

Analyse du dossier de consultation relatif à la réforme ferroviaire remis au CCE SNCF

Consultants :
Philippe Campos
Adrien Coldrey
Daniel Sanchis
Stéphane Szekely

Avec l'aimable participation de :
Dominique Plihon, économiste, Professeur des Universités
Louis Adam, ancien Commissaire aux comptes

Sous la direction de :
Arnaud Eymery

I. INTRODUCTION	7
I.1. La demande du CCE SNCF	7
I.2. La méthodologie et ses limites	8
I.3. Annonce du plan	10
CHAPITRE 1 : ANALYSE DE LA LOI ET DE L'ORGANISATION PROJETEE	12
II. LA LOI ET SA GENESE	13
II.1. Deux problématiques phares au fondement de la loi	13
II.1.1. Intégration industrielle et endettement : les deux problématiques structurantes	13
a) Une problématique d'intégration Infra - Transport	13
b) Une problématique liée à la dette	14
II.1.2. Deux problématiques qui se posent avec acuité aujourd'hui	16
II.1.3. Une réforme de 1997 qui n'a rien réglé	18
II.2. La loi opte pour un modèle de compromis	20
II.2.1. Assises du ferroviaire : deux modèles en compétition	20
a) Le « modèle RFF »	21
b) Le « modèle SNCF »	22
II.2.2. Le compromis proposé par la loi : un groupe unifié sans lien capitalistique	23
II.2.3. Les quatre axes de la loi	25
a) Un axe Structuration	25
b) Un axe Gouvernance	25
c) Un axe Financier	26
d) Un axe Social	27
II.2.4. Au final, un modèle robuste ? La loi n'épuise pas les problématiques phares ..	28
III. ANALYSE DE LA NOUVELLE ORGANISATION ISSUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI	31
III.1. L'équation à résoudre	31
III.1.1. L'équation de la future structuration	31
III.1.2. Une équation qui devra être résolue dans la durée	32
a) Une transition annoncée sur une durée de 6 mois	32
b) ... mais qui initie un long processus de transformation	34
III.2. La structuration proposée : présentation et éléments d'analyse	36
III.2.1. Quelques remarques liminaires	37
a) Une absence d'état des lieux	37
b) Des process pas explicités	38
c) De nombreux changements en cours avant même la réforme	38
III.2.2. L'EPIC de tête : une ambition affichée de faire vivre l'unité du GPF	39
a) L'unité bâtie sur un trépied RH / Sécurité / Finances	39
b) La branche immobilière	40

c) Les CSP : quel compromis entre logique industrielle et logique de proximité ?.....	41
III.2.3. SNCF Réseau : calquer l'organisation sur la mise en œuvre du GPMR.....	43
a) Logique de métier ou logique territoriale ?	44
b) Les effets du déplacement de frontières.....	47
c) Un choc des cultures ?	49
III.2.4. SNCF Mobilités : une orientation confirmée.....	49
a) Quelques évolutions mais une continuité générale	50
b) Des fonctions techniques (Métiers) au service des activités	51
c) Une problématique Gares & Connexions non réglée.....	52
III.2.5. L'unité du cadre RH en question	52
a) Le cadre de la négociation.....	53
b) Classifications, métiers et compétences	53
c) Mobilités et parcours professionnels	54
d) Notations	54
III.2.6. Une dimension évacuée du dossier de consultation : le chantier SI, un prérequis déterminant	55
a) La problématique	55
b) Quelle organisation pour porter les enjeux SI ?	55
c) L'équation de la future structuration : comment se décline-t-elle en matière de SI ?.....	56
d) A court terme, la question du système de paie	58
III.2.7. Structuration des IRP : un sujet qui n'est pas encore réglé.....	58
III.3. Au final, quelle intégration industrielle ?.....	60
CHAPITRE II. ANALYSE DU VOLET FINANCIER DE LA REFORME	63
IV. LA MESURE DU PROBLEME FINANCIER : LA DETTE AU CENTRE DES ENJEUX.....	65
IV.1. D'où vient l'endettement du système ferroviaire ? Les déséquilibres du « triangle ferroviaire »	67
IV.1.1. La non couverture du coût complet ou le déficit structurel de la gestion de l'infrastructure hors extension du réseau	67
a) Des recettes en légère augmentation : un désengagement de l'Etat compensé par une hausse du prix des péages.....	68
b) Des coûts qui explosent sous l'effet de l'indispensable rajeunissement du réseau et de la contrainte des marchés financiers	69
c) Au final, un déficit structurel de 1,5 Md€ par an	71
IV.1.2. Un déficit structurel auquel vient s'ajouter le déficit lié à l'extension du réseau	72
a) Des dépenses d'extension du réseau en forte progression.....	72

