

COUR DES COMPTES

Synthèse du Rapport public thématique

Avril 2008

Le réseau ferroviaire une réforme inachevée, une stratégie incertaine

■ Avertissement

La présente synthèse est destinée à faciliter la lecture et le commentaire du rapport de la Cour des comptes qui, seul, engage la juridiction.

Les réponses des administrations et des organismes intéressés sont insérées dans le rapport public.

Sommaire

Présentation	5
1 La création de RFF : une réforme inachevée	7
- La réforme de 1997 ne constituait qu'une solution de compromis	7
- La réforme de 1997 a eu des effets positifs	8
- Le dispositif institutionnel retenu est source de complexité et de confusion des responsabilités	10
- Les conflits récurrents entre la SNCF et RFF sont inhérents au système institutionnel	11
- L'Etat s'est avéré incapable de jouer les rôles d'arbitre et de régulateur	12
- Les recommandations	13
2 Le réseau : une stratégie incertaine	17
- L'état du réseau se dégrade	17
- Malgré le plan de 2006, les crédits de renouvellement restent insuffisants	17
- Les coûts d'exploitation et de maintenance sont trop élevés	18
- La question de l'avenir des lignes à faible trafic n'est toujours pas traitée	19
- Les choix des investissements de développement sont parfois discutables	19
- Les recommandations	20

Présentation

Le secteur ferroviaire a été profondément transformé avec la loi du 13 février 1997 qui a notamment créé Réseau Ferré de France (RFF) et lui a confié la propriété du réseau ainsi que les dettes afférentes de la SNCF. La Cour des comptes dresse dans ce rapport un bilan de la réforme de 1997, à l'exception de la décentralisation des services régionaux de voyageurs que la même loi a lancée sur une base expérimentale et qui fera l'objet d'investigations ultérieures. La Cour établit aussi un diagnostic sur l'état et le dimensionnement du réseau ferroviaire. Elle tire de ses observations des recommandations visant l'amélioration de l'efficacité du système ferroviaire. ■

1 La création de RFF : une réforme inachevée

La réforme de 1997 ne constituait qu'une solution de compromis

Les directives européennes distinguent les entreprises ferroviaires (assurant la traction des trains) et le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire (le réseau). L'infrastructure comprend notamment les voies, les ouvrages d'art, les quais, les postes d'aiguillage ... Une directive européenne de 1991 a imposé une séparation au moins comptable entre le gestionnaire de l'infrastructure et la ou les entreprises ferroviaires qui l'utilisent. En 2001 et 2004, deux "paquets" de directives ont ensuite ouvert le transport de marchandises à la concurrence, précisé les règles de gestion du réseau et imposé une autonomie suffisante du gestionnaire d'infrastructure par rapport aux entreprises ferroviaires pour garantir l'égalité d'accès au réseau de ces dernières.

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 27 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 toutes les deux sous une même holding. C'est notamment le schéma institutionnel retenu en Allemagne. Dans les quatorze autres pays, le gestionnaire d'infrastructure est totalement séparé des entreprises ferroviaires.

Le système institutionnel français a été mis en place par la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau Ferré de France (RFF). La loi a instauré une séparation organique entre le gestionnaire d'infrastructure RFF et l'entreprise ferroviaire SNCF mais sans aller au bout de cette logique. Ce sont les faiblesses intrinsèques de cette réforme qui sont à l'origine de nombreuses difficultés que le secteur ferroviaire rencontre depuis lors.

En effet, RFF n'a pas été doté des moyens nécessaires à l'exercice de sa mission. La France est certes allée au-delà des exigences minimales des textes européens par cette séparation organique, mais celle-ci a été contrebalancée - cas unique en Europe - par l'obligation faite à RFF de déléguer à la SNCF une part très importante de ses fonctions, notamment l'exploitation et l'entretien

La création de RFF : une réforme inachevée

du réseau. La SNCF est donc à la fois gestionnaire d'infrastructure délégué et entreprise ferroviaire. Cette situation lui a permis de conserver dans ses effectifs les 55 000 agents chargés de l'infrastructure et de prévenir ainsi l'opposition des organisations syndicales à toute forme de scission. RFF, pour sa part, n'emploie que 800 personnes environ.

