF du 6 novembre 2006 précise que les livraisons déjà reçues ne sont pas toutes conformes aux normes établies par RFF. Elle ajoute que les demandes tardives et d'adaptation sont traitées avec un délai moyen de 30 jours alors que la directive 2001/14 prévoit un délai maximal de cinq jours ouvrables (en 2006, les trains de pèlerins avaient été particulièrement victimes de ces errements). Dans un dossier publié en décembre 2006 par la revue Ville et Transports, le directeur commercial de Fret SNCF et un de ses concurrents privés se montraient d'accord au moins sur un point, les délais excessifs d'attribution des sillons.

Ces difficultés tiennent d'abord, selon les responsables des bureaux horaires de la SNCF, à une très forte croissance des demandes de sillons, avec notamment un doublement de 2004 à 2006. Ce phénomène est difficile à analyser car il n'existe pas de données utilisables antérieures à 2004. C'est en effet seulement en 2004 que les demandes de sillons sont enregistrées avec un outil informatique développé à l'initiative de RFF. Les éléments statistiques transmis à la Cour restent cependant très parcellaires, parfois incohérents avec ceux qui figurent dans le compte rendu d'exécution de la convention de gestion fourni à RFF, et insuffisants pour comprendre vraiment ce qui se passe.

Sous ces réserves, il apparaît que cette croissance des demandes de sillons tient en partie à des facteurs indépendants de RFF et de la SNCF : les autorités organisatrices régionales mettent en œuvre de nouveaux services ; les nouveaux entrants sur le marché du transport ferroviaire de marchandises demandent des sillons. Ces facteurs contribuent toutefois assez peu à la croissance totale des demandes de sillons.

Un autre facteur y contribue sans doute aussi. Les réservations de sillons pour une année donnée sont généralement faites l'année précédente mais, bien qu'ils soient en principe exigibles dès la réservation, les péages sont seulement payés au début du mois concerné sur la base des sillons en réservation le mois précédent. Il est ainsi possible de bloquer des sillons longtemps à l'avance et de les libérer très tardivement sans encourir de pénalité. Cette pratique n'est pas conforme aux dispositions de l'arrêté du 30 décembre 1997 sur les modalités de paiement de ces redevances, mais elle résulte des dysfonctionnements d'un système informatique obsolète de gestion des sillons (il date de 1989 et RFF et la SNCF se renvoient la responsabilité de sa non-rénovation).

L'évolution des demandes de sillons pour les horaires annuels 2004 à 2007 met en évidence d'autres problèmes. Ce sont surtout les demandes d'adaptation (d'octobre N-1 à J-8) et de dernière minute (après J-8) qui ont beaucoup augmenté (de 150 000 à 350 000 pour ces dernières). Les retards pris tout au long de la chaîne de traitement des demandes de sillons conduisent à un report massif sur les demandes d'adaptation et les sillons de dernière minute dont la croissance traduit en fait les dysfonctionnements des procédures d'allocation des sillons.

La confection de l'horaire annuel 2008 en 2007 semble avoir été un peu moins difficile que celle de l'horaire 2007 en 2006 mais cette amélioration tient en partie au recrutement de 50 horairistes supplémentaires par la SNCF. Or l'efficacité de ce processus pouvait sans doute être augmentée sans recourir à un accroissement de 10 % des effectifs.

2 - Les plages horaires pour travaux

Les voies sont traditionnellement fermées chaque jour à la circulation pendant 1 h 50 (hors nuit et week-end sauf en banlieue parisienne) pour permettre la maintenance des équipements, ce qui apparaît sous la forme d'un « blanc travaux » sur le graphique de circulation. Ce délai quotidien est très insuffisant pour les travaux de renouvellement et même d'entretien courant, sauf au prix d'un coût de maintenance excessif.

Ce constat est fait depuis longtemps par les services de la SNCF et de RFF, mais c'est seulement en 2002 que des expériences de plages horaires plus larges permettant de « massifier » les travaux de maintenance ont été lancées à une échelle significative. En 2004, la SNCF s'était donnée un objectif de plages travaux supérieures à quatre heures sur au moins 10 000 km de lignes en 2006.

En 2005, l'allongement des plages horaires pour travaux restait cependant très limité et le rapport international d'audit sur l'état du réseau français (cf. plus loin) a alors souligné les conséquences négatives de cette organisation unique en Europe sur le coût de l'entretien. Il recommandait l'abandon des plages quotidiennes au profit de plages beaucoup plus larges, y compris nocturnes, fixées en fonction des besoins de maintenance et du coût de redéploiement du trafic.

C'est seulement après cet audit du réseau qu'un groupe de travail RFF-SNCF a initié une généralisation de cette nouvelle organisation. En 2006, RFF a obtenu que, sur une demi-douzaine de lignes plus celles de la région Rhône-Alpes soit près de 3 000 km, le blanc travaux quotidien soit ramené à 1 heure et que des plages travaux quotidiennes de 4 heures par

jour soient prévues pendant quatre à huit semaines à partir de l'horaire de service 2008.

L'extension de cette organisation sur 18 500 km de voies est prévue en 2010, mais la SNCF doute de la capacité de RFF à atteindre cet objectif dans des conditions satisfaisantes. Dans la « cartographie des risques » de 2007 de la direction de l'audit de la SNCF, la « fragilité croissante du processus d'attribution des sillons suite aux travaux » est un « risque exogène majeur ».

Les prévisions budgétaires de RFF sont parfois incertaines mais la programmation des travaux est aussi fragilisée selon RFF par la mauvaise qualité des informations qui lui sont fournies par la SNCF sur les besoins de maintenance. Il s'avère en effet que les outils de gestion de la maintenance utilisés par la SNCF étaient encore insuffisants en 2006.

L'allongement des « blancs travaux » souffre des difficultés de coordination entre les deux établissements mais aussi de certaines réticences de l'entreprise ferroviaire SNCF, car il impose de modifier les horaires des trains, ce qui peut avoir un coût important à court terme. Le problème est d'autant plus aigu que les systèmes automatisés permettant de rouler dans les deux sens sur une même voie sont plus rares en France que dans les autres pays. Ces préoccupations de l'entreprise ferroviaire pourraient cependant être apaisées si les travaux étaient programmés avec une fiabilité correcte et suffisamment à l'avance.

3 - La restructuration du graphique et le cadencement

L'horaire de service de l'année N est construit en partant de l'horaire de l'année N-1 et en le modifiant à la marge. Cette méthode de construction n'est plus pertinente dans un contexte de fortes modifications de l'offre de services ferroviaires avec l'intervention des autorités régionales, la réorganisation de Fret SNCF, l'arrivée de nouveaux concurrents sur le transport de marchandises...

RFF s'est en conséquence engagé au début de 2004 dans un projet ambitieux de restructuration de l'ensemble du graphique sur la base d'un cadencement généralisé concernant aussi bien les TER et convois de fret que les grandes lignes. Le cadencement des trains sur une liaison donnée consiste à les faire partir à intervalles de temps réguliers (par exemple à 7H15 puis 8H15, 9H15...) et avec des temps de trajet identiques pour les mêmes dessertes. Une expérimentation sur les TER de Rhône-Alpes a été lancée avec l'horaire de 2008.

Plusieurs pays européens ont mené à bien une telle réforme. La Suisse a notamment mis en place en 2005, après plusieurs années de préparation, un cadencement généralisé sur tout le réseau (90 % des trains ont vu leur horaire changer) avec des résultats remarquables. Alors que le nombre de trains par ligne est le double de celui de la France, le trafic a augmenté de 10 % avec des gains de temps significatifs et un maintien de la ponctualité à un niveau très élevé. On peut cependant noter que, d'une part, le réseau suisse est bien plus petit que celui de la France et, d'autre part, que les Chemins de Fer Suisses intègrent gestionnaire d'infrastructure et entreprise ferroviaire.

Le ministère des transports soutient ce projet de même que beaucoup de chargeurs de fret et d'autorités organisatrices régionales, mais la SNCF est partagée. La direction de l'infrastructure y est favorable, mais l'entreprise ferroviaire craint que le cadencement des TER gêne fortement la réservation de sillons pour les trains de voyageurs ou de fret sur les grandes lignes non cadencées. L'argument est pertinent, car les longues missions imposent de réserver de nombreux sillons et l'exercice pourrait devenir très difficile si la plupart des sillons sont préemptés par des services régionaux cadencés. RFF est cependant prêt à en tenir compte.

Cette réforme est nécessaire, mais doit être menée avec prudence et pragmatisme. Elle ne peut être mise en œuvre efficacement dans le schéma institutionnel actuel que si RFF et la SNCF s'entendent, ce qui n'est pas garanti.

C - Les conditions d'accès au réseau

1 - L'égalité entre les entreprises ferroviaires

Selon le décret de 2003, la SNCF « *prend, sous le contrôle de RFF, les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance fonctionnelle du service qui réalise les rapports techniques afin de garantir l'absence de toute discrimination dans l'exercice de ces fonctions* » entre les entreprises ferroviaires candidates pour accéder au réseau.

Les horaristes de la SNCF risquent cependant d'être soumis à l'influence de l'entreprise ferroviaire SNCF. En effet, si les bureaux horaires centraux sont placés sous l'autorité du directeur général de l'infrastructure qui a même rang hiérarchique que les directeurs généraux de l'entreprise ferroviaire, les bureaux régionaux et locaux sont sous l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux, voire de directeurs d'établissements, qui sont aussi responsables des services de l'entreprise ferroviaire. De plus, certains outils informatiques sont communs aux

bureaux horaires et au service de l'entreprise ferroviaire en charge de la coordination des demandes de sillons qui peut connaître les sillons des concurrents de la SNCF.

Selon une note interne de RFF du 6 novembre 2006, « les bureaux horaires restent profondément immergés dans la vie du reste de la SNCF qui les convoque à ses réunions d'état-major, de planification de travaux ou d'activités et les sollicite en direct en permanence pour des ajustements de commandes ou des demandes officieuses. Ils sont entre le marteau de la ligne hiérarchique de la SNCF et l'enclume de la ligne fonctionnelle de RFF, ce qui est peu propice à leur sérénité et donc à leur efficacité ». Le rapport d'audit de 2005 de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées notait que « toute liaison interne à l'entreprise n'a pas disparu entre les services demandeurs de sillons et les bureaux des horaires ».

Alors que ces relations devraient passer par l'intermédiaire de RFF, le référentiel interne à la SNCF du 27 octobre 2005 sur les demandes de sillons pour travaux à RFF prévoit des procédures de concertation directe entre le gestionnaire délégué de l'infrastructure et l'entreprise ferroviaire SNCF avec pour objectif de « *concilier au mieux les intérêts de toutes les activités de la SNCF entreprise intégrée. C'est la finalité des concertations internes à la SNCF prévues* ».

A la demande de RFF, toute référence à ces pratiques a été retirée de ce texte en mars 2007, mais il n'est pas sûr qu'elles disparaissent pour autant très vite, car cette concertation interne est nécessaire pour beaucoup de responsables de la SNCF. Elle est en effet pour eux un remède à l'absence de concertation entre RFF et les entreprises ferroviaires, dont la SNCF, sur la programmation des travaux.

Par ailleurs, la SNCF assure l'allocation des sillons de dernière minute et la gestion en temps réel des circulations, avec un contrôle très lâche de RFF, dans ses centres opérationnels placés sous l'autorité hiérarchique de ses directeurs régionaux lesquels sont aussi responsables des activités de transport de la SNCF. Il y avait des représentants de la SNCF entreprise ferroviaire mais pas des autres transporteurs, en septembre 2007, dans les locaux de ces centres opérationnels.

Il est normal de laisser une autonomie suffisante au gestionnaire délégué pour gérer les circulations et réagir en temps réel en cas de changement d'horaire inopiné et il est indispensable, pour des raisons de sécurité, que la gestion des circulations soit faite en coordination avec les entreprises ferroviaires. Il conviendrait cependant que le responsable de cette gestion opérationnelle soit indépendant des entreprises ferroviaires

et que celles-ci soient associées à cette gestion selon des procédures transparentes.

2 - Les candidats autorisés à demander des sillons

Seuls les entreprises ferroviaires ou les regroupements internationaux de ces entreprises peuvent être candidats pour obtenir un sillon en France. Les régions ou les chargeurs achètent des services de transport à la SNCF ou à une autre entreprise ferroviaire pour le fret, qui demande les sillons à RFF. Cela permet à la SNCF de procéder elle-même aux arbitrages entre les demandes de sillons pour ses activités TER, Transiliens, grandes lignes et fret avant de les transmettre à RFF.

Lorsque les demandes de sillons sont incompatibles entre elles, le décret de 2003 prévoit que RFF peut proposer des sillons différents de ceux qui ont été demandés si la différence reste limitée. Si RFF constate l'impossibilité de répondre favorablement à toutes les demandes sur une ligne ou une section, il doit déclarer la ligne saturée, attribuer les sillons selon des priorités définies par le décret et proposer au ministre chargé des transports un plan de renforcement des capacités des sections saturées.

Or, aucune section ou ligne n'est déclarée officiellement saturée par RFF qui n'a donc jamais proposé de plan de renforcement. Cette situation est surprenante au regard des discours sur le manque de capacités dans certaines zones, autour de Paris ou de Lyon par exemple, et des investissements visant à renforcer les capacités. Devant la commission des finances de l'Assemblée nationale, le président de la SNCF a ainsi déclaré le 30 janvier 2003 que 20 % du réseau est saturé.

En fait, RFF ne peut pas constater la saturation d'une section puisque la SNCF lui transmet des demandes de sillons préalablement arbitrées par elle-même. Il ne peut donc pas assurer pleinement son rôle de gestionnaire d'infrastructure.

RFF et la SNCF se sont toutefois entendus sur des procédures spécifiques aux « lignes les plus chargées » (une vingtaine) qui se traduisent par une répartition préalable des sillons par nature de trafic (grandes lignes, TER, fret...) et peuvent conduire à attribuer « des itinéraires de remplacement aux demandeurs n'ayant pas d'impératif technique ou commercial sur l'itinéraire initialement demandé ». Ces dispositions sont toutefois imprécises, par exemple sur l'absence d'impératif technique ou commercial, et ne répondent pas complètement aux obligations du décret de 2003 (plan de renforcement en particulier).

La directive 2001/14 prévoit pourtant que les sillons peuvent aussi être attribués directement aux autorités organisatrices (les régions et le syndicat des transports d'Ile-de-France, en France) ou à des sociétés privées ayant des raisons commerciales ou de service public pour les acquérir (les chargeurs de fret ou les ports par exemple), ce qui est le cas dans de nombreux pays européens. Ces candidats autorisés font alors appel à une entreprise ferroviaire pour conduire les trains sur ces sillons.

L'extension des candidats autorisés à demander directement des sillons renforcerait RFF dans son rôle de gestionnaire d'infrastructure et rendrait sans doute plus transparentes les décisions relatives aux sections saturées. La SNCF, comme les autres entreprises ferroviaires, est cependant très réservée, car elle considère que les besoins en sillons ne peuvent pas être déterminés indépendamment des disponibilités en conducteurs et matériels roulants nécessaires pour faire circuler les trains sur ces sillons, sauf à accepter une dégradation de l'efficacité du système ferroviaire. La Cour recommande à l'Etat d'analyser une extension de la liste des candidats autorisés à demander directement des sillons à RFF, par exemple aux chargeurs de fret ou aux ports, à partir du bilan des expériences étrangères

D - Les problèmes d'organisation et les solutions

1 - Les problèmes internes à RFF et à la SNCF

Il est certain que la programmation des travaux effectuée par RFF est souvent déficiente pour des raisons qui lui sont propres et pas seulement parce que les subventions de l'Etat manquent de prévisibilité⁷.

Les problèmes d'attribution des sillons sont toutefois imputables aussi à la SNCF. Le service chargé de coordonner les demandes de l'entreprise ferroviaire SNCF ne remplit pas bien cette fonction. Comme ses effectifs ne lui permettent évidemment pas de proposer à RFF un horaire de service complet, il ne transmet qu'une esquisse nécessairement imparfaite. Si les sillons finalement attribués aux branches de l'entreprise ferroviaire SNCF ne leur conviennent pas, on ne sait pas si la responsabilité en revient alors à ce service coordonnateur, à RFF ou aux services instructeurs du gestionnaire d'infrastructure délégué.

Ce service coordonnateur a peu de moyens d'étude des plages horaires pour travaux et la concertation avec les branches de l'entreprise ferroviaire n'est pas parfaite. Le président de la SNCF a ainsi évoqué en avril 2006 devant son conseil d'administration l'idée que la direction du

7) Cf. Chapitre I, Partie III, pages 23 et suivantes.

fret puisse demander directement des sillons à RFF. Rompant avec la position traditionnelle de la SNCF sur les candidats autorisés, cette idée n'a pas été reprise.

L'efficacité des bureaux horaires peut aussi être mise en cause, notamment leur répartition en trois bureaux nationaux et 23 bureaux régionaux sans compter les bureaux locaux et en sachant que les sillons de dernière minute sont alloués par les 23 centres opérationnels régionaux lesquels sont distincts des bureaux horaires régionaux. Les outils informatiques utilisés sont souvent obsolètes.

2 - Le partage des moyens et compétences entre RFF et la SNCF

Le transfert des bureaux horaires, nationaux et régionaux, de la SNCF à RFF serait souhaitable mais sans doute insuffisant. En effet, toute frontière entre la confection du graphique de circulation et la gestion en temps réel des circulations est artificielle. En conséquence, un transfert à RFF de l'ensemble de l'exploitation, c'est-à-dire non seulement des bureaux horaires mais aussi des centres de régulation du trafic et postes d'aiguillage, pourrait être envisagé.

RFF confirme qu'il « n'est pas en mesure aujourd'hui de conduire réellement l'attribution des sillons et de le faire dans des conditions garantissant une stricte égalité de traitement entre les transporteurs et (...) est favorable au transfert des horairistes en son sein afin de favoriser l'efficacité de l'allocation des sillons dans un marché qui s'ouvre ». RFF indique aussi que le transfert de toute l'exploitation présenterait des problèmes d'une autre nature⁸ et ne pouvait pas être envisagée à court terme.

En revanche, RFF avait demandé à la SNCF au début de 2007 que les bureaux horaires nationaux soient placés sous son autorité et dans ses locaux, leurs 160 agents étant détachés ou mis à disposition.

La SNCF a fait savoir que les deux établissements avaient convenu de commander ensemble en avril 2007 un audit sur la répartition des capacités d'infrastructure à l'école polytechnique fédérale de Lausanne. Son rapport a été rendu en décembre 2007 et confirme largement les observations de la Cour.

8) La construction du graphique de circulation occupe 500 agents et la gestion des circulations en occupe 13 000.

Extraits du rapport de l'école polytechnique fédérale de Lausanne

Les auditeurs ont acquis la conviction que la nature de la problématique relève de la structure du système et, plus particulièrement, de la dilution des responsabilités et de l'incohérence créée par la répartition des compétences formelles et des moyens réels entre le gestionnaire de l'infrastructure et le gestionnaire délégué. S'agissant d'un système complexe, tant que le correctif n'a pas été apporté, les mêmes causes continueront à générer des dysfonctionnements. Même si les dysfonctionnements actuels sont gommés par un traitement symptomatique, la persistance des causes fondamentales continuera de produire des dysfonctionnements de toute sorte.

Le gestionnaire d'infrastructure doit non seulement se voir attribuer la responsabilité de la conception du service annuel, mais doit également bénéficier des moyens et du savoir-faire pour l'exécution de cette tâche. Segmenter ce processus en tâches séquentielles et répartir ces dernières entre l'entité qui en a la maîtrise et celle qui les exécute par délégation rend non seulement le processus inutilement complexe, mais empêche de facto de créer un « frontal client » capable de proposer des réponses de qualité

Le simple transfert des bureaux horaires à RFF relève essentiellement du traitement symptomatique. Si une réflexion holistique n'est pas entreprise sur l'ensemble du processus de conception, production et commercialisation⁹, les dysfonctionnements actuels pourraient bien réapparaître à brève échéance ou donner lieu à d'autres tout aussi ennuyeux.

Les auditeurs soulignent la nécessité d'une réforme institutionnelle majeure, mais n'ont pas souhaité en préciser les modalités pratiques, limitant leurs recommandations à un traitement qualifié de « symptomatique » par opposition à un traitement « curatif » structurel.

II - Une tarification éloignée des principes économiques

A - Les fondements actuels de la tarification

1 - Le cadre juridique

Les principes de la tarification des infrastructures ferroviaires sont fixés par la directive 2001/14 qui laisse une assez large latitude pour déterminer en pratique le barème des péages. Les Etat membres doivent mettre en place un « cadre » en respectant l'indépendance du gestionnaire

9) C'est-à-dire notamment construction du graphique, exploitation et tarification.

d'infrastructure qui « détermine » les redevances et les recouvre. Les entreprises ferroviaires doivent être placées dans les mêmes conditions.

Les redevances « sont égales au coût directement imputable à l'exploitation du service ferroviaire », ce qui reste assez vague. La Commission européenne a plusieurs fois précisé qu'il s'agit pour elle du « coût marginal social » au sens économique, à savoir le coût supplémentaire pour la collectivité imputable au passage d'un train de plus sur une voie. La collectivité comprend le gestionnaire qui supporte les coûts marginaux de construction, d'exploitation et de maintenance de l'infrastructure mais aussi, par exemple, les autres entreprises ferroviaires dont les convois sont éventuellement retardés par ce train et supportent ainsi un « coût marginal de congestion ».

En France, la loi du 13 février 1997 prévoit que le calcul des redevances tient compte « notamment du coût de l'infrastructure, de la situation du marché des transports et des caractéristiques de l'offre et de la demande, des impératifs de l'utilisation optimale du réseau ferré national et de l'harmonisation des conditions de concurrence intermodale ». Alors que la directive met surtout l'accent sur les coûts, la loi de 1997 établit une sorte d'équilibre entre les considérations relatives aux coûts et à la situation du marché du transport. Elle permet ainsi de prendre en compte la « capacité contributive » de la SNCF, c'est-à-dire sa capacité à dégager une marge suffisante pour payer les péages et dégager un profit minimal compte tenu de l'état du marché, ce qui paraît éloigné des principes posés par la directive.

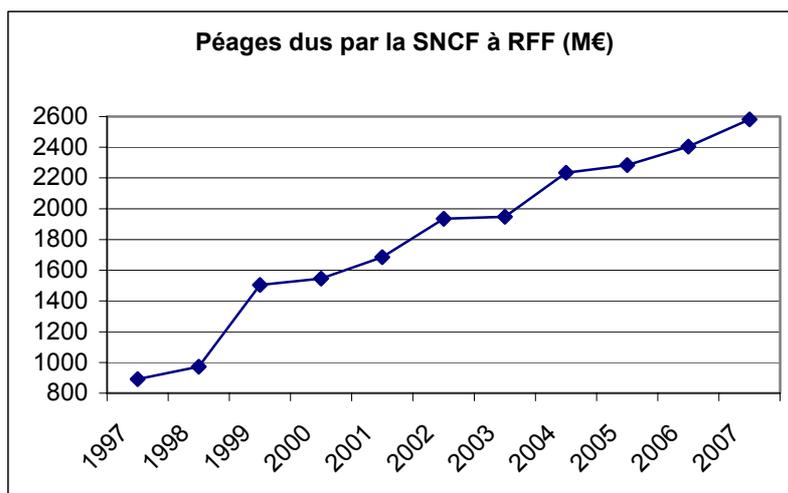
Le décret du 5 mai 1997 précise les modalités de cette tarification. Le péage comprend d'abord un droit d'accès mensuel prélevé pour chaque section (en fonction de sa longueur jusqu'à 2006) ayant donné lieu à une demande de sillons. Il comprend ensuite un droit de circulation par train et kilomètres parcourus qui peut dépendre du type de trafic (fret, TER...) et du tonnage transporté mais qui est indépendant des voies utilisées.

Le réseau est ensuite réparti en 1150 sections élémentaires regroupées en quatre catégories (LGV, périurbain...) divisées en sous-catégories correspondant à des niveaux de trafic (fort, moyens, faibles...) ou à des lignes spécifiques (LGV Est Européenne...). Le transporteur doit payer, en fonction de la catégorie et sous-catégorie de la section concernée, un droit pour chaque sillon réservé, proportionnel à sa longueur, qui peut être modulé selon divers critères (période horaire, origine et destination du train, saturation de la section etc.) qui, au demeurant, ne sont pas tous utilisés en pratique. A ce droit de réservation des sillons est ajouté un droit de réservation des capacités d'arrêt en gare.

Ces péages donnent droit à des « prestations minimales ». Des prestations complémentaires, comme l'accès au réseau électrique, peuvent être obtenues contre paiement de redevances spécifiques.

2 - Les critères de fixation des péages en pratique

Le montant annuel total des péages dus par la SNCF à RFF a toujours été fixé par l'Etat sur la base d'un compromis entre ses préoccupations comptables et budgétaires et la « capacité contributive » de la SNCF. Jusqu'à 2002, le barème annuel fixé par arrêté était d'ailleurs virtuel et les péages forfaitaires. Ensuite, le barème a été arrêté par l'Etat, sur proposition de RFF, pour obtenir le montant voulu compte tenu du trafic prévu. Les péages sont désormais facturés par RFF en appliquant le barème aux circulations et réservations de sillons réelles indiquées par la SNCF, mais sans beaucoup de contrôle sur ces informations.



Source : RFF ; péages totaux (y compris prestations complémentaires)

Les péages ont été relevés de presque 600 M€ en 1999 par l'Etat pour une raison très discutable : qu'ils atteignent plus de la moitié des coûts d'exploitation de RFF et que celui-ci soit ainsi classé, avec ses dettes, en dehors des administrations publiques par les comptes nationaux.

Les hausses de 2000 à 2002 ont ensuite permis de consolider ce classement en fixant les péages à un niveau sensiblement supérieur à 50 % des coûts de RFF. En 2003, l'Etat a décidé une augmentation des péages sur la période 2004-2008 leur permettant d'atteindre le montant de la rémunération due par RFF à la SNCF au titre de la convention de

gestion de l'infrastructure et de réduire d'autant la subvention versée par l'Etat à RFF au titre de sa contribution aux charges d'infrastructure. De 1999 à 2005, cette subvention a été réduite de 610 M€ tandis que les péages augmentaient de 664 M€. En 2006, une hausse des péages a été programmée de 2007 à 2010 pour financer le plan de rénovation du réseau et limiter la subvention versée à ce titre par l'Etat à RFF.

En 2005, le produit des péages n'a pas atteint le niveau prévu car la SNCF a supprimé des réservations de sillons inutiles, ce qui est un résultat économique positif. Ses tutelles ont alors essayé de corriger le barème pour compenser ce « manque à gagner » et répondre ainsi à des préoccupations financières au détriment de la logique économique.

La « capacité contributive » de la SNCF a été prise en compte. En 1999, elle a bénéficié de compensations budgétaires, notamment à travers la prise en charge d'une partie du coût de sa dette. L'augmentation des péages programmée en 2003 pour la période 2004-2008 a porté pour 42 % sur les péages dus par les TER que la SNCF répercute intégralement sur les régions et que l'Etat rembourse à celles-ci.

L'Etat est aussi intervenu pour fixer le montant des péages dus par la SNCF pour l'utilisation des LGV Méditerranée et Est Européenne à un niveau résultant d'un compromis entre les exigences de rentabilité financière de RFF et la capacité contributive de la SNCF sur ces lignes. Un barème ad hoc a été arrêté pour obtenir ce montant.

B - La pertinence économique des péages

1 - Les principes d'une tarification efficace

La tarification devrait avoir pour principal objectif de refléter le coût marginal social d'une infrastructure de façon à orienter la demande vers les usages les moins coûteux. Pour une voie ferrée, il s'agit ainsi de faire payer aux entreprises ferroviaires le coût marginal d'exploitation, d'entretien et de renouvellement des équipements entraîné par chaque circulation. Ce coût dépend notamment des caractéristiques physiques de la voie (vitesse maximale...) et des trains (l'usure des rails dépend beaucoup de leur poids).

Il convient d'y ajouter le coût marginal de congestion induit par la réservation d'un sillon sur une section saturée ou proche de la saturation. Il correspond soit au coût supporté par les autres convois qui sont ralentis ou ne peuvent pas utiliser le sillon, soit à la contribution de cette réservation d'un sillon au coût du renforcement de la capacité de

l'infrastructure (qui peut aller jusqu'à construire une ligne nouvelle). En théorie ces deux approches sont assez largement équivalentes.

La tarification peut aussi avoir pour objectif d'inciter le gestionnaire de l'infrastructure à améliorer sa gestion. Pour cela, il est admis qu'il faut pouvoir lui donner un objectif réaliste d'équilibre de ses comptes. Or, la tarification au coût marginal ne conduit pas automatiquement à des recettes égales aux coûts complets. Sur un réseau peu utilisé où les coûts marginaux de congestion sont nuls, elles peuvent en être fort éloignées. Trois solutions sont alors envisageables et peuvent être combinées dans des proportions qu'il appartient à l'Etat de fixer.

Solutions pour rendre compatibles la tarification au coût marginal et l'équilibre des comptes du gestionnaire d'infrastructure

La première solution consiste, pour chaque section élémentaire, à multiplier le coût marginal par un coefficient commun à toutes les sections et calculé de sorte que le total des recettes soit à peu près égal au total des dépenses. Les péages par section sont ainsi proportionnels aux coûts marginaux, ce qui permet d'orienter correctement la demande des usagers, et cette tarification conduit aux mêmes recettes totales qu'une tarification au coût moyen (mais pas forcément section par section).

En théorie ce coefficient multiplicateur ne devrait pas être unique pour toutes les sections de voie mais dépendre, pour chacune d'elles, de la sensibilité de la demande aux variations des péages. Ceux-ci devraient ainsi être plus faibles lorsque la demande est plus sensible aux prix, notamment lorsque le risque de réduction du trafic par report sur d'autres modes est élevé. Cela pose toutefois d'importantes difficultés pratiques car l'élasticité prix de la demande pour chaque section de voie est très mal connue ou seulement connue par la SNCF.

La deuxième solution pour équilibrer les comptes du gestionnaire d'infrastructure est de faire payer aux usagers un droit fixe d'accès au réseau. S'ils sont en concurrence, elle est cependant déconseillée car elle avantage trop l'entreprise ferroviaire historique qui peut amortir ce droit fixe sur un grand nombre de circulations.

La troisième solution consiste à attribuer au gestionnaire d'infrastructure une subvention budgétaire, de préférence fixée pour plusieurs années.

Aucun principe économique ne justifie de tenir compte de la capacité contributive d'un usager particulier pour fixer les péages. Cette capacité contributive dépend aussi des autres coûts de cet usager, de ceux de ses éventuels concurrents et de l'efficacité de sa politique commerciale. Or, les péages doivent refléter les coûts des infrastructures et non la compétitivité de chaque entreprise ferroviaire. A la demande de la SNCF, le gouvernement s'est pourtant engagé à en tenir compte dès 1996 en expliquant que « il est exclu de reprendre d'une main à la SNCF sous forme de péages ce qu'on lui donne de l'autre sous forme de désendettement »¹⁰.

La SNCF a cependant aujourd'hui compris que ce critère se retourne contre elle, car RFF et l'Etat tendent à vouloir augmenter les péages dès qu'ils croient voir une capacité contributive significative de la SNCF sur un segment de marché, notamment sur certaines LGV. Elle approuve désormais l'idée d'une tarification au coût marginal mais sans majorer les péages pour viser l'équilibre des comptes de RFF.

Celui-ci défend une tarification fondée sur les coûts marginaux mais souhaite équilibrer ses comptes (les péages représentent 2,3 Md€ et les charges totales de RFF 4,3 Md€ en 2005). Il propose ainsi de fixer les péages en multipliant les coûts marginaux par un coefficient calculé en théorie en fonction de l'élasticité prix de la demande et en pratique en fonction de la capacité de la SNCF à dégager des marges.

2 - La rationalité économique réelle des péages

Une tarification économique devrait reposer sur le coût marginal social propre à chaque catégorie de voie, mais encore faut-il le mesurer. Or, seuls les coûts d'entretien sont à peu près bien connus par section de voie. Les coûts de renouvellement peuvent être approchés. En revanche, les coûts d'exploitation et de congestion sont très mal connus. Ni les coûts complets, ni a fortiori les coûts marginaux sociaux qui supposent de décomposer ces coûts complets en parts fixes et variables puis d'ajouter les coûts de congestion, ne sont donc connus avec un détail suffisant pour fonder une tarification.

10) Lettre du 3 juillet 1996 du ministre de l'équipement et de la secrétaire d'Etat aux transports au président et aux organisations syndicales de la SNCF.

Les différentes notions de coût

Coût marginal : coût de production d'une unité supplémentaire ; ici coût pour le gestionnaire de l'infrastructure du passage d'un train supplémentaire ; le coût marginal est assimilable à un coût variable.

Coût complet : somme des coûts fixes et variables ; divisé par le volume de production, ici le trafic, il donne un coût moyen. La tarification au coût moyen permet, par définition, l'équilibre des comptes, ce qui n'est pas le cas de la tarification au coût marginal.

Coût du capital : coût de financement du capital utilisé, mesuré en appliquant un taux de rendement (taux d'intérêt des emprunts par exemple) au montant des capitaux utilisés pour financer l'infrastructure ; il est compris, en principe, dans les coûts fixes et donc dans le coût complet.

Coût marginal social : coût marginal pour le gestionnaire de l'infrastructure et pour les autres agents concernés par la circulation du train.

Coût marginal de congestion : sur une infrastructure saturée ou proche de la saturation, coût du passage d'un train supplémentaire pour les autres trains qui ne peuvent pas utiliser l'infrastructure ou sont freinés ; il est en principe inclus dans le coût marginal social. Sous certaines hypothèses, il peut être assimilé au coût de l'augmentation des capacités de l'infrastructure, pour son gestionnaire, qui est attribuable au passage d'un train de plus.

En 1998, une commission d'experts avait étudié les modalités d'une tarification économique et, dans ce cadre, la direction de la prévision du ministère des finances avait estimé des coûts marginaux très agrégés et proposé un barème s'appuyant sur ces coûts. Les débats sur les péages ont cependant très vite porté sur les préoccupations comptables et budgétaires de l'Etat et la capacité contributive de la SNCF et toute référence aux coûts a ensuite été oubliée, ce qui n'incitait personne à mieux les connaître.

