



HAL
open science

Les attendus et inattendus du projet réforme ferroviaire

Alain Bonnafous

► **To cite this version:**

Alain Bonnafous. Les attendus et inattendus du projet réforme ferroviaire. Transports : économie, politique, société, 2013, 482, pp.20-23. halshs-01674609

HAL Id: halshs-01674609

<https://shs.hal.science/halshs-01674609>

Submitted on 3 Jan 2018

HAL is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

Les attendus et les inattendus du projet de réforme ferroviaire

par Alain Bonnafous, professeur émérite de l'Université de Lyon

L'actuel projet de loi de réforme du secteur ferroviaire français, présenté en 2013, sera soumis au Parlement en 2014. Il va modifier la loi de 1997 qui avait créé le couple RFF⁽¹⁾-SNCF. Avant les prochains débats, le professeur Alain Bonnafous, bon connaisseur du secteur, expose les potentialités et les risques de la nouvelle architecture annoncée, liant, au sein de l'Epic⁽²⁾ « unificateur » SNCF, les deux entités à venir : SNCF Réseau et SNCF Mobilités. Une gestion unifiée du réseau doit permettre une meilleure évaluation financière des investissements sur l'infrastructure. Mais la gouvernance du futur Epic comporte le risque d'une certaine subordination de fait de la première à la seconde. Cela peut affecter un objectif majeur du système : la couverture des coûts complets du réseau, en particulier en affaiblissant les recettes de péage. La dépendance du secteur vis-à-vis des subventions publiques pourrait alors être perpétuée. En outre, les compétences du régulateur – l'ARAF⁽³⁾ – devraient être maintenues dans la perspective de l'ouverture à la concurrence en 2019 du transport de passagers.

L'architecture que propose le projet de loi sur la réforme ferroviaire est maintenant connue. La SNCF serait un Epic de tête doté, à l'égard de SNCF Réseau et de SNCF Mobilités, d'attributions analogues à celles d'une société détentrice au sens du code de commerce. L'Epic SNCF Réseau reprendrait les activités de RFF, de la Direction de la circulation ferroviaire (DCF), ainsi que de la direction Infra de l'actuelle SNCF.

Au sein d'un gestionnaire d'infrastructures unifié, le mécanisme qui révèle la productivité marginale du capital s'imposera de lui-même.

L'Epic SNCF Mobilités serait donc amputé de ces deux directions mais conserverait ses autres activités. En apparence il s'agit d'un modèle proche du système allemand avec la holding DB AG, sa filiale société de

réseau DB Netz et sa filiale transporteur DB ML (M comme mobilité et L comme logistique). Au-delà de cette architecture « allemande », quelques détails du projet de loi et des enjeux économiques consécutifs méritent d'être examinés, en particulier dans leur dimension économique.

Deux objectifs

Pour lever toute ambiguïté quant à l'interprétation qui pourrait être faite des commentaires qui vont suivre, je souhaite indiquer ma conviction selon laquelle les deux métiers les plus rudes de ce pays sont celui de ministre de l'Education nationale et celui de président de la SNCF (dans le désordre, si je puis dire). Je n'en ai pas la preuve, mais lorsque j'en faisais l'observation, dans une conversation privée, à l'un des éminents précédents présidents, sa réaction a été d'opiner longuement et

d'ajouter que la tâche était, en tout cas, plus difficile encore qu'il ne l'avait imaginé.

La première lecture qui pourrait être faite du projet de loi sur la réforme ferroviaire serait d'examiner s'il est de nature à rendre ce métier moins inconfortable. Je soupçonne que cette lecture soit la bonne et réponde à la question de savoir : « Qui a tenu la plume ? ». Mais elle est de peu d'intérêt en regard des enjeux véritables de cette réforme. Ces enjeux sont identifiés depuis longtemps et bien résumés par la première phrase de la LOTI⁽⁴⁾ qui reprenait en 1982 un principe bien établi : « Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ». Cela peut se traduire par deux objectifs tout naturellement assignés au système ferroviaire : d'une part, gagner des parts de

marché aux dépens des autres modes, ce qui reste le meilleur signe de la satisfaction des besoins des usagers et favorise de moindres coûts sociaux du système de transport ; d'autre part, assurer ce dynamisme au moindre coût pour la collectivité.

Une marche à gravir...

