

# 12 - La Cour des comptes clarifie les rôles...

Posté le : 27/04/2008

Par: R &amp; G. Claraco

Catégorie :



## Une réforme inachevée, une stratégie incertaine...



### Chapitre I

#### Des relations conflictuelles entre RFF et la SNCF

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.

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

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

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 socioéconomique 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 socioéconomique 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 socioéconomique 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

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

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.

#### Commentaire

Le rapport de la Cour des Comptes sur l'analyse des imbrications entre la SNCF et RFF apporte une analyse des plus intéressantes sur la grande faiblesse du système ferroviaire Français.

Les imbrications sont telles que RFF qui a récupéré l'ensemble du réseau ferré n'a pu s'émanciper.

Après un très long apprentissage, il est légitime de donner les moyens à RFF d'exercer ses missions sans entraves.

Il est donc normal de considérer que les énormes effectifs qui à la SNCF ne sont là que pour assurer les missions que l'ETAT a confié à RFF, intègrent RFF et viennent consolider le service d'ETAT des Infrastructures.

A ce transfert, effectivement doit s'ajouter le transfert des compétences et des bases documentaires qui

rendront enfin RFF indépendant pour sa politique de gestion du patrimoine ferré de l'Etat. C'est à ce seul prix que pourront être jugés, et l'efficacité de RFF, et sa productivité. Ces facteurs seront les arbitres du système ferroviaire Français et sont les éléments clés qui doivent permettre une reprise du développement du système ferroviaire Français.

SNCF recentrée sur sa compétitivité de transporteur, et dégagée des métiers qui ne peuvent plus être les siens sera enfin libre de gérer ses marchés.

La Cour des Comptes qui est pleine de bon sens se montre particulièrement avertie dans ses propositions.

Intermodalité attribue donc un rond vert à la Cour des Comptes.