La SNCF et RFF n'arrivant pas à s'accorder pour proposer une augmentation des péages permettant de contribuer au financement du renouvellement de l'infrastructure, les ministres chargés des transports, du budget et de l'économie ont demandé un rapport sur la tarification de l'infrastructure ferroviaire à l'inspection générale des finances (IGF) et au conseil général des ponts et chaussées (CGPC) qui l'ont remis en juillet 2007. Au prix de quelques inévitables approximations, ce rapport donne une vision cohérente des coûts de l'infrastructure en 2005, hors coûts de congestion et coût du capital, et établit un constat sur sa tarification très proche de celui dressé par la Cour.

La tarification actuelle ne répond à aucune rationalité économique. On pourrait penser que les droits de circulation correspondent au coût marginal d'entretien, d'exploitation et de renouvellement et les droits de réservation des sillons aux coûts marginaux de congestion, mais ils n'ont en réalité aucun fondement clair. Quant aux droits de réservation des arrêts en gare, ils ont surtout permis de faire en sorte que la hausse des péages décidée en 2003 par l'Etat soit supportée par les TER, donc les régions et in fine l'Etat en épargnant ainsi la « capacité contributive » de la SNCF.

Le produit des péages en 2005 (M€)

Droit d'accès	Droit de réservation des sillons	Droit de réservation arrêts en gare	Droit de circulation	Total
86	1 338	400	361	2 185

Source : rapport IGF et CGPC 2007

Les droits de circulation sont de 0,4 € par train kilomètre pour les trains de fret, de 0,8 € pour les TER et 1,2 € pour les autres trains de voyageurs en 2007 sans aucune justification de ces différences tenant aux coûts de ces circulations. Le droit de réservation des arrêts en gares n'a aucun rapport avec le coût de ces arrêts (coût d'exploitation et coût de congestion des gares proches de la saturation). Les droits de réservation des sillons sont modulés par un coefficient de 0,6 pour la plupart des trains de fret sans autre raison que les difficultés financières du fret pour la SNCF. Des droits de réservation des sillons sont appliqués en heures creuses alors que ces réservations n'induisent aucun coût particulier. Ces exemples peuvent être multipliés.

Coûts et péages par catégorie tarifaire de lignes en 2005 (M€)

	LGV	A	B	C	D	E	Total
Péages	847	510	268	469	130	61	2285
Coût marginal hors congestion	216	147	138	661	210	79	1450
Coût complet hors capital	335	279	336	1372	779	668	3768

Source : rapport IGF et CGPC ; 2007

La ligne « coût marginal hors congestion » donne le produit d'une tarification au coût marginal hors congestion.

N.B. A = lignes périurbaines à fort trafic ; B = lignes périurbaines à trafic moyen ; C = lignes interurbaines à fort trafic ; D = lignes interurbaine à trafic moyen ; E = autres lignes (faible trafic).

Au total, les péages sont supérieurs au coût marginal sur l'ensemble du réseau en 2005, mais sans tenir compte des coûts marginaux de congestion qui dépassent probablement 1,4 Md€ selon une étude de la DGTPE en 2002. En outre si les tarifs appliqués sur les LGV et lignes périurbaines dépassent sensiblement le coût marginal, ils sont en dessous pour les autres lignes interurbaines. Les péages sont encore loin du coût complet, même sans y intégrer le coût du capital (environ 1 250 M€ pour tout le réseau). Ils dépassent toutefois ce coût complet sur les LGV et lignes périurbaines à fort trafic (Ile-de-France).

Si la décomposition précédente des coûts et péages selon la nomenclature tarifaire des voies est la plus pertinente, les débats portent plus souvent sur la comparaison des coûts et péages par nature d'activité de transport (fret, TER...). Les modulations appliquées aux droits de circulation et réservation selon la nature de l'activité concernée aboutissent à des résultats très différents selon les activités.

Coûts et péages par activité de transport en 2005 (M€)

	TGV	IdF	Corail	Fret	TER	Divers	Total
Péages	944	529	163	159	468	22	2285
Coût marginal hors congestion	314	155	186	467	279	49	1450
Coût complet hors capital	570	318	460	1011	1157	253	3768

Source : rapport IGF et CGPC ; 2007

La ligne « coût marginal hors congestion » donne le produit d'une tarification au coût marginal hors congestion.

Les TGV et les transiliens supportent des péages supérieurs au coût marginal et au coût complet (hors coût de congestion et coût du capital alors qu'ils sont sans doute très importants pour eux). Les péages payés par les trains de fret sont très loin du coût marginal et, a fortiori, du coût complet. Les TER ont des péages compris entre le coût marginal et le coût complet¹¹.

La faiblesse des péages est telle que la participation de RFF aux investissements sur le réseau ferré est en général seulement de 10 à 20 % du coût de construction et qu'elle peut être bien moindre. Une contribution symbolique de 1 ou 2 M€ à des projets de quelques dizaines de millions d'euros n'est pas exceptionnelle et il arrive qu'elle soit nulle,

11) En 2008, les péages pourraient représenter 2 730 M€ au total dont 1 245 M€ pour les TGV, 573 M€ pour les transiliens, 164 M€ pour les trains corail, 515 M€ pour les TER et 202 M€ pour le fret ce qui ne remet pas en cause ces observations.

ce qui est pourtant parfois trop, au regard des statuts de RFF qui l'obligent à obtenir une rentabilité minimale de ses investissements, car ces projets peuvent avoir une rentabilité financière négative pour RFF avec des coûts d'exploitation et d'entretien supérieurs aux péages perçus.

Les péages en Europe

Les comparaisons internationales sont délicates et sources de désaccords entre la SNCF, RFF et leurs tutelles car la répartition des péages entre leurs diverses composantes (droits d'accès, de circulation et de réservation), la ventilation du trafic par nature (fret, TGV...) et l'état du réseau sont très différents d'un pays à l'autre. Les ratios moyens de redevances par voyageur, tonne et kilomètre sont donc très difficiles à interpréter. Ils peuvent être complétés en comparant les résultats donnés par l'application des barèmes des différents pays à des trajets types mais cette dernière méthode suppose une connaissance fine des barèmes et se heurte à la difficulté de déterminer des trajets types représentatifs.

Sous ces réserves, les péages français en 2005 paraissent plutôt un peu au-dessus de la moyenne européenne avec une caractéristique particulière : les péages par tonne et kilomètre sur le trafic de fret (1,6 €) sont inférieurs à ceux de la plupart des autres pays (2,4 € en moyenne) ; les péages par train de voyageurs et kilomètre sur le trafic de voyageurs (5,3 €) sont en revanche parmi les plus élevés (3,9 € en moyenne). Cette deuxième observation doit être nuancée car les péages français sont surtout élevés sur les LGV qui sont plus nombreuses en France que dans les autres pays. Les hausses prévues en France de 2005 à 2008 pourraient placer la France plus haut dans ce classement, mais on ne connaît pas les hausses prévues dans les autres pays.

Les barèmes comprennent généralement un droit de circulation par train kilomètre auquel s'ajoute parfois un droit d'accès fixe pour les trains régionaux. Les critères de modulation du droit de circulation sont très variables (poids du train, horaire du sillon, type de voie...)

C - Les perspectives

En mai 2006, le cabinet du Premier ministre a arrêté un plan de financement de la rénovation du réseau pour les années 2006 à 2010 comprenant une hausse des péages. Ses modalités ont été renvoyées au rapport de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées sur la tarification de l'infrastructure ferroviaire. Les recommandations concluant leur rapport, remis en juillet 2007, pourraient conduire à une profonde réforme de cette tarification et sont toujours en

cours de discussion. En attendant, les barèmes des péages pour 2008 et 2009 ont été arrêtés sans modification substantielle de leur structure.

Ce rapport converge avec les recommandations de la Cour sur la nécessité de fonder les péages sur les coûts marginaux. Il propose de faire surtout reposer les péages sur un droit de circulation par train kilomètre modulé selon les caractéristiques de la voie et du trafic dans la mesure où elles ont un impact sur les coûts marginaux.

Un droit majoré serait appliqué sur les sections les plus utilisées et permettrait ainsi de tenir compte des coûts de congestion. Les auditeurs proposent cependant de l'appliquer aussi sur les sections où l'élasticité de la demande aux prix paraît la plus faible. Répondant ainsi aux souhaits de RFF, ils prennent le risque de fonder ce droit majoré sur des considérations subjectives, faute d'une connaissance suffisamment fine de ces élasticités, ou de réintroduire la capacité contributive de la SNCF.

Faire payer aux trains de fret le coût marginal, hors congestion, de l'utilisation de l'infrastructure conduirait à augmenter leurs charges de 300 M€ par rapport à 2005, ce qui serait très difficile pour la SNCF. Les auditeurs proposent en conséquence que l'Etat paye lui-même à RFF une partie des droits de circulation dus par les trains de fret, ceux de la SNCF comme ceux de ses concurrents. L'Etat paierait x euros par train kilomètre, la valeur de x diminuant progressivement dans le temps. Cette subvention remplacerait en partie la contribution aux charges d'infrastructure actuellement versée par l'Etat à RFF (qui n'augmenterait pas ensuite avec la diminution de la subvention au fret).

Les auditeurs proposent aussi de faire payer aux autorités régionales un droit fixe proportionnel à la longueur du réseau utilisé par les TER et transiliens et couvrant les coûts fixes de ce réseau. Ce droit d'accès serait remboursé par l'Etat aux autorités organisatrices sur la base de la dimension du réseau au moment de la réforme. Les éventuelles fermetures de lignes se traduiraient ensuite par une diminution du droit fixe alors que la compensation de l'Etat serait la même. Les autorités organisatrices seraient ainsi incitées à mieux utiliser l'infrastructure.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

La séparation entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires permet de bénéficier de la concurrence entre ces dernières mais elle fait perdre les avantages d'un système ferroviaire intégré en termes de coordination. Elle doit donc être accompagnée d'une étroite concertation entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires qui ne conduise à avantager aucune d'elles. Les modalités de cette concertation qui concerne en particulier les procédures de confection du graphique de circulation, d'attribution des sillons et de gestion des circulations sont difficiles à définir. La séparation entre un gestionnaire d'infrastructure qui pilote ces procédures et un gestionnaire délégué qui les met en œuvre ajoute une complication inutile.

La Cour est donc favorable à un transfert rapide des bureaux horaires de la SNCF à RFF. Ce transfert ne devrait pas se limiter aux bureaux nationaux, car les bureaux régionaux et locaux assurent une bonne partie de cette mission, avec des effectifs deux fois plus nombreux, sous l'autorité hiérarchique des directeurs régionaux de la SNCF qui sont aussi les directeurs régionaux de l'entreprise ferroviaire SNCF.

Etablir ainsi une nouvelle frontière, entre les bureaux horaires d'un côté et les centres de régulation du trafic et de commande des aiguillages de l'autre côté, risque cependant de reporter ailleurs les problèmes de coordination actuels. La Cour souhaite donc aussi que soit étudié un transfert à RFF de l'ensemble des moyens affectés par la SNCF à l'exploitation de l'infrastructure.

La tarification peut aussi contribuer à compenser la perte d'intégration du système ferroviaire si elle incite les entreprises ferroviaires à mieux utiliser l'infrastructure en leur faisant payer des péages qui reflètent le coût marginal du passage des trains sur les voies. Les péages prélevés actuellement par RFF n'ont cependant aucun rapport avec les coûts de l'infrastructure, au demeurant mal connus, et leur forte augmentation depuis 1997 résulte surtout de compromis arrêtés par l'Etat entre ses préoccupations comptables et budgétaires et le souci de ne pas trop solliciter la capacité contributive de la SNCF.

La Cour recommande d'abandonner le critère de la capacité contributive de la SNCF et de fixer les péages en fonction des coûts marginaux d'utilisation de l'infrastructure, coût marginal de congestion compris, les caractéristiques des voies et des trains étant prises en compte seulement dans la mesure où elles se traduisent par des coûts marginaux différents. En revanche, en l'absence de concurrence pour ce qui concerne le réseau régional, il serait envisageable d'appliquer un droit fixe conformément aux préconisations de l'inspection générale des finances et

du conseil général des ponts et chaussées. Leurs recommandations relatives aux trains de fret présentent aussi un intérêt.

La délégation par RFF de l'attribution des sillons à la SNCF et les conditions actuelles de fixation des péages peuvent créer des doutes sur l'égalité de traitement entre la SNCF et les entreprises ferroviaires concurrentes. Or, la mission de contrôle des activités ferroviaires placée auprès du ministre chargé des transports n'a pas l'autorité et les moyens nécessaires pour lever ces doutes. Il est donc nécessaire qu'une autorité de régulation indépendante garantisse que les sillons sont attribués et que les péages sont prélevés en respectant l'égalité de traitement entre les entreprises ferroviaires, sans préjudice de missions plus étendues qui pourraient lui être confiées. La Cour a pris acte de l'intention du gouvernement de créer une telle autorité. Il serait toutefois regrettable que cette autorité consacre l'essentiel de ses moyens à régler des conflits entre la SNCF et RFF que l'Etat n'arrive pas à arbitrer lui-même.

Recommandations

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

1) Pour l'Etat :

Créer une autorité de régulation.

Etudier la possibilité de permettre à d'autres candidats que les entreprises ferroviaires (ports, chargeurs...) de demander directement des sillons à RFF, ce que les directives européennes autorisent.

Revoir le barème des péages pour les fonder sur les coûts marginaux sociaux en abandonnant le critère de capacité contributive de la SNCF.

2) Pour RFF et la SNCF :

Transférer rapidement les bureaux horaires à RFF et étudier les modalités possibles d'un transfert de la gestion des circulations.

Allonger les plages horaires pour travaux et améliorer leur programmation.

Améliorer la connaissance des coûts de l'infrastructure.

Chapitre III

Un réseau inégalement entretenu et des investissements discutables

I - Un réseau en mauvais état en raison d'une maintenance inadéquate

A - L'audit de 2005 sur l'état du réseau

Le réseau ferré national comprend 29 800 km de lignes en service dont 1 800 km de lignes à grande vitesse (LGV), 7 400 km d'autres lignes classées dans les catégories 1 à 4 de l'union internationale des chemins de fer (UIC), 7 000 km dans les catégories 5 et 6 et 13 600 km dans les catégories 7 à 9. Ce classement, souvent utilisé pour apprécier la politique de maintenance, distingue les lignes selon l'importance et la nature du trafic, la première catégorie correspondant aux plus chargées.

L'état physique de ce réseau a fait l'objet en 2005 d'un audit confié par la SNCF et RFF à une équipe d'experts dirigée par le professeur Rivier de l'école polytechnique fédérale de Lausanne. Son rapport a été remis en septembre 2005 et dresse un bilan inquiétant de l'état de l'infrastructure ferroviaire. Ce constat n'était cependant pas particulièrement surprenant, car il corrobore largement les analyses faites depuis longtemps par RFF et la SNCF.

Il apparaît que les voies et appareils de voies sont en général dans un « bon état » pour les LGV et les lignes UIC 1 à 4, dans un état « bon à moyen » pour les lignes UIC 5 et 6, dans un « mauvais état » pour les lignes UIC 7 à 9. Le matériel de celles-ci est « en moyenne tellement dégradé que la géométrie de la voie ne se maintient qu'au prix d'interventions de stabilisation (bourrage) d'une fréquence supérieure d'un facteur 5 à 10 à celle constatée sur d'autres réseaux européens ». Aucun renouvellement des voies UIC 7 à 9 n'a eu lieu de 1987 à 2005. Leur âge moyen a augmenté de 10 à 12 ans en 16 ans.

Les installations de signalisation et télécommunication des LGV ne posent pas de problèmes majeurs. En revanche, sur le reste du réseau, « les postes d'aiguillage de technologie obsolète (un tiers du parc) sont dans un état parfois préoccupant... les lignes aériennes de transmission sur certains axes régionaux se trouvent dans un état dégradé et leur entretien relève parfois du défi ».

« Les caténaires sont en général en bon état (...) une proportion significative des mâts de caténaires présente par contre des signes inquiétants de corrosion (...) les sous-stations électriques sont en général en bon état ; certains éléments liés aux bâtiments arrivent toutefois en fin de vie et devront être remplacés ».

« L'état général des ouvrages d'art se révèle bon mais décroît régulièrement par insuffisance d'entretien...les ponts métalliques constituent le patrimoine le plus sensible. Le retard important des mises en peinture provoque des débuts de corrosion qui peuvent engendrer, à moyen et long terme, la ruine des ouvrages concernés...les tunnels en briques et les tunnels non revêtus représentent également une source de préoccupations. Les voûtes se détériorent et le risque de chute sur la voie tend à croître. L'état des murs de soutènement n'appelle pas de commentaires particulier si ce n'est la réduction drastique de leur entretien...les ouvrages en terre situés sur les lignes des groupes UIC 7 à 9 se trouvent en moyenne dans un mauvais état ».

A l'issue d'un contrôle sur la direction des transports terrestres, la Cour avait elle-même formulé en 2005 des observations sur la sécurité des tunnels ferroviaires. Il ressort d'une enquête de suivi de ces observations que des améliorations substantielles ont été apportées à la sécurité incendie des 32 tunnels les plus à risques. Toutefois, s'agissant de la sécurité incendie des autres tunnels et des risques liés aux structures, RFF ne dispose pas de données de synthèse permettant d'évaluer leur état au regard des différents risques et de suivre les effets de la politique de sécurisation et de rénovation.

B - La maintenance

L'entretien et le renouvellement (appelé aussi régénération) forment ensemble la maintenance du réseau et ont des relations étroites. Une ligne nouvelle doit d'abord être entretenue, mais le coût kilométrique de cet entretien augmente avec le trafic cumulé sur la voie si bien que des opérations de renouvellement sont nécessaires à partir d'un certain trafic cumulé. Si ces opérations de régénération ne sont pas réalisées, le coût d'entretien peut augmenter très fortement et la régénération sera elle-même d'autant plus coûteuse. Une politique efficace de maintenance s'appuie sur une planification rigoureuse des opérations d'entretien et de renouvellement permettant chaque année une répartition optimale entre ces deux catégories de dépenses.

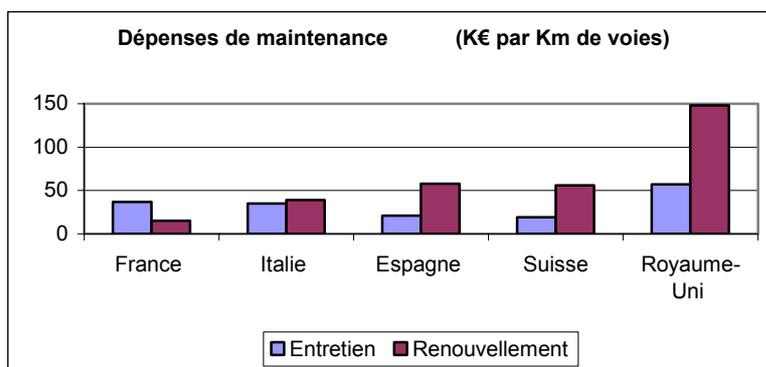
Les financements affectés ces dernières années au renouvellement des équipements ont toutefois été insuffisants et instables. Jusqu'en 2004, l'Etat versait à RFF des « dotations en capital » supposées couvrir le besoin de financement de l'exploitation et les investissements en fonds propres, y compris les dépenses de renouvellement. Ces dotations en capital étaient versées en fonction des ressources, très fluctuantes, du compte d'affectation spéciale des recettes de privatisation. En 2003,

aucune dotation en capital n'a d'ailleurs été versée. La programmation des opérations de régénération pâtissait de ces incertitudes budgétaires.

L'Etat attribuait des « dotations en capital » à RFF et non des subventions parce que les dotations en capital n'accroissent pas le déficit des administrations publiques mais, en 2003, Eurostat a décidé de requalifier ces dotations en subventions. Renonçant à cette pratique contestable, l'Etat a alors adopté un mode de financement plus clair et plus stable en remplaçant ces dotations par une subvention de fonctionnement dite de « désendettement », d'une part, et une subvention d'investissement affectée au renouvellement, d'autre part. Le budget des dépenses de régénération a ainsi été fixé en 2004 et 2005 au niveau de cette subvention de renouvellement, soit 900 M€ par an.

Si on se place sur une longue période, on observe que les dépenses de renouvellement ont baissé d'environ 20 % de 1984 à 1995 en euros constants puis ont augmenté pour atteindre un niveau d'environ 20 % supérieur à celui de 1984 au début des années deux mille. Le coût des opérations de renouvellement a toutefois fortement augmenté si bien qu'elles permettaient de régénérer près de 1000 km de voies par an jusqu'à 1984 et seulement 500 km depuis 1995. Malgré la mise en service de nouvelles LGV, les dépenses d'entretien ont de leur côté diminué de 20 % en euros constants en 20 ans.

Les dépenses de maintenance étaient finalement en 2005 en France nettement inférieures à celles des autres pays européens et elles étaient très différemment réparties, la France consacrant relativement beaucoup plus de moyens à l'entretien qu'au renouvellement. Pour le professeur Rivier, le rapport entre ces deux types de dépenses observé en France « est défavorable à la pérennité du patrimoine ».

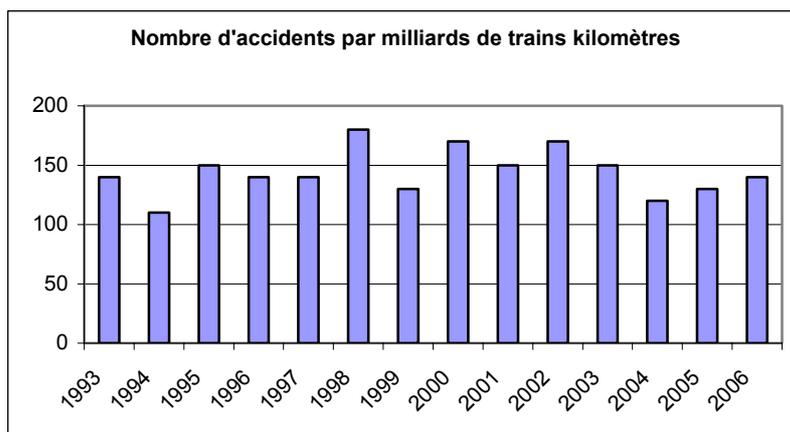


Source : rapport d'audit du réseau ; 2005.

Comme il n'existe par ailleurs « ni stratégie claire pour une réduction du périmètre du réseau qui aurait permis une allocation sans ambiguïté des ressources sur des tronçons considérés pérennes, ni de planification à long terme de l'évolution du réseau classique », les responsables de la maintenance affectent les dépenses en parant au plus pressé au regard de la sécurité, ce qui signifie « l'adoption d'un processus de décision à court terme... les programmes de travaux d'entretien ne se planifient qu'un semestre à l'avance et sont régulièrement modifiés... alors que la mise en œuvre d'une politique de maintenance doit s'appuyer sur un processus de planification (horizon de 5 à 15 ans) ». Les référentiels sont « graduellement ajustés pour permettre l'utilisation jusqu'à l'extrême des composants de l'infrastructure, ce qui est coûteux et préjudiciable à l'efficacité du système ferroviaire ».

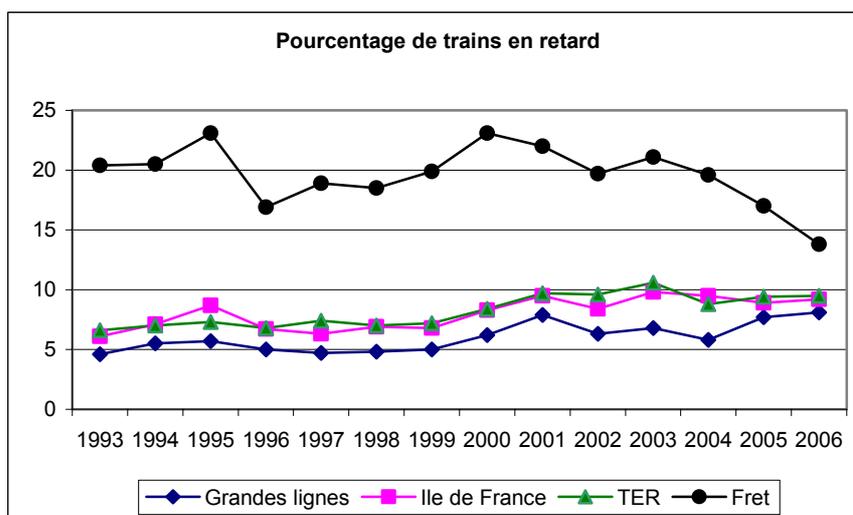
C - La sécurité et la ponctualité

La dégradation du réseau impose des ralentissements permanents des trains pour raisons de sécurité qui touchaient 1300 km de lignes (UIC 7 à 9) à la fin de 2006. Ces ralentissements et un entretien curatif suffisant, même pour un coût élevé, ont permis jusqu'à présent de maintenir la sécurité des circulations. Le nombre d'accidents qui ont atteint ou compromis la sécurité des personnes (en particulier les collisions et déraillements) hors passages à niveaux, où la responsabilité de l'accident relève le plus souvent du véhicule routier, et rapporté au trafic ne suit pas une tendance significative, à la hausse ou à la baisse, depuis 15 ans. Toutefois, selon les entretiens menés au cours du contrôle de la Cour avec les responsables de la SNCF et de RFF, des accidents majeurs ont été frôlés au cours de ces dernières années.



Source : SNCF ; accidents hors passages à niveaux.

Depuis 1993, et surtout depuis le début de la présente décennie, la ponctualité des trains a plutôt diminué. Entre les années 1993-1997 et les années 2002-2006, le pourcentage de trains de voyageurs en retard a augmenté de 31 à 37 % selon le type de trafic. Seuls les trains de fret enregistrent une amélioration de leur ponctualité de 2000 à 2006. Celle-ci reste néanmoins très mauvaise alors que le trafic connaît une forte baisse.



Source : SNCF : les retards pris en compte sont supérieurs à 14 minutes pour les grandes lignes et les trains de fret, 5 minutes pour les Transiliens et TER.

L'infrastructure n'est cependant pas responsable de tous les retards. Elle est à l'origine de 31 % des minutes perdues par les trains en 2006, soit 13 % pour des causes internes à l'infrastructure (matériel défectueux...), 15 % pour des causes externes mais affectant l'infrastructure (intempéries, malveillance...) et 4 % à cause de travaux mal programmés. L'entreprise ferroviaire est responsable de 69 % des minutes perdues. Les minutes perdues à cause de l'infrastructure ont augmenté de 80 % de 2001 à 2006 et de 28 % pour ce qui concerne seulement les incidents que la direction de l'infrastructure considère comme maîtrisables¹². En décembre 2005, la SNCF a présenté au conseil d'administration une analyse plus fine de la régularité des trains de grandes lignes dont il ressort que la programmation des travaux est une cause majeure de retards.

12) Ces statistiques sur les minutes perdues ne sont disponibles que depuis 2001 et restent d'une fiabilité relative.

Il convient enfin de noter que ces statistiques sur les accidents, les trains en retards et les minutes perdues sous-estiment la dégradation de l'état du réseau. Comme l'a rappelé l'audit du professeur Rivier, la priorité est donnée depuis des années à un entretien curatif qui permet de maintenir à court terme la disponibilité du réseau pour les circulations. En revanche, la régénération des infrastructures qui seule permettrait de maintenir ses capacités à long terme est délaissée. Selon le rapport de 2005 de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées, la maintenance a aussi été de fait « *le parent pauvre* » dans l'allocation des sillons qui a toujours favorisé le passage des trains par rapport aux travaux. La ponctualité et la sécurité ont donc été à peu près maintenues à court terme, mais au prix d'une aggravation des risques à long terme.

II - Un fragile plan de rénovation

A - Le plan et son financement

Après la remise du rapport Rivier, le ministre des transports a demandé aux présidents de RFF et de la SNCF de lui proposer un plan de rénovation du réseau ferré sur la période 2006-2015 qui lui a été remis en mars 2006. Il prévoit un peu plus de 600 M€ de dépenses de renouvellement et de grand entretien supplémentaires par an à l'horizon de 2010 par rapport à 2005 (en euros constants de 2005). Il correspond à peu près au scénario d'évolution des dépenses de maintenance présenté dans le rapport Rivier comme optimal et permettant de rajeunir et moderniser l'infrastructure ferroviaire à dimension inchangée.

Le dossier transmis au ministre comporte cependant deux fiches sur le financement de ce plan, l'une écrite par RFF et l'autre par la SNCF, ce qui illustre des différends entre eux parfois sur des questions de présentation mais aussi sur des questions de fond comme l'adaptation du barème des péages.

Le cabinet du Premier ministre a finalement arrêté en avril 2006 un plan de financement pour 2006-2010 comportant des subventions supplémentaires de l'Etat ou de l'AFITF à hauteur de 180 M€ par an et une renonciation par l'Etat à une réduction de sa contribution aux charges d'infrastructure à hauteur de 94 M€ par an¹³. Pour le reste, ce plan repose

13) Jusqu'à présent, cette contribution diminuait au fur et à mesure que les péages augmentaient. Les 94 M€ correspondent à l'abandon de ce principe pour ce qui concerne la hausse des péages due à leur indexation et à l'augmentation du trafic. L'impact du relèvement du barème est par ailleurs de 160 M€.

surtout sur un relèvement des péages (160 M€), en renvoyant ses modalités au groupe de travail évoqué plus haut, et sur les plus-values espérées de la cession d'actifs immobiliers (80 M€).

Un plan de rénovation du réseau sur les années 2006 à 2010 a été ensuite publié par le ministre de l'équipement en mai 2006. Il prévoit 600 M€ de dépenses de renouvellement supplémentaires en 2010 par rapport à 2005, mais il s'agit d'euros courants alors que la SNCF et RFF retenaient une hypothèse de croissance du coût des opérations de régénération de 1,7 % par an, hypothèse pourtant optimiste, car RFF retient généralement une progression de 2,8 % dans ses évaluations de projets. Ce plan est donc en deçà des recommandations du rapport Rivier.

En outre, seul le financement pour les années 2006 et 2007 a été rendu public par le ministre des transports. Les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2007 pour la régénération du réseau (985 M€) sont conformes au plan, mais 42 M€ ont été gelés en début d'année et libérés seulement en novembre. Les crédits prévus en loi de finances initiale pour 2008 sont conformes au plan. Pour les années 2008 à 2010, le ministre avait annoncé en 2006 un contrat d'objectifs et de moyens plus global entre l'Etat et RFF qui n'est toujours pas signé.

Le plan d'action proposé par RFF et la SNCF prévoyait enfin 400 M€ de dépenses supplémentaires annuelles en 2015 en euros constants par rapport à 2010, mais il n'y a aucune décision de l'Etat sur le financement de la rénovation pour 2010-2015.

Le ministre chargé des transports a aussi annoncé que des opérations de renouvellement seraient financées par les collectivités territoriales dans le cadre des nouveaux contrats de projets 2007-2013. La part des opérations de renouvellement dans les contrats signés n'est cependant pas connue.

B - Le coût des opérations de renouvellement

Les investissements de renouvellement sont restés dans une fourchette de 730 à 790 M€ entre 2002 et 2005. Il n'y pas d'indicateur synthétique satisfaisant du volume de travaux réalisés mais la SNCF publie dans son mémento statistique un nombre de kilomètres de voies renouvelées qui est passé de 1019 en 2002 à 634 en 2005 (de 349 à 285 km pour les renouvellements complets). Le rapport Rivier utilise un indicateur qui pondère les longueurs de voies renouvelées selon le caractère plus ou moins complet de ce renouvellement et qui accuse aussi une forte chute depuis 2002. Les montants dépensés étant à peu près

identiques en 2002 et 2005, cette chute suggère une forte hausse du coût unitaire de ces opérations.

La forte augmentation du nombre d'opérations de régénération prévu dans les années à venir n'entraînera pas nécessairement une réduction des coûts, selon les services de RFF et de la SNCF. En effet, il y a seulement deux entreprises en France capables de déployer les équipements, très coûteux et très particuliers, adaptés aux gros chantiers de régénération et il n'est pas sûr qu'elles augmentent suffisamment leurs capacités de production. En outre, les marchés nationaux semblent de fait très cloisonnés en Europe.

On peut donc craindre que les 600 M€ courants supplémentaires annoncés pour 2010 ne permettent pas de financer toutes les opérations prévues.

Les comparaisons internationales du coût de la maintenance trouvées dans le rapport Rivier et les documents établis par RFF et la SNCF portent essentiellement sur les dépenses d'entretien et de renouvellement rapportées au nombre de kilomètres de voies du réseau national. Un tel ratio permet de montrer que la France fait un effort budgétaire inférieur à celui des autres pays pour maintenir son réseau, mais il ne permet pas de savoir si le coût de régénération par kilomètre de voie effectivement renouvelée est plus ou moins élevé en France.

Les comparaisons de coût par kilomètre de voie renouvelée sont rares et fragiles. Il semble, avec beaucoup de réserves méthodologiques, que le coût français soit inférieur au coût anglais, supérieur au coût italien et du même ordre de grandeur que le coût suisse (rapport Rivier). Le niveau très élevé du coût anglais peut résulter de biais méthodologiques mais aussi de l'absence de maintenance pendant de longues années qui conduit aujourd'hui à de très forts coûts unitaires.

Le rapport du professeur Rivier met en avant une organisation des travaux qui est très spécifique à la France, notamment du fait de la très faible amplitude des plages horaires réservées, et entraîne des coûts importants.

La maintenance souffre aussi des défauts de la programmation de RFF. Un rapport d'audit réalisé en 2004 par un consultant externe sur les programmes de renouvellement montre que le coût final est supérieur de 2 % au coût prévisionnel estimé dans les études d'avant-projet qui est lui-même supérieur de 12 % au coût estimé dans les études préliminaires.

C - Le bilan à la fin de 2007

Selon la SNCF, on ne constate pas d'amélioration sensible de l'état de l'infrastructure ferroviaire à la fin de 2007, deuxième année du plan de rénovation. Alors que ce plan prévoyait que les ralentissements seraient supprimés sur près de 700 km de voies en 2006 et 2007, ils l'ont été sur seulement 130 km en 2006 et de nouveaux ralentissements ont été mis en œuvre sur 120 km si bien que le total reste à la fin 2007 à peu près le même qu'à la fin de 2005 (1300 km).