Outre l'insuffisance de ses moyens, RFF a été fragilisé d'emblée par le transfert d'une dette de la SNCF de 20,5 Md€ que l'exploitation et la cession de ses actifs ne lui permettent de rembourser que très partiellement. Ce transfert nécessite, en outre, des concours financiers récurrents de l'Etat. Cette double nature de RFF, organe de défaisance et gestionnaire d'infrastructures de transport, répond à un objectif essentiel des concepteurs de la réforme qui était de désendetter la SNCF sans endetter l'Etat, afin de ne pas mettre en péril la qualification de la France pour l'euro. En effet, les recettes de RFF sont, à plus de 50 %, des redevances d'utilisation du réseau qui ont un caractère marchand, ce qui conduit à exclure sa dette de la dette publique au sens du traité de Maastricht.

La plupart des autres Etats ont fait des choix plus clairs et plus ambitieux. C'est particulièrement le cas de l'Allemagne, où l'Etat a effacé les dettes financières des chemins de fer à hauteur de 35 Md€ dès 1994. Financièrement assainie, la Deutsche Bahn s'est ensuite endettée à nouveau pour financer des investissements, y compris de croissance

externe, qui en font en 2007 l'entreprise la plus puissante sur le marché ferroviaire européen.

La réforme de 1997 a eu des effets positifs

Si, par construction, la réforme de 1997 présentait plusieurs faiblesses majeures, elle n'en a pas moins été, à certains égards, facteur de progrès.

Ainsi, la création de RFF a permis de développer une capacité de contre-expertise des projets d'investissements ferroviaires à l'extérieur de la SNCF qui jusque là bénéficiait d'un quasi monopole en ce domaine. Ces investissements reposent, en principe, sur des évaluations préalables de leur rentabilité socio-économique (pour l'ensemble de la société et en tenant compte des impacts non marchands) et financière (pour le maître d'ouvrage). RFF a encore parfois du mal à obtenir de la SNCF les informations nécessaires à ces évaluations et a mis lui-même trop longtemps pour définir une méthodologie adéquate. Il reste néanmoins que ses études fournissent désormais une base solide pour apprécier l'utilité des investissements en infrastructures ferroviaires.

RFF a aussi développé d'importantes capacités de conduite des projets d'investissement. Compte tenu de sa jeunesse et du temps nécessaire pour les

La création de RFF : une réforme inachevée

développer, la Cour considère que la maîtrise d'ouvrage des projets de lignes nouvelles a été assurée de manière satisfaisante. En mettant en concurrence les services d'ingénierie de la SNCF, RFF a mis en évidence certains de leurs défauts et a permis l'émergence de nouveaux spécialistes en ingénierie ferroviaire.

RFF a aussi contribué à la réorganisation de la SNCF, certes encore inaboutie, autour de quatre grandes branches correspondant à ses principaux marchés et clients (infrastructure, fret, transports de proximité et grandes lignes). Alors que les activités de gestion de l'infrastructure et d'entreprise ferroviaire étaient fortement imbriquées en 1997, elles sont désormais presque entièrement séparées et il est possible, et souhaitable, de lever rapidement le dernier obstacle que constitue le pouvoir horizontal des directeurs régionaux sur l'ensemble des services de la SNCF dans leur zone de compétence géographique.

Enfin, le transfert à RFF de 20,5 Md€ de dettes de la SNCF a permis à celle-ci d'assainir sa situation financière et de restaurer un modèle économique viable, ce qui n'est pas étranger aux bons résultats comptables enregistrés ces dernières années par l'entreprise ferroviaire. La SNCF s'est rapidement désendettée, grâce aussi à des cessions d'actifs et à des dotations de l'Etat au capital de sa branche fret. Ce résultat positif mérite toutefois d'être nuancé dans la mesure où une partie de cette dette (1,3 Md€) est souscrite auprès de ses agents dans le cadre d'un plan d'épargne qui, en leur garantissant un rendement minimum de 7 %, induit ainsi un surcoût significatif.