Ce projet de loi n'est pas franchement surplombé par ce souci du moindre coût, ce qui peut surprendre s'agissant d'un service public qui reçoit, bon an mal an, une douzaine de milliards d'euros de fonds publics. On a beaucoup dit, lors des Assises du ferroviaire de l'automne 2011, qu'il s'agissait d'une contribution publique du même ordre que celle que reçoivent les opérateurs en Allemagne, ce qui est vrai. Mais on omettait de préciser que c'était pour un nombre de trains-km plus important de 83 % outre-Rhin⁽⁵⁾. De telles comparaisons sont délicates car il n'y a pas deux systèmes ferroviaires semblables, mais celle-ci, comme d'autres qui seront évoquées plus loin, suggère qu'il y a vraiment dans ce système un gisement d'économies conséquentes pour les finances publiques, en particulier dans le fonctionnement du couple réseau-transporteur.

Cette mécanique de la relation entre RFF et la SNCF est centrale dans l'organisation du système comme dans le projet de loi. On observe en effet que, dans l'actuel dispositif institutionnel, les deux traces fondamentales des progrès de productivité se situent d'une part dans le montant de la facture que présente le gestionnaire d'infrastructures délégué (GID) à RFF, le gestionnaire d'infrastructures (GI) ; d'autre part dans les recettes de péage acquittées par la SNCF transporteur et accessoirement par les « nouveaux entrants ».

Sur le montant de la facture, il est clair que le dispositif GI-GID a mal fonctionné. La difficulté principale tient au caractère forfaitaire de la prestation de SNCF Infra retenu par le législateur en 1997. Ainsi, RFF ne peut disposer d'une information minimale sur ce que lui coûte tel ou tel segment du réseau. Ainsi encore, un investissement de renouvellement ne se traduit pas par une économie de coût de maintenance sur la ligne concernée (tel que ce coût est payé par RFF). Cela implique qu'un quelconque calcul de rentabilité financière sur cet investissement n'a aujourd'hui aucun sens car il n'y a pas de véritable retour sur investissement pour celui qui le finance. Plus fondamentalement, le gain de productivité de l'investissement ne peut être optimisé puisqu'il n'est pas mesurable.

Au sein d'un GI unifié, le mécanisme qui révèle la productivité marginale du capital s'imposera de lui-même, non plus pour calculer les conséquences d'un investissement sur la facture que présente la SNCF (qui sont restées virtuelles quoique inscrites quelque part sur un « grand livre »), mais pour assurer une banale optimisation des investissements. Sur ce point, l'intérêt d'un gestionnaire unifié de l'infrastructure ne peut être contesté et cette loi sera un réel progrès.

...mais une autre marche à ne pas redescendre

L'autre trace des gains de productivité du système tient aux recettes de péage acquittées à RFF par les transporteurs (ou les autorités organisatrices). Il y a là un résultat très positif de la réforme de 1997. Rappelons que le premier péage reçu de la SNCF avait été établi forfaitairement au tiers environ de ce que RFF versait à son gestionnaire délégué, ce qui

représentait moins de 20 % du coût complet tel qu'il pouvait être approché lors de ces premiers exercices.

Rappelons aussi que dans un dispositif qui repose sur une société de réseau, comme c'est généralement le cas aujourd'hui dans l'Union européenne, un système achevé et durable se caractérise par le fait que les recettes du réseau couvrent ses coûts de

A la veille de la nouvelle décennie, je veux dire avant la crise, la perspective d'une couverture complète des coûts était située aux environs de 2015.

gestion et d'entretien, les coûts d'amortissement et les charges financières liées aux investissements. On appelle cela le coût complet. Ce principe a été explicitement retenu dans les réformes des années 90, pour les chemins de fer anglais ou allemands par exemple. D'autres qui ont choisi le principe d'une tarification au coût marginal, comme les Pays Bas, en reviennent à grand pas.

En 2012, le coût complet du réseau national a été couvert à plus de 83 %, avec une contribution considérablement accrue, en 15 ans, de la SNCF. Cela ne s'est pas fait sans difficultés car il s'agissait de la pomme de discorde entre la SNCF et RFF. A partir de 1999, après les deux premières années d'un péage forfaitaire, les tutelles ont approuvé dans leurs grandes lignes les recommandations de RFF bien que le ministre, Jean-Claude Gayssot, fût un ancien cheminot qui ne cachait pas son attachement à la SNCF. Cette orientation avait le grand mérite, pour le gouvernement Jospin, de porter les recettes commerciales de RFF au-delà de 50 % de ses ressources, ce qui évitait que la dette de RFF soit

ajoutée à la dette publique au sens du traité de Maastricht.

Par la suite, l'ambition économique (et politique) d'une trajectoire qui conduise à la couverture des coûts

La hiérarchie est claire qui placerait de fait la société de réseau sous une sorte de tutelle de la société de transport.

complets a été confirmée. Outre les pressions dans ce sens du ministère des Finances, on peut comprendre que les tutelles des deux sociétés aient jeté un regard sur nos voisins qui ont choisi la tarification au coût complet – DB Netz comme Network Rail dégagent des capacités d'autofinancement impressionnantes. C'est ainsi qu'à la veille de la nouvelle décennie, je veux dire avant la crise, la perspective d'une couverture complète des coûts était située aux environs de 2015.