b) Des ressources disponibles qui ne suivent pas le rythme d'extension du réseau	73
c) Au final, un déficit sur le programme d'extension d'1,5 Md€ en 2013	74
IV.1.3. En conclusion, une hausse préoccupante de l'endettement.....	74
IV.2. Les problématiques de fond que soulèvent la question de l'endettement.....	75
IV.2.1. Une dette révélatrice des paradoxes de la politique de transport de l'Etat....	76
a) Le désengagement de l'Etat.....	76
b) ... en contradiction avec les objectifs affichés	78
V. LES LEVIERS PRONES PAR LA REFORME POUR EQUILIBRER LE SYSTEME	80
V.1. Deux questions centrales face aux choix retenus dans la réforme : la dette reste un enjeu majeur	81
V.1.1. La question de la dette demeure centrale	81
V.1.2. En toile de fond, l'hypothèse discutabile d'un coût complet stable	84
a) Le biais originel de la notion de coût complet : une compétitivité-prix dégradée.....	84
b) Le flou demeure sur la trajectoire d'endettement : quels effets possibles ?	86
V.2. Comment atteindre l'équilibre ? Des performances opérationnelles accrues dont les contours restent encore flous.....	88
a) 500 M€ seront dégagés sur la MOP de l'EPIC Mobilités d'ici 2020	89
b) 500 M€ seront réinjectés par SNCF dans Réseau	90
c) 500 M€ seront dégagés par Réseau.....	91
d) Une marge de manœuvre peu détaillée : la gestion immobilière optimisée	92
V.3. Les mécanismes nouveaux instaurés par loi en termes de financement : un contrôle accru de la trajectoire financière	93
a) L'ARAF et l'Etat veilleront à la bonne tenue de l'amélioration des performances économiques.....	93
b) Le contrôle des déficits liés à l'extension : la règle d'or et ses problématiques	94
c) La non répercussion des gains de productivité du GI dans le prix de ses péages.....	95
d) Une nouvelle ressource créée par la loi mais vite supprimée par le gouvernement.....	95
e) Le renforcement du rôle des régions va de pair avec l'instauration d'un modèle censé favoriser la concurrence.....	95
VI. ANALYSE DES IMPACTS DE LA REFORME SUR L'EMPLOI ET LE TRAVAIL : VERS UNE BAISSÉ DRASTIQUE DE L'EMPLOI ?	99
VI.1. La mise sous tension de Mobilités et ses conséquences sur le travail et l'emploi. 99	
VI.1.1. L'accélération prévisible du repli des effectifs de l'EPIC Mobilités.....	100
a) Une politique de réduction des effectifs déjà en vigueur depuis une décennie	100

b)	Les leviers utilisés pour l'amélioration des performances opérationnelles de Mobilités.....	101
c)	L'impact des futurs plans de performance sur les effectifs d'ici 2020 : près de 10 000 emplois supprimés sur la période.....	102
VI.1.2.	L'avenir prévisible du travail au sein de l'EPIC Mobilités	103
a)	La mise sous tension de Mobilités : quels impacts sur les conditions de travail ?.....	103
b)	Quels impacts sur le contenu des métiers ?.....	104
c)	Les enjeux de rémunération en lien avec la définition à venir du cadre social	105
VI.2.	Réseau : l'effort de productivité visible à l'horizon 2020	106
VI.2.1.	Les effectifs de maintenance de Réseau d'ici 2025 : la question déterminante du niveau de production.....	106
VI.2.2.	Quels enjeux en termes de travail pour les agents de maintenance ?.....	108
VII.	ANALYSE DES IMPACTS DE LA REFORME SUR LES TRAFICS : LE TET COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT ?	110
VII.1.	La question clé de la compétitivité-prix de l'offre ferroviaire française n'est pas réglée par la réforme	110
VII.2.	Vers une redéfinition de la place du train en France ?.....	114
VII.2.1.	Une réforme qui pousse Mobilités à privilégier une croissance de l'offre hors EPIC, hors ferroviaire et hors de France.....	114
VII.2.2.	Un cadre qui institue des changements de fond.....	116
a)	La libéralisation du car pose de nouvelles bases au transport collectif hexagonal	116
b)	Cette transformation devrait impacter fortement le trafic ferroviaire	117
c)	Une réforme du 4 août 2014 qui risque de favoriser une spirale de baisse des trafics	120
VII.2.3.	Quels effets sur l'offre de transport ?.....	121
a)	Une offre de transport centrée sur la grande vitesse et les zones denses ..	121
VIII.	ANALYSE DES IMPACTS DE LA REFORME SUR LE RESEAU : LA FERMETURE DE LIGNES COMME POINT DE SORTIE ?.....	126
VIII.1.	Le réseau et son état actuel	126
a)	L'état du réseau globalement porteur de problématiques majeures	126
b)	Le réseau capillaire particulièrement dégradé	127
VIII.2.	L'abandon progressif des lignes UIC 7 à 9 renforcé par le déclin des trafics TET et TER.....	128
VIII.3.	La fermeture de lignes peu circulées également utilisée comme levier pour résorber le déficit structurel du GI	129
VIII.4.	Une orientation qui poserait deux types de problématiques	130
CHAPITRE III.	PERSPECTIVES	133
IX.	FONCTIONNEMENT DU GROUPE : FAVORISER UNE PLEINE INTEGRATION INDUSTRIELLE .	134