Si la dette de la SNCF a diminué, la dette ferroviaire totale a toutefois augmenté de 3 Md€ depuis 1997. Fin 2006, elle dépassait 41 Md€ et se répartissait de la façon suivante :

Dettes propres de la SNCF	5,5 Md€
Dettes du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)	8,3 Md€
Dettes de RFF	27,5 Md€

La création de RFF : une réforme inachevée

Le dispositif institutionnel retenu est source de complexité et de confusion des responsabilités

La complexité des procédures et la confusion des responsabilités sont particulièrement importantes pour ce qui concerne la confection de l'horaire des trains et l'attribution des sillons⁽¹⁾ alors qu'il s'agit de fonctions essentielles pour garantir la ponctualité, la sécurité et la fréquence optimale des liaisons, d'une part, et un fonctionnement efficace de la concurrence entre les entreprises ferroviaires, d'autre part. Cette concurrence est déjà à l'œuvre sur le fret et émergera sur le trafic de voyageurs en 2010. La responsabilité de ces fonctions appartient à RFF mais il doit la déléguer à la SNCF selon des procédures très complexes et, en pratique, il est dans l'incapacité d'exercer pleinement cette responsabilité, inextricablement liée à celle de la SNCF. Il en résulte des difficultés croissantes pour établir les horaires et un risque d'inégalité de traitement entre les entreprises ferroviaires. Ces dysfonctionnements interviennent alors que RFF et la SNCF sont encore dans un face à face quasi exclusif,

mais la montée en puissance des concurrents de la SNCF renforce la nécessité des changements.

La SNCF refuse, depuis longtemps, le transfert réclamé par RFF des personnels chargés de la confection des horaires et de l'instruction des demandes de sillons. Pour être opérationnel, ce transfert devrait également inclure les personnels affectés à ces fonctions dans les services régionaux, voire ceux qui assurent la gestion des circulations en temps réel. La séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et son délégué conduit à créer des frontières artificielles entre eux et suppose une coordination qui, dans le dispositif actuel, reste largement hors d'atteinte.

La SNCF assure l'exploitation et l'entretien du réseau pour le compte de RFF dans le cadre d'une convention passée avec celui-ci. Une première convention a été signée en 1998 mais elle n'a jamais permis à RFF de contrôler les prestations de la SNCF. Dans une seconde convention, signée en 2007, la SNCF a pris des engagements plus précis sur la consistance de ses prestations mais ils sont conditionnés par le respect d'engagements pris de son côté par RFF, notamment sur l'élargissement des plages horaires réservées aux travaux dont la réalisation dépend largement en pratique de la SNCF elle-même. Au

¹⁾ Droit d'utiliser une section de voies donnée dans une période de temps donnée.

La création de RFF : une réforme inachevée

total, nul ne sait qui est vraiment responsable de l'exploitation et de l'entretien et il n'est pas certain que cette nouvelle convention permette à RFF d'obtenir de la SNCF les prestations commandées sans pour autant que la SNCF soit financièrement pénalisée s'il ne les obtient pas.

Jusqu'à 2007, RFF devait choisir entre assurer lui-même directement la maîtrise d'ouvrage des investissements ou la déléguer à la SNCF. La maîtrise d'ouvrage directe par RFF sur le réseau ouvert à la circulation est toutefois très difficile, seule la SNCF ayant les moyens d'assurer la cohérence nécessaire entre les travaux et les circulations dans le respect des règles de sécurité, alors que la délégation de la maîtrise d'ouvrage par RFF à la SNCF entraîne surtout une duplication inefficace des fonctions dans les deux établissements publics. En permettant à RFF de confier des mandats de maîtrise d'ouvrage à des tiers, la loi du 5 janvier 2006 risque surtout d'accroître la complexité du système.

Les conflits récurrents entre la SNCF et RFF sont inhérents au système institutionnel

La répartition du patrimoine ferroviaire entre la SNCF et RFF entamée en 1997 et qui devait prendre

six mois n'a été achevée qu'après dix années de différends et d'arbitrages infructueux. La traduction comptable de cette répartition n'était toujours 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 des deux entreprises depuis 1997. L'inachèvement de ce partage a privé, pour un temps, les deux entreprises de la possibilité d'avoir une politique de cession immobilière dynamique et de dégager des ressources nouvelles en libérant leurs emprises foncières.

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 délégant. RFF a ainsi gelé en euros courants pendant dix ans la rémunération due à la SNCF pour ses prestations d'entretien et d'exploitation du réseau avec l'espoir de l'inciter à améliorer sa productivité mais la SNCF a réagi en réduisant ses travaux d'entretien et en ralentissant les trains sur les voies insuffisamment entretenues.