L'un des risques de cette réforme réside dans l'aptitude du nouveau système à maintenir le cap. Cela passe par au moins deux conditions : d'une part, que la présidence et le conseil d'administration de SNCF Réseau conservent cet objectif stratégique de couverture des coûts complets sans craindre de déplaire à SNCF Mobilités ; d'autre part que l'arbitrage rendu in fine par le système décisionnel aille dans le sens de cet objectif stratégique, tout en veillant à l'équilibre financier de la production des services de transport. Dans les deux cas, c'est la gouvernance du nouveau système qui est en cause.

Une bien étrange gouvernance

Le projet de loi dote l'Epic de tête d'un conseil de surveillance, composé au moins pour moitié de repré-

sentants de l'Etat, et d'un directoire qui constitue la principale curiosité du projet : il est composé de deux membres, un président et un vice-président. Le président du directoire est le président du conseil d'administration de SNCF Mobilités et son vice-président est le président du conseil d'administration de SNCF Réseau.

La hiérarchie est claire, qui placerait de fait la société de réseau sous une sorte de tutelle de la société de transport ; situation qui ne serait pas tout à fait inédite puisqu'elle donnerait l'impression de revenir tout près d'un monopole réunifié. Je ne saurais mieux exprimer le risque qui en découle que ne l'a fait l'Autorité de la concurrence dans son remarquable avis sur le projet de loi. Après avoir évoqué les risques de biais concurrentiels d'une telle gouvernance, l'Autorité écrit en effet : *« Enfin, et plus fondamentalement, le fonctionnement du directoire crée un biais dans l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures, en l'amenant à discuter avec l'opérateur historique de transport et à prendre en concertation avec lui seul certaines décisions stratégiques pouvant avoir un impact sur la gestion du réseau. Au-delà du fait que cela confère un poids particulièrement significatif à SNCF Mobilités par rapport à ses concurrents, cette modalité de fonctionnement est susceptible d'aboutir à des situations de collusion entre SNCF Réseau et SNCF Mobilités pouvant entraîner des prises de décision au profit de l'opérateur historique. La structure même du directoire, auquel le pouvoir décisionnel de l'Epic de tête est confié, fait donc courir en pratique le risque d'une perte d'indépendance et d'autonomie décisionnelle pour SNCF Réseau. »*⁽⁶⁾

Qui peut soutenir que la trajectoire vers la couverture des coûts complets

serait maintenue par SNCF Réseau ? Dans la situation actuelle qui, d'une certaine manière, préfigure le dispositif envisagé, les deux présidents ont, en commun, suggéré que les impôts sur les bénéfices et dividendes que l'Etat reçoit de l'actuelle SNCF soient alloués au déficit structurel du système, en l'occurrence à la société de réseau. Cette possibilité est reprise par le projet de loi : *« L'Etat participera à ce redressement en affectant une partie des résultats de SNCF Mobilités, en permettant le versement de dividendes au sein du pôle public, au profit du redressement du gestionnaire d'infrastructures »*. Cela est significatif du fait que la nouvelle société de réseau sera plus portée à rechercher des fonds publics affectés qu'à suggérer des augmentations de péage.

Les éléments du projet de loi qui rogneraient les pouvoirs du régulateur (l'ARAF) confortent cette hypothèse, en particulier la transformation des avis conformes de l'ARAF sur les péages en avis motivés. Sur ces points comme sur quelques autres, l'Autorité de la concurrence a fait des recommandations précises pour que soient préservées ou renforcées les compétences de l'ARAF.

Les conséquences pour les finances publiques

En toute rigueur comptable et en première analyse, il n'y a pas de conséquence majeure immédiate pour les finances publiques du fait que la recette du réseau soit abondée par un péage plus important qui réduirait les bénéfices de la SNCF Mobilités ou par un transfert de la part de ce bénéfice que récupérerait l'Etat (au détail près qu'un accroissement des péages serait également payé par les nouveaux entrants et les opérateurs étrangers). Il s'agit pourtant de deux

orientations stratégiques qui reposent sur des principes de régulation économique complètement différents.

La séparation de la roue et du rail, dès lors qu'elle est fondée sur un principe de péage qui couvre les coûts complets, a le mérite considérable de requérir des subventions «en aval», c'est-à-dire au niveau des services de transport eux-mêmes, lorsqu'ils sont déficitaires. La puissance publique sait alors (si elle est normalement informée) ce qu'elle finance : l'Etat qui assure un maintien des TET (Trains d'équilibre du territoire) ou les régions qui assurent l'offre de TER (Transports express régional) décident sur la base d'un juste coût. Ces services peuvent certes se révéler plus déficitaires que lorsqu'ils bénéficient de subventions croisées mais la puissance publique peut alors décider en toute connaissance des coûts réels, voire recourir à des alternatives que peuvent proposer d'autres modes ou d'autres opérateurs si les prix relatifs le justifient.