X. TRAITER LA DETTE : TROIS PISTES POSSIBLES	136
X.1. La restructuration de la dette ferroviaire.....	136
a) Une reprise d'une partie de la dette par l'Etat français.....	137
b) Un rééchelonnement de la dette.....	137
c) Une réduction des taux d'intérêt de la dette.....	138
X.2. La création d'une caisse d'amortissement de la dette ferroviaire (CADEF)	138
X.3. Le financement du système ferroviaire par des ressources « hors marché »	139
XI. REVOIR LA POLITIQUE DES INVESTISSEMENTS EN LIEN AVEC UNE CONCEPTION DURABLE DES TRANSPORTS	140
XI.1. Internalisation des coûts externes.....	140
XI.2. Désaturation des nœuds ferroviaires	141
XI.3. Développement de lignes fret contournant les centres urbains et permettant l'utilisation du réseau capillaire.....	142
XII. REVOIR LES CRITERES DE PERFORMANCE ET DE GESTION PUBLICS EN INCITANT AU DEVELOPPEMENT DU TRAFIC FERROVIAIRE	143
XII.1. Utiliser le coût marginal pour améliorer la productivité du capital	143
XII.2. Valoriser le travail de qualité pour un emploi efficace.....	144
XII.3. Développer la recherche	145
XII.4. Modifier la gouvernance du GPF pour donner une place plus importante aux régions, et aux usagers	145

I. INTRODUCTION

I.1. La demande du CCE SNCF

La loi n° 2014-872 du 4 août 2014 réforme le paysage ferroviaire français et institue des changements qui impactent en profondeur l'organisation actuelle de la SNCF. Les salariés comme les actifs comptables qui sont actuellement rassemblés au sein de l'EPIC SNCF seront, demain, séparés et répartis au sein de trois structures juridiques à la fois distinctes, indissociables et solidaires. Le CCE de la SNCF est appelé à rendre un avis sur les changements induits par l'application de cette loi.

Cette consultation est pour le moins atypique : il ne s'agit pas, comme dans la quasi-totalité des cas, de rendre un avis sur un projet porté uniquement par la Direction mais sur la déclinaison d'une loi décidée par la représentation nationale. D'une certaine manière, ce projet est rendu « obligatoire » par cet état de fait et la notion d'avis du CCE, qu'il soit positif ou négatif, prend un sens différent dans ce contexte.

Cette situation, pour le moins originale, emporte deux représentations possibles sur l'objet même de la consultation du CCE :

- **une vision que l'on peut qualifier de restrictive**, l'avis du CCE devant se limiter à des questions techniques liées à la restructuration induite de la SNCF (et de RFF) : le débat doit porter sur l'organisation future des entités, leurs principes, périmètres, missions ainsi que les effectifs qui y seront rattachés. La Direction de l'entreprise, à travers le dossier de consultation qu'elle a remis au CCE SNCF, penche clairement du côté de cette représentation en livrant plus de 130 pages sur les fonctions des différentes entités qui composeront demain les trois nouvelles SNCF.
- **une vision que l'on peut qualifier d'extensive**, l'avis du CCE devant faire le lien entre la loi et ses impacts possibles à moyen terme. Les tenants de cette vision font valoir que, certes, un débat doit exister sur les nouveaux principes d'organisation mis en œuvre mais que, fondamentalement, le débat de fond se situe ailleurs. Pour eux, la question économique occupe une place centrale, l'argument étant de dire que l'équation économique contenue dans la loi risque d'imposer de nouvelles conditions de production ainsi que de modifier l'avenir même du mode ferroviaire et donc des emplois et du travail des cheminots. Pour les tenants de cette approche, ces éléments plus larges doivent être débattus au sein des instances de représentation du personnel.

