

Mars 2011

L'organisation du transport ferroviaire français : la confusion !

Le système ferroviaire français unifié avait sa cohérence. La volonté libérale d'imposer la concurrence par l'introduction de multiples opérateurs, génère aujourd'hui la confusion ; vers quoi va-t-on ?

D'après un sondage IFOP, 80 % des français estiment que la qualité des services offerts par la SNCF s'est détériorée ces derniers mois. Ce sondage nous amène à nous interroger sur l'organisation du système ferroviaire français (A) et sur sa pertinence (B).

A – LE SYSTEME FERROVIAIRE FRANÇAIS est PLOMBÉ par la DETTE mais PAS SEULEMENT

La directive 91-440 CEE, sur le développement du transport ferroviaire communautaire, traduit la puissance des libéraux à la Commission Européenne et dans les instances européennes.

Elle impose aux états membres :

1. l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires par rapport aux Etats
2. la séparation de gestion comptable de l'infrastructure et de l'exploitation
3. l'assainissement de la structure financière des entreprises ferroviaires

La France a transposé cette directive par une loi de février 1997, mise en application par des décrets de mai 1997. Mais la France n'a pas réglé la question de la dette à cette occasion.

Pour mémoire, en 1997, jusqu'à la brillante idée du président Jacques CHIRAC de dissoudre l'Assemblée Nationale, le Premier ministre était Alain JUPPÉ, le ministre des transports Bernard PONS. Le 2 juin, ils seront respectivement remplacés par Lionel JOSPIN et Jean-Claude GAYSSOT.

Les choix faits par le gouvernement JUPPÉ, mis en application par le gouvernement JOSPIN de la "Gauche Plurielle", ont été:

1. la séparation organique de l'infrastructure et de l'exploitation ferroviaire, par la création d'un Etablissement Public Industriel et Commercial (EPIC) dénommé Réseau Ferré de France (RFF) chargé de l'infrastructure et le maintien de la SNCF, également EPIC, pour l'exploitation.
2. de répartir la dette du système ferroviaire (36.1 Mds €) pour 20.5 mds à RFF, 6.9 mds pour la SNCF et 8.70 mds pour SAAD (Service Annexe d'Amortissement de la Dette de la SNCF), "machin" créé dès 1991 pour planquer une partie de la dette SNCF puisque celle-ci n'apparaissait ni dans les comptes SNCF ni dans ceux de l'Etat mais permettait de satisfaire aux critères de Maastricht concernant la limite à 3% du déficit du budget de la France.
3. de mettre en place une convention entre la SNCF et RFF précisant dans quelles conditions la SNCF continuera, avec son personnel, à assurer une partie des missions confiées à RFF tel que l'entretien du réseau, la gestion opérationnelle de ces circulations, la conduite des études techniques...

La France a été un des rares Etat à retenir cette solution qui va au-delà des exigences de la directive en ce qui concerne la séparation comptable et n'a rien réglé en ce qui concerne l'endettement et l'indépendance de gestion. L'Allemagne, par exemple, a fait le choix de désendetter la Deutsche Bahn (35 Mds d'€ en 1994) et de transformer celle-ci en holding, sous forme de Société Anonyme avec comme seul actionnaire l'Etat allemand, ayant plusieurs filiales dont une pour l'infrastructure et plusieurs pour l'exploitation.

Il faut enfin évoquer la compétence des régions administratives en matière d'organisation du transport ferroviaire régional de voyageurs depuis le 1er janvier 2002.

B – LE SYSTEME FERROVIAIRE FRANÇAIS a ECLATÉ. A-t-il PERDU sa COHERENCE ?

Près de 15 ans après son évolution, le constat est pour le moins mitigé.

Si le TGV a poursuivi son développement et confirmé son succès, si la pertinence du transfert de compétence des transports ferroviaires régionaux aux Régions n'est contestée par personne, il en va différemment sur d'autres sujets :

- Du point de vue de l'endettement, celui-ci est aujourd'hui de 43,6Mds d'€ (RFF : 28,8Mds ; SNCF : 7,2Mds ; SAAD : 7,6Mds). La dette globale s'est alourdie de 7,1Mds d'€. Trois raisons principales à cette augmentation, il faut emprunter pour rembourser cette dette, la poursuite du développement des Lignes à Grande Vitesse (LGV) souvent imposée par l'Etat et le déficit chronique du transport de fret. En comparaison l'endettement de la Deutsche Bahn est d'environ 25 Mds d'€.
- Du point de vue du transport de fret, le volume transporté (en milliard de tonne kilomètre) est passé de 52.6 en 1997 à 35 en 2009.
- Enfin, beaucoup d'observateurs jugent préoccupant le manque d'investissement en matériel (locomotives...) et en entretien du réseau hors LGV.

La Cour des comptes titre un rapport de 2008 "Le réseau ferroviaire. Une réforme inachevée, une stratégie incertaine". On ne peut que partager un certain nombre des observations de la Cour.

La SNCF et RFF ont passé (et passent encore) beaucoup de temps à savoir qui fait quoi, qui appartient à qui, qui facture quoi et combien, qui décide quoi... le tout sous la tutelle de l'Etat pas toujours objectif dans les décisions qu'il prend.

Prenons l'exemple de l'attribution des sillons (horaire de circulation d'un train). Peuvent demander l'attribution d'un sillon: une entreprise ferroviaire, une personne publique organisant un service public de transport de voyageurs..., leur demande est adressée à RFF qui confie l'étude technique de faisabilité à la SNCF, à l'issue de la procédure c'est RFF qui décide de l'attribution ou non du sillon demandé. Si le sillon demandé se trouve sur une ligne très fréquentée c'est l'Etat qui fixe les priorités dans l'ordre suivant :

- les services nationaux ou internationaux qui, sur tout ou partie de leur trajet, sont effectués sur des lignes du réseau ferré national spécifiquement construites pour eux ;
- les services de transport internationaux de marchandises ;
- les services effectués dans le cadre d'un contrat de service public passé avec une autorité organisatrice de transports.

Avec cette procédure les conflits d'intérêt se multiplient même si depuis novembre 2010, a été créé l'Organisme de Répartition des Capacités ORC (répartition des sillons) composé de cheminots SNCF et de non-cheminots sous l'autorité de RFF et en 2009 (mais opérationnel depuis décembre 2010) a été créée l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) sensée réguler efficacement et de façon non discriminatoire l'utilisation du réseau ferroviaire français. Mais ceci ne traite pas des priorités de la régulation du trafic.

En analysant le système mis en place on comprend mieux pourquoi le service offert se détériore puisqu'il n'a pas de tête, qu'il génère des antagonismes sans fin et des décisions aléatoires.

N'aurait-il pas mieux valu se contenter de la séparation comptable de l'infrastructure et de l'exploitation telle que préconisée par la directive européenne ? Est-il encore possible de revenir en arrière ?

Ou tout au moins, pouvons-nous remettre en place de la cohérence, peut être une haute autorité des transports ferroviaires française et/ou européennes, et de l'efficacité au service des usagers ?