Sur les lignes nationales principales hors LGV, « on constate une diminution de la substance du patrimoine voie » et sur certaines parties du réseau à forte densité de circulation, comme l'Ile-de-France, « l'état du patrimoine ne permet pas toujours d'assurer la qualité d'exploitation ferroviaire correspondant à la qualité de service attendue par les clients ».

Sur les lignes UIC 1 à 6 (les plus fréquentées), la SNCF a mis au point un indicateur synthétique mesurant l'état de la voie qui pourrait se dégrader de 2 % de 2007 à 2010 malgré le plan de rénovation. La longueur des voies « hors d'âge », c'est-à-dire ayant dépassé la durée de vie au-delà de laquelle une régénération est nécessaire, pourrait passer de 4 100 km en 2007 à 4 750 km en 2010.

La SNCF considère enfin que, à la fin de 2007, le plan de rénovation n'avait pas permis une accélération suffisante de la régénération des ouvrages d'art.

III - Des investissements discutables sur un réseau mal dimensionné

A - La configuration et la planification du réseau ferré français

La répartition des lignes et du trafic

Catégorie de lignes	Longueur des lignes (en % du total)	Part du trafic (en % du total)
LGV et UIC 1 à 4	30	78
UIC 5 et 6	24	16
UIC 7 à 9	46	6

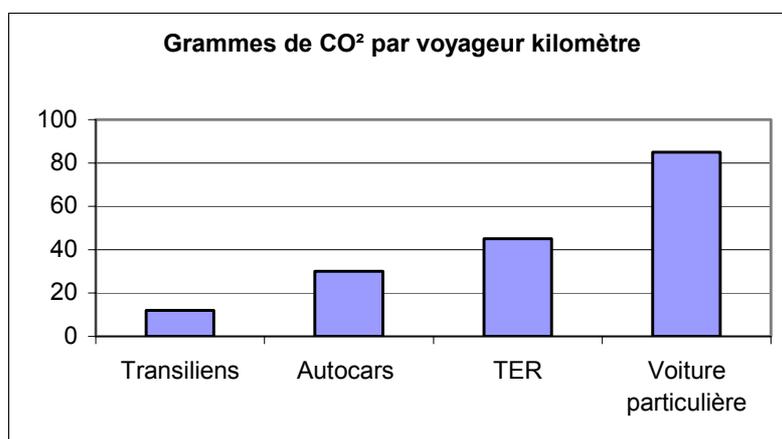
Source : *audit du réseau, 2005.*

Le réseau ferré français est le seul en Europe à compter une telle proportion de lignes à faible trafic et, comme le souligne le professeur Rivier, « *il y a lieu de s'interroger sur la pertinence du maintien d'un trafic très faible sur un système conçu pour le transport de masse* ».

1 - Les lignes à faible trafic

Selon des études internes de RFF, lorsqu'une ligne est parcourue par moins de 20 trains de voyageurs par jour avec le taux d'occupation moyen du réseau régional, il est préférable de fermer cette liaison ferroviaire et de la remplacer par un service d'autocars. Le critère utilisé, le bénéfice socio-économique, est la somme de tous les avantages et inconvénients, monétaires ou non, de ces deux modes de transport pour la collectivité qui comprend RFF, la SNCF, les usagers de ces trains, les ménages qui subissent la pollution des autocars etc. Or plus de 11 000 km des lignes UIC 7 à 9 sont parcourus par moins de 20 trains par jour.

Même en se plaçant d'un point de vue seulement écologique, le maintien de liaisons ferroviaires faiblement utilisées n'est pas justifiable. Le gazole représente 55 % de l'énergie consommée par les TER et l'électricité est en partie d'origine thermique. Or la comparaison des émissions de CO², ou d'autres polluants, par voyageur kilomètre entre les modes de transport est très sensible au taux d'occupation retenu pour chacun de ces modes. Si on prend les taux moyens constatés sur les liaisons régionales, il apparaît ainsi que les émissions de CO² par voyageur kilomètre sont plus faibles pour les autocars que pour les TER (mais plus fortes que pour les Transiliens dont le taux d'occupation est plus élevé). Dans les conditions moyennes d'utilisation, c'est-à-dire avec deux passagers par véhicule, les voitures particulières émettent deux fois plus de CO² que les TER mais, avec quatre passagers par véhicule, elles en émettent autant que les TER avec leur taux d'occupation moyen.



Source : « Efficacité énergétique et environnementale des modes de transport » ADEME et DELOITTE ; 2007.

En termes financiers, l'enjeu n'est pas négligeable. Les coûts d'entretien et d'exploitation des lignes UIC 7 à 9 sont d'environ 450 M€ par an. Les dépenses consacrées à leur renouvellement sont actuellement très faibles, la régénération de cette partie du réseau étant délaissée depuis longtemps, mais le plan de rénovation prévoit de consacrer 100 M€ par an de dépenses de renouvellement à ces lignes. Les péages ne couvrent qu'environ 14 % des coûts d'entretien et d'exploitation de ces lignes.

Il ne saurait évidemment être question de recommander la fermeture de toutes ces lignes en escomptant ainsi une économie de 400 à 500 M€, une grande partie d'entre elles ayant aujourd'hui un intérêt pour la collectivité ou pouvant en avoir un avec des coûts moins élevés. Il n'en demeure pas moins que la question du dimensionnement du réseau ferré français n'a jamais été sérieusement étudiée depuis treize ans. Il est vrai que l'annonce de la fermeture de quelques milliers de kilomètres de lignes avait contribué au déclenchement des grèves de 1995. Certes, quelques centaines de km de voies ont été retirés du réseau depuis 1995 mais il s'agissait souvent de voies inutilisées depuis longtemps et ces mesures ont été prises au coup par coup sans avoir été inscrites dans un plan d'ensemble à long terme.

Le dimensionnement du réseau et la fermeture des lignes à faible trafic posent toutefois un problème institutionnel. En effet, ces lignes sont surtout utilisées par des TER et, si la consistance du réseau relève de l'Etat, la définition des services de transport régionaux relève des régions. Or, ces dernières sont peu incitées à arrêter des liaisons car les péages prélevés par RFF sur les TER sont inférieurs au coût complet des

infrastructures utilisées et l'Etat rembourse ces péages aux régions. Pourtant, les régions sont certainement mieux placées que l'Etat pour arbitrer entre les divers modes de transport et éventuellement fermer des voies ferrées.

En allant jusqu'au bout de cette logique, il pourrait être envisagé de décentraliser les infrastructures d'intérêt régional, c'est-à-dire les voies sur lesquelles ne circulent que des TER ou des trains de fret assurant des liaisons locales. Le principal inconvénient de cette décentralisation serait sans doute de perdre la capacité qu'a en principe l'Etat d'optimiser le développement et la gestion du réseau. Un réseau segmenté pourrait donner lieu à des investissements incohérents. Encore faudrait-il que l'Etat ait une politique d'investissements ferroviaires qui corresponde à une vision cohérente à long terme du réseau, ce qui n'est pas évident.

Les contrats de plan entre l'Etat et les régions pour la période 2000-2006 comportaient un volet ferroviaire très important (4,6 Md€ de travaux prévus, avenants compris), mais ils ont souvent été signés sans que les projets ferroviaires aient été sérieusement étudiés. A la mi-2005, seulement 44 % de ces projets étaient engagés, les autres étant différés ou abandonnés à la suite d'analyses plus approfondies. Les volets ferroviaires des nouveaux contrats de projets ne semblent pas avoir été beaucoup mieux étudiés.

Dans une lettre du 25 novembre 2004 au président de RFF, les ministères de tutelle de l'établissement l'invitaient à engager, avec la SNCF et les régions, une réflexion sur le dimensionnement du réseau, mais elle n'a jamais vraiment eu lieu. Lors d'un débat sur les contrats de plan Etat-régions au conseil d'administration de RFF en 2005, des administrateurs ont regretté que ces projets soient examinés au cas par cas sans être inscrits dans un schéma prospectif de l'évolution du réseau.

Si l'aptitude de l'Etat à optimiser le réseau à l'échelle nationale n'est pas manifeste, il n'est toutefois pas prouvé que les régions seraient capables de mieux gérer le réseau à leur échelle. La décentralisation des infrastructures ferroviaires mérite une analyse plus approfondie. On peut d'ailleurs noter que si les collectivités locales ont souvent dans les autres pays européens la responsabilité de l'organisation des transports ferroviaires régionaux, avec le choix de l'entreprise ferroviaire, elles sont très rarement elles-mêmes gestionnaires de l'infrastructure.

2 - Les lignes à grande vitesse

Des schémas directeurs du réseau ferroviaire ont été établis dans le passé mais ils ne concernaient que les grandes lignes, voire les seules lignes à grande vitesse. Le gouvernement a ainsi adopté par décret en 1992 un schéma directeur des LGV comportant 16 nouveaux projets totalisant 4700 km de lignes nouvelles. Les échéances n'étaient pas précisées mais, si on note que les LGV représentent 1850 km en 2008, il apparaît que ce schéma directeur était très volontariste.

La loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire a ensuite prescrit l'élaboration de schémas multimodaux de services de transport qui ont été approuvés en 2002. Fondés sur des objectifs d'un réalisme parfois très douteux comme le doublement du trafic ferroviaire de fret à l'horizon de 2010, ils reprenaient souvent les projets de LGV du schéma directeur de 1991 et y ajoutaient de nombreux projets de modernisation de lignes classiques.

Le Parlement et le gouvernement ont lancé en 2002 et 2003 des études et débats sur les projets de développement et leurs possibilités de financement qui ont débouché sur un programme ambitieux, comprenant près de 2000 km de LGV, arrêté par le CIADT le 18 décembre 2003¹⁴. Ces projets figuraient déjà pour la plupart dans le schéma directeur de 1991. Les échéances ne sont pas précises mais six des huit projets de LGV doivent être réalisés ou engagés avant 2012. Seule la première phase de la LGV Est (300 km) est achevée en 2008.

Ce programme présente une incohérence majeure, l'absence de toute mesure permettant de remédier à la saturation de la LGV Paris Lyon qui va s'aggraver avec la réalisation de ces lignes nouvelles. La modernisation du système de contrôle et signalisation actuellement à l'étude, dans le cadre d'un projet européen qui présente des risques non négligeables d'échec technique et économique, permettrait de passer de 12 à 14 ou 15 sillons en heure de pointe, mais cette augmentation resterait très insuffisante. Pour que les LGV annoncées par le CIADT de 2003 génèrent le trafic supplémentaire prévu, il faudrait en effet pouvoir augmenter la capacité de cette ligne d'environ 50 %. En outre, ses

14) Outre la première phase de la LGV Est alors en cours de construction, le CIADT a retenu huit projets de LGV : Rhin-Rhône ; Sud-Europe-Atlantique (Tours Bordeaux Espagne) ; Bretagne-Pays de Loire ; LGV Est deuxième phase ; Catalogne-Italie (liaison Perpignan Figueras, contournement de Nîmes et Montpellier, LGV Côte-d'Azur) ; Lyon-Turin ; Bordeaux-Toulouse ; Interconnexion Sud de l'Île-de-France. S'y ajoutent trois grandes liaisons d'aménagement du territoire (Paris-Orléans-Limoges-Toulouse ; Paris-Le Havre et Paris-Cherbourg ; Paris-Clermont-Ferrand) et cinq grands axes pour le fret.

équipements vont bientôt devoir être renouvelés et les travaux nécessaires limiteront sa capacité pendant plusieurs années. Déjà, le moindre incident sur cette artère majeure peut entraîner de graves retards sur une grande partie du réseau. La gare de Lyon à Paris va aussi manquer de capacité.

A l'issue du « Grenelle de l'environnement », le relevé de conclusions de la « table ronde mobilité et transports » fait état du lancement de 2000 km de LGV nouvelles d'ici à 2020 et de l'étude de 2500 km supplémentaires. Le Président de la République a ensuite annoncé la construction de 2000 km de nouvelles LGV dans son discours de clôture. A la fin de 2007, ni RFF ni les administrations de tutelle ne pouvaient donner de liste de ces projets et encore moins préciser leur financement. Les ressources de l'AFITF sont pourtant insuffisantes pour que tous ces projets puissent être financés. Si on prend comme référence le coût final kilométrique de la LGV Est européenne hors matériel roulant, le coût de 2000 km de LGV est d'environ 38 Md€, hors projet Lyon Turin.

B - La rentabilité socio-économique des investissements ferroviaires

1 - Les évaluations préalables aux investissements

Un investissement public n'est économiquement justifié que s'il dégage un bénéfice socio-économique positif. Ce dernier est le solde des avantages et des coûts liés à cet investissement pour l'ensemble des agents économiques.

Le calcul du bénéfice socio-économique

Pour une infrastructure de transports, les agents économiques pris en compte sont notamment les usagers de cette infrastructure mais aussi les usagers des infrastructures concurrentes (une autoroute pour une voie ferrée par exemple), les victimes des pollutions engendrées par le trafic sur cette infrastructure et les organismes qui contribuent au financement du projet (RFF mais aussi la SNCF pour les équipements relevant de sa compétence comme le matériel roulant, l'Etat, les collectivités locales...).

Les avantages et coûts sont aussi bien monétaires (coûts de construction, de maintenance...) que non monétaires (gains de temps, dommages environnementaux...) ce qui implique de valoriser ces derniers. Les travaux de groupes de travail de l'ancien Commissariat général du Plan ont permis de fixer des valeurs unitaires pour la plupart des coûts et avantages non monétaires. Ils ont aussi débouché sur la fixation d'un taux d'actualisation des investissements publics qui permet de rapprocher les coûts et avantages intervenant à des périodes différentes. Ce taux d'actualisation était de 8 % depuis le milieu des années quatre-vingt et a été ramené à 4 % en 2005¹⁵.

Au lieu de calculer un bénéfice socio-économique avec ce taux d'actualisation, il est possible d'estimer le taux d'actualisation qui conduit à un bénéfice socio-économique nul. Celui-ci est le taux de rentabilité interne socio-économique. Un investissement est aussi justifié d'un point de vue économique si ce taux de rentabilité interne est supérieur au taux d'actualisation.

Le ministère de l'équipement et les entreprises publiques du secteur des transports ont une longue expérience de ces calculs économiques. La loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982 impose d'évaluer la rentabilité socio-économique des grands projets et d'en publier le résultat avant d'en autoriser le lancement. Les infrastructures de transport constituent ainsi le domaine de l'intervention publique où la mesure de la performance au sens de la LOLF est la mieux fondée économiquement et la plus ancienne.

15) Il a aussi été décidé en 2005 de renouveler une recommandation oubliée depuis longtemps consistant à tenir compte du coût économique des impôts nécessaires pour lever les fonds affectés à ces investissements. Il en est tenu compte en multipliant les contributions publiques à ces investissements par un coefficient de 1,3. La baisse du taux d'actualisation devrait aussi avoir pour contrepartie une prise en compte plus systématique des risques propres à chaque projet.

Pour ce qui concerne le secteur ferroviaire, RFF est chargé des évaluations préalables, le ministre chargé des transports décidant ensuite de réaliser ou non les plus grands projets. Malgré les difficultés rencontrées pour prévoir les trafics (cf. ci-dessus) et certaines insuffisances (absence d'évaluation des investissements de renouvellement, insuffisante prise en compte des risques...), les évaluations de RFF sont en général effectuées avec rigueur. Leurs résultats sont toutefois trop souvent ignorés par les ministres.

Le rapport annuel de performances du programme « transports terrestres et maritime » pour 2008 comprend la rentabilité socio-économique des investissements dans le secteur des transports parmi ses indicateurs de performances. Or, sur les quatorze projets ferroviaires retenus, seuls sept ont un bénéfice socio-économique positif¹⁶.

Dans un dossier sur le volet ferroviaire des CPER 2000-2006 remis au conseil d'administration de RFF en novembre 2005 apparaît le taux de rentabilité interne socio-économique de 26 projets terminés ou en cours de réalisation. Ce taux est inférieur au taux d'actualisation pour 11 d'entre eux. RFF a certes obtenu que plusieurs projets inscrits dans les contrats de plan Etat-régions soient différés ou abandonnés parce que leur rentabilité socio-économique était insuffisante, mais les projets non rentables ont été souvent maintenus parce que l'Etat s'était engagé à les réaliser en signant ces contrats de plan. Cet engagement ne reposait souvent sur aucune étude solide.

Les contrats de projet 2007-2013 ne semblent pas reposer sur des évaluations beaucoup plus rigoureuses. Ils comprennent des projets déjà inscrits dans les contrats de plan 2000-2006 qui ont pu être affinés, mais aussi de nouveaux projets qui, pour la plupart, n'ont pas fait l'objet d'une véritable évaluation socio-économique.

L'évaluation de la rentabilité socio-économique de ces investissements est certes souvent fragile et la décision politique de les réaliser ne peut pas être uniquement fondée sur les calculs des experts. Les motifs de cette décision devraient alors être explicités en faisant notamment référence aux hypothèses retenues dans les évaluations socio-économiques et en expliquant pourquoi il convient de s'en écarter. En pratique, ces motifs ne sont pas explicités ou le sont dans des termes si généraux qu'ils pourraient justifier n'importe quel projet.

16) En tenant compte du coût économique des fonds publics (cf. note précédente). Ne pas en tenir compte n'ajouterait qu'un projet.

2 - Les évaluations a posteriori

Il est d'autant plus contestable de décider des investissements dont la rentabilité socio-économique est insuffisante que cette rentabilité est au départ surestimée. Or, une étude de la direction générale du trésor et de la politique économique de 2005 met en évidence une forte réduction du taux de rentabilité interne (TRI) socio-économique des projets de LGV, souvent une division par deux, au fur et à mesure de leur avancement, depuis les études préliminaires jusqu'à la décision d'approbation ministérielle, voire au bilan a posteriori dans le seul cas où il y en avait alors eu un (LGV Atlantique en 2005).

Cette dérive résulte autant d'un relèvement du coût des investissements que d'une révision du trafic à la baisse. Cette note montre cependant que ce « *biais optimiste* » ne constitue pas une spécificité française et elle cite ainsi une étude de l'université d'Aalborg sur 258 projets d'infrastructure de transport dans 20 pays qui montre un dépassement moyen des coûts de 28 % pour l'ensemble des projets et de 45 % pour les seuls projets ferroviaires. Pour ces derniers, on constate une surestimation moyenne du trafic de 51 %.

La LOTI prévoit un bilan socio-économique des grands projets d'infrastructure entre trois et cinq ans après leur mise en service. RFF a été désigné en 2003 par le ministre des transports pour réaliser ces bilans, y compris pour les projets réalisés avant 1997. Alors que la LOTI impose la publication de ces évaluations, seul le bilan de la LGV Atlantique¹⁷ était publié par RFF à la date du 30 août 2006.

Après avoir relevé courant août 2006 qu'un avis du Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) concernant les bilans des LGV Nord Europe et Interconnexion Ile-de-France était disponible sur le site Internet du ministère de l'équipement, la Cour a saisi RFF le 30 août 2006 afin d'obtenir communication de ces deux documents ; elle n'a toutefois obtenu satisfaction que le 26 février 2007, soit environ six mois après sa demande.

Le TRI socio-économique de la LGV Nord, estimé à 20 % lors de la déclaration d'utilité publique, est seulement de 5 % a posteriori, le taux minimal requis étant de 8 %. Cet écart résulte d'une réévaluation de 25 % du coût du projet et d'une division du trafic prévu par deux. Ces conclusions avaient été largement anticipées par la Cour dans son rapport public de 1996.

17) Selon ce bilan, le TRI socio-économique estimé à 23 % lors de la déclaration d'utilité publique devait être ramené à 12 %.

Pour la LGV d'interconnexion, le TRI socio-économique passe de 19 à 14 % avec aussi une sous-estimation des coûts et une surestimation du trafic. Le bilan de la LGV Rhône-Alpes (Lyon à Valence) fait apparaître un TRI socio-économique de 15,4 % lors de l'enquête publique, de 14,0 % lors de l'approbation ministérielle et de 10,6 % a posteriori.

Enfin, le TRI socio-économique de la LGV Méditerranée, estimé à 12,2 % lors de l'enquête publique et à 11,0 % lors de l'approbation ministérielle, a été ramené à 8,1 % à la fin de 2007. Si le budget de construction a été à peu près respecté, les gains de trafic ont été moindres. La Cour avait anticipé ce résultat dans son rapport public de janvier 2004.

Si les bilans socio-économiques et financiers des LGV actuellement en projet ou en cours de construction devaient être corrigés de la même façon, ils seraient fortement négatifs.

Dans son avis du 7 juillet 2006, le CGPC fait au ministre chargé des transports plusieurs recommandations que la Cour soutient, en particulier la diffusion la plus rapide possible des évaluations a posteriori des projets, notamment sur les sites Internet de RFF et du ministère dans une rubrique dédiée à ces évaluations, l'approfondissement de l'étude des trafics, la consultation du CGPC sur les évaluations préalables des grands projets d'infrastructure avant leur intégration dans les dossiers d'enquête d'utilité publique.

Il n'existe pas de bilans a posteriori pour les autres projets, mais il est possible de comparer au moins les coûts de construction prévisionnels et effectifs. Un échantillon de 74 projets transmis par RFF montre que le coût estimé lors de l'approbation ministérielle ou à la fin des études d'avant-projet est en moyenne supérieur de 6 % au coût estimé dans les CPER ou dans les études préliminaires, aux mêmes conditions économiques. Le coût final pour les infrastructures mises en service à la fin de 2006 est en moyenne supérieur de 11 % au coût estimé lors de l'approbation ministérielle.

Ces comparaisons de coûts se font après les avoir corrigés pour les ramener aux conditions économiques d'une même année de référence en utilisant l'indice TP01 de l'INSEE. Or, cet indice reflète l'évolution des coûts des facteurs de production des travaux publics (salaires et cotisations sociales, énergie, matériaux...) mais non l'évolution des prix facturés par les entreprises de travaux publics à leurs clients.

Les coûts et les prix des travaux publics divergent sur le long terme car les gains de productivité permettent aux entreprises d'augmenter les prix moins vite que les coûts des facteurs de production. A court terme,

ils diffèrent aussi parce que les taux de marge varient en fonction de la situation conjoncturelle et de l'intensité de la concurrence.

Comme les investissements sont souvent réalisés plusieurs années après les études préalables, l'utilisation de cet indice pour comparer le coût final aux estimations initiales surestime l'augmentation des prix des travaux et facilite optiquement le respect du budget. L'indice du prix de la production de la branche travaux publics est plus pertinent et, de 1996 à 2006, il a augmenté de 2,0 % en moyenne annuelle contre 2,9 % pour l'indice TP01 (l'inflation des prix à la consommation étant de 1,6 %) ¹⁸.

3 - Le cas particulier de la LGV Est Européenne

a) Les évaluations préalables

Le CIADT du 10 février 1993 a posé le principe d'une réalisation de la LGV en deux phases, la première portant sur une section de 300 km dont la mise en service était annoncée en 2000. L'appellation LGV Est désigne ici cette seule première phase. Après quelques tergiversations sur l'extrémité de cette section à l'est (Baudrecourt ou Vandières) et l'implantation des gares nouvelles, l'Etat a présenté en janvier 1999 aux collectivités invitées à y participer financièrement un projet de LGV Vaires-Baudrecourt pour un coût total de 2,93 Md€ aux prix de juin 1997 ¹⁹. Ce coût résultait d'un abattement de 130 M€, par rapport aux estimations de RFF opéré par l'Etat sur les provisions pour aléas et imprévus en le gageant par des économies hypothétiques.

Le 25 janvier 2001, le conseil d'administration de RFF a validé la transmission du dossier d'approbation ministérielle avec un coût de construction de 2 950 M€ dont 34 M€ de projets connexes devant être financés par des conventions spécifiques ultérieures. La mise en service était alors prévue pour août 2006. Ce dossier a été approuvé par le ministre des transports le 25 janvier 2002 alors que le conseil d'administration de RFF avait été informé le 20 décembre 2001 que les retards pris entraîneraient un report de la mise en service en février 2007 et que des surcoûts étaient déjà avérés pour 38 M€ et très probables pour 125 M€, soit à peu près les 130 M€ de provisions pour aléas et imprévus supprimées par l'Etat.

18) Pour le TGV Est, prendre le prix de la production du BTP au lieu de l'indice TP01 conduirait à augmenter le coût final de 5 à 10 % (le calcul exact suppose d'avoir un échéancier précis des paiements).

19) Tous les coûts relatifs à cette LGV sont exprimés aux prix de juin 1997 comme le fait RFF dans ses propres documents.

Ce coût ne comprenait pas les infrastructures sous maîtrise d'ouvrage de la SNCF (gares et ateliers de maintenance principalement) et les matériels roulants à la charge de la SNCF qui étaient estimés respectivement à 243 M€ et 796 M€ dans le dossier d'approbation ministérielle. Pour ce qui concerne les gares, cette estimation comprenait la construction de trois gares nouvelles près de Reims et Verdun et à Louvigny entre Metz et Nancy (18 M€ au total). Elle omettait ainsi les aménagements nécessaires des gares existantes, notamment à Paris et Strasbourg, que la SNCF estimait à 75 M€.

En outre, la convention de financement passée par RFF, la SNCF et l'Etat avec les collectivités locales en novembre 2000 était accompagnée d'un protocole additionnel dans lequel les parties déclaraient à la fois que la gare de Lorraine serait implantée à Vandières et que l'implantation d'une gare à Louvigny n'était pas remise en cause. Seules des mesures conservatoires permettant cette implantation à Vandières (15 M€) étaient cependant prévues dans le dossier d'approbation ministérielle alors que la gare de Vandières, dont la construction a été confirmée en 2005 à côté de celle de Louvigny, pourrait coûter près de 100 M€.

Le dossier d'approbation ministérielle fait état d'un TRI socio-économique de 8,5 %, c'est-à-dire tout juste supérieur au taux de 8 % requis à cette époque pour justifier un investissement. Ce TRI reposait cependant sur un coût de construction sous-estimé à hauteur d'environ 10 % (dont 85 M€ pour la gare de Vandières). Le ministère de l'économie considérait d'ailleurs que le TRI réel était nettement inférieur à 8 % et a toujours défendu, dans la mesure où la décision de construire le TGV Est était incontournable, le choix d'une première phase limitée à Vaires-Vandières dont la rentabilité aurait été meilleure. Selon une note des directions du budget et de la prévision de janvier 1999, la recherche d'un accord avec les collectivités locales permettant de limiter les subventions de l'Etat a conduit à choisir l'option la plus coûteuse.

b) Les évaluations a posteriori

Il est encore trop tôt pour évaluer a posteriori la rentabilité socio-économique de cette LGV mais son coût de construction définitif est désormais à peu près connu et fait apparaître un dérapage par rapport aux estimations initiales qui contribuera à fortement dégrader cette rentabilité.

Pour les investissements sous maîtrise d'ouvrage de RFF, le coût final estimé transmis à la Cour en septembre 2007 est supérieur de 420 M€ à celui de la décision d'approbation ministérielle sur le champ de la convention de financement de 2000. Il faut y ajouter les opérations

connexes dont le coût pourrait être de 260 M€ alors que 34 M€ seulement étaient prévus dans le dossier d'approbation ministérielle.

L'Etat a reconnu la responsabilité de ces surcoûts pour 285 M€ (abattement forfaitaire initial, modifications du projet...) et les opérations connexes font pour environ 100 M€ l'objet de financements spécifiques des collectivités locales qui en sont à l'origine. Il n'en demeure pas moins que ces opérations n'étaient pas prévues et dégradent la rentabilité socio-économique du projet si elles ne se traduisent pas par une augmentation à due proportion de ses avantages pour la collectivité. Pour une part comprise entre 0 et 125 M€, les opérations connexes auraient en outre, selon RFF, été réalisées en l'absence de la LGV, la construction de celle-ci ayant seulement conduit à les anticiper, et ne devraient donc pas dégrader les bilans financiers et socio-économiques, mais RFF n'a pas précisé cette part.

Sous ces réserves, le coût total de la LGV dépasse le budget approuvé en 2002 de plus de 640 M€, soit de 22 %, pour la part sous maîtrise d'ouvrage de RFF.

La SNCF ne fait pas état d'un dépassement du budget des investissements sous sa maîtrise d'ouvrage, sauf pour ce qui concerne les 75 M€ d'aménagements des gares existantes omis dès l'origine. Il convient aussi d'ajouter le coût de 85 M€ de la gare de Vandières qui devrait être réalisée sous la maîtrise d'ouvrage du conseil régional de Lorraine et être financée surtout par les collectivités territoriales.

Le surcoût de cette LGV est ainsi au total d'environ 800 M€, soit 25 % du budget approuvé en 2002 hors matériel roulant. Sa rentabilité socio-économique ne sera pas dégradée d'autant si certaines opérations ajoutées depuis 2002 contribuent à en améliorer les gains pour la collectivité, mais elle sera certainement bien moindre que prévue initialement.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

Près de la moitié du réseau ferré français est en mauvais état. Les ralentissements et un entretien curatif ont jusqu'à présent permis de maintenir la sécurité des circulations, mais la régularité des trains en souffre déjà et l'absence de renouvellement des équipements ne sera plus longtemps supportable.

Cette situation résulte d'abord d'une insuffisance, d'une instabilité dans le temps et d'une mauvaise répartition, entre renouvellement et entretien, des crédits consacrés à la maintenance du réseau. Elle résulte

aussi des déficiences de la programmation des opérations de maintenance avec des responsabilités fortement imbriquées entre RFF, la SNCF et l'Etat. Le coût croissant de la maintenance y contribue aussi.

Un plan de rénovation du réseau a été lancé en 2006 mais son financement n'est pas complètement assuré et, malgré des progrès certains, les premiers résultats constatés à la fin de 2007 sont décevants.

D'un côté, les grands axes du réseau font l'objet d'une très ambitieuse planification à long terme des investissements de développement et modernisation dont le financement n'est pas assuré et dont la cohérence est menacée par la prochaine saturation de la ligne Paris Lyon. D'un autre côté, les lignes des catégories UIC 7 à 9 qui représentent 46 % des voies et n'enregistrent que 6 % du trafic se dégradent sans qu'une réflexion sur leur avenir à long terme ait été menée depuis de nombreuses années. Or, le maintien en exploitation de voies sur lesquelles ne passent que quelques trains par jour avec un taux d'occupation médiocre n'est même pas souhaitable du seul point de vue écologique.

Les évaluations a priori montrent que la rentabilité socio-économique des investissements ferroviaires décidés au cours de ces dernières années est trop souvent insuffisante pour les justifier économiquement. Cela ne veut pas dire que ces projets devraient être définitivement abandonnés, car la croissance économique peut permettre de les justifier à condition qu'ils soient mis en service plus tard.

Ces évaluations sont certes fragiles mais le secteur des transports est sans doute celui où l'évaluation des politiques publiques est la plus ancienne et la plus solide. Ce manque de considération pour les évaluations économiques jette un doute sérieux sur la capacité de l'Etat à choisir les politiques les plus efficaces et à inscrire son action dans la logique de performance instaurée par la LOLF. Les décideurs politiques ont certes toute légitimité pour prendre des décisions sur la base de considérations qui leur sont propres et ne relèvent pas du calcul économique mais encore faudrait-il que leurs motivations soient davantage explicitées.

Le lancement de nombreux projets dont la rentabilité socio-économique est insuffisante est d'autant plus inquiétant, même si ce constat n'est pas spécifique à la France, que les bilans a posteriori des lignes à grande vitesse mettent en évidence une rentabilité en général bien plus faible qu'espérée initialement en raison d'une sous-estimation des coûts et d'une surestimation du trafic assez systématiques. Le coût de construction de la LGV Est Européenne est ainsi 25 % plus élevé que prévu. Les projets inscrits dans les contrats entre l'Etat et les régions ne

font pas l'objet d'études préalables suffisantes et s'avèrent souvent eux aussi plus coûteux et moins rentables que prévus.

Recommandations

La Cour formule en conséquence les recommandations suivantes :

1) Pour l'Etat :

Consolider le financement à long terme du plan de rénovation du réseau.

Ne pas autoriser d'investissements dont la rentabilité socio-économique est insuffisante, sauf à en expliciter précisément les raisons.

2) Pour l'Etat et RFF :

Examiner l'utilité sociale, économique et environnementale des lignes à faible trafic et arrêter leur exploitation lorsque leurs avantages sont inférieurs à leurs coûts.

Réaliser et diffuser les évaluations a posteriori prévues par la LOTI.

3) Pour RFF et la SNCF :

Améliorer la programmation et l'organisation de la maintenance ; en réduire le coût.

Chapitre IV

Une SNCF mieux gérée

mais pas encore assez performante

Ce chapitre concerne essentiellement la gestion de la branche infrastructure de l'établissement public SNCF. Les analyses développées et les conclusions qui en sont tirées ne peuvent pas être étendues à l'ensemble de l'établissement public ou du groupe SNCF.

I - Une SNCF mieux gérée

A - La réorganisation de la SNCF

1 - Les orientations générales

L'organisation de la SNCF est matricielle avec trois dimensions principales : par zone géographique ; par filière professionnelle ; par marché / clientèle. La troisième dimension est la plus récente et les réformes de l'organisation de la SNCF depuis une douzaine d'années ont eu pour fil directeur un renforcement de cette dimension marchés / clients par rapport aux deux autres.

A l'exception de ceux du siège, la plupart des agents de la SNCF sont rattachés à l'un des 23 directeurs régionaux qui dépendent directement du directeur général exécutif. Les directeurs régionaux ont autorité sur des services régionaux et, surtout, sur les établissements locaux où se fait la « production » de la SNCF. On peut distinguer trois grandes catégories : les établissements d'entretien de l'infrastructure ; les établissements de traction et de maintenance du matériel roulant ; les établissements d'exploitation.

La dimension marchés / clients, encore appelée « branche », est représentée par quatre grandes directions du siège en charge des voyageurs de grandes lignes (« voyageurs France Europe »), du transport public de proximité (TER et Transiliens), du fret et de l'infrastructure.