Le mandat confié par le CCE SNCF à notre cabinet se situe clairement dans cette deuxième optique. Le CCE souhaite ainsi que le cabinet DEGEST travaille les deux dimensions suivantes :

- **La première dimension concernera les questions d'organisation et de structuration.** Si les éléments d'information disponibles ne permettent pas de réaliser une analyse détaillée des conséquences de la réforme service par service, il semble toutefois possible d'analyser les grands principes d'organisation et de structuration proposés. Il conviendra donc de vérifier dans quelle mesure cette structuration offre une garantie d'intégration du système alors même que celui-ci

est confronté à un modèle de gestion qui implique plutôt une séparation entre ses différentes activités ;

- **Une deuxième dimension couvrira les questions financières et économiques**, en tenant compte des dispositions spécifiques contenues dans la loi et des objectifs d'économies apparus au cours des travaux préparatoires et des débats parlementaires. Bien entendu, le niveau de recherche d'économies budgétaires ne sera connu précisément que lors de l'adoption des contrats-cadre et contrats opérationnels entre l'Etat et les trois EPIC mais les projets Excellence 2020 et Réseau 2020 permettent d'ores et déjà de formuler des hypothèses sur l'ampleur des évolutions et sur les mécanismes mis en œuvre pour assurer l'équilibre budgétaire du système.

Mais la demande du CCE SNCF vis-à-vis de DEGEST ne se limite pas à la production d'un rapport permettant à l'instance de rendre un avis lors de la phase de consultation. Considérant qu'une très grande partie des modalités pratiques d'application de la loi ne sont pas encore connues et ne seront pas connues au moment même du rendu d'avis, le CCE a souhaité bénéficier du conseil et de l'appui du cabinet tout au long de la phase de déploiement de la loi, notamment lors des phases de parution des décrets. Le présent rapport n'est donc que la première étape d'un travail d'accompagnement appelé à se poursuivre dans la durée sous une forme qui reste à définir.

Enfin, il convient de préciser, pour être complet, qu'au-delà du CCE SNCF, plusieurs CER SNCF (11) ont également fait appel à notre cabinet dans le cadre de leur processus d'information-consultation. Le rapport du CCE constituera l'ossature générale du rapport spécifique à chaque CER.

I.2. La méthodologie et ses limites

Afin de répondre à la demande, nous avons mis en œuvre une méthodologie axée autour des principes suivants :

- **Le recueil et l'analyse de données qualitatives et quantitatives :**
 - soit transmises par le CCE SNCF via son fond documentaire et les directions de la SNCF et de RFF suite à des demandes que nous avons pu leur formuler ;
 - soit issues des recherches DEGEST via les sites internet spécialisés et ayant produit sur les sujets et via son propre fond documentaire accumulé par plus de 20 ans d'expérience dans l'analyse des problématiques ferroviaires.

Au total, plus de 200 rapports, documents, ont été consultés et analysés pour bâtir notre démonstration.

- **Des entretiens semi-directifs avec** des dirigeants du futur GPF ou responsables de chantiers dans le cadre du projet SNCF 2015 :
 - Mme Sophie Boissard, chargée de la supervision du projet SNCF 2015, préfiguratrice de la Branche Immobilière ;

- M. Nicolas Fourier, Directeur du projet SNCF 2015 ;
- M. Eric Beaudonnet, Directeur Stratégie sociale, responsable du chantier Relations sociales et IRP ;
- M. Stefan Bürkle, Directeur des Achats Groupe, responsable du chantier Achats, et Mme Silvène Arnaud, Directrice déléguée Ressources Humaines et Communication à la Direction des Achats Groupe ;
- M. Eric Laroche, responsable du chantier Centres de services partagés ;
- Mme Edwige Cendres, responsable du chantier Organisation de la fonction financière ;
- M. Jacques Orsini, Directeur des Systèmes d'Information Fonctions support, responsable du chantier SI ;

- M. Xavier Ouin, Directeur du Matériel, et M. Pascal Villard, DRH à la Direction du Matériel ;
- Mme Maud Bailly, Directrice des Métiers Trains ;

- M. Claude Solard, Directeur Général SNCF Infra, préfigurateur de la Direction Générale Déléguée Sécurité, Innovation et Performance Industrielle de SNCF Réseau ;
- Mme Odile Fagot, préfiguratrice de la Direction Finances et Achats de SNCF Réseau, et M. Jean-Luc Gary, Directeur des Synergies ;
- M. Yves Ramette, préfigurateur de la Direction Générale Ile-de-France de SNCF Réseau et M. ;
- M. Matthieu Chabanel, Directeur Général Adjoint Maintenance et Travaux de RFF, préfigurateur de la Direction Maintenance et Travaux de SNCF Réseau.

Nous avons par ailleurs rencontré l'ensemble des organisations syndicales représentées au CCE de la SNCF, ainsi que des membres du CE de RFF. Il convient de noter également qu'une **centaine d'autres entretiens** ont pu être menés avec les responsables des établissements et les directeurs de région des régions SNCF pour lesquelles les CER nous ont désignés. Chaque fois que possible, nous avons interrogé les directeurs régionaux RFF ainsi que les responsables transport des conseils régionaux.

