Intervention de M. Philippe Séguin,

Premier Président de la Cour des comptes

___

Conférence de presse

Présentation du rapport thématique

"Le réseau ferroviaire :

une réforme inachevée, une stratégie incertaine"

Mercredi 16 avril 2008

Mesdames, Mesdemoiselles, Messieurs,

C'est avec beaucoup de plaisir que je vous reçois aujourd'hui à la Cour et je vous remercie d'avoir bien voulu répondre à notre invitation.

Je partage ce plaisir avec M. Christian Descheemaeker, président de la 7° chambre, Mme Claire Bazy-Malaurie, présidente de chambre et rapporteur général du comité des rapports publics et des programmes et MM. Ecalle et Rouque, qui ont porté la réalisation du rapport que nous publions aujourd'hui.

L'objectif de ce travail était d'évaluer l'efficacité du système issu de la création, en 1997, de Réseau ferré de France, en abordant des aspects intéressant au premier chef les usagers et les contribuables comme la question de la dette et du financement des investissements, mais aussi la question de l'entretien du réseau, du maintien des lignes à faible trafic ou le développement des voies à grande vitesse.

Les résultats de ce travail sont, vous allez le voir, très instructifs…

Vous vous en souvenez sans doute, tout a commencé avec une directive européenne de 1991 imposant une séparation au moins comptable entre le gestionnaire de l'infrastructure et la ou les entreprises ferroviaires qui l'utilisent. D'autres directives sont ensuite venues ouvrir les transports de marchandises à la concurrence, ce qui est fait, et les transports de voyageurs, ce sera en 2010.

Paradoxalement, alors que la directive de 1991 n'imposait qu'une séparation comptable entre le gestionnaire du réseau et les entreprises de transport, la France a décidé de procéder à une véritable scission et a créé un nouvel organisme spécifique, RFF, pour gérer les infrastructures.

Malheureusement, la logique n'a pas été poussée à son terme. C'est bien là que réside toute la difficulté… : RFF a en effet hérité des missions de gestion du réseau mais pas des moyens correspondants.

Pour éviter de froisser les syndicats, les 55 000 agents chargés de l'infrastructure sont ainsi restés sous la coupe de la SNCF. RFF est donc dans l'obligation de déléguer l'accomplissement de la plupart de ses missions à cette dernière.

Résultat : des procédures d'une grande complexité qui ne permettent plus de savoir qui est responsable de quoi et des conflits incessants entre le délégant et le délégataire, chacun faisant porter sur l'autre la responsabilité du mauvais entretien ou de la gestion défaillante des circulations. Pourtant, RFF et la SNCF sont encore en situation de quasi-monopole. On peut imaginer les difficultés qui résulteront de l'émergence de nouveaux acteurs, à mesure que se développera la concurrence dans le transport ferroviaire.

L'Etat a moins tergiversé lorsqu'il s'est agi de transférer à RFF les 20 milliards de dette accumulés par la SNCF. Cela permettait de désendetter l'entreprise sans endetter l'Etat au moment où la France cherchait à se qualifier pour l'euro.

La réforme de 1997 avait entendu faire de RFF une structure de défaisance, avant d'en faire un véritable gestionnaire d'infrastructures. Le rapport montre que depuis dix ans, RFF ne parvient à être pleinement efficace dans aucun de ces rôles.

Ce n'est pas le seul reproche que nous formulons car l'Etat s'est également montré incapable de trancher les conflits entre les deux établissements publics. Il a même alimenté les tensions : en laissant à RFF la charge d'une dette écrasante, il l'a incité à augmenter les péages imposés à la SNCF ou à réduire la rémunération de ses services d'entretien.

Dans ces conditions, il ne faut pas s'étonner de l'état de notre réseau ferré. Un audit conduit en 2005 par des experts internationaux a mis au jour des situations inquiétantes : des voies en mauvais état sur la moitié du réseau, un tiers des postes d'aiguillage qualifiés d'obsolètes, des ouvrages d'art qui se détériorent à grande vitesse avec au final, un ralentissement global du trafic, des problèmes croissants de ponctualité et une augmentation des risques d'accident.

Cette situation résulte des difficultés de coordination entre RFF, la SNCF et l'Etat et de l'insuffisance des crédits affectés à la maintenance et au renouvellement des infrastructures.

Un plan de rénovation du réseau a bien été lancé en 2006 par le ministre chargé de l'équipement mais son financement n'est pas complètement assuré et les premiers résultats constatés à la fin de 2007 sont décevants.