RFF, donneur d'ordres, et la SNCF, prestataire, ont été placés par la loi dans une situation de monopole bilatéral et, aucun des deux ne pouvant se passer de l'autre, leur antagonisme est structurel. De plus, alors que RFF est le donneur

La création de RFF : une réforme inachevée

d'ordres, la SNCF a en pratique beaucoup plus de pouvoir et elle soupçonne facilement RFF de prendre des décisions guidées par ses préoccupations financières plutôt que par l'intérêt général.

L'Etat s'est avéré incapable de jouer les rôles d'arbitre et de régulateur

L'Etat s'est trop souvent avéré incapable de trancher les différends entre ses deux établissements publics et de faire respecter ses arbitrages ou ceux qu'il suscitait. Il a plutôt renforcé les tensions entre les deux protagonistes. Ainsi, la demande faite à RFF d'équilibrer ses comptes suppose une augmentation des péages payés par la SNCF ou une réduction de la rémunération de ses services d'entretien. L'État a rendu cet équilibre encore plus difficile à réaliser en lui laissant une dette d'environ 12 Md€ impossible à amortir, en lui imposant de financer des investissements non rentables en contradiction avec ses statuts, en ne lui donnant pas de visibilité sur les subventions qu'il lui verse et en le privant un temps du produit de ses cessions de biens inutiles au ferroviaire.

Lorsque l'Etat a dû prendre des décisions, comme sur le barème des péages, ce fut sur la base de compromis dépourvus de rationalité économique. Les péages prélevés par RFF n'ont aucun rapport avec les coûts de l'infrastructure, au demeurant mal connus. Leur forte augmentation depuis 1997 résulte surtout de compromis arrêtés par l'Etat entre ses propres préoccupations comptables et budgétaires (maintenir RFF et ses dettes hors du champ des administrations publiques dans un premier temps) et le souci de ne pas trop solliciter la capacité contributive de la SNCF.

Enfin, la délégation par RFF de l'instruction des demandes de sillons à la SNCF et les conditions de fixation des péages peuvent susciter 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 assurer une véritable régulation.

La création de RFF : une réforme inachevée

Les recommandations

Sur le plan financier

Le service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD) a été créé en 1991 pour cantonner une partie de la dette de la SNCF, amortie très progressivement par des subventions de l'Etat. Constatant que ce service n'avait pas de personnalité juridique, et que la dette qu'il portait n'apparaissait ni au bilan de la SNCF, ni dans celui de l'Etat, ni dans la dette publique au sens du traité de Maastricht, la Cour avait de longue date émis des réserves sur ce montage. 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.

La dette de RFF est passée de 20,5 Md€ fin 1997 à 27,9 Md€ fin 2007. Cette augmentation résulte du financement des projets de développement du réseau, comme la LGV Est, mais elle témoigne aussi de l'incapacité des actifs transférés à générer suffisamment de ressources (péages, cessions de biens etc.) pour se désendetter. En 2004, RFF estimait ainsi que 11,8 Md€ devaient être considérés comme "non amortissables" par ses soins. L'Etat en a tiré les conséquences en substituant aux

dotations en capital, qu'il versait jusqu'alors à RFF de façon erratique, une subvention budgétaire de 800 M€ par an. Cette subvention était théoriquement suffisante pour rembourser la dette "non amortissable" d'ici 2028 mais, depuis lors, RFF n'a pas dégagé les résultats escomptés et la subvention de désendettement a été ramenée de 800 à 730 M€, de sorte que le remboursement ne pourrait plus être envisagé avant 2046.

La Cour considère que cette dette dite "non amortissable", si elle est juridiquement portée par RFF, sera économiquement payée par l'Etat, sauf bouleversement de l'économie du secteur ferroviaire. La Cour recommande donc que cette dette, dont le montant n'est pas connu avec précision faute de cantonnement mais qui peut être évaluée entre 12 et 13 Md€, soit reprise par l'Etat et intégrée dans le périmètre de la dette publique, auquel elle échappe aujourd'hui de façon artificielle. Ce faisant, l'Etat mettrait aussi un terme à une situation dans laquelle l'énormité de l'encours contribue à ce que soient régulièrement imposées à RFF des décisions (contributions excessives à certains investissements...) dont les effets sont dilués dans des comptes structurellement dégradés (les capitaux propres de RFF sont négatifs à hauteur de - 2,5 Md€ fin 2006). Ce désendettement partiel faciliterait l'émergence d'un modèle économique viable pour RFF.