Nous souhaitons remercier ici l'ensemble des personnes rencontrées pour l'accueil qu'elles nous ont réservé. Nous remercions plus particulièrement M. Nicolas Fourier, qui a bien voulu nous ouvrir les portes de l'entreprise, ainsi que son secrétariat qui nous a aidés à organiser les entretiens avec les dirigeants et les préfigurateurs des futures entités. Notre étude s'est ainsi déroulée dans des conditions satisfaisantes.

Néanmoins, nous souhaitons mettre en exergue plusieurs limites du point de vue de notre analyse :

- **le délai limité** entre la date de notre désignation (22 octobre) et le rendu de ce rapport, au regard de l'immensité des sujets abordés par la réforme, nous a contraint à opérer des choix restrictifs dans nos entretiens. Nous avons ainsi privilégié :

- les entretiens avec les responsables du « top management » sans rencontrer de responsables intermédiaires ;
- les entretiens avec les responsables de la future SNCF et de Réseau. Nous avons ainsi rencontré comparativement moins de responsables de la future SNCF Mobilités, considérant, que les impacts organisationnels de court terme seraient plus réduits et que les enjeux économiques de cette entité étaient relativement bien documentés ;
- globalement, en l'absence de renseignements précis sur les process de travail au sein des futures entités, il nous a été **difficile de nous prononcer sur les impacts des réorganisations**. Nous nous sommes donc concentrés quasi exclusivement sur les principaux enjeux structurels que soulevaient ces évolutions d'organisation ;
- la Direction de l'entreprise a, à de multiples reprises, fait savoir qu'il n'y avait pas de liens entre cette réforme et les questions économiques que nous posions et les documents économiques que nous demandions. Cela nous a contraints à **utiliser d'autres sources**, notamment, les multiples rapports ayant servi à préparer la loi. On a alors pu observer des différences de périmètre ou de mode de comptabilité entre les données issues de ces rapports et les données de l'entreprise ;
- nombre d'éléments phares constitutifs de la loi ne sont pas encore connus (décrets, cadre social, modalités d'organisation des IRP, contenu des contrats entre l'Etat et les EPIC, etc.) au moment de notre rédaction. Aussi, nous avons été amenés à faire **un certain nombre d'hypothèses**, notamment et plus particulièrement sur la maquette financière du futur ensemble en partant du postulat que les contrats cadres seraient bâtis autour des axes prônés par Excellence 2020 et Réseau 2020, ce qui sera bien sûr à vérifier.

Au-delà de ces limites, le rapport, s'il ne prétend pas à l'exhaustivité, fournit cependant des résultats qui nous paraissent suffisamment significatifs pour nourrir la réflexion des représentants du personnel sur les enjeux et les conséquences de cette réforme.

1.3. Annonce du plan

Notre plan sera structuré autour de 10 sections elles-mêmes réparties en 3 chapitres (chaque section se termine par une conclusion sous la forme d'un encadré) :

- **Un premier chapitre** sera consacré à la loi et à ses impacts sur l'organisation :
 - nous analyserons le contenu de la loi ainsi que les modalités de sa genèse (section II) en rappelant que cette réforme, si elle marque un tournant dans l'histoire du chemin de fer national, tente de répondre à des questions qui, elles, ne sont pas véritablement nouvelles ;
 - nous reviendrons ensuite sur les principaux changements opérés par la transcription de cette loi au sein de l'organisation du travail et en pointerons les principaux enjeux pour chacune des nouvelles entités (section III) ;

- **Un deuxième chapitre** sera dédié à l'analyse de la dette du système ferroviaire et aux modalités contenues dans la loi pour la régler dessinant ainsi un nouveau cadre pour la maquette économique des futurs EPIC :
 - nous débiterons par une évaluation des montants de dette et de déficit en jeux (section IV) ;
 - nous reviendrons ensuite sur les leviers que la loi entend promouvoir pour régler cette problématique et sur les engagements qu'ont pris les présidents de SNCF et de RFF auprès des députés et du gouvernement pour sortir de l'impasse actuelle (section V) ;
 - nous analyserons ensuite les impacts que la mise en œuvre de ces leviers pourraient avoir sur :
 - le travail et l'emploi au sein de Mobilités (en réalité SNCF hors Infra) et de Réseau (section VI) ;
 - les trafics (section VII) ;
 - le réseau et sa consistance (section VIII).
- **Un dernier chapitre** nous permettra d'élaborer des pistes alternatives, notamment en matière :
 - d'organisation du futur GPF (section IX) ;
 - de modalités de financement du système (section X) ;
 - de politique d'investissements (section XI) ;
 - d'évolution des critères de performance et d'évaluation du service public rendu (section XII).