Les directeurs de branche donnent des objectifs de performance et attribuent des budgets aux établissements dont la gestion quotidienne relève toutefois de l'autorité des directeurs régionaux. Ils sont aussi les responsables opérationnels des quatre branches du groupe SNCF (voyageurs France Europe ; transport public ; fret ; infrastructure) qui regroupent les services et les filiales de l'EPIC exerçant leur activité sur ces marchés / clientèles.

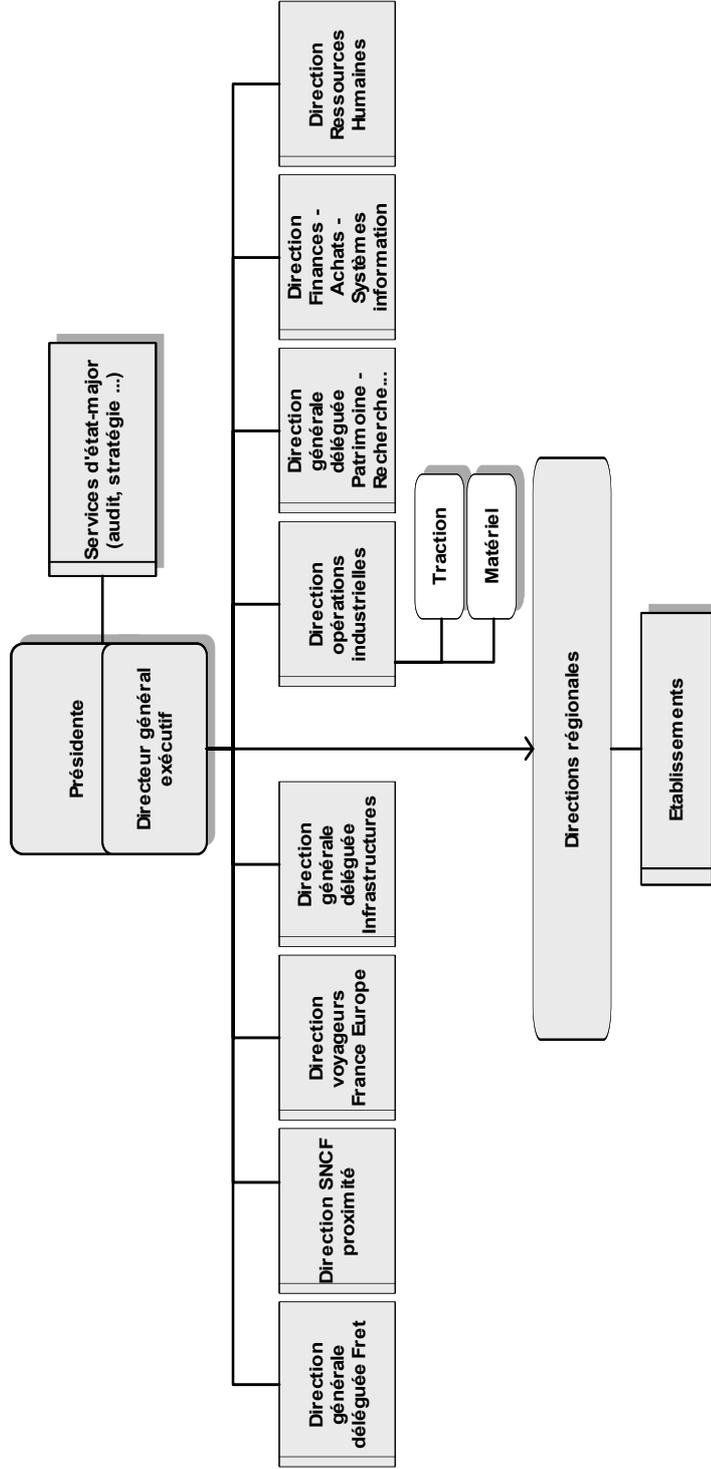
La dimension « métier / filière professionnelle » (parfois appelée aussi « domaine ») se retrouve dans les établissements qui correspondent souvent à des filières professionnelles et elle est représentée au siège par la direction des opérations industrielles qui comprend notamment une direction du matériel et une direction de la traction qui pilotent respectivement la gestion des matériels roulants et des conducteurs assurée localement dans les établissements du matériel et de la traction.

La direction des opérations industrielles et les directions fonctionnelles forment une cinquième branche « fonctions communes » avec quelques filiales et participations.

Les questions sociales sont traitées sur une base géographique locale avec des comités d'établissement dans les établissements et des « comités d'entreprise régionaux » dans les directions régionales, sur une base professionnelle au niveau de la direction des opérations industrielles pour ce qui concerne l'organisation du travail des personnels affectés à la traction et aux matériels roulants. La direction des ressources humaines du siège et le comité central d'entreprise traitent les sujets considérés comme d'importance nationale.

Depuis une dizaine d'années, les établissements et les services des directions régionales sont progressivement spécialisés par « unités opérationnelles » dans les établissements et par « pôles » dans les directions régionales, parfois regroupés dans des unités interrégionales, selon une approche « marchés / clients » et placés sous une autorité plus directe des directeurs de branches du siège. De même, les établissements de maintenance et de traction du matériel sont progressivement séparés en « unités de production » plus particulièrement dédiées aux trains de voyageurs ou de fret.

ORGANIGRAMME DE LA SNCF EN SEPTEMBRE 2007



Cette évolution considérée comme indispensable par les dirigeants de la SNCF, notamment pour redresser la situation de la branche fret, et souvent désignée en interne sous l'appellation de « verticalisation » de l'organisation se heurte à une forte opposition sociale. Au début des années 2000, le projet « cap clients » qui visait à transférer une bonne partie des pouvoirs des directeurs régionaux aux directeurs de branches a dû être abandonné sous la pression des syndicats qui craignent notamment que cette verticalisation ne soit le prélude à une filialisation des activités qui pourrait elle-même déboucher sur leur privatisation. Les directeurs régionaux apparaissent, avec la direction des ressources humaines, comme les garants de l'unité de la SNCF.

En dépit de ces réticences, la verticalisation se fait progressivement avec notamment la création par certaines branches de structures géographiques de pilotage correspondant mieux à leurs besoins que les traditionnelles régions SNCF. En 2005, la branche Voyageurs France Europe a ainsi commencé la mise en place d'une quinzaine de directions de lignes. Leurs moyens restent toutefois pour l'essentiel dans les établissements d'exploitation, de la traction et du matériel. En 2007, la nomination de cinq directeurs de zones fret couvrant l'ensemble du territoire et disposant de tous les moyens en personnel et matériel nécessaires constitue une nouvelle étape de cette verticalisation.

2 - La séparation entre infrastructure et entreprise ferroviaire

Il existe donc désormais une branche infrastructure distincte des trois branches de l'entreprise ferroviaire SNCF (fret, transport public de proximité et autres transports de voyageurs) alors que ces activités étaient totalement imbriquées en 1997. Cependant, si leur séparation est claire au niveau du siège de la SNCF, elle l'est un peu moins au niveau local.

La maintenance du réseau et les travaux liés aux investissements sont assurés par des établissements d'entretien dont l'activité relève quasi exclusivement de la gestion de l'infrastructure. La situation est plus complexe pour ce qui concerne l'exploitation qui comprend la confection du graphique de circulation des trains avec l'attribution des sillons, d'une part, et la gestion opérationnelle des circulations, d'autre part.

La confection du graphique est réalisée au niveau local par des bureaux horaires régionaux rattachés à un pôle régional exploitation consacré à la gestion de l'infrastructure mais aussi par des « bureaux des mouvements » des gares rattachés aux établissements d'exploitation qui relèvent en partie de l'entreprise ferroviaire.

La gestion des circulations relève de centres opérationnels qui régulent le trafic et où se trouvent aussi des représentants de l'entreprise ferroviaire SNCF. Elle est aussi assurée par les postes d'aiguillage qui sont dans les établissements d'exploitation, lesquels travaillent beaucoup pour l'entreprise ferroviaire. Progressivement, sont toutefois distingués des « unités opérationnelles » « infrastructure », « voyageurs » ou « fret » dans ces établissements d'exploitation.

Il y a ainsi environ 250 unités opérationnelles dont 65 sont spécialisées « infrastructure » et 23 sont mixtes « infrastructure / entreprise ferroviaire », les autres étant spécialisées « entreprise ferroviaire ». Toutefois, les unités « infrastructure » consacrent de 10 à 20 % de leur activité à l'entreprise ferroviaire. Dans les petites gares, les agents sont nécessairement polyvalents et il est parfois difficile de distinguer la gestion des circulations pour le gestionnaire d'infrastructure délégué et la manœuvre des trains pour l'entreprise ferroviaire. De plus, les établissements ont des services administratifs importants au sein desquels cette séparation est tout aussi délicate.

La séparation entre le gestionnaire d'infrastructure délégué et l'entreprise ferroviaire au niveau local reste enfin encore incomplète pour l'ensemble de ces activités dans la mesure où elles sont toutes placées sous l'autorité des directeurs régionaux qui représentent aussi bien le gestionnaire d'infrastructure délégué que l'entreprise ferroviaire.

Une séparation totale de l'infrastructure est désormais techniquement possible en allant jusqu'au bout de la spécialisation des établissements par unités opérationnelles, mais elle suppose aussi et surtout de poursuivre la verticalisation de l'EPIC en remettant en cause le rôle des directeurs régionaux.

3 - La séparation des fonctions au sein de la branche infrastructure

La SNCF contribue aux investissements de RFF en tant que maître d'ouvrage délégué et maître d'œuvre mais aussi en lui fournissant d'autres prestations de services en tant que « SNCF entrepreneur » (surveillance des chantiers...), en lui revendant des matières (ballast...) éventuellement après les avoir transformées (la SNCF soude ainsi des rails dans ses ateliers) et en instruisant des marchés pour RFF.

Jusqu'à la création de RFF, la SNCF assurait la maîtrise d'œuvre des investissements sans clairement la distinguer de la maîtrise d'ouvrage et de ses prestations d'entrepreneur.

Au moins pour les projets d'une certaine ampleur, la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre étaient assurées, dans la phase de conception des travaux, par une grande direction de l'équipement rattachée à la direction générale en charge de l'infrastructure, au siège, et dans les services des directions régionales. Dans la phase de réalisation, elles étaient généralement confiées aux établissements d'entretien qui cumulaient les fonctions de maître d'ouvrage, de maître d'œuvre et d'entrepreneur.

Dans le cas des LGV, une direction de projet spécifique était parfois créée et cumulait aussi ces fonctions. La Cour avait ainsi noté que la direction du projet LGV Méditerranée assurait à la fois les études et travaux avec une grande autonomie en ne rendant compte que très informellement au directeur général en charge de l'infrastructure qui faisait fonction à lui seul de maître d'ouvrage. Ce modèle d'organisation où toutes ces fonctions sont regroupées peut permettre une forte réactivité et être efficace si le chef de projet est fortement responsabilisé, ce qui n'est pas toujours le cas à la SNCF.

a) La séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre

En 1998, une direction de l'ingénierie a été créée au sein de la direction générale en charge de l'infrastructure à côté d'une direction de l'exploitation et de la maintenance. Cette direction de l'ingénierie cumulait toutefois encore des fonctions de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre.

Avec la création de RFF, la SNCF a ensuite progressivement institué des « *directeurs d'opération délégués* » chargés d'assurer la maîtrise d'ouvrage déléguée face aux directeurs d'opération de RFF. Ces directeurs d'opérations délégués ont été placés dans des pôles de maîtrise d'ouvrage régionaux et, pour les plus grands projets, dans une direction des opérations nouvelles créée en 2003 au sein de la direction générale chargée de l'infrastructure.

En parallèle, des pôles régionaux de l'ingénierie ont été constitués dans les directions régionales pour assurer la maîtrise d'œuvre en phase d'étude pour les projets non pris en charge au siège par la direction de l'ingénierie.

Les pôles régionaux de maîtrise d'ouvrage et de l'ingénierie sont placés sous l'autorité du directeur régional de la SNCF. Au niveau national, la direction des opérations nouvelles et la direction de l'ingénierie étaient, jusqu'à 2006, rattachées au directeur général en charge de l'infrastructure. Cette proximité entre les fonctions de maîtrise

d'ouvrage déléguée et de maîtrise d'œuvre peut être source de confusion des responsabilités.

Un rapport de 2005 déjà cité de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées soulignait ainsi, à propos des directeurs d'opérations délégués, leur « *proximité professionnelle avec les exploitants et la maîtrise d'œuvre* » tout en notant que, selon la SNCF, cette proximité est un atout pour « *éviter le détour par de fausses bonnes solutions* ». Le rapport concluait que « *en contrepartie des relations de travail internes à la SNCF marquées par une dose d'implicite et la facilité, les directeurs d'opérations délégués doivent s'attacher à piloter plus fermement la maîtrise d'œuvre, le non écrit ne devant pas tourner au non dit* ».

La SNCF a poursuivi ses efforts pour mieux identifier et renforcer la maîtrise d'ouvrage au niveau local. La direction des opérations nouvelles est désormais chargée de superviser l'activité des directeurs d'opérations délégués et de garantir leur indépendance par rapport au directeur régional et à la maîtrise d'œuvre. Les directeurs d'opérations délégués doivent ainsi être agréés par cette direction qui établit les manuels de procédure à leur intention en concertation avec RFF.

Ce processus s'est poursuivi en 2006 au siège avec la scission de la direction générale en charge de l'infrastructure entre une direction générale de l'infrastructure proprement dite, dont relève la direction des opérations nouvelles qui assure les fonctions de maîtrise d'ouvrage, et une direction générale « patrimoine, recherche et ingénieries », dont relève la direction de l'ingénierie qui assure les fonctions de maîtrise d'œuvre. Ce mouvement s'est prolongé au début de 2007 avec la filialisation d'une partie des activités de la direction de l'ingénierie. Cette réforme présente toutefois quelques ambiguïtés dans la mesure où le directeur général de l'infrastructure est « responsable des performances » des deux directions générales qui forment la branche infrastructure dont l'unité est par ailleurs clairement affichée par la SNCF.

b) La séparation entre maîtrise d'œuvre et prestations d'entrepreneur

La confusion entre la SNCF maître d'œuvre et entrepreneur dans les établissements d'entretien pendant la phase de réalisation des travaux reste importante. Ces établissements sont en général structurés en unités opérationnelles par métiers (voie, électricité...) qui font à la fois les études et travaux même si une unité opérationnelle de maîtrise d'œuvre travaux est distinguée dans certains. La SNCF ne sait d'ailleurs pas exactement combien d'agents sont affectés à la maîtrise d'œuvre travaux.

Les responsables de la SNCF considèrent pour la plupart que, pendant la phase de réalisation des travaux, la séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre est déjà largement suffisante et qu'il ne faut pas y ajouter une séparation entre les fonctions de maîtrise d'œuvre et d'entrepreneur. Elle serait surtout pour eux une source de coûts supplémentaires de coordination. Il leur semble préférable de confier la réalisation des investissements à des chefs de projets responsables à la fois des études et des travaux, la maîtrise d'ouvrage se limitant à un suivi budgétaire. De ce point de vue, les obligations de reporting de la maîtrise d'œuvre travaux aux directeurs d'opérations délégués et de ceux-ci aux directeurs d'opération de RFF leur paraissent déjà souvent trop lourdes.

Il est certainement souhaitable de ne pas trop alourdir les procédures qui pourraient d'ailleurs être simplifiées pour les petits projets mais, pour les autres, une distinction plus nette entre les fonctions de maître d'œuvre et d'entrepreneur serait utile en permettant une clarification des responsabilités.

La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique dispose d'ailleurs que les mandats de maîtrise d'ouvrage sont incompatibles avec la réalisation de travaux et que « *la mission de maîtrise d'œuvre est distincte de celle d'entrepreneur* ». Le décret du 6 décembre 2006 sur les infrastructures ferroviaires permet certes d'y déroger pour les travaux concernant la sécurité des installations. De plus, la SNCF considère que ses « activités d'entrepreneur » (annonce des chantiers...) ne sont généralement pas des activités d'entrepreneur et de travaux au sens de la loi.

Il reste néanmoins souhaitable que la SNCF sépare plus clairement ses services de maîtrise d'œuvre et son activité d'entrepreneur au niveau local. Beaucoup d'établissements d'entretien n'ont certes pas actuellement une activité de travaux justifiant la création d'une unité spécialisée en maîtrise d'œuvre, mais il est aussi nécessaire de regrouper ces établissements et la création d'une telle unité serait alors justifiée.

B - Les outils de gestion

La SNCF établit depuis plusieurs années des projets industriels à un horizon glissant de trois ans qui sont déclinés dans chaque branche. Les plans d'affaires de la branche infrastructure comportent de nombreux objectifs de nature variée (résultats financiers, qualité de service, projets d'économie...). Ces plans sont repris dans les budgets annuels qui font l'objet d'un suivi précis dans des tableaux de bord avec d'autres objectifs non budgétaires. La mise en place de ces outils de pilotage a permis ces dernières années à la SNCF de réagir beaucoup plus vite aux évolutions inappropriées de sa trajectoire économique et financière.

Les services chargés du contrôle de gestion passent toutefois beaucoup de temps à établir et suivre ces plans et budgets, ce qui tranche avec la pauvreté de la réflexion à long terme. Par exemple, les projets d'industrialisation des travaux d'entretien et d'automatisation des postes d'aiguillage ne peuvent entraîner les gains de productivité attendus sans une vaste réorganisation qui suppose une vision à long terme de la répartition des établissements et des moyens.

Les dirigeants de la branche ont apparemment une vision à long terme mais elle n'est pas formalisée et il n'est pas sûr qu'elle soit partagée. On observe ainsi un mouvement de fermeture et de regroupement des établissements ou de transfert des moyens dans des établissements spécialisés à vocation interrégionale. Toutefois, ces restructurations sont souvent opérées en fonction des contraintes budgétaires et des possibilités offertes par les flux démographiques naturels et leur plus ou moins grande acceptabilité sociale sur le terrain.

Faute d'orientations à long terme, il y a un risque d'incohérence et d'inefficacité des décisions, les mouvements se faisant là où ils sont possibles et pas forcément là où ils sont nécessaires. La mobilité géographique paraît en effet assez faible à la SNCF et se fait surtout à l'initiative des agents.

L'absence d'orientations stratégiques sur l'organisation des établissements est liée aux risques sociaux inhérents à de telles réformes mais aussi à l'absence de réflexion à long terme sur la dimension du réseau, notamment sur l'avenir des lignes à faible trafic, et à l'absence de consensus au sein de l'entreprise sur le rôle des directions régionales.

C - Les gains de productivité et les résultats

Ce mode de pilotage permet certes à la SNCF Infrastructure de réaliser des gains de productivité de l'ordre de 1,5 à 2 % par an. Ils résultent de la combinaison d'une diminution d'environ 2 % par an des effectifs et d'une légère baisse de la production depuis 2002. La réduction des effectifs est très liée aux flux de départs spontanés (4 à 5 % par an pour l'ensemble de l'EPIC)²⁰.

L'évolution de la production, c'est-à-dire du volume de prestations rendues, est en fait mal connue en raison de l'absence d'indicateurs synthétiques représentatifs de l'ensemble des activités. Elle aurait toutefois diminué au cours des dernières années du fait de la réduction des travaux d'entretien et de régénération des équipements.

20) Sur la période 1997-2006, les effectifs de la branche infrastructure sont passés de 62 000 à 55 000, soit une baisse de 1,3 % par an, mais sur cette période le rythme de réduction des effectifs a été ralenti par l'impact de la réduction de la durée du travail.

Sous cette réserve, les gains de productivité de la SNCF sont donc significatifs mais, pour une activité de nature quasiment industrielle, ils ne sont pas très importants. Les gains de productivité par tête dans l'industrie sont nettement supérieurs (3,4 % par an de 1997 à 2004 malgré un ralentissement en 2001-2002 dû au passage à 35 heures).

Le coût salarial par tête de la SNCF augmentant d'environ 3,0 % par an, des gains de productivité de 2,0 % par an conduisent à une progression d'environ 1,0 % par an du coût salarial par unité de production. Etant donné que les dépenses de personnel représentent les deux tiers des coûts et que les charges externes croissent à un rythme voisin, les coûts unitaires augmentent d'environ 1,0 % par an. Le gel en euros courants de la rémunération due par RFF au titre de la convention de gestion de l'infrastructure n'était compatible avec une stabilisation du résultat financier que si les prestations de la SNCF diminuaient, ce qui fut effectivement le cas.

Le déficit du compte de la branche infrastructure augmente régulièrement de 2002 à 2006 et passe de 23 M€ à 84 M€. Les changements de méthodes comptables y ont cependant contribué pour un montant d'au moins 60 M€. On peut en conclure que la gestion de l'infrastructure est déficitaire de l'ordre de 50 M€ par an mais sans évolution significative sur les cinq dernières années.

Les résultats de la branche infrastructure de l'EPIC (M€)

2002	2003	2004	2005	2006
- 23	- 37	- 48	- 49	- 84

Source : SNCF

II - Des gisements de productivité encore inexploités

A - La maintenance de l'infrastructure

La maintenance de l'infrastructure occupe à la SNCF 32 000 personnes dans 68 établissements d'entretien généralistes, 13 établissements dits « logistiques » regroupant des moyens en matériels et personnels, 7 établissements industriels faisant, par exemple, de la soudure de rail et 2 établissements spécialisés sur les bâtiments. Chacun de ces établissements a de multiples implantations. Les effectifs au siège et en directions régionales sont d'environ 1500.

Le rapport d'audit du professeur Rivier de 2005 met en exergue une organisation des travaux spécifique à la France qui entraîne des coûts considérables avec notamment des plages horaires quotidiennes de 1 h 50 qui sont insuffisantes dès que les travaux vont au-delà du petit entretien. Ces plages travaux auraient pu être allongées depuis longtemps, bien avant la création de RFF, car il est facile de comprendre que le découpage de lourds travaux de maintenance en tranches de 1 h 50 a forcément un coût très élevé.

Des plages plus longues gênent certes la circulation des trains, mais cet inconvénient peut être atténué par des systèmes automatisés permettant aux trains de rouler sur la même voie dans les deux sens. Or ces systèmes, comme il a été dit, sont beaucoup plus rares en France que dans les autres pays.

Certaines fonctions assurées dans les établissements d'entretien apparaissent aussi particulièrement coûteuses. C'est notamment le cas de la protection des chantiers qui mobilise de nombreux agents pour les « annoncer » aux conducteurs de trains pour un coût pouvant représenter 10 % du coût total d'une opération de maintenance alors que cette fonction pourrait être beaucoup plus souvent automatisée. En Suisse, des dispositifs automatiques d'annonce sont utilisés sur la plupart des chantiers depuis près de 50 ans.

La SNCF a décidé en 2005 de doter les directions régionales de tels dispositifs. Dans le plan 2006-2008, il est prévu une économie de 7 M€ à l'horizon de 2008. Dans le plan 2007-2009, cet objectif est ramené à 2 M€ en 2009. Ces dispositifs sont en fait peu utilisés par les établissements qui semblent douter de leur fiabilité et sont probablement aussi inquiets des conséquences sociales de leur généralisation.

Le rapport du professeur Rivier estime à 210 M€ par an pour l'entretien et à 60 M€ par an pour le renouvellement les économies que permettraient un allongement des plages travaux et une généralisation des dispositifs de circulation à contresens et des dispositifs de protection automatique des chantiers.

Il souligne aussi la nécessité d'une meilleure programmation des travaux. La programmation de RFF peut être souvent mise en défaut mais le recensement et l'expression des besoins de maintenance relèvent de la SNCF et sont aussi critiquables. Or la maintenance du réseau occupe 550 personnes au siège de la SNCF contre 30 personnes au siège de RFF. La séparation du gestionnaire et du gestionnaire délégué de l'infrastructure conduit surtout à une dilution des responsabilités et à des coûts de coordination élevée pour des résultats insatisfaisants.

Pour être pleinement efficaces, ces mesures doivent être accompagnées d'une véritable « industrialisation » des travaux de maintenance consistant à concentrer d'importants moyens en hommes et matériels pendant une période relativement courte, grâce à des plages quotidiennes plus longues, sur les chantiers de maintenance. Or, les effectifs de la SNCF sont dispersés sur tout le territoire et peu mobiles. Une réallocation de ces moyens renforcerait nettement les gains de productivité évoqués plus haut.

La direction générale de l'infrastructure vise depuis quelques années le regroupement d'une grande partie des personnels dans des établissements d'entretien dits « logistiques » qui regroupent déjà les moyens lourds en matériel et les mettent à disposition des établissements d'entretien « généralistes ». Les agents de ces établissements logistiques sont amenés à intervenir sur des chantiers parfois éloignés et l'un de ces établissements a même depuis 2006 un champ d'action national.

Le dossier sur les suites de l'audit du réseau présenté au comité de direction de la SNCF en décembre 2005 notait que *« l'allongement des intervalles travaux conduira à massifier les interventions de maintenance. Au-delà de ce qui se fait actuellement, cette orientation ne pourra trouver sa pleine mesure que par l'évolution des politiques de maintenance et l'adaptation des structures opérationnelles. Parallèlement à l'évolution de référentiels de maintenance, l'infrastructure a engagé une réflexion sur la répartition des ressources et des compétences entre les établissements territoriaux d'entretien plutôt chargés des missions de surveillance et des actions correctives et les établissements logistiques (national et régionaux) en charge des interventions massifiées et de la mise à disposition des engins »*.

La Cour n'a cependant obtenu aucun document concrétisant cette réflexion sur l'organisation territoriale de la maintenance. Le « plan d'affaires 2007-2009 de l'infrastructure » établi en avril 2006 prévoyait une approbation de la politique globale d'évolution des établissements à l'été 2006, mais une note présentée au conseil d'administration en avril 2007 se contente de signaler qu'une réflexion a été engagée. En septembre 2007, la SNCF a indiqué à la Cour que « la réflexion est en cours et a été formalisée dernièrement » mais sans rien lui transmettre.

En fait, des fermetures et regroupements d'établissements et d'unités ont eu lieu depuis plusieurs années mais au cas par cas en fonction des évolutions démographiques spontanées et de l'acceptabilité sociale de ces évolutions, sans plan d'ensemble à long terme et donc avec le risque de prendre des décisions incohérentes et peu efficaces.

Comme il a été noté plus haut, la SNCF améliore néanmoins sa productivité du fait de réformes d'envergure significative. Elle s'est ainsi lancée en 2006 dans une importante reconfiguration de la logistique des chantiers de maintenance. L'entretien et la régénération impliquent en effet le transport de fournitures (ballast, rails...) entre leurs lieux de production et les chantiers de maintenance et la direction générale de l'infrastructure dispose à cette fin de son propre parc de 400 locomotives et 16 000 wagons tout en faisant appel à la branche fret ou encore au Sernam pour le transport routier.

Cette logistique représentait un coût de 173 M€ en 2003 et sa rénovation répondait à un manque de fiabilité des approvisionnements, à une productivité insuffisante du matériel roulant et à une hausse des prix facturés par la branche fret dans le cadre de son plan de redressement. Le projet vise la création de plateformes logistiques régionales permettant de massifier les transports, une réduction du nombre de gares, la radiation d'une centaine de locomotives et la gestion centralisée des autres, une refonte du système d'information et enfin le transfert d'une part des transports sur la route. Une économie annuelle de 65 M€ est attendue par rapport à une évolution au fil de l'eau qui aurait entraîné une augmentation de 55 M€ du coût.

On peut aussi noter que les grosses opérations de régénération de voies posent des problèmes particuliers dans la mesure où elles requièrent des engins très chers, les « suites rapides », que seulement deux entreprises françaises possèdent. Une troisième entreprise est aussi présente sur les travaux de renouvellement mais sans utiliser de suite rapide et elle est souvent groupée à l'une des deux précédentes. Elles ont obtenu à elles trois 80 % des marchés de régénération de voies de plus de 10 M€ instruits par la SNCF de 2004 à 2006 (170 M€ par an). Les services de RFF et de la SNCF souhaitent faire appel à des entreprises étrangères, mais leurs efforts en ce sens ont pour le moment été infructueux. Les difficultés du processus de qualification des entreprises admises à travailler sur le réseau ferroviaire par la SNCF en application des règles de sécurité pourraient contribuer à ce résultat. La SNCF et RFF sont toutefois d'accord pour revoir ce processus.

B - La gestion des circulations

La gestion des circulations est payée 689 M€ par an à la SNCF par RFF. Elle occupe environ 13 000 agents dans les établissements d'exploitation et 1 100 dans les directions régionales et au siège.

Le réseau est exploité avec environ 2000 postes d'aiguillage et de signalisation caractérisés, hors LGV, par « *un haut degré d'hétérogénéité et une relative vétusté* » selon le rapport d'audit du réseau de septembre 2005 qui ajoute que « *les postes d'aiguillage de technologie obsolète (un tiers du parc) sont dans un état parfois préoccupant* ». Les postes de plus de 60 ans, durée de vie maximale théorique de la plupart de leurs équipements, représentent 20 % du parc et certains datent d'avant 1914.

La vétusté des postes d'aiguillage et des centres de régulation, ainsi que des systèmes de transmission (le téléphone généralement) empêche de gérer efficacement les circulations, notamment en cas d'incident perturbant le trafic. Le délai de réaction est alors compris entre 3 et 10 minutes, si tout se passe bien, alors qu'un système de commande centralisée des aiguillages le ramènerait au-dessous de 3 minutes.

Ce constat n'était pas nouveau. Devant le conseil d'administration, la direction de la SNCF admettait en 2004 un retard de la France dans la modernisation de son système d'exploitation. En octobre 2005, son président notait que seulement une dizaine de postes de commande centralisée gèrent près de 20 000 km de lignes en Allemagne.

Le rapport du professeur Rivier préconise une modernisation rapide de ces postes et leur regroupement dans le cadre d'un programme de commande centralisée du réseau. Avec la modernisation du système de communication avec les trains, il propose un programme d'investissement de 5,6 Md€ sur 20 ans dont 3,4 Md€ au moins correspondent au renouvellement inévitable des installations. Les 2,2 Md€ supplémentaires permettraient des gains de productivité considérables avec des économies de l'ordre de 300 M€ par an de 2015 à 2020 et de 400 M€ au-delà. Les effectifs affectés à l'exploitation du réseau pourraient être divisés par deux (soit une réduction de 6500 agents).

Le comité exécutif de la SNCF a validé en décembre 2005 un dossier précisant que le projet de commande centralisée avait été engagé avec RFF un an auparavant, que les études d'avant-projet (techniques, organisationnelles et économiques) seraient majoritairement conduites par la SNCF et qu'elles devaient déboucher sur un dossier décisionnel à la fin du premier semestre 2006.

Les premières études n'ont abouti qu'en juin 2007 à des schémas de réorganisation autour de 17 centres de commande centralisée du réseau. Elles ont été transmises à RFF et confirment que les effectifs et les coûts de fonctionnement pourraient être divisés à peu près par deux là où la commande centralisée serait mise en œuvre. L'exploitation ne serait toutefois automatisée que sur la moitié la plus utilisée du réseau, ce qui réduirait l'investissement nécessaire mais aussi les gains de productivité

(la réduction d'effectifs étant alors de 4000 à 5000 agents). Le projet serait néanmoins étalé sur une plus longue durée (20 à 25 ans).

La rénovation et l'automatisation de l'exploitation du réseau auraient dû être engagées depuis longtemps, sans attendre que le tiers des postes d'aiguillage soient obsolètes. L'insuffisance des financements consacrés aux opérations de renouvellement depuis de nombreuses années y a certainement contribué. Les retards pris dans la réalisation des études techniques n'en sont que plus fâcheux.

Ce projet devrait être réalisé sur moins de vingt ans et les financements nécessaires doivent pouvoir être obtenus. Sous réserve des évaluations financières et socio-économiques détaillées qui restent à faire, ce projet paraît rentable, en tous cas plus que bien des projets de développement des LGV.

La SNCF considère que la capacité de travail de son ingénierie ne lui permet pas de le réaliser en moins de vingt ans. Il est vrai qu'elle sera fortement mobilisée par tous les projets de LGV mais, d'une part, les services d'ingénierie de la SNCF peuvent aussi réaliser des gains de productivité (cf. ci-dessous) et, d'autre part, la SNCF n'est pas obligée d'assurer la maîtrise d'œuvre de tous les projets ferroviaires. La loi de 2006 oblige d'ailleurs RFF à la mettre beaucoup plus souvent en concurrence (cf. plus haut).

Une baisse des effectifs de 4500 personnes étalée sur 20 ans correspond à une réduction moyenne de 2,0 % par an, c'est-à-dire à la tendance historique de la SNCF, et ne devrait donc pas poser de problèmes sociaux particuliers. Une réduction plus rapide en poserait sans doute mais cela ne devrait pas être un obstacle insurmontable à la nécessaire modernisation du réseau.

C - L'ingénierie

La maîtrise d'œuvre des investissements ferroviaires est exercée au siège de la SNCF par une direction de l'ingénierie qui employait 1400 personnes à la fin de 2006. Elle comprenait une direction technique de l'infrastructure (1000 personnes) avec des bureaux spécialisés par nature d'équipement (voies, électricité...) et une direction des projets structurée en équipes de projet (400 personnes). Cette dernière a été supprimée au début de 2007 et la plupart de ses agents ont été transférés dans une nouvelle filiale de la SNCF dénommée Inexia.

La maîtrise d'œuvre est aussi assurée par 2400 personnes dans des pôles régionaux de l'ingénierie rattachés aux directions régionales. Les effectifs (siège et régions) ont augmenté de 16 % de 2002 à 2006. Enfin,

la maîtrise d'œuvre des travaux dans la phase de réalisation est généralement confiée aux établissements d'entretien dont les effectifs consacrés à cette fonction ne sont pas connus.

Le chiffre d'affaires de l'ingénierie SNCF est d'environ 400 M€ dont 60 % avec RFF, 35 % avec d'autres services de la SNCF et 5 % avec des tiers.

En 1997, la SNCF avait un monopole de l'ingénierie sur le réseau ferré national. RFF l'a rapidement mise en concurrence sur la maîtrise d'œuvre des LGV en commençant par la LGV Est en 1999. La SNCF n'a obtenu la maîtrise d'œuvre que pour trois tronçons de génie civil sur six. L'examen des dossiers de RFF montre que la qualité des prestations fournies par la SNCF et les trois autres maîtres d'œuvre choisis a été très inégale et que celles de la SNCF se sont situées dans la moyenne malgré son expérience.