La création de RFF : une réforme inachevée

Sur le plan institutionnel

En 1997, la France s'est engagée, comme d'autres pays, vers un système institutionnel construit autour d'un gestionnaire d'infrastructure totalement autonome par rapport à l'entreprise ferroviaire historique mais elle est restée "au milieu du gué" avec un montage unique en Europe qui génère des dysfonctionnements et des surcoûts et qui paraît peu compatible avec l'émergence de la concurrence dans le secteur ferroviaire.

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 :

La première option consisterait à suivre beaucoup d'autres pays et à faire de RFF un véritable gestionnaire d'infrastructure en lui en 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.

La deuxième option consisterait à filialiser la branche infrastructure de la SNCF et à faire de la filiale 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.

Sur la régulation du système

La Cour souhaite que l'Etat assure son rôle d'arbitre entre ses deux établissements publics et mette 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, par exemple sur l'attribution des sillons ou sur la fixation des péages. Cette autorité devrait disposer d'autant plus de pouvoirs et de moyens que le gestionnaire de l'infrastructure, ou son délégué, est proche de l'entreprise ferroviaire SNCF. Elle aurait beaucoup moins besoin d'être forte si RFF ne délègue pas ses fonctions à la SNCF et elle aurait beaucoup plus besoin de moyens et de compétences si la gestion de l'infrastructure était assurée par une filiale de la SNCF, le système actuel se situant entre ces deux cas de figure.

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.

La création de RFF : une réforme inachevée

Les recommandations de la Cour

→ 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 ;

→ Rendre rapidement les arbitrages consécutifs au partage des biens ;

→ Clarifier la répartition des moyens et des missions entre la SNCF et RFF ;

→ Créer une autorité de régulation.

2 Le réseau : une stratégie incertaine

L'état du réseau se dégrade

L'état du réseau ferré a fait l'objet en 2005 d'un audit réalisé par une équipe d'experts internationaux dont les conclusions sont inquiétantes. Sur près de la moitié du réseau, les voies sont en mauvais état et vieillissent rapidement. Les postes d'aiguillage de technologie obsolète, qui représentent le tiers du parc, sont dans un état parfois préoccupant. L'état général des ouvrages d'art est bon mais décroît régulièrement et les retards de mise en peinture provoquent des débuts de corrosion. Les voûtes des tunnels se détériorent et les risques de chute sur la voie croissent.

Les travaux d'entretien et le ralentissement des convois ont permis jusqu'à présent de maintenir la sécurité des circulations mais les risques d'accident augmentent. Le mauvais état du réseau a contribué à réduire la ponctualité des trains. Entre les années 1993-1997 et 2002-2006, les pourcentages de trains de voyageurs en retard ont augmenté de 31 à 37 % selon le type de trafic. L'infrastructure n'est certes responsable que du tiers des minutes perdues par les trains mais sa contribution aux retards augmente fortement depuis quelques années. Il faut aussi noter que la priorité a été donnée jusque là à des travaux

d'entretien dont l'impact sur les circulations de trains est limité. Il va falloir engager des travaux beaucoup plus lourds de renouvellement des équipements qui appellent une programmation adéquate des travaux par RFF et la SNCF ensemble pour ne pas courir de risque en matière de ponctualité.

Malgré le plan de 2006, les crédits de renouvellement restent insuffisants

Cette situation résulte de l'insuffisance des crédits affectés à la maintenance des infrastructures mais surtout de leur mauvaise répartition entre l'entretien et le renouvellement des équipements. Contrairement aux autres pays, la France dépense plus pour l'entretien que pour le renouvellement. Ce dernier a aussi été pénalisé jusqu'à 2004 par l'instabilité des subventions accordées par l'Etat à RFF qui prenaient la forme de "dotations en capital" non prises en compte dans le calcul du déficit public au sens du traité de Maastricht et prélevées sur le produit très fluctuant des recettes de privatisation. L'état du réseau résulte aussi des déficiences de la programmation des opérations de maintenance avec des

Le réseau : une stratégie incertaine

responsabilités fortement imbriquées entre RFF, la SNCF et l'Etat.