Notons également que le document comporte des **annexes** dans un document distinct composé de deux parties : l'une consacrée au détail de la politique des investissements dans le réseau ces dernières années ; l'autre présentant des encadrés (des zooms) sur des questions spécifiques.

CHAPITRE 1 : ANALYSE DE LA LOI ET DE L'ORGANISATION PROJETEE

Version 02/02/2015

II. LA LOI ET SA GENESE

II.1. Deux problématiques phares au fondement de la loi

II.1.1. Intégration industrielle et endettement : les deux problématiques structurantes

Le loi du 4 août 2014 marque une étape cruciale dans l'histoire du secteur ferroviaire en France. Le document de consultation du CCE ne s'y trompe pas et commence par un rappel de cette dimension historique en retraçant les grandes étapes du secteur au cours du dernier siècle : « *Soixante-quinze ans après la constitution de la SNCF, trente ans après le vote de la loi d'orientation pour les transports intérieurs et quinze ans après la création de RFF, la loi n° 2014-872 rénove en profondeur le système ferroviaire français [...]* ». Pour autant, et d'une certaine manière paradoxalement, cette loi n'a rien d'original du point de vue de son objet même : elle ne fait que répondre, sous un nouveau jour, aux deux problématiques phares qui structurent depuis toujours le secteur ferroviaire. Nous souhaiterions présenter ici ces deux problématiques pour mettre en perspective la portée de cette loi.

a) **Une problématique d'intégration Infra - Transport**

La première problématique a trait au fait que le train est un mode de transport singulier comparé aux autres modes de transport. Plus que tout autre, il dépend étroitement de son infrastructure en ce qu'il ne dispose que d'un seul degré de liberté de mouvement dans l'espace¹. De fait, pour des raisons d'exploitation mais également de sécurité, l'intégration entre le gestionnaire/mainteneur de l'infrastructure et le(s) transporteur(s) ne peut être que très poussée. Ce caractère particulier du chemin de fer a, dès le début, conduit les décideurs à poser la question des modalités économique, organisationnelle et juridique des liens entre exploitation et infrastructure, notamment sur le plan de la détention des capitaux et de la détermination des règles de fonctionnement².

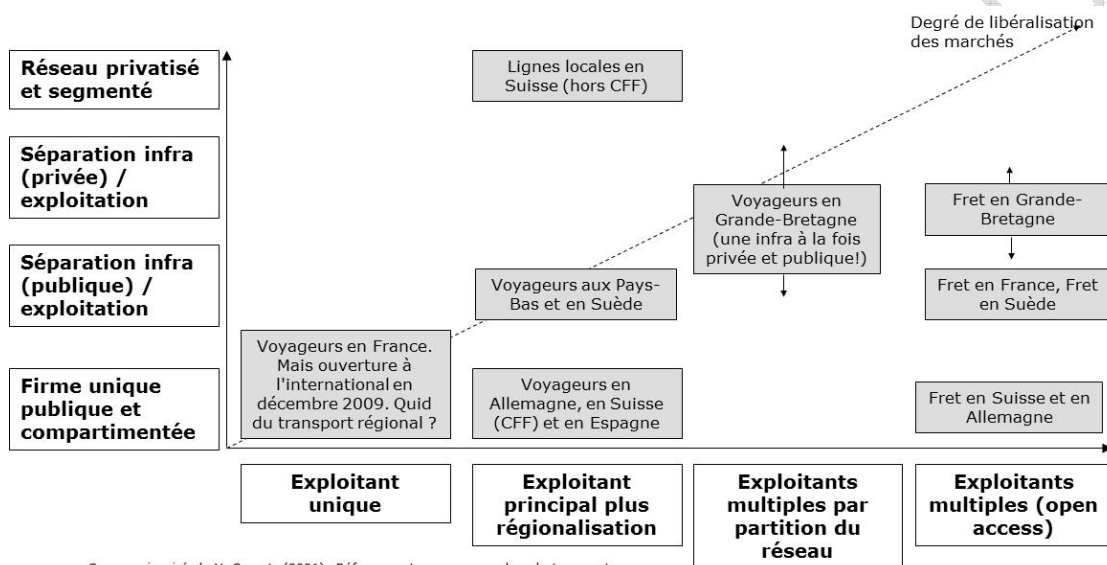
La question de fond sur la nature de ces liens peut se résumer comme suit : compte tenu des sommes très importantes à investir pour exploiter un réseau ferré, peut-on et doit-on introduire le « marché » à l'intérieur du système afin qu'il finance ce service (si oui, où et sous quelle forme ?) au risque d'un service uniquement concentré sur les lignes les plus rentables, ou bien l'Etat doit-il le gérer pour le compte de la Nation en vue de garantir un service public homogène et sécurisé au risque d'un coût (comptable) élevé pour la collectivité (ce monopole doit-il être étendu à l'ensemble du système ou simplement à l'infrastructure ?).