Dans le cas de la LGV Rhin Rhône Est, faute de disposer à temps des référentiels techniques de la SNCF, RFF a été obligé de lui confier l'avant-projet détaillé des équipements ferroviaires. Pour les travaux de génie civil et d'équipements ferroviaires, la ligne a été découpée en trois tronçons avec pour chacun un maître d'œuvre unique. La SNCF a proposé sa candidature, qui a été retenue, mais n'a pas déposé d'offre. Elle n'a obtenu qu'une mission d'assistance à maîtrise d'ouvrage.

Selon un rapport présenté au conseil d'administration de la SNCF en août 2006, « *malgré son expérience et ses références prestigieuses, l'ingénierie SNCF n'a été retenue que pour 15 % des marchés de maîtrise d'œuvre passés par l'Etat et RFF entre 2002 et 2005 sur les lignes nouvelles* ».

Le chiffre d'affaires de l'ingénierie de la SNCF en dehors des commandes internes et des marchés de RFF est très faible. Il s'agit souvent d'études de faible montant et de nature très diverse réalisées pour l'Etat ou des collectivités locales. Un état des 40 marchés de plus d'un million d'euros pour lesquels la SNCF a été candidate au cours des années 2004 à 2006 montre qu'elle a été choisie dans onze cas. Le taux de réussite de la nouvelle filiale Inexia depuis sa création est de 30 % environ.

Compte tenu de l'expérience de la SNCF et de sa position sur ce marché il y a quelques années, ces résultats ne peuvent pas être considérés comme satisfaisants. Son ingénierie a un réel problème de compétitivité qui concerne beaucoup plus les pôles régionaux que la direction nationale de l'ingénierie, à l'origine de nombreuses prouesses techniques.

La création d'Inexia devrait d'ailleurs permettre à cette ingénierie nationale de se porter candidate avec succès à la maîtrise d'œuvre des grands projets de lignes nouvelles. La mise en concurrence de la SNCF va toutefois désormais aussi concerner les investissements sur le réseau en exploitation, sous réserve de ses prérogatives en matière de sécurité. Il conviendrait donc aussi d'améliorer la compétitivité des pôles régionaux.

L'ingénierie de la SNCF a un problème de qualification qui résulte d'une politique de recrutement « quelque peu malthusienne », selon elle, et d'une tradition de formation d'ingénieurs par promotion interne de techniciens de la maintenance. La situation s'est améliorée depuis 1997 avec le recrutement de jeunes diplômés à Bac + 5 par la direction nationale de l'ingénierie qui a permis d'y faire passer la part des ingénieurs de 17 à 27 %. L'objectif est de la porter à 30 %, ce qui tranche avec un objectif de seulement 10 % pour l'ingénierie régionale et illustre le risque d'une ingénierie à deux vitesses.

Ce problème de qualification des pôles régionaux peut expliquer que les services de RFF soulignent souvent le caractère techniquement robuste mais cher et peu innovant des propositions de la SNCF. Celle-ci considère que RFF l'entraîne parfois vers des solutions trop risquées, mais elle admet aussi manquer parfois d'esprit d'innovation.

Les pôles régionaux sont une vingtaine et ne sont pas spécialisés alors qu'un regroupement et/ou une spécialisation de ces pôles permettrait des gains d'efficacité. Même si on peut voir l'intérêt d'une ingénierie de terrain et d'une dispersion des pôles sur le territoire pour étudier les petits projets, les moyens actuels de télécommunications permettent de réaliser les études de conception à distance et on peut certainement envisager une diminution du nombre de pôles. Il y a certes depuis peu de temps un mouvement de spécialisation des pôles et de regroupement de certaines fonctions dans des centres interrégionaux mais cette évolution reste encore limitée.

Enfin, la création d'Inexia pour se porter sur le marché concurrentiel de l'ingénierie ferroviaire nationale a pour pendant la création d'une filiale d'ingénierie, Xélis, par la RATP ayant le même objectif alors que les deux établissements publics contrôlent à parité Systra qui travaille dans le même domaine et dont le chiffre d'affaires consolidé de 180 M€ est réalisé pour 22 % sur le marché français. A la suite d'un contrôle de Systra (exercices 1997 à 2002), la Cour avait noté l'absence d'orientations stratégiques claires données par ses deux actionnaires principaux et les risques d'une absence de coordination entre Systra et les filiales de la SNCF et de la RATP qui développaient des activités d'ingénierie.

Ces dernières années ont été marquées par des propositions de la SNCF de prendre le contrôle majoritaire de Systra ou de liquider la société et de partager ses moyens avec la RATP. Elles ont été refusées par le ministre chargé de l'équipement. La situation évolue donc dans le sens d'une concurrence accrue entre plusieurs sociétés publiques d'ingénierie ferroviaire sur les mêmes marchés. Cette évolution est renforcée avec la création en 2007 de Egis Rail, dans le groupe de la Caisse des dépôts et consignations, qui affiche des ambitions concurrentes de celles de Systra, Inexia et Xelis.

CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS

L'ouverture à la concurrence du transport de marchandises, la décentralisation du transport régional de voyageurs et les obligations réglementaires de séparation entre gestionnaire d'infrastructure délégué et entreprise ferroviaire ont conduit la SNCF au cours des dix dernières années à redéfinir son organisation et à privilégier une structuration « verticale » par clientèle / marché. Alors que les activités de gestion de l'infrastructure et d'entreprise ferroviaire étaient fortement imbriquées en 1997, elles sont désormais presque entièrement séparées. Il convient de lever les derniers obstacles, qui concernent surtout l'exploitation, à une totale autonomie de la branche infrastructure.

Au sein de cette branche, les fonctions de maître d'ouvrage et de maître d'œuvre ont été clairement séparées, mais il faudrait encore mieux distinguer les activités de maître d'œuvre et d'entrepreneur de la SNCF.

La SNCF a beaucoup amélioré ses outils de gestion au cours de ces dernières années mais elle manque encore d'orientations stratégiques à long terme. L'incapacité de l'Etat et de RFF à établir un schéma directeur à long terme cohérent de l'ensemble du réseau et une programmation satisfaisante des investissements ne l'aident certainement pas à planifier son activité, mais elle hésite elle-même beaucoup à formaliser ses réflexions sur des sujets sensibles.

La branche infrastructure de la SNCF a mené à bien des réformes importantes au cours de ces dernières années qui lui ont permis d'enregistrer des gains de productivité non négligeables. Il reste cependant à réaliser des réformes majeures qui auraient pu être engagées depuis longtemps et qui pourraient permettre des économies considérables.

L'organisation des travaux de maintenance est peu efficace depuis longtemps et son industrialisation est désormais urgente. Il convient donc d'accélérer l'allongement des plages horaires consacrées aux travaux, la réorganisation des établissements d'entretien permettant de concentrer les moyens en personnels et matériels nécessaires sur les gros chantiers de maintenance, ainsi que le développement des systèmes automatiques de circulation à contre sens et de protection automatique des chantiers.

Le renouvellement et la modernisation des postes d'aiguillage et des installations de signalisation et communication, qui permettraient de diviser leur coût d'exploitation par deux et d'améliorer sensiblement la qualité du service rendu, n'ont que trop tardé alors que ces équipements sont parfois dans un état préoccupant. Cette opération devrait être réalisée sur une durée inférieure aux vingt ans prévus par RFF et la SNCF.

La perte de leur monopole sur la maîtrise d'œuvre des investissements ferroviaires a mis en évidence la compétitivité insuffisante des services d'ingénierie de la SNCF, notamment de ses services territoriaux. L'effort de rehaussement des qualifications déjà entrepris doit être amplifié et l'organisation des services régionaux doit être revue profondément.

Si la branche infrastructure de la SNCF était filialisée et devenait le gestionnaire unique de l'infrastructure (cf. conclusion générale), il serait nécessaire de placer tous les services d'ingénierie de la SNCF dans une filiale distincte et de les mettre systématiquement en concurrence, sous réserve des contraintes en matière de sécurité.

Le renforcement de la concurrence entre les nombreuses entreprises publiques d'ingénierie ferroviaires présente toutefois des risques et appelle une vigilance particulière de leur actionnaire ultime commun, l'Etat. L'intervention de sociétés publiques dans ce secteur n'étant pas manifestement nécessaire, leur privatisation pourrait être étudiée.

Recommandations

Sous réserve des réformes de structure évoquées dans sa conclusion générale, la Cour formule les recommandations suivantes.

1) Pour la SNCF et RFF

Amplifier et accélérer les projets d'industrialisation de la maintenance, d'automatisation de la protection des chantiers, de mise en place d'installations de circulation à contre sens. .

Accélérer les études et la réalisation du projet de commande centralisée du réseau.

2) Pour la SNCF

Faire de l'infrastructure une branche totalement autonome ; mieux séparer les fonctions de maître d'œuvre et d'entrepreneur.

Améliorer la compétitivité de l'ingénierie, notamment par une augmentation du niveau de qualification et une réorganisation des services régionaux.

Si la branche infrastructure devenait le gestionnaire unique de l'infrastructure, filialiser l'ensemble des services d'ingénierie et les mettre en concurrence.

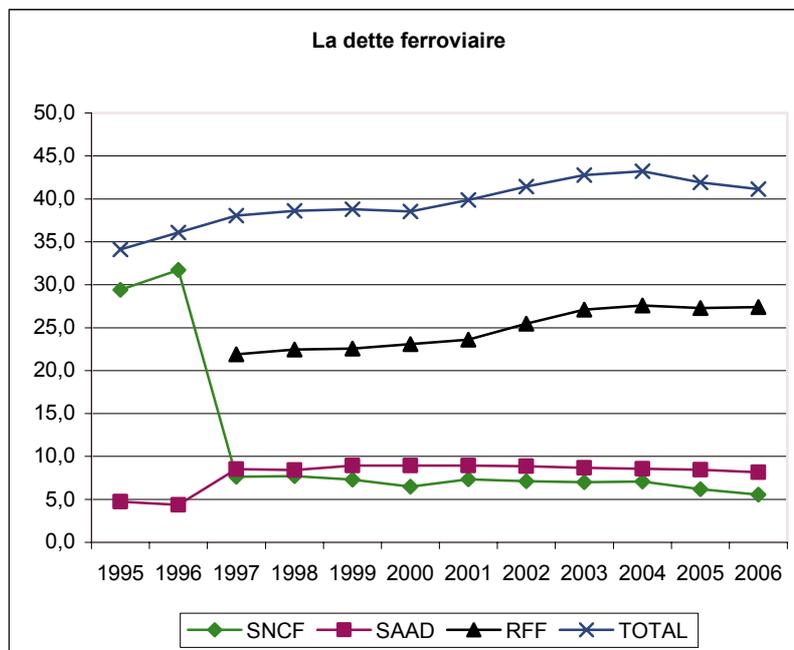
Chapitre V

Une dette ferroviaire trop lourde et mal maîtrisée

En 1997 la dette de la SNCF, alimentée par les déficits d'exploitation et le financement des investissements d'infrastructure, atteignait 31 Md€. Un désendettement massif était donc nécessaire pour restaurer une situation financière saine et un modèle économique viable. Ce désendettement était autorisé par la directive 91/440/CEE du 29 juillet 1991 qui prévoyait la possibilité de mettre en œuvre des mécanismes « *adéquats* » pour contribuer à réduire l'endettement des entreprises ferroviaires « *jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine* ». Cette possibilité avait déjà été exploitée par la SNCF et l'Etat avec la création en 1991 du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD). Elle l'a été de nouveau en 1997, sous une forme différente.

Le législateur, en créant RFF, lui a transféré à la fois la propriété de l'infrastructure ferroviaire, évaluée à 147,9 MdF (22,4 Md€), et une dette d'un montant de 134,2 MdF (20,5 Md€) : en d'autres termes, la réforme a désendetté la SNCF sans désendetter le système ferroviaire. RFF n'étant pas considéré en comptabilité nationale comme une administration publique, sa dette n'a pas été reprise dans la dette publique au sens du traité de Maastricht, ce qui a facilité la qualification de la France pour l'entrée dans la zone euro. D'autres pays européens ont fait le choix plus radical d'apurer purement et simplement la dette ferroviaire et de la transférer en presque totalité à l'Etat. C'est le cas de l'Allemagne où, comme on l'a déjà vu, les chemins de fer ont été désendettés de 35 Md€ en 1994.

La réforme de 1997 a certes permis d'assainir la situation financière de la SNCF, mais la dette de RFF a continué d'augmenter sous l'effet des investissements nouveaux et de l'insuffisance des contributions de l'Etat. Elle dépasse désormais 27 Md€, de sorte que la dette ferroviaire totale (SNCF + SAAD + RFF) a augmenté de 38,1 Md€ à la fin de 1997 à 41,1 Md€ à la fin de 2006.



Source : ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique.

I - Une dette de la SNCF en diminution

A - La dette de la SNCF hors SAAD

En désendettant la SNCF, la réforme de 1997 lui a permis de motiver ses agents sur des objectifs réalistes de résultat et de rentabilité, avec un certain succès. Le résultat d'exploitation, encore négatif de 17 M€ en 2002, atteignait par exemple 702 M€ en 2006, tandis que la situation financière était peu à peu assainie : l'endettement net de gestion²¹ de l'établissement public SNCF a été ramené de 7,1 Md€ fin 2001 à 5,5 Md€ fin 2006 et la SNCF présente désormais des ratios d'analyse financière proches des valeurs standards (4 ans, par exemple, pour le ratio dette / CAF).

21) Notion propre à la SNCF qui permet de mieux apprécier son endettement, la lecture directe de son bilan étant très difficile, notamment en raison des montages complexes mis en place pour financer le matériel roulant.

Pourtant, ce désendettement n'est pas le résultat d'une stratégie affichée de la SNCF qui dans les années récentes a seulement cherché, sans y parvenir, à autofinancer ses investissements. Il résulte moins des bons résultats de la SNCF que d'une politique volontariste de cessions d'actifs non stratégiques (immobilier et participations), insoutenable à long terme, et de dotations en capital versées par l'Etat dans le cadre du plan fret, que la Commission européenne interdit de renouveler. Des incertitudes s'attachent donc à la réalité des marges de manœuvre financières dont la SNCF dispose pour la période qui s'ouvre.

Une composante coûteuse de la dette : la CLEF

La dette de la SNCF se compose d'emprunts classiques, mais aussi d'un plan d'épargne d'entreprise baptisé la CLEF, créé en 1987 et dont le coût pénalise l'entreprise. A l'origine, il s'agissait d'un fonds commun de placement investi exclusivement en titres obligataires privés émis par la SNCF, alimenté par l'épargne des salariés, l'abondement de l'entreprise et la capitalisation des intérêts. Ce plan garantissait un taux de rémunération égal à deux fois celui du livret A, avec un minimum de 7 % et un maximum de 14 %. Le fonds est fermé à toute nouvelle souscription depuis 2003, date à laquelle il a été remplacé par trois nouveaux FCP, mais il continue d'être alimenté par la capitalisation des intérêts, capitalisation d'autant plus élevée que le plancher de 7 % n'a pas été révisé. Fin 2006, l'encours de la CLEF atteignait 1,3 Md€, pour environ 40 000 adhérents, soit 22 % de la dette totale, contre 12,3 % fin 2001.

Jusqu'en 2000, la CLEF a permis à la SNCF de lever des fonds à des conditions plus favorables que sur les marchés financiers. Désormais, elle contribue à augmenter son taux de charge de l'ordre de 25 points de base, soit un surcoût de 13 M€ en 2006 que la hausse du taux du Livret A pourrait encore aggraver à l'avenir. En 2003, la clôture des versements devait être la première étape d'un processus qui conduirait à l'abolition de ce qui peut être regardé comme un privilège au bénéfice d'une partie des cheminots actifs et retraités. L'alignement des conditions de rémunération sur le taux du Livret A était alors annoncé pour le 1^{er} juillet 2008, mais il n'est pas sûr qu'une telle modification unilatérale puisse être opérée sans exposer l'établissement à un risque contentieux si elle devait être contestée par les épargnants.

B - La dette du SAAD

Depuis 1991, la SNCF isole une partie de sa dette historique dans un « service annexe » dont l'amortissement incombe principalement à l'Etat. Cette dette s'élevait à 8 Md€ fin 2006, après des « rechargements » en 1997 et 1999. Le recours à un service annexe a longtemps permis à la

SNCF de déconsolider la dette du SAAD de son bilan, sans pour autant la faire apparaître dans celui de l'Etat, bien que celui-ci l'amortisse à 97 % par une subvention retracée dans une action du programme 173 « passifs financiers ferroviaires ».

La Cour a considéré de longue date que le SAAD n'était pas juridiquement distinct de l'EPIC SNCF et que sa dette devait donc être réintégrée dans son bilan. Cette situation l'a conduite à émettre une réserve répétée sur les comptes de la SNCF. La Cour considérait également que la SNCF ne pouvait inscrire de créance sur l'Etat en regard de cette dette que si celui-ci prenait un engagement valide de remboursement de la dette du SAAD. Or, s'il était évident sur le plan économique que l'Etat était seul à pouvoir la rembourser, la subvention versée chaque année à la SNCF n'avait pas d'autre fondement juridique que l'autorisation annuelle donnée par la loi de finances.

Cette position de la Cour sur les comptes de la SNCF a contribué à la clarification intervenue en 2007, en deux temps.

Le passage de la SNCF aux normes comptables IFRS en 2007 l'a d'abord contrainte à intégrer la dette du SAAD dans ses comptes consolidés. A cette occasion, la SNCF a obtenu de l'Etat la confirmation de son engagement sous la forme d'une lettre interministérielle qui présentait deux avantages : préserver les capitaux propres de la SNCF, ses commissaires aux comptes ayant considéré qu'elle permettait d'inscrire, en regard de la dette, un actif de remboursement sur l'Etat ; éviter la requalification de la dette du SAAD en dette publique, le ministère des finances étant tenté de considérer que cet engagement n'était pas juridiquement constitutif d'une dette et ne devait pas trouver de traduction dans les comptes de l'Etat.

Pour la Cour, cette lettre était manifestement contraire au cahier des charges de l'entreprise, de valeur réglementaire, qui limite les concours permanents de l'Etat à la SNCF à une courte liste qui n'inclut pas la contribution au SAAD. Elle n'aura cependant pas eu l'occasion de contester cet artifice car l'Etat a fini par l'abandonner, en mettant fin au SAAD et en reprenant sa dette par l'article 82 de la loi de finances rectificative pour 2007.

Ce revirement répond aux recommandations de la Cour, sous réserve de sa traduction dans les comptes de l'Etat. Il s'explique pour partie par la décision d'Eurostat, mi-2007, de modifier son interprétation de la situation du SAAD et de considérer désormais que l'engagement de l'Etat matérialisé par le versement répété trois années de suite de subventions, s'il ne valait pas reconnaissance de dette d'un point de vue juridique, s'assimilait néanmoins économiquement à la constatation d'une

dette vis-à-vis de la SNCF. En septembre 2007, l'INSEE a donc été conduite à réviser *a posteriori* la chronique des déficits et de la dette publics depuis 1993, portant ainsi la dette publique de 63,7 % à 64,2 % du PIB en 2006.

A ce stade, les conséquences de la reprise de la dette sur sa gestion restent incertaines mais les réserves que cette gestion a suscitées dans le régime antérieur méritent en toute hypothèse d'être rappelées. Les contraintes budgétaires, d'abord, ont amené l'Etat à progressivement réduire son effort relatif en faveur du désendettement ferroviaire, en supprimant l'indexation de la subvention en 1998 et en diminuant son montant de 677 à 627 M€ en 2006. Ce faisant, l'Etat a ralenti le rythme de diminution de l'encours du SAAD et reporté son horizon d'amortissement, amputant d'autant les marges de manœuvre des gouvernements futurs.

En outre la dette du SAAD, dans lequel la SNCF avait placé ses emprunts aux taux les plus élevés, était une des plus coûteuses parmi les dettes dont l'amortissement était assuré par l'Etat. Il existait bien un mécanisme de soulte versée par la SNCF à l'Etat, qui devait permettre d'égaliser les coûts de la dette du SAAD et de l'EPIC, mais il présentait deux limites. Il permettait d'abord d'associer l'Etat à la performance de la gestion active de la dette de la SNCF, mais aussi à sa contre-performance : il lui faisait notamment partager le surcoût induit par la CLEF. En outre, de 1999 à 2005, l'Etat a accordé à la SNCF une franchise de soulte représentant un montant cumulé de 430 M€. Il ne s'agissait pas d'une économie nette pour la SNCF, car elle compensait partiellement une augmentation des péages. En revanche, ce sont 430 M€ dont le SAAD aura été privé et qui, compte tenu des règles de partage entre l'Etat et la SNCF, incomberont presque en totalité à l'Etat. La franchise de soulte aura donc eu pour effet de reporter sur l'Etat, et donc sur la dette publique, le coût de la hausse des péages de 1999 dont l'objet était de maintenir la dette totale de RFF hors du champ de la dette publique.

II - Une dette de RFF en augmentation

A - Le poids de cette dette pour RFF et l'Etat

1 - L'endettement de RFF

La dette financière nette de RFF s'élève fin 2007 à 27,9 Md€, contre 20,5 Md€ en 1997, ce qui en fait la deuxième entreprise française la plus endettée derrière France Télécom. La forte augmentation constatée jusqu'en 2003, imputable en particulier à des dotations de l'Etat inférieures à ses engagements, s'est infléchie en 2005 (- 311 M€) mais la dette est repartie à la hausse en 2006 (+ 89 ME) et surtout en 2007 (+ 564 M€). L'analyse financière classique n'en reste pas moins dépourvue de sens : en 2004, le ratio dette/capitaux propres était 10 fois supérieur à la norme ; depuis 2005, les fonds propres sont négatifs ; en 2005, le ratio dette/CAF était de 239 (la valeur standard est de 3).

Les frais financiers suivent une tendance à la baisse (1,6 Md€ en 2001, 1,4 Md€ en 2006) malgré la hausse de l'endettement, à la faveur d'un mouvement très marqué de baisse des taux d'intérêt que RFF a su mettre à profit pour réduire son taux de charge. Ils n'en restent pas moins considérables et le résultat financier contribue fortement aux pertes de RFF (-283 M€ en 2006). La hausse des taux d'intérêt à long terme constatée depuis 2006 fragilise encore sa position, même s'il continue de bénéficier, grâce à sa proximité avec l'Etat, d'une excellente notation sur les marchés financiers, déconnectée de ses performances industrielles.

2 - La composition de la dette de RFF

Formellement, les états financiers de RFF distinguent deux dettes : la dette propre souscrite depuis 1997 et la dette héritée, dont la SNCF est juridiquement restée redevable mais que RFF lui rembourse. L'encours de cette dernière diminue régulièrement (6,7 Md€ en 2005, contre 13,8 Md€ fin 2001), sans que cela emporte apurement de la « mauvaise dette » puisque, faute de ressources suffisantes, RFF doit se refinancer sur les marchés pour rembourser la SNCF. Analytiquement, en revanche, l'établissement et la tutelle distinguent non pas deux mais trois dettes.

La première dette, dite « article 4 », correspond aux contributions de RFF au financement des investissements sur l'infrastructure qui, en application de l'article 4 du décret de 1997 portant statut de RFF, doivent « éviter toutes conséquences négatives sur ses comptes ». Adossée à des recettes futures (péages), cette dette (6,8 Md€ fin 2006) est supposée s'amortir automatiquement, sans contribution de l'Etat.

La deuxième (6,7 Md€ fin 2006) est la « dette hors article 4 amortissable » par RFF, qui correspond à ce que RFF pourrait rembourser s'il y affectait la totalité de sa capacité d'autofinancement hors article 4 jusqu'en 2028.

La troisième (13,5 Md€ fin 2006) est la « dette hors article 4 non amortissable » par RFF, donc appelée à être prise en charge par une subvention de l'Etat.

L'établissement peine à traduire cette typologie dans sa gestion, faute d'outils comptables satisfaisants. Le suivi de la dette article 4 supposerait que RFF puisse comptabiliser les cash flows réellement dégagés grâce aux infrastructures concernées en phase d'exploitation, ce qu'il ne peut pas encore faire, en dépit des demandes ministérielles répétées. Il continue donc d'alimenter une dette dont rien ne lui permet aujourd'hui de garantir la soutenabilité.

Le suivi de la dette hors article 4 et de sa ventilation en composantes amortissable et non amortissable reste fragile. La dette hors article 4 amortissable résulte en effet de prévisions de cash-flows reposant sur des hypothèses relatives, par exemple, à l'évolution des péages.

3 - La contribution de l'Etat

Si le montage de 1997 a permis d'exclure la dette de RFF de la dette publique au sens du traité de Maastricht, l'incapacité de RFF à dégager des ressources suffisantes pour en assurer seul l'amortissement sans porter les péages à un niveau insupportable pour la SNCF a rendu nécessaires des concours financiers très importants de la part de l'Etat.

De 1997 à 2003, ces concours ont pris la forme de dotations en capital, alimentées par les produits de privatisations, supposées couvrir un besoin de financement annuel d'environ 1,8 Md€ et stabiliser la dette. Ce mécanisme présentait l'avantage de contourner une nouvelle fois la contrainte maastrichtienne, les dotations en capital étant considérées par les comptes nationaux comme des opérations financières sans effet sur le déficit public.

Les dotations en capital ont été abandonnées à partir de 2004 car, faute de ressources, l'Etat n'a pas été en mesure de contribuer à proportion des besoins. Aucune dotation, en particulier, n'a été versée à RFF en 2003, ce qui a contribué à une forte augmentation de la dette de l'établissement. En outre, en février 2003, Eurostat a modifié son analyse et considéré que ces dotations en capital étaient en réalité des subventions budgétaires dans la mesure où elles finançaient un organisme public à fonds perdus. L'avantage qui s'attachait, en affichage, au fait que la

dotation ne soit pas enregistrée comme une dépense publique affectant le déficit public au sens du traité de Maastricht, a donc disparu.

Dès lors, les conditions étaient réunies pour une réforme du financement de RFF, intervenue en loi de finances initiale pour 2004. Elle s'est notamment traduite par la création d'une subvention de 900 M€ par an pour le renouvellement du réseau et d'une subvention de désendettement de 800 M€ en 2004, ramenés à 730 M€ en 2006, supposée permettre le remboursement de la dette hors article 4 non amortissable en 25 ans.

B - Le pilotage de la dette

Après une période pendant laquelle le caractère erratique des dotations en capital a contribué à creuser la dette de RFF, l'Etat a su modifier son mode de financement dans le sens d'une plus grande sécurité financière de RFF, en contrepartie de laquelle il a posé les bases d'un pilotage plus strict. Cette réforme, si elle est conceptuellement aboutie, ne s'est pas pleinement traduite dans les faits, d'une part parce que les outils de suivi différenciés des trois dettes restent à développer, et surtout parce que la rigueur du cadrage financier n'a pas été tenue, faute d'une pleine cohérence des décisions de l'Etat, qui ont réduit la capacité de RFF à dégager des ressources lui permettant de se désendetter.

1 - La fragilité du cadrage financier défini en 2004

Si RFF est responsable de la gestion quotidienne de sa dette, dont il s'acquitte dans des conditions conformes aux standards de la profession, c'est bien à l'Etat qu'en revient principalement le pilotage, car il arbitre les relations financières entre RFF et la SNCF, détermine les grands équilibres des investissements de l'article 4 et de la rénovation du réseau et contribue au remboursement de la dette non amortissable. A la faveur de la réforme des financements de 2004, l'Etat s'est donc attaché à définir un cadrage financier strict.

Le dispositif validé par les ministres de tutelle devait permettre d'amortir la totalité de la dette hors article 4 à horizon 2028-2030, ou de la ramener à 5 Md€ si la subvention de désendettement n'était pas indexée sur l'inflation. Pour parvenir à ce résultat, la lettre des ministres précisait que cette subvention avait pour objet de contribuer à la résorption de la dette hors article 4 non amortissable (11,8 Md€) et que le solde de dette hors article 4 devait quant à lui bénéficier de l'affectation exclusive de la capacité d'autofinancement, ce qui supposait que RFF finance exclusivement les nouveaux investissements hors article 4 par des

subventions. Ce principe plafonnait de fait les travaux de renouvellement-régénération au montant de la subvention versée par l'Etat et révélait une approche plus financière qu'industrielle : il s'agissait pour l'Etat de s'assurer que la faible capacité d'autofinancement de RFF serait bien affectée au désendettement.

Or plusieurs décisions ont contribué à ce que ce cadrage ne puisse pas être respecté. Certaines trouvent une justification dans la volonté de mieux équilibrer les objectifs industriels et financiers du pilotage de RFF. C'est le cas, notamment, de la diminution de 70 M€ de la subvention de désendettement décidée par les parlementaires en LFI 2006 et de l'augmentation concomitante de la subvention de régénération. D'autres décisions montrent que l'énormité de l'encours de la dette RFF n'incite pas à la bonne gestion publique et que la tentation existe pour l'Etat de l'alimenter encore par l'imputation à RFF de charges nouvelles ou la captation de certaines de ses recettes. Deux exemples permettent d'illustrer cet effet « poche profonde ».

a) L'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation du code des ports maritimes organise le transfert aux ports autonomes des voies ferrées des quais afin de faciliter le développement de leurs dessertes ferroviaires²². Si cette réforme n'est pas contestable dans son principe, ses modalités financières appellent certaines réserves.

L'ordonnance pose en effet le principe d'une compensation au profit des ports des charges d'entretien et de gestion des voies transférées, justifiée par le principe de neutralité financière qui prévaut en matière de décentralisation. A ce titre, RFF devra donc verser une soulte dont le montant a été arrêté à 116,2 M€, soit la différence entre ses charges et ses produits sur ces voies calculée sur 30 ans, et qui soulève plusieurs questions de principe.

Elle s'analyse en effet comme la compensation par RFF, en un versement unique, des pertes nettes théoriques des ports sur les voies de quai pour les 30 prochaines années – pertes qui auraient été les siennes en l'absence de réforme. Si elle ne lui crée certes pas de charge nouvelle, elle prolonge de 30 ans une charge devenue indue et le prive de la possibilité de dégager une ressource pour son désendettement. En outre, la soulte permet aux ports autonomes, grâce au décalage entre l'entrée massive et la sortie progressive de ressources, de conforter leur trésorerie au détriment de RFF. Enfin, une interrogation demeure sur le choix de l'Etat de faire porter exclusivement sur RFF la charge d'une réforme dont il est lui-même le promoteur.

22) Cf. Rapport public thématique de la Cour des Comptes sur les ports français face aux mutations du transport maritime (juillet 2006).

b) L'Etat a privé un temps RFF du produit de la cession des biens devenus inutiles à ses missions ferroviaires. En effet, l'article 63 de la loi de finances initiale pour 2006 a créé une société foncière, la SOVAFIM, à laquelle l'Etat a souhaité que RFF cède une partie de ses biens à leur valeur nette comptable – à charge pour elle de les céder à son tour dans les meilleures conditions. Ce faisant, l'Etat a poursuivi un double objectif : sur le plan administratif, industrialiser et accélérer un processus de vente d'immeubles aux résultats modestes jusqu'alors ; sur le plan budgétaire, créer une recette exceptionnelle du budget général, une très faible part du produit des cessions étant rétrocédée à RFF (9 M€ sur 362 M€ en 2006).

Le bilan de cette opération est pour le moins nuancé. La SOVAFIM a certes cédé pour 362 M€ de terrains en 2006, ce qui traduit une très nette progression par rapport à la période antérieure, mais ce chiffre n'a pu être atteint qu'en cédant des biens de prestige parisiens (l'hôtel Concorde Saint Lazare, les entrepôts Mac Donald). La forte réticence du conseil d'administration de RFF a conduit l'Etat à ajuster le dispositif dès 2007 : RFF est alors assuré du reversement prioritaire des plus-values à concurrence de 104 M€, mais la faiblesse de ce plafond a dissuadé l'établissement de transférer de nouveaux biens à la SOVAFIM. L'article 51 de la loi de finances pour 2008 a tiré les conséquences de ces dysfonctionnements et modifié une nouvelle fois le dispositif, en étendant le périmètre d'intervention de la SOVAFIM à tous les établissements publics et à l'Etat, et en supprimant toutes les dispositions propres à RFF, de sorte que ce dernier conserve désormais le produit de cessions de ses biens, et qu'il est libre de recourir ou non à la SOVAFIM.

Cette succession d'ajustements, pour finalement revenir au point de départ, aura eu pour principaux effets de priver pour un temps RFF d'une partie de ses ressources propres, d'accentuer la complexité institutionnelle du patrimoine ferroviaire, de créer une nouvelle source de conflits et d'arbitrages et de déstabiliser RFF en tant qu'acteur foncier, au moment même où l'achèvement du partage créait les conditions d'un plein exercice de son rôle de propriétaire.

2 - Les conditions d'extinction de la dette non amortissable

Selon RFF, la dette hors article 4 diminue régulièrement (21 Md€ fin 2004, 20,3 Md€ fin 2006) sans pleinement compenser la hausse de la dette article 4 (5,7 Md€ fin 2004, 6,8 Md€ fin 2006). Le caractère vertueux de cette évolution serait renforcé par le fait que les deux composantes de la dette hors article 4 diminueraient. L'établissement serait donc sur une trajectoire de diminution lente de sa mauvaise dette, masquée par la dynamique des investissements productifs.

Les évolutions de la dette hors article 4 dans le temps sont toutefois difficiles à interpréter car RFF a été amené à réévaluer *a posteriori* la ventilation initiale entre ses deux composantes amortissable et non amortissable, pour tenir compte du fait que sa capacité à dégager des ressources internes se révèle durablement inférieure à ce qui était anticipé lors du cadrage de 2004. Le montant de la dette amortissable à horizon 2028-2030 a ainsi été réduit de 21,8 % en deux ans, sous l'effet des décisions de l'Etat et de résultats d'exploitation décevants.

L'augmentation de la dette non amortissable qui en résulte aurait dû conduire l'Etat à augmenter sa contribution budgétaire pour respecter le cadrage de 2004. Or cette contribution non seulement n'a pas augmenté, mais elle a même été ramenée de 800 M€ à 730 M€ par la loi de finances pour 2006, sans être indexée sur l'inflation.