A contrario, un réseau qui ne couvre pas ses coûts est mécaniquement subventionné et cela se traduit par une récupération peu transparente des contributions publiques par les transporteurs (dont les opérateurs étrangers). C'est le premier enjeu de la gouvernance du système que de ne pas revenir à l'opacité de telles subventions croisées.

Et la concurrence ?

Le souci d'efficacité économique et financière a évidemment un corollaire : la compétitivité. Mais celle-ci ne devient visible que par une confrontation avec la concurrence. On est un peu désappointé quand on lit ce projet de loi à l'aune d'une préparation nécessaire de SNCF Mobilités pour affronter avant 2019 la concurrence d'autre opérateurs pour les voyageurs.

En une phrase de l'exposé des motifs, on entre de plain-pied dans une formulation qui mérite l'analyse : «*Or l'expérience de l'ouverture à la concurrence du fret en 2006 illustre les dangers de cette perspective, si elle n'est pas anticipée, en particulier pour garantir une équité sociale dans les conditions d'exercice de l'activité entre opérateurs.*»

Le danger est évidemment pour le transporteur historique, en raison de ses retards de compétitivité. Sera-t-il prêt dans les cinq ou six ans qui viennent ? L'argument principal des partisans de la solution de la holding était de donner quelque apaisement aux syndicats en reconstituant une « grande SNCF », afin d'obtenir d'eux des efforts de productivité. Il n'est pas dit que les syndicats l'entendent ainsi, à lire les tracts de la dernière grève.

Les syndicats sont évidemment conscients des écarts de compétitivité clairement révélés par l'expérience de la libéralisation du fret. Leur réponse, formellement reprise dans le projet de loi, serait un rapprochement des conditions de travail qui serait imposé aux opérateurs concurrents par quelque convention collective, plutôt qu'une remise en cause des pratiques installées chez l'opérateur historique. Celles-là mêmes qui ont été évoquées lors des Assises par un haut responsable de la grande maison pour le fret ferroviaire : on compte 210 jours ouvrés pour les roulants chez les nouveaux entrants contre 150 à 160 officiellement à la SNCF (en réalité un peu moins, selon un syndicaliste cheminot!). Ira-t-on vers une réduction conventionnelle des 210 jours ouvrés pour les nouveaux entrants alors que c'est à peine la moyenne européenne ? Peut-on imaginer que, de leur côté, les syndicats consentent à effacer des dispositions du décret RH 0077⁽⁷⁾ ? Ce document a interdit à l'opérateur his-

torique d'être « dans le marché » pour le fret en dépit d'un déversement de « cash » de l'ordre de 5 milliards d'euros en dix ans. En dépit aussi d'une tentative de déroger courageusement à ces rigidités avec l'opération des « volontaires du fret » de 2008. Pourquoi ceux-là même qui ont saboté cette opération accepteraient-ils aujourd'hui de déchirer quelques pages du décret protecteur ?

En somme, ce projet de loi a un caractère organique pour le regroupement des activités de réseau, qui devrait porter ses fruits. Pour le reste, il s'agit fondamentalement d'une loi de compétence dont on peut douter qu'elle conduise à une meilleure régulation économique de notre système ferroviaire. Si tel n'était pas le cas, il lui resterait deux avantages : d'une part la suppression de l'Epic de tête résoudrait le problème et pourrait se faire par une réforme législative légère ; d'autre part, ce projet restera une étude de cas bien utile car bien docu-

Qui peut soutenir que la trajectoire vers la couverture des coûts complets serait maintenue par SNCF Réseau ?

mentée pour les enseignants qui s'efforcent d'illustrer la théorie de la capture du régulateur par l'industrie régulée, au sens de Marver Bernstein. ■

(1) Réseau ferré de France (ndlr).

(2) Etablissement public à caractère industriel et commercial (ndlr).

(3) Autorité de régulation des activités ferroviaires (ndlr).

(4) Loi d'orientation des transports intérieurs (ndlr).

(5) 460 millions de trains-km en France en 2012, 844 en Allemagne (source UIC).

(6) Avis n° 13-A-14 du 4 octobre 2013 relatif au projet de loi portant réforme ferroviaire.

(7) Le règlement RH 0077 garantit à la fois le statut des cheminots (qui remonte lui-même à des lois de 1909, 1912 et 1920) et leur accorde des conditions et durées de travail préférentielles à la suite de la loi du 3 octobre 1940 (ndlr).