¹ Le train n'a, en effet, qu'un seul degré de liberté de déplacement sur une ligne donnée, dans un sens donné. A la différence des véhicules routiers qui, eux, disposent de deux degrés de mouvement ou du transport aérien qui dispose de trois degrés de liberté dans l'espace.

² Niveau de service, planification des travaux, tarification, cohabitation des différents types de trafic, sécurité, réglementation du travail

Au cours de l'histoire, plusieurs modèles d'organisation ont tenté de répondre à cette question sans jamais véritablement être homogènes : jusqu'en 1937, l'intégration était assez poussée mais dans un cadre privé sous la forme d'une délégation octroyée par l'Etat permettant à chacune des compagnies d'opérer en situation de monopole à une échelle territoriale donnée. En 1937, avec la nationalisation de la SNCF, s'ouvrait une nouvelle ère de pleine intégration dans un monopole d'Etat unique (la SNCF) qui en a détenu 100% du capital à partir de 1983. Depuis 1997, c'est le modèle de la séparation qui prévaut mais une séparation / dépendance entre Infra et Transport, tous deux propriétés de l'Etat (l'un en situation de monopole naturel, RFF).

En Europe, cette question est également au centre des débats et les formes des réponses sont loin d'être similaires. Dans une étude précédente pour le CCE SNCF en 2009, nous rappelons la diversité des modèles à l'époque (cf. schéma ci-dessous).



La loi du 4 août entend donc donner une nouvelle réponse à cette question pour le moins récurrente.

b) Une problématique liée à la dette

La seconde problématique est liée à la question de la dette et des modalités de sa gestion. Le secteur ferroviaire est par nature très **capitalistique** et implique des investissements très lourds ainsi que des dépenses d'entretien et de régénération cons quantes pour maintenir ce capital à flot. Au cours de l'histoire, ces investissements ont quasi-toujours généré une dette importante avec laquelle il a fallu composer.

L'origine de la dette ferroviaire remonte, en effet, à la création même du réseau au 19^{ème} siècle. Face à la masse des investissements à consentir pour bâtir et mailler un véritable réseau de chemins de fer, des compagnies privées, avec l'amorce d'investissements consentis par l'Etat, se sont endettés massivement en contrepartie de l'octroi de concessions de long terme. Devant le succès de ce mode de transport, la dette apparaissait largement amortissable bien que colossale. C'est la première guerre

mondiale et la crise des années 1930 qui vont déséquilibrer le système (forte inflation, baisse du transport de marchandises, effort de reconstruction, etc.) au point que les compagnies vont se révéler incapables de faire face à leurs engagements et d'assurer leurs missions. C'est ainsi qu'est crée la SNCF en 1937 précisément pour résorber ce déficit mais la 2^{ me} guerre mondiale va venir bousculer cet objectif d'équilibre comptable d s 1943 et il faudra attendre la fin des années 1940 pour connaître une certaine stabilité financière.

Pour autant, dès les années 1970, la problématique du déséquilibre économique et financier refait surface pour ne plus s'interrompre depuis, créant la masse des dettes (que nous allons analyser dans le 2^{ me} chapitre). Depuis, la plupart des évolutions institutionnelles récentes a été structurée autour de cet enjeu :

- c'est cette problématique qui a conduit, en 1991, au recours à un « artifice comptable³ » en la forme de la création d'un service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) qui avait conduit à faire sortir du bilan une partie de la dette accumulée ;
- c'est cette même problématique qui a conduit à la présentation en 1994 d'un projet de fermeture de plusieurs milliers de km de lignes ; ce projet sera une des causes de la grève de novembre-décembre 1995 ;
- c'est la recherche d'une issue à ce mouvement social, cumulée à la problématique de mise en conformité avec la directive 91-440 qui a conduit à créer RFF, à lui transférer l'essentiel de la dette de la SNCF en contrepartie des actifs formant le réseau ;
- d'une certaine manière, c'est cette crise, non réglée par la création de RFF qui conduit aujourd'hui à cette réforme.

La dette est donc au cœur des grands enjeux du secteur ferroviaire depuis son origine. On notera au passage que le résultat, pour le moins anachronique, de cette rapide analyse, dans un contexte où la vertu de l'équilibre comptable est tant louée, est qu'il n'y a guère qu'au cours de la période 1950-1970 que l'équilibre du système a été assuré. Pourquoi ? L'Etat avec le principe d'indemnité compensatrice assurait automatiquement l'équilibre du système. Dès lors que l'Etat a rompu avec ce principe, en 1971⁴, le dénonçant pour son manque d'incitation aux gains de productivité, le système a été systématiquement en déficit. La vertu budgétaire tant recherch e n'a pas véritablement été au rendez-vous : est-ce par manque de productivité comme cela est tant affirmé ou n'est-ce pas le révélateur d'un déséquilibre fondamental non réglé dans la politique de transport nationale ?