Dans ces conditions, selon RFF, la dette non amortissable qui de facto est remboursée par l'Etat, ne pourrait plus être amortie avant 2033-2034 dans une hypothèse haute et ne serait que stabilisée dans une hypothèse basse. Le programme 173 du budget de l'Etat évoque quant à lui un horizon 2046. Ce glissement priverait l'Etat pour au moins cinq exercices supplémentaires, et vraisemblablement pour plus longtemps encore, d'une marge de manœuvre budgétaire très significative. La subvention de désendettement, d'une contribution transitoire à l'assainissement des comptes, se transformerait alors en ressource pérenne et aggraverait la dépendance de RFF à l'égard des concours publics.

La principale faiblesse du cadrage financier de 2004 tient à ce que la responsabilisation de RFF est partielle et que celle de l'Etat est insuffisante.

RFF a bien respecté l'exigence qui lui était posée d'une affectation exclusive de la capacité d'autofinancement au désendettement, mais ce principe n'est pas incitatif : RFF n'a aucun intérêt à se fixer comme objectif l'augmentation de sa capacité d'autofinancement, puisque la hausse est entièrement absorbée par le remboursement de la dette ; en outre, si la capacité d'autofinancement est inférieure à la trajectoire définie en 2004, la part d'amortissement qui aurait dû lui incomber alimente automatiquement le stock de dette amorti par l'Etat. Il est vrai, cependant, que RFF a peu de prise sur une capacité d'autofinancement qui dépend largement des décisions de son actionnaire (péages...).

L'Etat, de son côté, a pris des décisions qui ne sont pas cohérentes avec l'objectif d'un désendettement hors article 4 à l'horizon 2028²³. Ce constat est nuancé par le fait qu'il est appelé à en porter indirectement les conséquences financières via la réévaluation *a posteriori* de la dette non amortissable de 2004 évoquée précédemment. Toutefois, cette réévaluation et la charge qui devrait en résulter pour l'Etat sont peu lisibles et indolores. En effet, les parlementaires n'en ont qu'une connaissance indirecte : le projet annuel de performance du programme 173 ne comporte aucune évaluation des effets de la subvention de désendettement, aucun indicateur de performance sur l'évolution de l'encours de la dette non amortissable et, s'il mentionne en 2007 dans la partie « justification au premier euro » un horizon 2046 pour son amortissement, l'écart avec le cadrage de 2004 (soit 15 à 20 ans) n'est pas justifié. En outre, l'augmentation de la dette non amortissable ne fait que prolonger dans le temps la subvention de désendettement, sans ce que cela se traduise par un effort budgétaire immédiat. L'Etat reporte ainsi la charge du remboursement à un horizon incertain et ampute les marges de manœuvre des futurs gouvernements.

C - Une reprise partielle de la dette de RFF par l'Etat souhaitable

La Cour a déjà eu l'occasion de relever le caractère artificiel du portage par RFF d'une dette qu'il ne peut pas amortir, qui ne peut l'être que par l'Etat et dont la nature est donc quasi-régalienn²⁴. Le contrôle des comptes et de la gestion de RFF en a mis en lumière plusieurs inconvénients :

- le traitement de la dette non amortissable de RFF dans les comptes de l'Etat est marqué par une certaine confusion : bien que le cadrage de 2004 ait été fondé sur une logique de contribution pluriannuelle, l'Etat soutient qu'il n'est pas juridiquement engagé vis-à-vis de RFF ; pour autant, la dette non amortissable apparaît indirectement dans ses comptes, à travers la situation nette négative de RFF reprise au compte des immobilisations financières qui résulte de dépréciations d'actifs massives fondées sur des hypothèses très proches de celle du calcul de la dette non amortissable ;
- le portage induit un surcoût pour le budget général : l'Etat supporte indirectement un surcroît de charges financières induit par l'écart

23) Cf. supra pages 118-120.

24) Cf. son rapport de juin 2007 sur la situation et les perspectives des finances publiques.

de taux entre la dette de RFF et la sienne (30 M€ par an pour l'ensemble de la dette ferroviaire, selon la mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale). Par ailleurs, le remboursement du capital de la dette serait traité en opération de trésorerie et non en opération budgétaire si elle était portée par l'Etat ce qui, sans constituer une économie nette, contribuerait au respect de la norme de dépense budgétaire.

- il influence la tarification de l'infrastructure et rétroagit sur la SNCF : en 1999, l'augmentation de plus de 50 % du montant des péages a été décidée pour maintenir RFF et la totalité de sa dette (et non de sa seule part non amortissable) hors du champ des administrations publiques, plutôt qu'à partir d'une analyse économique de la tarification des infrastructures ;
- il est désincitatif pour l'entreprise : les efforts de productivité sur l'électricité, la fiscalité, le personnel ou le patrimoine n'apparaissent guère dans un compte de résultat dominé par des charges financières considérables, ce qui n'encourage pas RFF à optimiser sa gestion ;
- il n'est pas responsabilisant pour l'Etat : l'énormité de l'encours facilite la prise de décisions discutables (sur les investissements article 4, les cessions de biens etc.) dont l'impact financier se dilue dans des comptes structurellement dégradés. Le manque de visibilité sur les conditions de financement du plan de rénovation du réseau laisse supposer que la tentation existe de l'imputer *in fine* sur la dette de RFF ;
- il peut empêcher une évolution institutionnelle du système ferroviaire : la réunification éventuelle du gestionnaire d'infrastructure et du gestionnaire d'infrastructure délégué au sein d'une filiale de la SNCF ne pourrait pas se faire si la dette de RFF était transférée à cette filiale.

En outre, si le traitement de RFF et de sa dette non amortissable en comptabilité nationale pouvait être regardé jusqu'à présent comme adéquat, la décision d'Eurostat de septembre 2007 sur le SAAD laisse planer de nouvelles incertitudes sur ce point. En effet, Eurostat considère que l'Etat a contracté une dette à l'égard du SAAD dès lors que son engagement annuel, manifesté en loi de finances par l'octroi d'une subvention de désendettement, s'est trouvé reconduit trois années de suite. Il est vrai que la dette non amortissable de RFF se distingue de la dette du SAAD sur des points essentiels, tels que l'absence de cantonnement, mais le risque d'une requalification existe, au terme d'un raisonnement proche de celui qui a prévalu pour le SAAD.

Pour toutes ces raisons, un désendettement partiel de RFF paraît souhaitable pour le soulager du poids d'une dette qu'en toute hypothèse, il ne sera pas en mesure d'amortir, et que la lettre de cadrage ministérielle de 2004 évaluait à 11,8 Md€. RFF sortirait ainsi d'une situation dans laquelle le portage de la dette pour le compte de l'Etat non seulement n'est pas financièrement neutre, mais induit en outre des coûts et des dysfonctionnements qui retardent l'émergence d'un modèle économique viable pour le système ferroviaire.

Deux arguments sont opposés à une reprise de dette par l'Etat, notamment par la direction du budget, mais ils sont discutables :

- l'impact d'une reprise de la dette hors article 4 non amortissable serait d'environ 0,7 point de PIB sur le déficit public, l'année de cette reprise, et sur la dette publique. Cet argument d'opportunité ne paraît pas décisif car, à supposer que cela conduise le déficit à dépasser le seuil de 3,0 %, l'article 104 du traité de l'Union européenne permet de ne pas engager la procédure de déficit excessif si ce dépassement est exceptionnel et temporaire et si le déficit constaté reste proche de 3 %. Au demeurant, la stratégie de maîtrise des finances publiques serait plus authentiquement servie par un désendettement partiel de RFF qui améliorerait la transparence de la situation financière de l'Etat et lui permettrait de supprimer les subventions de désendettement, que par le portage par RFF.
- le désendettement risquerait de dispenser le système ferroviaire de chercher en son sein, par la productivité, les ressources nécessaires à l'amortissement de la dette. Cet argument ne serait pleinement recevable que s'il était proposé de totalement désendetter RFF, ce qui n'est pas le cas : les 14 Md€ de dettes amortissables conservés par l'établissement constitueraient un puissant levier de performance. La crainte manifestée par l'Etat de voir la dette ferroviaire repartir à la hausse une fois le secteur financièrement assaini, dans un scénario à l'allemande, ne s'explique que si l'Etat doute lui-même de l'efficacité des instruments de régulation existants, au premier rang desquels l'article 4. Un désendettement partiel, en faisant d'une application rigoureuse de l'article 4 une impérieuse nécessité, pourrait recéler davantage d'effets vertueux que le portage d'une dette perpétuelle et massive.

Pour sa part, RFF a indiqué à la Cour que sa notation et sa visibilité sur les marchés financiers lui permettent de porter financièrement cette dette « *déconsolidée de la dette publique* », et que la proximité qu'elle implique avec l'Etat contribuerait même à

l'appréciation très positive que les marchés financiers lui réservent. Pour RFF, le portage de cette dette ne soulève pas de difficulté pratique si l'Etat en garantit la neutralité financière, en particulier s'il inscrit l'évolution de la subvention de désendettement dans une logique pluriannuelle. Il appelle de ses vœux une précision de l'Etat sur « *les conditions et l'échéancier de son amortissement* » en faisant explicitement référence au précédent du SAAD, dans le contrat pluriannuel qui doit l'unir à l'Etat et dont la négociation est en cours, depuis longtemps, afin de « *définir une trajectoire stable de maîtrise de la dette* ».

Or l'Etat, dans le dernier projet de contrat, ne semble pas vouloir satisfaire pleinement les attentes de RFF à l'égard de la gestion de la dette non amortissable. En effet, la direction du budget a précisé à la Cour que la gestion différenciée des dettes de RFF devrait s'appliquer à la dette article 4 d'une part et à la dette hors article 4 d'autre part, sans désormais différencier au sein de cette dernière les parts amortissable et non amortissable, dont la distinction lui paraît aujourd'hui devenue « *quelque peu artificielle* », car « *elle dépend des hypothèses retenues pour l'évolution des concours publics et des recettes de péage* ».

Cette nouvelle position pourrait s'expliquer, pour partie au moins, par une volonté discutable de contenir les risques de requalification de la dette non amortissable en dette publique, en évitant d'y faire explicitement référence dans des documents publics. En outre, elle invalide l'indicateur de référence des relations financières entre l'Etat et RFF depuis quatre ans, et un des fondements de la stratégie arrêtée par les ministres de tutelle en 2004. Enfin, elle pourrait avoir pour effet de réduire encore la visibilité qu'ont les parlementaires sur la dette ferroviaire, et de les contraindre à décider de l'octroi des contributions au désendettement dans une plus grande opacité encore qu'aujourd'hui.

III - Des investissements trop peu rentables pour RFF

L'article 4 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et au statut de RFF précise que « RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public national ou local, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ».

Le respect de cet article est crucial pour maîtriser l'endettement de RFF et distinguer les responsabilités en matière d'investissement. RFF ne peut accepter de financer des investissements que dans la mesure où les emprunts nécessaires, les « dettes article 4 », pourront être remboursés, intérêts compris. Il en résulte presque toujours que la participation de RFF est inférieure au montant de l'investissement. Si la rentabilité socio-économique de celui-ci est suffisante, il est alors de la responsabilité de l'Etat et des collectivités locales intéressées d'apporter le complément financier nécessaire. Une convention de financement précise alors les engagements financiers des uns et des autres.

A - Les méthodes d'évaluation financière

La formulation très simple de l'article 4 masque d'importantes difficultés méthodologiques pour apprécier si un plan de financement permet d'éviter « toute conséquence négative sur les comptes de RFF ».

Certaines sont communes aux évaluations financières et socio-économiques, par exemple l'estimation des coûts et des gains de trafic par rapport à une situation de référence où le projet n'est pas réalisé. L'évaluation financière présente toutefois des spécificités même sur ces points ; il convient ainsi de déterminer qui supportera les éventuels surcoûts, RFF ou les autres financeurs, et de prévoir des circulations de trains et des réservations de sillons sur lesquelles sont assis les péages plutôt que des trafics en nombre de passagers ou de tonnes de fret.

L'évaluation financière pose en outre des difficultés propres comme le choix du taux de rentabilité interne (TRI) financier minimal (qui doit être distingué du taux d'actualisation retenu pour les bilans socio-économiques), le niveau de risque compatible avec ce taux de rentabilité financière minimal, le barème de péages à prendre en compte ou encore l'articulation dans le temps entre les décisions financières de RFF et la signature des conventions de financement.

Les tutelles de RFF, notamment le ministère des finances, lui ont demandé dès 2002 un document précisant la méthodologie à suivre. Il est aussi apparu nécessaire de distinguer un document précis interne à RFF et un autre un peu moins détaillé permettant d'expliquer aux collectivités territoriales les modalités de calcul de la participation de RFF aux projets.

A la fin de 2003 et au début de 2004, le comité financier du conseil d'administration a plusieurs fois débattu des problèmes méthodologiques d'application de l'article 4 mais, du fait de désaccords persistants entre RFF et ses tutelles, ses travaux ont seulement débouché sur la présentation pour information d'un document très succinct au conseil

d'administration en juillet 2004. C'est seulement en juin 2006 que la direction financière a produit un « référentiel sur l'application de l'article 4 » relativement détaillé mais avec des parties importantes encore inachevées. Il a été examiné par le comité stratégique du conseil d'administration au cours du deuxième semestre 2006 mais n'a été présenté au conseil qu'en juin 2007.

Malgré l'absence de référentiel approuvé, la direction financière de RFF a sensiblement amélioré ses méthodes d'évaluation financière des investissements au cours de ces dernières années. Le dossier d'évaluation du projet de LGV Rhin Rhône Est présenté au conseil d'administration en mars 2005 était ainsi de très bonne qualité. Ces évaluations présentent toutefois des faiblesses récurrentes.

a) Le TRI financier minimal pour que la contribution de RFF à un investissement respecte l'article 4 n'a jamais été clairement défini et justifié. L'usage, non formalisé, est depuis quelques années de prendre un taux nominal de 8 % décomposable en un coût des emprunts de 5 % et une prime de risque de 3 %, de nature très forfaitaire.

Le coût des emprunts pris comme référence a toutefois pu varier sans réelles justifications et la prime de risque de 3 % est apparue comme inadaptée à certains investissements. Sur ce point, des progrès ont été faits en prenant en compte les risques spécifiques à des projets particuliers. RFF est alors amené à calculer la contribution qui lui rapporterait un rendement de 5 % s'il ne courait aucun risque, puis à valoriser les risques spécifiques du projet et à déduire cette valeur de la contribution sans risque.

RFF supporte notamment le risque de dépassement du coût de construction mais aussi le risque de circulations de trains inférieures aux prévisions. Les conventions de financement prévoient certes souvent que les autres financeurs, ou la SNCF pour les circulations, assument certains de ces risques mais leur participation est souvent plafonnée.

b) Les prévisions de recettes reposent sur des hypothèses de tarification d'évolution des péages à très long terme qui sont nécessairement très conventionnelles étant donné l'absence de consensus entre l'Etat, la SNCF et RFF sur ce sujet jusqu'à présent. Les hypothèses retenues par RFF n'ont pas toujours été totalement cohérentes.

Jusqu'à présent, les péages ont été sensiblement revalorisés mais il n'est pas certain que ce mouvement continue même si RFF pense qu'il est justifié. En outre, si RFF supporte le risque d'augmentations inférieures aux prévisions, il ne profite pas toujours d'augmentations supérieures car certaines conventions de financement prévoient une réduction de la participation des collectivités territoriales si les gains de RFF sont plus

forts que prévu. Sans que cela ait toujours été prévu par les conventions, RFF a aussi revu certains plans de financement à la demande de conseils régionaux à la suite de modification du barème des péages.

Le commissaire du gouvernement, directeur des transports terrestres, a déclaré en 2004 qu'il ne lui semblait pas acceptable que RFF revoie les conventions de financement pour certains projets et pas pour les autres en cas de réforme des péages. La direction de RFF a alors défendu une « position pragmatique » sur ce sujet, reprise dans le projet de référentiel de 2006, mais il est difficilement admissible que la décision de réviser la participation de RFF ne soit pas plus précisément encadrée.

B - Les décisions d'investissement

1 - La LGV Est européenne première phase

La participation de RFF à la construction de la LGV Est (683 M€) a été décidée par l'Etat en 2002 sur la base d'un TRI de 7,2 %, pour 8 % requis à cette époque, alors même que le montant de l'investissement avait été arbitrairement réduit de 130 M€ par l'Etat, que la convention de financement faisait supporter les surcoûts à RFF et que la contribution de l'Union européenne était notoirement surestimée de 140 M€.

Sans même compter les opérations connexes, le coût final de construction pourrait être supérieur de 420 M€ aux estimations de 2002. Le directeur des transports terrestres du ministère de l'équipement a accepté en 2004 que l'Etat prenne à sa charge le surcoût pour 285 M€, correspondant à sa part de responsabilité, et le défaut de subvention de l'Union européenne, réestimé à 118 M€. Il a fallu cependant attendre novembre 2007 pour qu'un avenant à la convention initiale formalise cet engagement. Compte tenu du montant restant à la charge de RFF et de recettes de péages inférieures aux prévisions, le TRI sera néanmoins probablement inférieur aux 7,2 % espérés initialement.

On peut noter que la SNCF n'a pas été mieux traitée. La décision d'approbation ministérielle de 2002 retient en effet pour elle un TRI financier de 6,8 %, inférieur aux 8 % habituellement nécessaires pour justifier les investissements de l'entreprise alors que le projet approuvé comprend seulement la construction des trois gares nouvelles (18 M€) en omettant ainsi le nécessaire aménagement des gares existantes (75 M€). En mars 2007, la SNCF a révisé ce TRI qui serait seulement de 4,9 %.

2 - La LGV Rhin Rhône branche Est

La participation de RFF à la construction de la LGV Rhin Rhône branche Est (LGV RRE) a d'abord été fixée le 10 mars 2005 par le conseil d'administration à 302 M€ (pour un coût de construction de 2 428 M€ en euros courants) sur la base d'hypothèses précises relatives aux risques supportés par RFF. Le président de RFF a alors reçu mandat du conseil pour négocier la convention de financement et accepter une participation supérieure seulement si des garanties supplémentaires étaient obtenues, permettant de réduire ces risques.

Le ministre de l'équipement a de son côté mandaté un ingénieur général des ponts et chaussées pour négocier un plan de financement avec les collectivités territoriales. Le représentant de l'Etat au comité de pilotage qui s'est tenu le 3 octobre 2005 a signalé qu'il manquait environ 300 M€ pour le boucler. La participation de RFF a alors été finalement arbitrée par le cabinet du Premier ministre à 642 M€ lors d'une réunion interministérielle tenue le 26 janvier 2006.

Le conseil d'administration de RFF s'est réuni le 27 janvier 2006. Notant que le taux de rentabilité interne pour RFF ressortait entre 2,5 et 2,8 % alors même que tous les risques n'étaient pas assurés par des tiers, le président du comité stratégique a déclaré « *à titre personnel, que cette solution n'est pas compatible avec les principes fondant la réforme ferroviaire de 1997 et notamment avec les dispositions de l'article 4. Une telle pratique, qui conduit à faire porter par RFF un endettement qu'il ne pourra pas amortir par ses propres recettes, revient à affecter artificiellement au système ferroviaire une dette qui devrait être inscrite au budget de l'Etat. C'est pourquoi, il annonce qu'il votera contre le projet de délibération* ». Le chef de la mission de contrôle des transports a noté qu'une partie significative des risques n'est pas convenablement couverte. Le conseil a néanmoins approuvé une participation de RFF de 642 M€, cinq administrateurs s'abstenant, un votant contre et le président du conseil régional d'Alsace ne prenant pas part au vote tout en exprimant son point de vue.

La Cour a examiné les justifications apportées par l'Etat et RFF pour expliquer le passage de la contribution de RFF de 302 à 642 M€ et elles ne lui ont pas du tout paru convaincantes.

Aucune garantie nouvelle n'a été obtenue par rapport à celles déjà retenues pour fixer la participation de RFF à 302 M€, notamment sur le risque lié au coût de construction. Or celui-ci a été arbitrairement réduit par le cabinet du Premier ministre de 2 428 à 2 312 M€ courants. Le TRI minimal sans risque pour RFF a été ramené de 5,0 % à 4,0 % au motif

que les taux d'intérêts avaient baissé d'autant et alors que RFF a réellement financé cet investissement à 4,4 %.

Le 3 mars 2006, le directeur de l'APE pouvait écrire à son ministre que *« il est raisonnable de penser qu'environ 350 des 642 M€ représentent un risque très élevé de devenir de la dette non amortissable... d'un point de vue juridique, cette participation de RFF représente une interprétation extensive des règles qui président à la détermination de sa participation aux nouveaux projets d'infrastructure...on peut regretter que cette décision ne tienne que marginalement compte des travaux entrepris depuis 18 mois par les services...C'est finalement une décision d'arbitrage qui a fixé le chiffre définitif, faisant de la participation de RFF une simple variable d'ajustement du plan de financement du projet »*.

Un protocole d'intention sur le financement du projet a été signé par l'Etat, l'AFITF, RFF, la SNCF et les ordonnateurs des collectivités territoriales le 28 février 2006 et la décision d'approbation ministérielle a été prise le 28 mars sur la base de ce seul protocole alors même que celui-ci n'engageait pas les assemblées délibérantes des collectivités locales concernées. D'ailleurs, l'une d'elles n'a pas approuvé la convention de financement. Celle-ci a été signée par les autres parties le 3 juillet 2006 et approuvée le 6 juillet par le conseil d'administration de RFF.

Malgré l'absence de convention de financement, la direction de RFF a présenté le 6 avril 2006 au conseil d'administration trois marchés de génie civil pour un montant total de 300 M€. La représentante de la direction du budget a relevé que *« l'absence de garantie formalisée pourrait placer RFF dans une situation tout à fait préjudiciable »*. Le conseil a néanmoins autorisé le président à signer les marchés *« sous réserve de l'obtention d'une garantie formelle de l'Etat »*.

Le directeur des transports ferroviaires et collectifs a bien écrit le 30 mai 2006 au président de RFF, mais cette lettre peut difficilement être considérée comme une garantie formelle de l'Etat que ce directeur n'a de toute façon pas compétence pour accorder. Le président de RFF a néanmoins signé ces marchés le 31 mai 2006 et les ordres de service ont été notifiés le 2 juin, ce qui a permis au ministre chargé des transports de *« donner le premier coup de pioche »* du chantier le 3 juillet 2006.

3 - Les autres projets d'investissement

Les dossiers examinés par la Cour montrent que le respect de l'article 4 n'a pas toujours été plus grand pour les autres investissements malgré les avertissements répétés de certains administrateurs et de la mission de contrôle économique et financier des transports.

Dans le cas de la ligne nouvelle du Haut Bugey, la participation de RFF a ainsi été relevée de 70 à 86 M€ le 14 septembre 2006, après une première délibération du conseil d'administration le 15 septembre 2005, pour combler un défaut de financement des collectivités locales de 45 M€, l'apport de l'AFITF étant lui-même majoré de 29 M€.

Bien souvent, des projets non rentables pour RFF ont été acceptés parce qu'ils étaient inscrits dans les contrats de plan Etat-régions 2000-2006 et que l'Etat souhaitait tenir les engagements pris vis-à-vis des collectivités locales sans pour autant en assumer le financement.

La participation de RFF aux nouveaux projets inscrits dans les contrats 2007-2013 a été fixée forfaitairement, région par région, en prenant 15 % du montant des investissements retenus, soit le pourcentage moyen constaté statistiquement ces dernières années.

C - Le suivi de la rentabilité des investissements

Les ministres de tutelle ont souvent insisté sur la nécessité d'une vérification a posteriori de la rentabilité financière des investissements relevant de l'article 4 pour RFF. Dans ce but et sur instruction de leurs ministres, les directeurs des transports terrestres, du budget et de l'APE ont demandé au président de RFF par lettre du 25 novembre 2004 d'organiser un suivi spécifique des grands projets, notamment à travers la création de filiales. On peut en effet imaginer une filiale « Rhin Rhône Est », par exemple, qui emprunterait le montant de la contribution de RFF, paierait les coûts d'exploitation et de maintenance et percevrait les péages. Le suivi annuel de son compte de résultat et de son bilan permettrait de vérifier que la « dette article 4 » correspondant à cette LGV est amortie conformément aux prévisions. Cette solution, comme d'ailleurs un simple suivi comptable dans les comptes de RFF, se heurte cependant à des difficultés inhérentes aux évaluations financières des investissements relevant de l'article 4.

D'abord, il ne s'agit pas de prendre en compte les cash-flows de la ligne nouvelle mais la différence entre ceux-ci et ceux que RFF aurait obtenus en son absence. Il faut donc corriger les produits et charges de la ligne nouvelle par les produits et charges en situation de référence qui ne peuvent pas être tirés d'un système d'information comptable mais résultent d'une analyse économique. Surtout, les recettes espérées d'un projet de ligne nouvelle proviennent non seulement de la circulation des trains sur cette ligne mais aussi de leur circulation sur le reste du réseau.

Dans le cas de la LGV Rhin Rhône, l'excédent brut d'exploitation prévu est négatif sur la seule ligne nouvelle, les péages étant inférieurs aux charges d'exploitation et de maintenance, et les cash-flows proviennent intégralement du reste du réseau. La filiale « Rhin Rhône Est » ne pourrait donc dégager le moindre bénéfice d'exploitation, avant toute dotation aux amortissements, que si les surplus de recettes sur les autres lignes lui étaient rétrocédés, ce qui suppose des calculs extra-comptables très complexes. Pour les mêmes raisons, la concession des nouvelles LGV à des sociétés privées semble difficile (les contrats de partenariat ne posent en revanche pas ce problème).

Il est en revanche possible d'évaluer la rentabilité financière, et socio-économique, des investissements quelques années après la mise en service et de procéder ensuite régulièrement à des actualisations rapides. Il faut pour cela que les évaluations initiales soient suffisamment bien documentées et il suffit alors de rentrer les nouvelles données disponibles (trafic observé...) dans le modèle d'évaluation pour en tirer un nouveau bénéfice actualisé et vérifier qu'il reste positif sans revenir à chaque fois sur toutes les hypothèses.

————— *CONCLUSION ET RECOMMANDATIONS* —————

La directive 91/440 permettait aux Etats de désendetter les entreprises ferroviaires pour créer les conditions d'un développement sain du secteur. En France, contrairement à d'autres pays européens, l'Etat n'a pas voulu aller au bout de cette logique, car une reprise de dette massive aurait pu compromettre le passage à l'euro. La création de RFF a permis de contourner cette difficulté.

Cette réforme a permis à la SNCF de renouer avec des résultats positifs et, à la faveur d'une politique de cession d'actifs et de dotations de l'Etat au capital du fret, de ramener sa dette propre à 5,5 Md€ fin 2006. C'est un résultat positif mais qui appelle des nuances. La SNCF subit notamment les surcoûts induits par une dette contractée à l'égard de ses personnels, dans le cadre d'un plan d'épargne d'entreprise très avantageux.

La réforme de 1997 maintenait à l'identique le SAAD dans lequel une partie de la dette historique de la SNCF avait été cantonnée dès 1991 sans apparaître à son bilan. Constatant que ce service n'avait pas de personnalité juridique, la Cour avait de longue date émis des réserves sur

les comptes de la SNCF. Elle avait aussi observé que l'Etat assurait presque exclusivement le service de cette dette sans qu'elle soit comptabilisée dans la dette publique, ce qui était assez artificiel. Ses recommandations en la matière ont été satisfaites par la loi de finances rectificative pour 2007 dans laquelle l'Etat, tirant les conclusions de la décision prise par Eurostat de la requalifier en dette publique, reprend finalement la dette du SAAD.

Le bilan financier de la réforme de 1997 est surtout très nuancé pour RFF. La hausse continue de sa dette, qui atteignait 27,9 Md€ fin 2007, a compensé la baisse de la dette de la SNCF, de sorte que la dette ferroviaire totale est passée de 36 à 41 Md€ en 10 ans. Une partie de cette hausse s'explique par les investissements de développement du réseau. Elle ne serait pas préoccupante si, conformément à l'article 4 de ses statuts, RFF n'acceptait de contribuer au financement des investissements que dans des conditions lui permettant de rembourser ses emprunts.

Les difficultés techniques sont importantes mais les évaluations financières de RFF ont longtemps souffert de l'instabilité des méthodes employées et de l'absence de validation par le conseil d'administration. Des progrès significatifs ont tout de même été réalisés et, au moins pour les grands projets, elles sont désormais de bonne qualité.

Ces évaluations sont toutefois beaucoup trop souvent ignorées par l'Etat qui impose à RFF une participation financière incompatible avec le respect de l'article 4. Sa contribution au financement de la LGV Rhin Rhône Est a ainsi été arbitrairement multipliée par plus de deux pour boucler le plan de financement. La rentabilité financière de l'opération pour RFF est ainsi inférieure au coût de ses emprunts alors même qu'il supporte des risques importants. Si ces décisions ont été prises par l'Etat, la Cour observe néanmoins que le conseil d'administration de RFF les a validées et n'a pas pris ses responsabilités.

Le pilotage de la dette hors article 4 confirme cette tendance au laxisme dans le pilotage financier de RFF par l'Etat. En 2004, faute d'avoir pu assurer jusqu'alors le versement régulier des dotations en capital nécessaires pour stabiliser sa dette, l'Etat a défini un cadrage financier strict reposant sur le versement d'une subvention de désendettement supposée permettre l'extinction de la dette couverte par l'Etat en 2028. Ce cadrage n'a pas été tenu car RFF, pénalisé notamment par des décisions de l'Etat contraires aux principes qu'il avait lui-même arrêtés, n'a pas pu dégager suffisamment de ressources propres pour respecter la trajectoire financière prévue, et parce que les contraintes budgétaires ont fait revoir à la baisse le montant de la subvention de

désendettement. La dette hors article 4 non amortissable, à la charge de l'Etat, ne pourra pas être amortie avant 2046.

Le portage par RFF de cette dette dite « non amortissable » (12 à 13 Md€) présente l'unique « avantage » de contenir artificiellement le niveau de la dette publique au sens du traité de Maastricht. La Cour considère qu'il est plus que contrebalancé par les inconvénients de cette défaisance (surcoûts pour l'Etat, effets désincitatifs pour la gestion de l'établissement, image faussée de la réalité du passif de l'Etat etc.). L'Etat devrait donc la reprendre formellement.

Recommandations

La Cour formule les recommandations suivantes.

1) Pour l'Etat

Reprendre formellement la dette non amortissable de RFF, soit 12 à 13 Md€ sur 28, tout en maintenant l'obligation pour RFF de consacrer prioritairement sa capacité d'autofinancement au remboursement du solde.

A minima, maintenir le principe et renforcer l'exigence d'une gestion et d'un suivi différenciés des trois dettes de RFF, notamment pour améliorer l'information des parlementaires.

2) Pour l'Etat et RFF

Pleinement mettre en œuvre les exigences de rentabilité des investissements dits de l'article 4, afin de garantir la soutenabilité de la dette correspondante, en ne lançant plus de projets dont la rentabilité est insuffisante pour RFF.

3) Pour la SNCF :

En cohérence avec la stratégie générale de la SNCF et dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du trafic de voyageurs en 2010, définir avec précision la stratégie financière à long terme et ses objectifs d'endettement.

Faire aboutir le projet de normalisation des conditions de rémunération du plan d'épargne d'entreprise La CLEF, pour mettre un terme aux surcoûts qu'il génère.

Conclusion générale

En application de la directive européenne imposant la séparation au moins comptable entre gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire et entreprises ferroviaires, l'Etat a créé un établissement public distinct de la SNCF, RFF, auquel a été transféré à la fois l'infrastructure ferroviaire et les dettes de la SNCF. Ce choix a été dicté moins par le respect des obligations européennes que par le choix de cantonner les dettes ferroviaires sans avoir à les répercuter dans la dette des administrations publiques au sens de Maastricht.

Pour maintenir l'unité sociale de la SNCF, l'Etat ne lui a cependant pas transféré les moyens en personnel nécessaires pour exploiter et maintenir ce réseau et a obligé RFF à déléguer l'essentiel de ses fonctions à la SNCF.

Le constat

La réforme de 1997 qui a créé RFF apparaît ainsi comme une solution de compromis dans un contexte difficile.

Alors que l'Etat fédéral allemand avait repris la plus grande partie des dettes de la Deutsche Bahn, ce qui a contribué à faire de celle-ci l'entreprise la plus puissante du secteur ferroviaire en Europe, l'Etat a voulu, en France, désendetter la SNCF sans reprendre lui-même ses dettes et sans augmenter la dette publique au sens du traité de Maastricht. Pour atteindre cet objectif, il a transféré la propriété du réseau ferroviaire à RFF, avec les dettes afférentes.

La création de RFF a eu indéniablement des effets positifs. Elle a notamment permis d'améliorer les capacités d'évaluation des projets ferroviaires et la maîtrise d'ouvrage des investissements sur les lignes nouvelles, notamment grâce à la mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre qui a mis en évidence les défauts de la SNCF.

Dix ans de pratique montrent cependant que la séparation, unique en Europe, entre RFF, le gestionnaire de l'infrastructure, et la SNCF à la fois entreprise ferroviaire utilisatrice et gestionnaire délégué de l'infrastructure est à l'origine de sérieux dysfonctionnements. Les résultats de la réforme de 1997 ne sont ainsi à la hauteur ni des enjeux actuels du système ferroviaire, ni des défis posés par l'ouverture à la concurrence du transport de fret, depuis 2006, et de voyageurs, à partir de 2010.

Elle se traduit trop souvent par une grande confusion des responsabilités entre la SNCF et RFF. C'est notamment le cas pour la construction du graphique de circulation des trains et l'attribution des sillons, fonctions essentielles pour garantir la ponctualité, la sécurité et la fréquence optimale des trains, d'une part, et un fonctionnement efficace de la concurrence entre les entreprises ferroviaires, d'autre part. La responsabilité de ces fonctions appartient à RFF mais il est dans l'incapacité pratique de l'exercer pleinement et sa responsabilité est en fait inextricablement liée à celle de la SNCF.

Pour l'exploitation et l'entretien du réseau, RFF et la SNCF ont des relations de client à prestataire, mais sans pouvoir se passer l'un de l'autre. C'est aussi largement le cas, malgré l'ouverture à la concurrence, pour ce qui concerne l'utilisation du réseau et la fixation des péages.