Un plan de rénovation du réseau a été lancé en 2006 par le ministre chargé de l'équipement mais son financement n'est pas complètement assuré, notamment sur les années 2010 à 2015 qui devraient connaître une forte augmentation des dépenses de renouvellement. Les premiers résultats constatés à la fin de 2007 sont décevants. En particulier, le mauvais état des lignes oblige de manière permanente la SNCF à ralentir les trains sur environ 1 300 km de réseau.

Les coûts d'exploitation et de maintenance sont trop élevés

La maintenance de l'infrastructure occupe 32 000 personnes à la SNCF et son organisation est très spécifique à la France. Elle est notamment caractérisée par la réservation de plages horaires quotidiennes de 1 h 50 pour les travaux qui sont notoirement insuffisantes dès que ceux-ci vont au-delà du petit entretien. Des plages plus longues gênent 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, systèmes qui sont toutefois beaucoup plus rares en France que dans les autres pays. RFF et la SNCF ont engagé un projet d'allonge-

ment des plages horaires réservées aux travaux qui aurait pu l'être depuis longtemps. Il ne se traduira par des gains de productivité, potentiellement très élevés, que si la SNCF revoit profondément la répartition de ses moyens en personnels et matériels sur le territoire.

Certaines fonctions assurées dans les établissements d'entretien de la SNCF 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, comme en Suisse.

La maintenance n'est pas le seul domaine où existent des gisements considérables et non exploités de productivité. La gestion des circulations de trains occupe ainsi environ 13 000 agents, surtout dans les postes d'aiguillage. Or, la modernisation et la télécommande des aiguillages permettraient de diviser par deux les effectifs qui y sont affectés en améliorant la qualité du service rendu, par exemple avec des réactions plus rapides lors d'incidents perturbant la circulation des trains. Plus généralement, la SNCF s'est certes réorganisée au cours de ces dernières années et a progressivement amélioré sa productivité, mais à un rythme relativement lent (moins de 2 % par an), compatible avec les départs

Le réseau : une stratégie incertaine

naturels des agents et dicté par des considérations sociales.

La question de l'avenir des lignes à faible trafic n'est toujours pas traitée

Les lignes les moins bien entretenues et dont l'état se dégrade sont aussi celles sur lesquelles le trafic est le plus faible. Elles représentent 46 % du réseau en nombre de kilomètres mais n'enregistrent que 6 % du trafic, souvent un trafic régional de voyageurs.

Le maintien en exploitation de ces lignes a un coût non négligeable qui pourrait s'accroître fortement si le renouvellement des équipements était engagé alors qu'ils font seulement l'objet pour le moment d'un entretien minimal. Or leurs avantages pour la collectivité ne sont pas toujours manifestes, même si on se place d'un point de vue strictement écologique. En effet, compte tenu des taux moyens d'occupation, les émissions de dioxyde de carbone sont plus élevées, par voyageur-kilomètre, pour des transports en TER, majoritairement à traction diesel, que pour des transports en autocar.

La question de l'avenir de ces lignes concerne aussi les Régions qui sont responsables de la définition des services régionaux de voyageurs : pour l'heure elles ne contribuent financièrement qu'à l'exploitation des TER et ne

supportent que marginalement le coût du réseau lui-même, ce qui ne les incite guère à la rationalisation des lignes. La Cour, dont l'enquête n'a pas porté sur la régionalisation ferroviaire, ne peut que souhaiter un approfondissement des réflexions et un débat sur le sujet.

Les choix des investissements de développement sont parfois discutables

Les grands axes du réseau font en revanche l'objet d'une très ambitieuse planification à long terme des investissements de développement (lignes nouvelles à grande vitesse...) et de modernisation (électrification...). La priorité est donc donnée au développement du réseau, et du réseau à grande vitesse en particulier, sur le maintien en état de l'existant, sans que cet arbitrage ait été clairement explicité. Son financement n'est en outre pas assuré et sa cohérence est menacée par la prochaine saturation de la ligne Paris-Lyon, qui empêchera tout trafic supplémentaire sur cet axe.