La Cour constate également, avec son sens habituel de la litote, qu'il existe des « gisements de productivité » à exploiter dans le domaine de la maintenance comme dans celui de la gestion de la circulation. En clair, en modernisant les équipements et en automatisant la gestion des aiguillages par exemple, on gagnerait en efficacité et en coût.

Je pourrais également vous parler des lignes à faible trafic et, à l'opposé, des grands investissements en lignes à grande vitesse.

Les premières, le problème est connu, représentent 46 % du réseau en nombre de kilomètres et n'enregistrent que 6 % du trafic, souvent un trafic régional de voyageurs. Leur entretien coûte déjà cher (alors que l'on se contente pour l'instant d'un entretien minimal : les usagers des petites lignes régionales en savent quelque chose… !) ; il pourrait coûter plus cher encore si le renouvellement des équipements était engagé.

La question de l'avenir de ces lignes se pose donc avec une acuité toute particulière. Le problème 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.

A côté de ce réseau qui vivote et décline, on développe de façon ambitieuse de nouvelles lignes à grande vitesse ou de grands projets d'investissement dont le financement n'est pas assuré et dont la cohérence et la rentabilité restent incertaines. La priorité est donc implicitement 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.

*

Le bilan, vous le voyez, est bien mitigé. La création de RFF a pourtant été dans une certaine mesure facteur de progrès. La SNCF s'est ainsi vue stimulée par un donneur d'ordre extérieur, détenteur d'une contre-expertise et d'un savoir faire en matière de conduite de projet. Elle a aussi été poussée à se réorganiser en grandes branches, dont une consacrée aux infrastructures. Tout n'est donc pas à « jeter » dans la réforme. Mais de nombreuses améliorations sont nécessaires.

La Cour formule à cet égard de nombreuses recommandations.

- Sur le plan financier, je l'ai dit, RFF s'est vu alourdi d'une dette énorme (près de 28 milliards € à la fin 2007) dont il ne pourra guère rembourser qu'un peu plus de la moitié sur ses recettes propres. C'est cette part de la dette que l'on qualifie de « non amortissable ». Ellr pose deux problèmes.

Le premier est qu'elle « pollue » les comptes de l'établissement et qu'elle contribue ainsi à ce que soient régulièrement imposées à RFF des choix d'investissements très onéreux, des majorations de dépenses ou des diminutions de recettes dont les effets sont dilués dans des comptes qui ont toujours été catastrophiques.

Le deuxième problème est que cette dette « non amortissable », que l'on estime entre 12 et 13 milliards d'euros, est et sera, en fin de compte, payée par l'Etat. Mais en étant juridiquement portée par RFF, elle échappe, de façon artificielle, au périmètre de la dette publique.

La Cour recommande donc que cette dette soit reprise par l'Etat et intégrée dans le périmètre de la dette publique. Ce désendettement partiel de RFF faciliterait l'émergence d'un modèle économique viable pour l'établissement.

- Sur le plan institutionnel, nous sommes, je l'ai dit, au milieu du gué. Deux options sont envisageables pour en sortir.

La première 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. Dans la perspective d'une ouverture à la concurrence généralisée dans le domaine du transport ferroviaire, une telle réforme présenterait bien des avantages mais il faut reconnaître que les conditions sociales du transfert des agents de la SNCF seraient, à l'évidence, « délicates » à gérer.

La deuxième option consisterait à intégrer RFF dans une filiale de la SNCF totalement en charge des infrastructures, en suivant le modèle appliqué dans plusieurs pays européens, notamment en Allemagne. Tout en séparant le gestionnaire de l'infrastructure et l'entreprise ferroviaire, cette option faciliterait le travail de gestion et de maintenance du réseau. Cette option suppose toutefois que plusieurs conditions soient réunies, notamment que la dette non amortissable de RFF soit reprise par l'Etat.

- Concernant la régulation du système, la Cour souhaite que l'Etat 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 publique SNCF et ses concurrents, par exemple sur l'attribution des sillons ou sur la fixation des péages.

- En matière d'investissement enfin, il semble nécessaire de donner la priorité aux dépenses de renouvellement des équipements sur les investissements de développement pour remédier rapidement à la dégradation du réseau. Les décisions d'investissement doivent en tout état de cause être mieux étayées et le débat sur l'avenir des lignes les moins fréquentées doit être rouvert.

Voici les principales recommandations que nous formulons dans ce rapport qui, j'en suis persuadé, intéressera beaucoup l'usager. Vous en trouverez de nombreuses autres si vous vous plongez dans la lecture du travail de la Cour.

Mais je ne veux pas être plus long pour vous laisser le temps de poser vos questions. Nous y répondrons avec plaisir.

***