Il en résulte des conflits récurrents entre les deux établissements. L'Etat est resté directement impliqué dans nombre de décisions mais s'est avéré incapable de jouer les rôles d'arbitre et de régulateur que cette réforme inachevée rendait nécessaires, comme l'illustre l'histoire étonnante de la répartition du patrimoine. Il a plutôt renforcé les tensions en donnant à RFF l'objectif d'équilibre de ses comptes tout en lui donnant une dette impossible à amortir. En outre, il fixe les péages sur la base de compromis dépourvus de cohérence économique, il lui impose de financer des investissements non rentables, et doit lui donner des subventions au coup par coup.

La réforme de 1997 et l'absence de vision du réseau à long terme n'ont pas permis de remédier à l'état préoccupant d'une partie du réseau ferroviaire français.

Les investissements ont toujours été déséquilibrés au détriment du renouvellement des équipements et au profit du développement de lignes nouvelles. L'Etat a trop souvent décidé des investissements dont la rentabilité pour la société, et pour RFF, est insuffisante.

Le biais optimiste des décisions d'investissement se retrouve certes dans d'autres pays, mais cette pratique est contestable au regard de l'ampleur des investissements à consacrer dans le court et moyen terme à d'autres aspects du réseau ferroviaire comme la maintenance, le renouvellement des lignes, le matériel roulant, etc.

La SNCF s'est adaptée à la faiblesse des moyens financiers consacrés à la maintenance en ajustant à la baisse ses prestations, que RFF n'a jamais été en mesure de contrôler. Certes, elle s'est réorganisée et a progressivement amélioré sa productivité, mais à un rythme surtout dicté par des considérations sociales alors que des gisements considérables de réduction des coûts et d'amélioration des services rendus auraient dû être exploités depuis longtemps.

En conséquence, près de la moitié du réseau est en mauvais état. Les ralentissements et un entretien coûteux ont jusque là permis de maintenir la sécurité des circulations mais la régularité des trains en souffre déjà et l'absence de renouvellement des installations ne sera plus longtemps supportable. Un plan important de rénovation du réseau a certes été lancé en 2006 mais son financement n'est pas complètement assuré et les premiers résultats sont décevants.

Cette dégradation de l'état du réseau concerne surtout les 13 600 km de lignes (46 % du réseau) qui ne supportent que 6 % du trafic. Une partie de ces lignes pourrait sans doute être fermée mais l'Etat a renoncé depuis longtemps à prendre de telles décisions, qui seraient pourtant parfois justifiées, même du seul point de vue de la préservation de l'environnement.

Les recommandations

Les principales recommandations de la Cour sont les suivantes :

1) Sur le plan financier : traiter la question des 12 à 13 Md€ de dettes dites « non amortissables » portées par RFF et que seul l'Etat peut rembourser. Son refus de l'admettre perturbe la gestion du système ferroviaire depuis dix ans. La crédibilité des comptes publics impose pourtant qu'il reconnaisse cette réalité, renonce aux artifices comptables et statistiques et reprenne formellement ces dettes à son compte.

2) Sur le dispositif institutionnel : clarifier la répartition des moyens et des missions entre la SNCF et RFF.

Le système actuel pourrait être réformé à la marge. RFF pourrait ainsi obtenir le transfert des agents de la SNCF qui, pour son compte, assurent la confection du graphique de circulation. Il faudrait sans doute un temps considérable pour réformer ainsi le système par petites étapes. L'organisation institutionnelle pourrait à l'inverse être profondément revue en regroupant la branche infrastructure de la SNCF et RFF. Deux formules seraient envisageables, chacune correspondant à un modèle existant en Europe :

a) La *première option* consisterait à suivre beaucoup d'autres pays et à faire de RFF un véritable gestionnaire d'infrastructure en lui donnant tous les moyens nécessaires pour exercer cette fonction. En pratique, cela impliquerait de lui transférer la quasi-totalité des 55 000 cheminots de la branche infrastructure de la SNCF.

b) La *deuxième option* consisterait à filialiser la branche infrastructure de la SNCF et à faire de la filiale de la SNCF ainsi créée le gestionnaire unique de l'infrastructure, tout en maintenant les conditions nécessaires à une séparation entre gestionnaire de l'infrastructure et entreprise ferroviaire, sous le contrôle du régulateur. Ceci supposerait que RFF soit au préalable soulagé des dettes ferroviaires non amortissables.

3) Sur la régulation du système : faire assurer par l'Etat son rôle d'arbitre entre ses deux établissements publics et mettre en place une autorité de régulation des activités ferroviaires, voire de l'ensemble des transports.

Une autorité de régulation est nécessaire dans la mesure où l'Etat peut difficilement arbitrer des conflits opposant l'entreprise ferroviaire SNCF et ses concurrents. Elle doit disposer d'autant plus de pouvoirs et de moyens que le gestionnaire de l'infrastructure est proche de l'entreprise ferroviaire SNCF. Si la gestion de l'infrastructure était confiée à une filiale de la SNCF, une partie des personnels de RFF pourrait intégrer les équipes de cette autorité, ce qui permettrait de conserver une capacité de contre-expertise extérieure à la SNCF.

4) sur les investissements : une priorité plus forte doit être donnée aux dépenses de renouvellement des équipements sur les investissements de développement.

Le financement du plan de rénovation du réseau doit être consolidé de façon à permettre de remédier à la dégradation des équipements et à améliorer la qualité du service rendu aux clients du transport ferroviaire sur les lignes qui resteront ouvertes à la circulation. Les investissements de développement doivent être justifiés par leurs bénéfices sociaux, économiques et environnementaux et ne pas contribuer à détériorer la situation financière de RFF.

5) Sur l'efficacité de la gestion de l'infrastructure : engager et mener à bien à un rythme suffisamment rapide les grands projets d'amélioration de la productivité et du service rendu qui ont montré leur pertinence à l'étranger.

Il s'agit plus particulièrement du projet d'industrialisation des opérations de maintenance sur la base, notamment, de plages horaires adéquates réservées aux travaux qui pourrait permettre de réduire sensiblement le coût de ces opérations. Il s'agit aussi du projet de commande centralisée des postes d'aiguillage qui pourrait conduire à diviser par deux le coût de leur exploitation et permettrait d'améliorer les performances du système ferroviaire (rapidité de réaction en cas d'incident...) au bénéfice de ses clients.

6) Sur la dimension du réseau : rouvrir le débat sur l'avenir des lignes les moins fréquentées.

Il convient d'accepter la discussion sur leurs coûts et avantages, tant financiers qu'écologiques, tout en examinant et en traitant les conséquences sociales et l'impact sur l'aménagement du territoire qui pourraient résulter d'éventuelles fermetures, plutôt que de laisser une part significative du réseau se dégrader progressivement.

**RÉPONSE DU MINISTRE D'ÉTAT, MINISTRE DE L'ÉCOLOGIE, DE
L'ÉNERGIE, DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE
L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE**

Le partage du patrimoine entre RFF et la SNCF

L'achèvement, à la fin 2006, du partage des actifs entre RFF et la SNCF à la suite des travaux de la mission arbitrale qui se sont déroulés sur près de deux ans a permis de clarifier la question du périmètre patrimonial affecté à chacune des deux entreprises et de donner une traduction concrète aux dispositions de la loi du 13 février 1997 et du décret du 5 mai 1997. L'intervention, en novembre 2006, de l'arrêté de partage des biens a ainsi permis de mettre fin aux difficultés persistantes entre RFF et la SNCF et de lever une source d'incertitude préjudiciable à la valorisation dynamique du domaine public ferroviaire. La connaissance exacte de son patrimoine doit permettre à RFF d'engager une politique de cession de ses actifs immobiliers encouragée par le retour à l'établissement des produits de cession correspondants. Par ailleurs, la création récente d'un conseil national de valorisation ferroviaire facilitera l'action de RFF dans ce domaine. La question de la dévolution des cours de gare, dont la Cour relève qu'elle n'a pu être tranchée par les arbitres, sera réglée par l'Etat, le cas échéant au cas par cas, après consultation des collectivités territoriales qui pourraient être intéressées dans le cadre de leur politique d'aménagement de l'espace urbain et de promotion de l'intermodalité.

S'agissant des conséquences financières et comptables du différend, l'Etat a souhaité entendre les deux entreprises avant d'arrêter sa position, ce qui devrait être fait dans les toutes prochaines semaines.

Par ailleurs, la gestion d'une partie des gares par la SNCF résulte clairement de la volonté du législateur en 1997. Une telle option est conforme aux dispositions en vigueur dès lors que la SNCF garantit aux entreprises intéressées un accès égal et non discriminatoire de la partie de ces gares constituant des « facilités essentielles ».

La convention de gestion de l'infrastructure

L'élaboration, sous l'égide de l'Etat, d'une nouvelle convention de gestion de l'infrastructure pour la période 2007-2010 signée par RFF et la SNCF constitue une étape importante dans l'évolution du pilotage du système ferroviaire. Portant pour la première fois sur une période pluriannuelle, qui coïncide avec l'application du plan de rénovation du réseau ferré adopté par le Gouvernement en mai 2006, la nouvelle convention de gestion de l'infrastructure offre aux deux entreprises une visibilité accrue qui a pour effet de faciliter la programmation des travaux et la réservation des capacités associées, favoriser la maîtrise des coûts et inciter le gestionnaire délégué aux gains de productivité sur lesquels il est appelé à s'engager. La définition plus précise des prestations attendues de la SNCF, associée à un

mécanisme de bonus/malus, ainsi que la clarification des responsabilités respectives entre les deux établissements et la définition d'indicateurs permettant un meilleur suivi d'exécution concourent à rendre cette convention, ainsi que le souligne la Cour, nettement plus satisfaisante que la précédente, même si elle reste perfectible. Il appartient au gestionnaire de l'infrastructure d'assurer le suivi des objectifs fixés dans la convention, dont un premier bilan sera dressé à mi-parcours.

Le système de répartition des capacités d'infrastructure

Un audit lancé conjointement par RFF et SNCF sur les perspectives de l'évolution du processus de répartition des capacités d'infrastructure et d'allocation des sillons a été remis en décembre 2007. Le rapport conclut notamment à la nécessité de doter le gestionnaire de l'infrastructure des moyens indispensables à l'exercice de sa mission, laquelle inclut la définition de la trame de base du service annuel et la maîtrise du processus qui va de la conception à la commercialisation des sillons ; le rapport préconise également d'anticiper, coordonner et structurer les tâches de planification des sillons et des plages travaux et de simplifier les processus de construction du graphique de circulation et les procédures de demande de sillons. Sur la base de ces conclusions, les deux entreprises ont été invitées par l'Etat à lui faire des propositions en vue de réformer le système de production et de répartition des capacités. En tout état de cause, la nouvelle organisation devra offrir toutes les garanties d'impartialité, de transparence et d'efficacité propres à concilier de façon optimale les demandes des clients de plus en plus nombreux du gestionnaire d'infrastructure, dans le respect des objectifs de la politique des transports fixés par l'Etat.

La création d'une autorité de régulation ferroviaire

Le rapport d'audit sur la répartition des capacités préconise, comme la Cour elle-même, la création d'un régulateur ferroviaire que plusieurs acteurs du secteur ont également appelée de leurs vœux. Dans le discours qu'il a prononcé à Roissy en juin 2007, le Président de la République a demandé que soit rapidement mise en place une autorité indépendante de régulation des activités ferroviaires. Un projet de loi créant une autorité administrative indépendante sera soumis au Parlement dans les prochaines semaines. Cette autorité, qui viendra se substituer à l'actuelle Mission de contrôle des activités ferroviaires, aura notamment pour mission de veiller au traitement transparent et non discriminatoire entre les entreprises ferroviaires susceptibles d'accéder au réseau en s'assurant que les conditions techniques et administratives d'accès n'entravent pas la concurrence. Dans ce cadre, elle aura notamment à connaître des questions liées à la tarification de l'infrastructure, à l'attribution des capacités ferroviaires ou encore à l'accès aux différentes prestations liées à l'infrastructure. Elle sera dotée de pouvoirs de décision assortis, le cas échéant, d'astreinte, de pouvoirs de sanction et de pouvoirs d'enquête sur

pièces et sur place. Elle assurera également une mission générale d'observation des conditions d'accès au réseau ferroviaire.

L'accès du système de réservation de capacité à de nouveaux « candidats autorisés »

Par ailleurs, dans la ligne de l'une des recommandations de la Cour, le décret n°2008-148 du 18 février 2008 ouvre désormais la possibilité à des « candidats autorisés » autres que les entreprises ferroviaires de présenter des demandes de sillons en s'adressant directement à RFF. Sont notamment concernés les opérateurs de transport combiné de marchandises, les personnes publiques organisant un service de transport de fret sur le réseau ferré national, y compris les autorités portuaires gérant des voies ferrées portuaires raccordées à ce réseau, et, à partir de l'horaire de service 2009, les autorités organisatrices de services de transport de voyageurs sur le réseau ferré national (les régions et le STIF en Ile-de-France).

La refonte du système de tarification de l'infrastructure

La refonte du système de tarification de l'infrastructure a fait l'objet d'un rapport conjoint de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées. Les travaux de mise au point du nouveau système de tarification sont en cours entre les ministères chargés des transports, de l'économie et du budget. Ils associent l'ensemble des parties intéressées - gestionnaire d'infrastructure, entreprises ferroviaires et autorités organisatrices de transport. Cette réforme du système de tarification doit être fondée sur des principes économiques stables et transparents assurant un meilleur équilibre entre les coûts d'usage du réseau et les péages perçus par le gestionnaire d'infrastructure. C'est pourquoi le nouveau système de tarification, qui sera applicable à compter de 2010, devra être plus simple et permettre d'adresser les bons signaux économiques aux opérateurs à partir d'une analyse essentiellement fondée sur les coûts du réseau. Il tiendra compte, lorsque le marché s'y prête, de l'avantage économique tiré par les opérateurs de l'utilisation de l'infrastructure, conformément aux dispositions de la directive européenne 2001/14 du 26 février 2001.

La rénovation et la consistance du réseau ferroviaire

Dans le cadre du plan de rénovation 2006-2010 du réseau ferré national arrêté à la suite de l'audit du réseau effectué par l'École polytechnique de Lausanne, l'Etat a décidé une augmentation importante des moyens consacrés au renouvellement : par rapport aux moyens de 2005 : + 110 M€ en 2006, + 260 M€ en 2007, et + 600 M€ visés en 2010. Ces objectifs ont jusqu'à présent été tenus. Le plan prévoit également la mise en place de méthodes de maintenance plus modernes au travers de cinq priorités d'actions pour une meilleure gestion du réseau (renouvellement et

grand entretien des voies, regroupement des postes d'aiguillage, réduction des voies de service et des voies en gare, modernisation des méthodes d'entretien et réorganisation de la gestion des circulations). Il s'agit notamment de garantir les meilleurs temps de parcours aux trains de voyageurs et de fret, la fiabilité des temps de parcours annoncés et la sécurité des circulations, mais aussi de faire face à la croissance du trafic et d'utiliser au maximum de leur capacité des nouveaux matériels ferroviaires, plus puissants et plus rapides et enfin, de mettre en œuvre une nouvelle politique de maintenance prévisionnelle du réseau, adaptée aux besoins et fondée sur des objectifs précis.

Pour ce qui est de la consistance du réseau à long terme, le plan de rénovation donne la priorité aux travaux de renouvellement des lignes sur lesquelles circulent plus de 10 trains de voyageurs par jour pour concentrer les moyens sur les voies qui supportent le trafic le plus important, au bénéfice du plus grand nombre. L'avenir de nombreuses petites lignes est étroitement lié à celui du fret ferroviaire qui les emprunte pour parvenir aux lieux de chargement et de déchargement. C'est dans ce contexte que l'Etat souhaite encourager le développement des « opérateurs ferroviaires de proximité ». Tout en offrant l'opportunité d'élargir la base de développement du fret ferroviaire en drainant, de manière efficace et économique, des flux diversifiés vers des points d'échanges convenus avec les opérateurs « longue distance », dont notamment la SNCF, la création de ces opérateurs pourrait être l'occasion d'expérimenter de nouvelles méthodes d'entretien et de maintenance sur des lignes exclusivement empruntées par du trafic de fret. Enfin, la réflexion sur la consistance du réseau pourrait être utilement éclairée par un bilan environnemental des services voyageurs à très faible trafic, à mener conjointement avec les Régions.

L'évaluation des projets et la prise en compte des objectifs de développement durable

En ce qui concerne les investissements sur le réseau, Il importe de souligner, tout particulièrement à l'aune des travaux menés lors du Grenelle de l'environnement, que le niveau théorique de rentabilité socio-économique tel qu'il résulte des calculs menés selon les règles actuelles (instruction cadre du 21 mai 2005 relative aux méthodes d'évaluation économique des grands projets d'infrastructures de transport) ne permet pas, à lui seul d'apprécier dans toutes ses dimensions l'opportunité d'un projet pour la collectivité. En effet, cette analyse ne prend pas en compte certains effets non « monétarisés » tels que les impacts sur le paysage ou sur la biodiversité, ni les effets du projet sur la croissance économique locale. Elle utilise par ailleurs des valeurs tutélaires qui ne sont pas toujours cohérentes avec celles utilisées dans les pays voisins. Elle sous-estime la valeur du carbone. C'est pourquoi le Centre d'Analyse Stratégique a été chargé de déterminer une nouvelle chronique de la valeur de la tonne de carbone pour tenter de réduire ces insuffisances. C'est aussi pourquoi le ministère de l'écologie, de

l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire travaille sur une réforme des méthodes d'évaluation des projets afin d'intégrer les derniers apports méthodologiques en s'inspirant notamment des exemples anglais et scandinaves.

Le contrat de performance entre l'Etat et RFF

La nouvelle convention de gestion de l'infrastructure, la modernisation du processus de répartition des capacités, la réforme de la tarification ou encore la création d'une autorité de régulation ferroviaire sont les outils d'une stratégie affirmée de transparence et de professionnalisation de la gestion du réseau ferroviaire. Ces avancées doivent être complétées, ainsi que le préconise la Cour, par la définition précise des missions et des objectifs que l'Etat assigne à RFF en sa qualité de gestionnaire du réseau ferré national. Le contrat de performance entre l'Etat et RFF, en cours d'élaboration, s'inscrit dans cette démarche de nouvelle gouvernance du secteur ferroviaire. Ce contrat aura vocation à définir, pour la période 2008-2012, les voies et moyens d'une gestion plus efficiente du réseau ferroviaire conforme aux attentes de ses usagers. Il s'agit, à travers ce contrat, de fixer à RFF des objectifs et une trajectoire dans la logique de ses différents métiers : gestionnaire d'infrastructure, gestionnaire de patrimoine, gestionnaire de dette, mais aussi maître d'ouvrage (ou délégataire dans le cadre de la réalisation des grands projets d'infrastructure en partenariat public privé), développeur et co-financeur d'infrastructures ferroviaires. L'amélioration du rôle de maître d'ouvrage constitue un point fort de ce contrat de performance qui sera par ailleurs l'occasion pour RFF et son gestionnaire d'infrastructure délégué de clarifier et la répartition des rôles qui leurs sont respectivement dévolus (maître d'ouvrage; mandataire du maître d'ouvrage; maître d'oeuvre « classique » ou de sécurité).

Le suivi de la dette de RFF

Le contexte dans lequel a été établi le cadrage financier de RFF en 2004 ayant évolué, il est nécessaire d'actualiser les objectifs fixés à l'établissement pour la gestion de sa dette et, corrélativement, l'engagement de l'Etat. La gestion de la dette fera, en conséquence, l'objet d'un chapitre spécifique du contrat de performance évoqué ci-dessus. Il convient que, via notamment la définition d'une trajectoire financière globale de l'établissement prenant en compte les différents volets de son activité (infrastructure, développement, patrimoine et dette), le contrat de performance donne plus de visibilité à RFF, en explicitant les attentes de l'Etat mais aussi en cadrant l'évolution des concours publics. Par ailleurs, la volonté d'instaurer un suivi de la dette « article 4 » de RFF et de tirer un bilan coût/revenus de sa participation au financement de la première phase de la LGV Est, en parallèle d'une analyse identique pour la SNCF, sera

l'occasion d'un audit que les ministères en charge des transports, de l'économie et du budget envisagent de confier prochainement à l'Inspection Générale des Finances et au Conseil Général des Ponts et Chaussées. Les résultats de cet audit permettront de développer une méthode qui pourra être généralisée sur les autres projets.

S'agissant enfin du dispositif institutionnel, la Cour appelle à juste titre à une clarification de la répartition des moyens et des missions entre la SNCF et RFF. Les dysfonctionnements constatés dans le processus de planification et de programmation des capacités d'infrastructure ainsi que dans la construction des graphiques de circulation ou dans l'allocation des sillons illustrent à cet égard les limites du partage de compétences opéré en 1997. La nécessité de garantir à la fois l'efficacité et la transparence de la gestion du réseau milite pour une réforme à bref délai du dispositif de répartition des capacités ferroviaires, ce à quoi se sont d'ores et déjà engagés RFF et la SNCF aux côtés de l'Etat. Quant à une évolution plus profonde de ce que la Cour appelle le « dispositif institutionnel », les options envisagées par celle-ci n'iraient pas sans difficulté. Un transfert des moyens humains et matériels de l'ampleur de celui envisagé par la Cour pour faire de RFF un « véritable gestionnaire d'infrastructure » aurait toutes les chances de se heurter aux difficultés d'ordre social soulevées par la Cour. Il entraînerait en outre un bouleversement, source de nombreuses perturbations, que les avantages espérés n'équilibreraient pas nécessairement.

L'option alternative d'une filialisation de la branche infrastructure de la SNCF qui deviendrait ainsi le « gestionnaire unique de l'infrastructure » poserait les mêmes difficultés d'acceptabilité sociale que la première. En tout état de cause, elle devrait respecter le principe de séparation, sur le plan de la comptabilité, entre les activités relatives à l'exploitation des services de transport et celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, tel qu'il est posé par les textes communautaires. Mais surtout, dès lors que ce nouveau gestionnaire de l'infrastructure ne serait plus indépendant de la SNCF sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel, il devrait renoncer à exercer certaines des fonctions relevant aujourd'hui de RFF, notamment la fixation des redevances d'usage du réseau et la répartition des capacités de l'infrastructure qui devraient être assumées par un organisme indépendant de l'opérateur historique sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel (directive 2001/14).

C'est à la lumière de ces analyses qu'il convient de réfléchir à des mesures moins polaires, mais fondées sur une analyse rationnelle des compétences et des métiers.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE DE L'INDUSTRIE
ET DE L'EMPLOI**

Voici les observations qu'appelle de ma part ce projet de rapport public thématique, dont je tiens à souligner la qualité et dont je partage une grande partie des conclusions.

La Cour des comptes expose dans ce rapport sa vision des relations entre RFF et la SNCF, en s'intéressant principalement aux relations entre le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire d'infrastructure délégué.

A ce propos, je me réjouis, comme le Rapport, de l'avancée majeure dans la relation entre RFF et son gestionnaire d'infrastructure délégué qu'a constitué la signature de la nouvelle convention de gestion de l'infrastructure (CGI) pluriannuelle 2007-2010, qui a nécessité, avec l'appui des services de l'État, un long travail d'élaboration et de négociation entre les deux entreprises. Cette convention contient notamment des engagements de productivité, de volume de réalisation et de qualité de prestation de la part du GID pour lesquels il est mis en responsabilité par un système de bonus / malus et par la prise en charge des écarts de coût hors inflation. Je considère donc que les relations entre le RFF et le GID ont donc fait des progrès significatifs avec cette CGI, dont il convient à présent de veiller à la mise en œuvre effective.

Plus généralement, l'extension progressive du recours par RFF à un mécanisme de marché pour confier la maîtrise d'ouvrage déléguée et la maîtrise d'œuvre des investissements sur le réseau en exploitation, lorsque c'est possible et dans les conditions prévues par la loi du 5 janvier 2006, devrait également contribuer à rapprocher les performances du gestionnaire d'infrastructure délégué des meilleures pratiques..

J'observe également avec la Cour des comptes que la création de RFF a permis de faire la distinction entre les coûts relatifs au transporteur et ceux relatifs au gestionnaire d'infrastructures, et, parmi ceux-ci, entre l'entretien, l'exploitation, la maintenance du réseau et les investissements nouveaux. Je considère que cette séparation a permis de réels progrès dans la clarification des rôles au sein du secteur ferroviaire, indispensable pour le marché français à la veille de l'ouverture à la concurrence du marché voyageur.

Concernant les procédures d'attribution des sillons, la Cour des comptes rappelle à juste titre que le partage imparfait des compétences résultant de la réforme de 1997 est source d'inefficacités. Sans procéder à une réforme radicale de l'organisation du secteur, des multiples progrès sont possibles à court terme. C'est à ce titre que mes services prennent une part active à l'élaboration du contrat de performance Etat –RFF, dont l'un des axes est consacré à « améliorer l'allocation des capacités et la gestion des circulations. » Parmi les pistes de progrès, la responsabilisation financière

des demandeurs et allocataires de capacités (sillons et plages-travaux), l'industrialisation de l'offre de sillons et la maîtrise complète du processus d'allocation des sillons pourraient répondre aux attentes de la Cour des comptes.

La Cour des comptes préconise en outre une révision radicale de la frontière entre le gestionnaire d'infrastructure (RFF) et son gestionnaire d'infrastructure délégué (SNCF), et évoque le transfert des bureaux horaires nationaux, et possiblement régionaux, et celui de la gestion des circulations. Le développement à venir des besoins des autres transporteurs devra sans aucun doute conduire à une révision de l'organisation actuelle, concernant notamment en effet la question des bureaux horaires, avec l'objectif de toujours mieux répondre aux attentes des entreprises ferroviaires, notamment en termes de qualité de l'attribution des sillons. Comme vous le savez, sur la base des conclusions d'un audit récent, les deux entreprises ont été invitées par l'Etat à lui faire des propositions en vue de réformer le système de production et de répartition des capacités.

***Concernant la tarification d'infrastructure**, la Cour des comptes reprend le constat et une part des recommandations du rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées. Si les préconisations de la Cour des comptes me semblent aller dans la bonne direction, l'analyse économique qui la sous-tend pourrait être nuancée. En effet, la tarification ne saurait être fondée uniquement sur les coûts marginaux sociaux pour plusieurs raisons : la définition des coûts de congestion dans le mode ferroviaire est un problème théorique irrésolu, la tarification pourrait aussi tenir compte du coût d'opportunité des fonds publics ; enfin, la référence au coût marginal social ne prend tout son sens que dans un contexte de concurrence, ce qui n'est le cas pour l'heure que sur le segment du fret ferroviaire.*

*Enfin, **concernant le litige concernant le partage des actifs entre RFF et la SNCF et sa traduction comptable**, comme le souligne le rapport, un arbitrage de l'État est à nouveau nécessaire pour traduire dans les comptes le partage des biens à l'actif de RFF et de la SNCF, faute de consensus entre les deux entreprises. Cet arbitrage, qui n'a pas pu être rendu avant la clôture des comptes 2007, doit prendre en compte les nombreux effets induits de la répartition de ces biens (produits et charges afférents perçus ou payés pendant la période de litige, investissements réalisés sur ces biens depuis 1997, etc.) sur les modalités de prise en charge rétrospective suite à l'attribution effective des biens fin 2006. L'analyse contradictoire des montants en cause n'est pas encore achevée, notamment pour ce qui concerne les investissements. L'objectif des entreprises et des services de l'État est que les arrêtés des comptes semestriels 2008 puissent intégrer tous les effets de l'arbitrage.*

Dans le chapitre III « un réseau mal entretenu et des investissements discutables », la Cour des comptes reprend les conclusions du rapport Rivier (2005) qui établit le mauvais état et la dégradation continue du réseau. L'élaboration du plan de rénovation de 2006 a posé les bases d'un redressement de la qualité du réseau. Une stratégie différenciée doit être poursuivie, en distinguant les problématiques selon les types de lignes.

Sur les lignes les plus circulées (UIC 1 à 6), le plan de rénovation prévoit un rattrapage des retards accumulés afin d'entretenir le réseau de manière pérenne et optimale. Un effort très important a déjà été consenti et il devrait être poursuivi, en s'appuyant tant sur les soutiens publics que sur la réforme de la tarification. Des gains de productivité devront être recherchés afin d'accroître l'efficacité des efforts à moyens donnés ; une tarification incitative pourrait être mise en place pour intéresser le gestionnaire d'infrastructure délégué à ces gains de productivité.

Sur les lignes les moins circulées (UIC 7 à 9), des réflexions (comme par exemple le recours à délégations de service public, ou à d'opérateurs ferroviaires de proximité responsables de la maintenance des lignes) sont certainement possibles pour chercher une organisation plus performante et une meilleure programmation des investissements.

La construction de lignes nouvelles représente par ailleurs une part croissante des investissements ferroviaires. Les discussions engagées dans le cadre du Grenelle de l'environnement ont montré la difficulté à réaliser l'arbitrage entre les investissements de maintenance et de développement. Cet arbitrage devra être éclairé par des considérations économiques, à la lumière de la dépendance réciproque entre un réseau à grande vitesse à haut débit et un réseau capillaire diffusant les gains de mobilité à l'ensemble du territoire.

Concernant les choix d'investissements de développement, la Cour émet des doutes au sujet de la réalité de la création de valeur socioéconomique dans tous les cas. C'est une question à laquelle mes services sont très attentifs et ouverts à examiner les propositions qui pourraient être faites en la matière. Ainsi, à titre d'illustration, un récent rapport du Conseil d'analyse économique²⁵, s'inspirant notamment de l'expérience d'autres pays européens, envisage la création d'une structure chargée d'expertiser les évaluations réalisées par les maîtres d'ouvrage et de définir des normes pour ces évaluations.

25) « Infrastructures de transport, mobilité et croissance », rapport de M. Didier et R. Prud'homme (CAE), 2007

Enfin, la Cour des comptes souligne que, faute de suivi par projet, il est impossible de vérifier que les projets dits de l'article 4 ne génèrent pas une dette non amortissable. C'est ce qui a amené les services de l'État et RFF à envisager l'obligation d'un tel suivi, notamment pour les projets les plus significatifs dans le futur contrat État-RFF. Ce retour d'expérience sera grandement utile à RFF pour lui permettre de mettre en œuvre les prochains calculs de participation de RFF au titre de l'article 4 dans les meilleures conditions. Je rejoins ici les recommandations de la Cour des comptes visant notamment au strict respect des principes de l'article 4, et sur la nécessité de disposer d'un retour d'expérience sur la rentabilité des investissements au sens de l'article 4.

La Cour des comptes recommande également un suivi différencié des dettes amortissable et non amortissable. J'observe toutefois que le calcul définissant les parts amortissable et non amortissable de la dette est assez conventionnel et dépend largement des hypothèses retenues pour l'évolution des péages et des subventions pour les vingt années à venir. Il est donc très difficile de se fonder sur le résultat de ce calcul pour structurer opérationnellement, comme le suggère la Cour des comptes, la stratégie de gestion de la dette de RFF.

La Cour des comptes recommande surtout que l'État reprenne la part de dette de RFF considérée comme non amortissable, ce qui pourrait conduire, selon les estimations, évoquées par la Cour des comptes, à une augmentation de la dette de l'État de 12 à 14 Md€. Cette recommandation me paraît difficile à mettre en œuvre telle quelle ; son impact sur les finances publiques serait massif alors même que les évolutions qui pourraient intervenir prochainement dans le cadre économique de RFF pourraient lui donner les moyens de faire face à ses engagements dans des conditions différentes. Sur ce point, il me semble préférable de s'en tenir à ce stade aux règles de la comptabilité publique.

RÉPONSE DU MINISTRE DU BUDGET, DES COMPTES PUBLICS ET DE LA FONCTION PUBLIQUE

La réforme ferroviaire de 1997 a séparé le gestionnaire du réseau ferré national – Réseau ferré de France (RFF) – de l’opérateur historique de ce réseau – la SNCF.

Sous l’impulsion de l’Union européenne, la plupart des pays européens ont procédé à de telles réformes. La réforme française présente toutefois une singularité par rapport à celles menées dans les autres pays : le gestionnaire d’infrastructures (GI) ferroviaires ne possède pas en propre la totalité des moyens – notamment humains – nécessaire à l’accomplissement de ses missions mais en délègue une partie à l’opérateur historique du réseau. La plupart des autres pays ont retenu un modèle dans lequel le GI soit maîtrise la totalité de ses moyens (exemple anglais), soit entretient des liens capitalistiques ou appartient au même groupe que l’opérateur historique (exemple allemand ou italien).

Dans son rapport public consacré au réseau ferroviaire, la Cour des comptes dresse un bilan critique de cette réforme qu’elle juge « inachevée » et reposant sur une « stratégie incertaine » de l’État tout à la fois régulateur et financeur du système ferroviaire et actionnaire des entreprises publiques ferroviaires.

Le constat de la Cour est utile pour dessiner des perspectives à moyen terme pour l’ensemble du système ferroviaire dans un contexte d’ouverture progressive à la concurrence et de clarification des rôles respectifs des entreprises ferroviaires, de l’État et des autorités organisatrices de transports ; il doit toutefois être nuancé sur certains points.

La Cour rappelle en premier lieu (chapitre Ier – des relations conflictuelles entre la SNCF et RFF) les relations difficiles qui ont pu exister entre le gestionnaire de l’infrastructure ferroviaire et la SNCF, notamment dans les premières années qui ont suivi la création de RFF : elle illustre son propos par trois exemples relatifs au patrimoine ferroviaire, à la gestion déléguée de l’infrastructure et à la maîtrise d’ouvrage des travaux ferroviaires.

De tels différends étaient difficilement évitables dès lors que la réforme consistait à créer deux entités distinctes aux interfaces nombreuses ; elle a néanmoins eu la vertu de rendre explicites et publics les arbitrages entre ces entités là où ces choix étaient précédemment internes à la SNCF et souvent implicites.

Les exemples mis en avant par la Cour concernent au surplus le cœur du système ferroviaire ; ils étaient donc potentiellement les plus porteurs de

divergences entre les entreprises publiques ferroviaires. Il n'en demeure pas moins que la complexité des interfaces mais aussi les délais de la décision publique ont laissé durer ces divergences plus que de raison.