Les évaluations préalables de la rentabilité socio-économique de ces investissements (pour l'ensemble de la société et en tenant compte des avantages et coûts non monétaires) montrent qu'elle est trop souvent insuffisante pour les justifier économiquement. Ces évaluations sont certes fragiles mais il s'agit du domaine où l'évaluation des

Le réseau : une stratégie incertaine

politiques publiques est la plus ancienne et la plus solide et ce constat jette un doute sur la capacité de l'Etat à choisir les politiques les plus efficaces. Les décisions en cette matière peuvent certes prendre en considération des critères qui ne soient pas purement économiques, mais les motifs de ces décisions doivent davantage être explicités.

Le lancement de nombreux projets dont la rentabilité socio-économique est insuffisante est d'autant plus discutable, 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. Le coût de la construction de la LGV Est Européenne est ainsi 25 % plus élevé que prévu lors du lancement des travaux. 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.

Les recommandations

Sur les investissements

La Cour souhaite qu'une priorité plus forte soit accordée aux dépenses de renouvellement des équipements sur les

investissements de développement. Il convient en effet de remédier rapidement à la dégradation du réseau et d'améliorer la qualité du service rendu aux clients du transport ferroviaire sur les lignes qui resteront ouvertes à la circulation. Le financement du plan de rénovation du réseau doit d'abord être consolidé, notamment au-delà de 2010.

Les méthodes d'évaluation des investissements de développement et de modernisation doivent être améliorées mais, sous cette réserve, ces investissements doivent être justifiés par leurs bénéfices sociaux, économiques et environnementaux. Si ces bénéfices s'avèrent insuffisants, il convient que les procédures de prise de décision soient adaptées pour que les raisons conduisant éventuellement à réaliser les investissements concernés soient précisément explicitées.

La contribution financière de RFF à ces investissements doit être déterminée de sorte qu'il puisse rembourser, par les recettes générées, les emprunts contractés pour la financer, conformément à l'article 4 de ses statuts, et son conseil d'administration devrait refuser tout projet contrevenant à cette règle.

Sur l'efficacité de la gestion de l'infrastructure

La Cour recommande d'engager et de mener à bien à un rythme suffisamment rapide les grands projets d'amélioration de la productivité et du

Le réseau : une stratégie incertaine

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 plus larges 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.

La SNCF et RFF envisagent de réaliser ces projets sur une très longue durée (20 ans pour l'automatisation des aiguillages). La Cour considère qu'ils auraient déjà dû être engagés depuis longtemps et que les moyens, budgétaires notamment, peuvent être trouvés pour les réaliser sur un horizon plus court. Les conséquences sociales de ces réformes, réductions et redéploiement des effectifs, devront bien entendu être soigneusement étudiées et faire l'objet d'une concertation adéquate.

L'efficacité de la SNCF peut aussi être améliorée dans d'autres secteurs concernant l'infrastructure, par exemple celui des services régionaux d'ingénierie dont l'organisation territoriale pourrait être revue et le niveau de qualification relevé. La mise en concurrence de la maîtrise d'œuvre des nouveaux projets d'investissement par RFF a mis en

évidence un niveau insuffisant de compétitivité de la SNCF.

Sur la dimension du réseau

La Cour souhaite que le débat sur l'avenir des lignes les moins fréquentées soit rouvert.

Il convient en effet 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, faute de moyens, au terme d'un arbitrage implicite en faveur des lignes à grande vitesse. A cet égard, la politique menée par défaut jusqu'à présent par RFF, la SNCF et l'Etat, consistant à laisser ces lignes se dégrader en assurant seulement l'entretien minimal nécessaire à la sécurité des circulations dans l'espoir que les collectivités locales financeront un jour le renouvellement des équipements ne paraît ni rationnelle ni soutenable.

Le réseau : une stratégie incertaine

Les recommandations de la Cour

- 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 ;
- Améliorer la compétitivité de l'ingénierie, notamment par une augmentation du niveau de qualification et une réorganisation des services régionaux ;
- Consolider le financement à long terme du plan rénovation du réseau ;
- Ne pas autoriser d'investissements dont la rentabilité socio-économique est insuffisante, sauf à en expliquer précisément les raisons ;
- Examiner l'utilité sociale, économique et environnementale des lignes à faible trafic et arrêter leur exploitation lorsque leurs avantages sont inférieurs à leur coûts.