Toutefois, je constate que sur les trois exemples présentés par la Cour, les divergences entre les entreprises ferroviaires sont désormais en passe de se résoudre.

1. Après l'arbitrage formalisé par l'État fin 2006 sur le partage des biens, le patrimoine de chaque entreprise est désormais clairement établi. S'il reste encore à tirer les conséquences comptables de ce partage afin que les bilans des entreprises le reflètent de manière fidèle, l'appropriation par chaque entreprise de son patrimoine leur permet aujourd'hui d'avoir une politique patrimoniale plus active, notamment pour libérer du foncier afin de favoriser la création de logements et réaliser une partie de leurs actifs, conformément aux orientations du Gouvernement.

Par ailleurs, les entreprises sont aujourd'hui en mesure de collaborer sur des projets communs, par exemple sur l'affichage publicitaire sur le domaine ferroviaire pour lancer de manière coordonnée et transparente des appels d'offres.

2. Comme le rappelle la Cour, la convention pluriannuelle de gestion de l'infrastructure signée entre RFF et la SNCF en 2007 contient, en matière de gestion de l'infrastructure ferroviaire, des progrès considérables en matière de définition de la commande passée par RFF, de compte-rendu de l'exécution par la branche « Infrastructure » de la SNCF, d'engagements réciproques permettant de faire bénéficier le système ferroviaire dans son ensemble de gains de productivité.

Naturellement, ce premier pas pour sortir d'une logique de facturation forfaitaire d'une prestation non contrôlée et construire une relation effective entre un client et un fournisseur en appelle d'autres : l'engagement de la démarche constitue en soi un levier de modernisation du système ferroviaire.

3. En ce qui concerne enfin la maîtrise d'ouvrage, le Gouvernement a ouvert à RFF par la loi du 5 janvier 2006 la possibilité de recourir plus systématiquement à la concurrence aussi bien pour le développement de nouveaux projets que pour la maintenance du réseau. Les premières applications concrètes de l'élargissement du marché auquel RFF peut faire appel pour la réalisation de travaux sur le réseau ferré national concernent par exemple la mise en concession de la ligne à grande vitesse entre Tours et Bordeaux et, à terme, la réalisation d'investissements de rénovation. RFF en attend des gains de productivité et je serai, avec lui, particulièrement attentif à ce que ces gains se matérialisent effectivement.

*

Dans une deuxième partie (chapitre II – une mauvaise gestion des capacités du réseau), la Cour traite de la question fondamentale de l'utilisation optimale des capacités du réseau. Elle analyse l'organisation de la répartition des sillons ferroviaires et les signaux économiques donnés aux transporteurs par la tarification de l'usage du réseau. Cette question est évidemment au cœur de mes préoccupations car elle pose indirectement celle de la performance des financements importants – plus de 10 Mds€ – que l'État apporte chaque année au système ferroviaire.

Le constat de la Cour sur l'imperfection de l'organisation actuelle est incontestable : en confiant à RFF le rôle de répartir les capacités ferroviaires et à la SNCF la responsabilité opérationnelle de cette mission d'une part et en ne coordonnant pas assez les procédures relatives à la définition des plages horaires de travaux et des plages de circulation des trains d'autre part, la réforme de 1997 présente des défauts qui iront croissant avec l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire.

Les entreprises ont engagé une réflexion afin de mieux coordonner leurs procédures, notamment en matière de définition des plages travaux. Une évolution significative de l'organisation actuelle me paraît toutefois inéluctable. A ce titre, la recommandation de la Cour consistant à transférer à RFF les structures en charge de la définition des sillons (les bureaux horaires) présente un intérêt indéniable même si d'autres schémas peuvent être envisagés.

Une telle évolution sera utilement complétée par la mise en place d'une instance indépendante de régulation ferroviaire que le Gouvernement va proposer prochainement au Parlement.

Par ailleurs, en matière de tarification du réseau, les travaux engagés par le Gouvernement et mentionnés par la Cour permettent d'envisager une réforme de la tarification applicable dès l'année 2010²⁶.

Cette réforme poursuit les principaux objectifs suivants :

- faire reposer la tarification du réseau sur ses coûts et tenir compte, le cas échéant, au-delà du coût complet, de l'avantage économique tiré par les entreprises ferroviaires de l'utilisation de l'infrastructure ;*
- assurer le financement du plan de rénovation du réseau ferré national (cf. infra) ;*
- mettre en place une tarification incitative pour le fret ;*
- refondre les concours publics versés à RFF ;*

26) La tarification pour l'année 2009 ayant été décidée en 2007.

Elle permettra de répondre aux objections sur la définition actuelle de la tarification en en faisant un vecteur de signaux économiques pertinents qui permette d'assurer l'équilibre des comptes de RFF et de clarifier les rôles des différentes collectivités (État, régions).

*

Les développements relatifs aux investissements (chapitre III – un réseau mal entretenu et des investissements discutables) concernent à la fois les investissements de maintenance (la régénération) et les investissements de développement (les nouveaux projets).

Il n'est pas inutile de rappeler que l'état du réseau – pour lequel un audit indépendant a été rendu public fin 2005 – n'est évidemment pas une conséquence de la réforme de 1997 mais plutôt la conséquence d'un intérêt relatif porté aux questions d'entretien et de maintenance du réseau au cours des dernières décennies. Face à ce constat, la création d'un gestionnaire d'infrastructure dont c'est l'une des préoccupations principales est d'un intérêt évident pour la pérennité d'un réseau vital à notre développement économique.

La Cour rappelle l'effort important qui a été engagé – notamment au plan budgétaire – sur ce sujet dans le cadre du plan de rénovation annoncé par le ministre en charge des transports en mai 2006 ; elle attire néanmoins utilement l'attention à la fois sur la pérennisation du financement du plan et sur la nécessité d'améliorer la programmation et l'organisation de la maintenance afin d'en réduire le coût et s'assurer que les moyens supplémentaires se traduisent effectivement par des travaux supplémentaires sur le réseau.

Les éléments rappelés précédemment, notamment sur la possibilité offerte à RFF de recourir plus systématiquement à la concurrence, la recherche par RFF et SNCF Infrastructures d'une meilleure coordination pour la définition des plages travaux, ou encore la réforme de la tarification, devraient permettre de répondre à ces attentes.

La discussion sur l'état du réseau ne doit pas occulter, en outre, la réflexion sur l'utilité sociale, économique et même environnementale des lignes les moins circulées. Par ailleurs, l'augmentation des moyens consacrés à l'entretien du réseau pose nécessairement la question du niveau de ceux consacrés aux nouveaux projets de développement.

Sur ce dernier point, je partage totalement les recommandations de la Cour des comptes relatives à la nécessité d'une meilleure prise en compte des évaluations socioéconomiques dans la décision publique²⁷. Cette

27) Cette position a déjà affirmée par le passé par la Cour – notamment dans une communication de son Premier président sur la programmation des infrastructures de transports en date du 2 juin 2006.

exigence de l'évaluation préalable a été réaffirmée avec force par le Président de la République dans son discours de clôture du Grenelle de l'environnement²⁸ : il s'agit d'une priorité pour garantir la performance de la dépense publique, tout particulièrement en matière d'infrastructures de transports.

*

L'appréciation de la Cour sur la situation de la SNCF (chapitre V – une SNCF mieux gérée mais pas encore assez performante) est incontestable. Les résultats exceptionnels de la grande vitesse tirent les résultats de l'entreprise vers le haut mais ne doivent pas faire oublier que les autres activités de la SNCF ne sont pas encore au même niveau de performance économique.

Les recommandations formulées par la Cour – notamment en matière de mobilisation des gisements de productivité – sont totalement intégrées par l'État et l'entreprise. La lettre de mission adressée par le Président de la République au Président de la SNCF et sa déclinaison en fondations du projet stratégique de la SNCF qui en a été faite lors du conseil d'administration du 19 mars dernier montrent clairement l'ambition qui doit être celle de la SNCF : tirer vers le haut toutes les activités de la SNCF, sans exception, pour les porter au niveau d'ambition du TGV.

*

Je suis en revanche plus partagé sur l'analyse relative à la dette ferroviaire que la Cour estime « trop lourde et mal maîtrisée ».

J'observe en premier lieu que les effets de la réforme de 1997 sont de ce point de vue incontestables. Alors que la dette ferroviaire²⁹ avait presque triplé sur la période 1987-1997³⁰, elle a été pratiquement stabilisée entre 1997 et 2007³¹, avant prise en compte de la reprise par l'État de la dette du SAAD. Ceci est naturellement à mettre à l'actif de l'amélioration de la performance économique des entreprises ferroviaires, notamment de la SNCF, qui a connu un redressement spectaculaire de ses résultats depuis 2003, mais aussi du soutien financier important et durable que l'État a apporté au système ferroviaire.

28) « Nous voulons une démocratie irréprochable face à l'expert, expert trop souvent absent ou contesté. Nous voulons refonder le processus de la décision publique en insufflant une véritable culture de l'évaluation. (...) Je veux profondément réformer les fondements de la décision publique pour rétablir la confiance ».

29) Dette totale du système constituée de la dette de la SNCF, de celle du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF - SAAD (8 Mds€ fin 2007) à partir de 1991 et de celle de RFF à partir de 1997.

30) Passant de 13,8 à 38,1 Mds€

31) Progression de 38,1 Mds€ à 40,9Mds€ - soit +7% sur 10 ans.

A cet égard, je ne partage pas l'analyse de la Cour sur l'opportunité d'une reprise partielle par l'État de la dette de Réseau ferré de France ni le parallélisme fait avec la reprise par l'État de la dette du SAAD intervenue en 2007. Je note toutefois que le raisonnement de la Cour ne se place pas sur le terrain de la comptabilité nationale mais procède d'une appréciation sur le caractère « non amortissable » d'une partie de cette dette aux conditions de financement qui prévalaient pour RFF fin 2005.

1. Je rappelle en premier lieu que les raisons qui ont conduit l'État à clarifier la situation du SAAD ne sont pas transposables à RFF essentiellement parce qu'est associé à la dette de RFF un actif de valeur – le réseau ferré national – constitutif de revenus futurs pour RFF, à la différence de la dette du SAAD qui était isolée et n'offrait aucun actif en contrepartie. Les orientations de la réforme de la tarification ferroviaire énoncées plus haut sont de nature à conforter encore davantage la valeur économique du réseau ferré national.

2. Je considère par ailleurs qu'une reprise – même partielle de la dette de RFF – constituerait un signal négatif donné au système ferroviaire dans son ensemble. En effet, elle n'inciterait pas à mobiliser les leviers de productivité qui existent en son sein pour amortir, au côté du soutien de l'État, ses déficits d'exploitation et traduirait, par ailleurs, un choix de les faire financer durablement par le contribuable et non par l'utilisateur.

Dix ans après la réforme de 1997, il n'est pas illégitime de regarder le chemin parcouru par le système ferroviaire français même si la Cour nous invite, de manière tout aussi légitime, à considérer le chemin qu'il reste à parcourir.

Le bilan que j'en dresse, avec mes collègues en charge de l'écologie et de l'économie et, plus généralement, avec le système ferroviaire, est globalement positif.

RFF est aujourd'hui de manière incontestée le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire responsable de l'entretien, du développement et de la cohérence du réseau ferroviaire.

Naturellement, il doit encore améliorer sa relation avec la SNCF en matière de gestion des capacités du réseau et d'entretien, asseoir sa vision des coûts du réseau et leur répercussion sur les usagers, tirer pleinement parti des nouvelles modalités de la commande publique qui sont désormais à sa disposition et qu'il expérimente aujourd'hui.

Ces chantiers sont aujourd'hui largement engagés.

Ceci ne doit pas nous empêcher d'engager la réflexion à laquelle la Cour nous invite sur le dispositif institutionnel tout en poursuivant les réformes engagées.

Cette réflexion de plus long terme doit tenir compte de la nécessité de simplifier les interfaces entre les différents acteurs du système ferroviaire – autorités organisatrices de transport, gestionnaire d'infrastructure, entreprises ferroviaires, régulateur, etc. – et de développer les logiques contractuelles.

De ce point de vue, il n'est pas évident que l'ultime orientation de la Cour en la matière consistant à réunifier le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire délégué en tant que filiale de la SNCF soit la solution la plus pertinente en termes de performance économique du système ferroviaire ; elle constituerait en tout état de cause une nette rupture avec l'orientation des réformes engagées depuis 1997.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES
CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)**

La SNCF souscrit globalement aux conclusions et recommandations de ce rapport dont elle apprécie le caractère bien documenté, précis et pertinent. Les éléments complémentaires que la SNCF peut apporter sont dans le droit fil de la réponse faite par Madame Anne-Marie Idrac dans sa lettre du 17 septembre 2007 à Monsieur Christian Descheemaeker, Président de la septième chambre.

La SNCF adhère totalement aux recommandations faites par la Cour à l'Etat de « consolider le financement à long terme du plan de rénovation du réseau », et à Réseau Ferré de France et à elle-même d'« améliorer la programmation et l'organisation de la maintenance ».

Le plan de rénovation du réseau doit être prolongé et amplifié au-delà de 2010 pour avoir des effets significatifs sur l'état du réseau, et chaque programme annuel doit être validé trois ou quatre ans à l'avance pour en tirer tous les gains d'efficacité possibles sur la maintenance. Ainsi, dès mi-2008, il sera nécessaire de conclure sur les opérations de rénovation de l'exercice 2011, et il serait intéressant de décider, dès à présent, la prochaine tranche pluriannuelle (2011-2015 par exemple).

La Cour recommande à la SNCF de « faire de l'infrastructure une branche totalement autonome ». La SNCF rappelle qu'elle est engagée depuis déjà quelques années dans un mouvement général visant à rendre ses branches plus autonomes. Cette évolution profonde, tant dans sa gestion que dans son approche commerciale, va être poursuivie. Elle concerne l'Infrastructure au même titre que ses autres branches. J'ai confirmé ce choix, le 11 janvier dernier, aux principaux managers de la SNCF et j'ai fixé que les principes en soient appliqués dans le prochain plan d'entreprise 2009-2013.

La Cour recommande également de « transférer rapidement les bureaux horaires à RFF et étudier les modalités possibles d'un transfert de la gestion des circulations ». La SNCF a commandé avec RFF un audit sur l'allocation de capacité auprès de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL). Cet audit, qui a eu lieu au deuxième semestre 2007, a montré, tant par l'analyse que par la comparaison avec d'autres réseaux ferroviaires, que des progrès de plusieurs types étaient indispensables. Ces progrès portent à la fois sur l'anticipation (construction horaire, travaux), sur la simplification (méthode d'attribution des sillons, méthode de construction du graphique horaire), sur l'implication financière (responsabilisation des demandeurs), sur la modernisation des outils (systèmes d'information) et sur l'organisation. Pour ce dernier point, la SNCF a proposé la mise en place d'une entité horaire unique demeurant au sein de la SNCF, mais rendue très proche de RFF par des bureaux communs et disposant d'une forte indépendance sous le contrôle d'un régulateur

puissant. Ce dispositif pourrait, à terme, être étendu à l'ensemble du domaine de la gestion des circulations. Un plan d'action, commun avec RFF, doit être présenté à l'Etat dans les toutes prochaines semaines.

En ce qui concerne les réformes institutionnelles plus profondes, il appartient bien entendu à l'Etat de se prononcer sur les options proposées par la Cour.

La SNCF est pleinement d'accord avec les conclusions de la Cour, selon lesquelles la séparation entre le Gestionnaire d'Infrastructure (GI) et le Gestionnaire d'Infrastructure Délégué (GID), unique en Europe présente, à l'usage, un certain nombre de difficultés. Le regroupement des missions des deux organismes, comme le propose la Cour, peut être un objectif dès lors qu'une autorité de régulation indépendante est mise en place. Celle-ci permettra, en effet, de s'assurer des bonnes relations entre opérateurs ferroviaires et de garantir un système non discriminatoire d'allocation de capacités. Je note, comme la Cour le précise, que la deuxième option présentée dans ses recommandations, est très proche du schéma allemand de la DB dans lequel le gestionnaire d'infrastructure DB-Netz dispose d'une large autonomie par rapport à sa maison mère.

En toute hypothèse et quelle que soit la solution adoptée, il faut, comme le demande Monsieur le Président de la République dans la lettre de mission qu'il m'a adressée, rechercher toutes les voies de simplification des relations avec RFF et une adéquation plus claire des moyens et des compétences.

Je vous prie de bien vouloir trouver, en annexe, quelques observations complémentaires.

Celles-ci montrent, même si quelques différences d'appréciation peuvent apparaître, la convergence entre les propositions de la Cour et la dynamique d'évolution et de simplification que je souhaite impulser au sein de la SNCF.

ANNEXE : Observations Complémentaires

1. Gares :

Extrait du rapport : « Une interrogation subsiste également sur la compatibilité du partage des gares opéré par les textes avec l'ouverture à la concurrence du trafic international de voyageurs en 2010. Les compagnies concurrentes pourraient considérer que la gestion d'une partie des gares par l'entreprise ferroviaire SNCF est de nature à biaiser la compétition économique »

► La SNCF a déjà mis en place, dès 2007, des principes de **contractualisation** entre sa Direction des Gares et ses clients internes, les transporteurs. Ces principes reposent sur :

- l'**identification précise des prestations** à réaliser, avec la mise à disposition de services identiques pour tous les transporteurs (facturés par le biais d'une prestation commune) et de contrats spécifiques selon les besoins,
- l'application de **tarifs catalogue** déterminés à partir des coûts de revient,
- l'amélioration de la **qualité** des services rendus.

► A partir du 1^{er} janvier 2009, la création de la Branche Gares renforcera ces orientations :

- en officialisant la totale autonomie des Gares vis-à-vis des transporteurs SNCF,
- en poursuivant la mise en place des règles définies et des contrats afférents,
- en soumettant le prix des accès en gare à l'approbation et au contrôle du régulateur.

La SNCF s'est donc organisée pour accorder à tous les transporteurs (internes ou externes) un traitement non discriminatoire.

2. Etudes de trafic

Recommandation de la Cour : « Fournir à RFF et aux administrations concernées les informations nécessaires pour faire des prévisions de trafic et contre-expertiser celles de la SNCF ».

► Pour ce qui concerne la fourniture de données sur les études de trafic réalisées par la SNCF, il faut souligner que, contrairement à certaines affirmations, la SNCF ne s'est pas départie d'une attitude constructive, en fournissant de façon régulière à l'Etat (CGPC) et à RFF des données comme, par exemple, des matrices de déplacements nationaux et régionaux, diffusant ainsi une information de très bonne qualité par rapport à celle fournie par les autres modes de transports.

En fait, dans un contexte marqué par la montée en puissance des partenariats publics privés, et, désormais à court terme, par la concurrence intra-modale pour les voyageurs, le véritable enjeu pour les bilans d'opérations paraît être celui du partage, entre RFF, SNCF et les autres acteurs, des risques sur les dessertes et trafics prévues : à quelles conditions la SNCF, principal transporteur sur qui repose de fait la responsabilité de la réalisation de dessertes conditionnant le bilan d'une ligne nouvelle, peut-elle s'engager sur de tels horizons, et à partir de quels péages, de quelle tarification voyageurs ? L'accord passé en 2006 entre RFF et SNCF sur les dessertes de la branche Est du TGV Rhin-Rhône paraît une bonne illustration des réponses concrètes qui peuvent être apportées à ces questions.

3. Partage du patrimoine

Recommandation de la Cour : « *Rendre rapidement les arbitrages consécutifs au partage des biens (traduction au bilan sans nouveau transfert de dette, rétroactivité des charges et des produits domaniaux, dévolution des cours de gares)* »

► *La SNCF a cherché les voies du compromis depuis dix ans et a tout mis en œuvre afin de faciliter les travaux des missions d'arbitrage.*

► *En février 2008, le Directeur Général de la Mer et des Transports a confié à la Mission de Contrôle Economique et Financier des Transports (MCEFT) le soin de clarifier la position de RFF et de la SNCF sur les points encore en litige issus de l'arbitrage publié au Journal Officiel le 29 novembre 2006.*

► *La SNCF souhaite voir ce dossier aboutir au plus vite, afin de pouvoir en traduire les impacts définitifs dans ses comptes semestriels clos au 30 juin 2008.*

La SNCF se range à l'avis émis par la MCEFT et en accepte les conclusions, sous réserve de la même acceptation réciproque et sans condition par RFF.

► **Rappel des conclusions de la MCEFT :**

RFF doit rembourser à la SNCF : 177,1 millions d'euros

*La SNCF doit rembourser à RFF : 174,8 millions d'euros **

(= 194,8 millions d'euros – 20 millions d'euros d'acomptes déjà versés par SNCF)*

La différence entre ces deux montants « représente à peine plus de 1% des sommes en jeu, et n'est pas significative compte tenu des diverses estimations réalisées.

Dans ces conditions, il est proposé de considérer que l'avance de 20 millions d'euros clôt le différend et reste acquise à RFF, qui par ailleurs encaissera le prix de cession des terrains d'assise des trois ateliers de maintenance. »

La SNCF souscrit donc totalement à la recommandation de la Cour et considère que les arbitrages ont été rendus par le biais du rapport de la MCEFT du 20 février 2008.

4. Dimensionnement du réseau

Recommandation de la Cour : « Examiner l'utilité sociale, économique et environnementale des lignes à faible trafic et arrêter leur exploitation lorsque leurs avantages sont inférieurs à leurs coûts. »

► *La SNCF contribuera aux initiatives que voudra prendre l'Etat sur ce sujet, et apportera ses analyses techniques et économiques. Il faut souligner que cette question suscite un intérêt croissant de la part des Autorités Organisatrices, qui commencent à s'engager sur le financement de remise en état de ces lignes, au travers des Contrats de projets Etat - Régions, ou de leur seule initiative.*

5. Compétitivité de l'Ingénierie

Recommandation de la Cour : « Améliorer la compétitivité de l'ingénierie, notamment par une augmentation du niveau de qualification et une réorganisation des services régionaux »

► *L'ingénierie de la SNCF est engagée simultanément dans le renforcement de sa « matière grise », par le recrutement d'un nombre significatif d'ingénieurs dans les prochaines années, dans un contexte d'accroissement des commandes d'études, ainsi que dans des actions de rationalisation et de spécialisation en entités produisant des études de manière plus industrielle.*

6. Stratégie financière

Recommandation de la Cour : « En cohérence avec la stratégie générale de la SNCF et dans la perspective de l'ouverture à la concurrence du trafic de voyageurs en 2010, définir avec précision la stratégie financière à long terme et ses objectifs d'endettement »

► *La stratégie financière de la SNCF est confortée par les excellents résultats de 2007 et les ambitions annoncées au Conseil d'Administration du 19 mars 2008 :*

- *hausse de 50% du chiffre d'affaires du Groupe, pour un objectif de 36 milliards d'euros à l'horizon 2012,*
- *doublement du résultat opérationnel courant en 5 ans.*

► *La stratégie financière et les objectifs d'endettement accompagneront cette trajectoire, dans le respect de deux indicateurs forts :*

- *un ratio dettes/fonds propres (gearing) toujours inférieur ou égal à 1,*

- *une capacité d'autofinancement toujours supérieure ou égale à 30 % de la dette (soit des flux de trésorerie permettant de rembourser la dette en 3 ans ou moins).*

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

Dans son rapport, la Cour revient sur les dix années d'existence de RFF, relève les difficultés rencontrées, évalue les résultats obtenus et précise les progrès qui restent à faire.

RFF partage l'analyse très complète de chacun des thèmes présentés dans le rapport et l'essentiel des recommandations présentées dans chacun des chapitres. En revanche, RFF a une appréciation différente sur l'évolution de l'équilibre institutionnel et – les ayant vécues de l'intérieur et dans la durée – sur les relations RFF/SNCF.

RFF considère, d'une part que les insuffisances relevées sont souvent imputables à d'autres causes que la création de RFF elle-même, et d'autre part que la réforme de 1997 s'est traduite par des évolutions substantielles dont les effets sont et continueront d'être bénéfiques à l'ensemble d'un réseau ferroviaire qui doit s'ouvrir à la concurrence et faire preuve d'une efficacité accrue.

1°) Le partage du patrimoine, sans doute fondé sur des textes trop ambigus, a donné lieu à un conflit que l'Etat a tardé à trancher. La conséquence a été qu'on a retardé d'autant la définition d'une politique de valorisation foncière, et que les collectivités territoriales se sont, à juste titre, plaintes de leur incapacité à faire avancer leurs projets sur des terrains ferroviaires a priori délaissés. Il faut aujourd'hui constater que la situation regrettable et qui a sans doute trop duré, a complètement changé :

- l'arbitrage sur le partage du foncier a été rendu et mis en œuvre, pour l'essentiel au profit de RFF ;*
- les relations RFF/SNCF pour la gestion de ce patrimoine ont été redéfinies, RFF choisissant deux gestionnaires professionnels, et confiant à la SNCF la seule gestion des intérêts communs ;*
- les deux entreprises coopèrent très positivement dans toutes les demandes d'études, d'aménagement et de valorisation des sites à reconverter ;*
- pour la première fois, sans doute, dans le système ferroviaire français, une politique de valorisation des actifs est élaborée de manière ouverte, et concourt activement et simultanément à des objectifs de politique publique (en matière de logement), à des besoins d'aménagement des collectivités, et au financement de la rénovation du réseau.*

2°) La Cour a bien voulu reconnaître que la nouvelle convention de gestion constituait une nouvelle étape et un grand progrès dans l'établissement d'une relation contractuelle fournissant le cadre d'exercice d'une activité à caractère industriel (la maintenance d'un grand réseau),

avec des objectifs de productivité à atteindre, des engagements de niveau de service à respecter, une rémunération cohérente. Les deux établissements font l'apprentissage de cette nouvelle relation, une évaluation devra en être faite de manière régulière, pour réunir sans tarder des éléments de correction et d'évolution de ce contrat.

3°) A juste titre, la Cour a souligné que l'attribution des sillons est un enjeu essentiel avec l'ouverture à la concurrence, mais aussi pour renforcer l'usage du réseau, mieux utiliser ses capacités, et assurer un bon déroulement des chantiers qui sont de plus en plus nombreux avec la réalisation du plan de rénovation.

L'organisation actuelle n'est en effet pas satisfaisante et l'audit conduit, à la demande des deux entreprises par l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne, le confirme. C'est une réforme globale qu'il faut conduire rapidement, afin de mettre notre pays en conformité avec la directive européenne qui date de 2001 et qui doit porter simultanément sur le processus d'allocation des sillons, le système d'information, et l'organisation du travail. RFF se déclare prêt à examiner toute proposition d'organisation dès lors qu'elle respecte les orientations suivantes :

- Clarifier et séparer la responsabilité de l'allocation des sillons, qui relève de RFF, et la gestion des circulations exercée pour son compte par la SNCF.*
- Regrouper de manière visible à RFF toute la relation client, pour toutes les entreprises ferroviaires et les candidats autorisés, mais aussi les demandes de plages travaux, RFF devant ainsi maîtriser l'optimisation globale et le respect des règles de concurrence, sous le contrôle du futur régulateur.*
- Assurer effectivement et totalement l'indépendance fonctionnelle du service de production des horaires, dans des conditions conformes au droit européen, et non contestées par les nouveaux entrants.*

4°) En conclusion, la Cour après avoir relevé les progrès accomplis, et formulé de nombreuses recommandations pour les poursuivre, revient sur la question centrale de l'évolution du système ferroviaire tel qu'il a été bâti en 1997. Il n'appartient pas à RFF de se prononcer ni sur le bien fondé du choix qui a été fait en 1997, ni sur la question de savoir si un autre choix eût été possible.

Il n'appartient pas non plus à RFF de dire si aujourd'hui, il est possible et souhaitable de changer de voie, et de suivre l'une des deux orientations proposées par la Cour : le transfert total à RFF des moyens de gestion de l'infrastructure, ou, dans l'autre sens, le regroupement de l'infrastructure et du transporteur dans un groupe unique, avec la

filialisation de chacune des branches d'activité de la SNCF, inspiré du modèle allemand.

En revanche, RFF peut faire connaître sa propre évaluation du chemin parcouru, et de sa capacité de poursuivre sur la voie actuelle.

La Cour reconnaît que la création de RFF a eu des effets positifs sur le seul champ de responsabilité reconnu intégralement à RFF, dès sa création : l'évaluation des projets et la maîtrise d'ouvrage des investissements. Pourtant, et le rapport lui-même l'évoque, on peut créditer RFF de plusieurs évolutions majeures : la connaissance du réseau et le diagnostic révélé par l'audit Rivier, la prise de conscience des efforts nécessaires en matière de productivité (notamment avec la nouvelle convention de gestion de l'infrastructure et la commande centralisée du réseau), l'introduction en France du cadencement des horaires, ce mode d'exploitation jusqu'à présent rejeté, l'ouverture du marché de l'ingénierie, la diffusion des raisonnements en matière d'économie ferroviaire et l'évolution de la conception des projets.

Certes, on peut dire que toutes ces évolutions sont sources de complexités, parfois de tensions. Comment pourrait-il en être autrement puisqu'il s'agit progressivement de remettre en cause un système centralisé, intégré et en monopole, pour l'ouvrir sur tous les plans : innovation dans la technologie ferroviaire et ouverture du marché de l'ingénierie, introduction de la concurrence pour le fret puis pour les voyageurs. Comment imaginer que la SNCF adhère immédiatement à tous ces profonds changements ? Est-ce qu'une telle remise en cause peut se réaliser autrement que par un processus progressif ? Connaît-on d'autres processus de libéralisation qui se sont passés en France sans heurt, sans tension, sans étape ? Croît-on qu'il n'y aurait plus de tension entre la SNCF et RFF si celui-ci assumait pleinement toutes les missions d'infrastructure (la comparaison avec les autres modes et les autres pays est éclairante sur ce point) ?

Certes, la réforme est inachevée, mais elle est en marche. Certes, il y a des tensions, mais il n'y a pas de blocage. Certes la France a tardé à ouvrir son réseau, mais la concurrence pour le fret est une réalité.

L'état préoccupant du réseau s'explique-t-il par l'inachèvement de la réforme, ou bien par des années de confusion entre les responsabilités de la SNCF et celles de l'Etat, écartelé entre la volonté de garder un réseau considérable et sous utilisé, et la difficulté d'en assumer le coût. Quant aux retards par rapport aux évolutions profondes d'organisation à l'œuvre dans les autres pays d'Europe, notamment dans les politiques de maintenance et d'exploitation, et que les audits successifs lancés conjointement par la SNCF et RFF révèlent systématiquement, comment ne pas en voir l'origine dans des situations ou des choix antérieurs à la création de RFF ?

Pour l'avenir, l'Etat doit assumer pleinement son rôle dans la définition d'une politique de développement et de financement durables du réseau. Dans ce cadre, RFF est confiant :

- dans sa capacité à mettre en œuvre les projets de modernisation et de rénovation déjà entrepris,*
- dans la capacité de la SNCF à progresser dans son évolution interne pour une meilleure identification de ses métiers et savoir-faire, notamment ceux de l'infrastructure, et pour une plus grande transparence de ses coûts et de ses comptes,*
- dans la capacité des deux entreprises à prendre leurs responsabilités pour le renforcement de leurs relations contractuelles, dans le respect de leurs missions respectives et complémentaires, et avec la volonté de poursuivre l'effort d'adaptation à l'ouverture des marchés et à la recherche de performance.*

RFF, pour sa part, y est prêt.

Liste des rapports publiés par la Cour des comptes depuis le 1^{er} janvier 2005

- * Rapport public annuel (février 2008)**
- * Rapport public annuel (février 2007)**
- * Rapport public annuel (février 2006)**
- * Rapport public annuel (février 2005)**

- * Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2006 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - La certification des comptes de l'Etat – Exercice 2006 (mai 2007)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques (juin 2007)

- * Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2005 :**
 - Résultats et gestion budgétaire de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Les comptes de l'Etat – Exercice 2005 (mai 2006)
 - Rapport sur la situation et les perspectives des finances publiques – préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2006)

- * Rapports sur l'exécution des lois de finances pour l'année 2004 :**
 - Rapport sur les résultats et la gestion budgétaire (juin 2005)
 - Rapport sur les comptes de l'Etat (juin 2005)
 - Rapport préliminaire au débat d'orientation budgétaire (juin 2005)

- * Rapport de certification des comptes du régime général de sécurité sociale - exercice 2006 (juin 2007)**
- * Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2006)**
- * Rapport sur l'application de la loi de financement de la sécurité sociale (septembre 2005)**

Rapports publics thématiques :

- Les grands chantiers culturels (décembre 2007)
- Les aides des collectivités territoriales au développement économique (novembre 2007)
- Les institutions sociales du personnel des industries électriques et gazières (avril 2007)
- La gestion de la recherche publique en sciences du vivant (mars 2007)
- Les personnes sans domicile (mars 2007)
- L'aide française aux victimes du tsunami du 26 décembre 2004 (décembre 2006)
- La carte universitaire d'Île-de-France : une recomposition nécessaire (décembre 2006)
- Les ports français face aux mutations du transport maritime : l'urgence de l'action (juillet 2006)
- Les personnels des établissements publics de santé (avril 2006)
- L'évolution de l'assurance chômage : de l'indemnisation à l'aide au retour à l'emploi (mars 2006)
- Garde et réinsertion - la gestion des prisons (janvier 2006)
- L'intercommunalité en France (novembre 2005)
- Les personnes âgées dépendantes (novembre 2005)
- La gestion de la recherche dans les universités (octobre 2005)
- Les transports publics urbains (avril 2005)
- La Banque de France (mars 2005)
- Le démantèlement des installations nucléaires et la gestion des déchets radioactifs (janvier 2005)

*** Contrôle des organismes faisant appel à la générosité publique**

- La ligue nationale contre le cancer (octobre 2007)
- La qualité de l'information financière communiquée aux donateurs par les organismes faisant appel à la générosité publique (octobre 2007)
- Fondation « Aide à Toute détresse » - ATD Quart Monde (mars 2007)
- Association « Le Secours Catholique » (mars 2007)
- Association « France Alzheimer et maladies apparentées » (juin 2006)
- Fondation « Abbé Pierre pour le logement des défavorisés » (juin 2006)
- Association pour la Recherche sur le Cancer - ARC (février 2005)