³ Hubert Haenel et Claude Belot, *Rapport de la commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la SNCF*, Paris, Sénat, juin 1993.

⁴ C'est ainsi qu'en 1971, l'Etat va engager des relations contractuelles avec la SNCF sous la forme de contrats-programmes ou de contrats d'entreprise : la SNCF est dorénavant responsabilisée sur le solde de ses comptes après le versement par l'Etat et les collectivités d'un certain nombre de compensations relatives à l'exercice de ses missions de service public. Comme le rappelle le Sénateur Haenel en 1992 « [la SNCF] a alors connu des déficits importants, ininterrompus même depuis 1979 ».

De fait, les deux questions suivantes se posent au système ferroviaire : quel doit être le niveau de contribution de la puissance publique et plus particulièrement de l'Etat au financement du réseau et de cette dette ? A contrario, ce système peut-il s'autofinancer par les gains de productivité réalisés sur l'exploitation ?

II.1.2. Deux problématiques qui se posent avec acuité aujourd'hui

Depuis 30 ans, cette double problématique de l'intégration Infra-Transport et de l'endettement se pose à nouveau avec force, mais sous un nouveau jour. Le secteur fait, en effet, face à deux évolutions structurelles majeures :

- d'une part, la concurrence intermodale n'a cessé de se développer depuis les années 1960 mettant en péril l'avenir même du mode ferroviaire qui a d  trouver de nouveaux relais de croissance (avec le TGV notamment) et les financer, créant en majeure partie la dette accumulée actuelle ;
- d'autre part, la marche à la libéralisation du secteur a remodelé en profondeur le paysage ferroviaire.

Si nous développons la première évolution dans notre chapitre 2, nous revenons ici sur les effets de ce nouveau contexte de libéralisation au regard de nos deux problématiques.

L'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire est envisagée en Europe, en effet, dès le début des années 1990, avec la directive 91-440 relative au développement du chemin de fer communautaire. Il s'agit alors de **poser les bases d'un futur grand marché commun ferroviaire** et de garantir, entre autres prérequis, la séparation de l'infrastructure et de l'exploitation, au moins sur le plan comptable, ainsi que l'ouverture des réseaux pour le transport combiné rail-route et le transport international des marchandises (TIR).

Le processus d'ouverture à la concurrence proposé pour le système ferroviaire rejoint ainsi celui qui est engagé dans d'autres secteurs, comme l'énergie : il s'agit de séparer l'infrastructure, considérée comme relevant d'un monopole naturel, et les services qui lui sont associés. Dans le cas du système ferroviaire, les porteurs du projet de libéralisation se heurtent cependant à une difficulté. Le chemin de fer est en effet un mode de transport guidé, qui impose une planification très fine des circulations ; comme on l'a dit plus haut, il y a de fait une intégration étroite entre l'infrastructure et son exploitation par les services ferroviaires, sur tous les plans, économique et technique. Le haut niveau de sécurité exigé par le système s'appuie sur cette intégration.

En France, à la veille de la réforme de 1997, l'opérateur historique porte l'héritage de cette intégration. Il est alors confronté à un niveau d'endettement important résultant de la prise en charge par l'établissement public des investissements rendus nécessaires par le développement des lignes à grande vitesse. Cette charge financière, ainsi que l'absence d'encadrement et de rémunération des missions de service public, constituent alors, selon les termes employés par un représentant de la Direction

dans un article publié douze ans plus tard⁵, « deux obstacles à la restauration d'une véritable performance économique, demand e par son actionnaire et rendue nécessaire par la perspective de l'ouverture du secteur à la concurrence » et conduisent à la réforme de 1997 qui se traduit par la création de RFF.

Dans la continuité du Pacte de Modernisation de 1996 annoncé après les grandes grèves de novembre-décembre 1995, cette création vise deux objectifs :

- libérer la SNCF du poids de la dette en logeant cette dernière au sein de la nouvelle entité RFF;
- préparer l'ouverture du réseau à la concurrence en confiant sa gestion à un acteur indépendant de l'opérateur historique ; l'opération est initiée par la transposition en droit français de la directive 91-440 ; il convient de préciser que le dispositif va plus loin que la seule séparation comptable envisagée par la directive, puisqu'il se base sur une séparation juridique.

Les missions touchant au réseau restent toutefois partagées entre deux entités :

- RFF, propriétaire et **gestionnaire de l'infrastructure (GI)**,
- la SNCF, **gestionnaire d'infrastructure délégué (GID)**, qui conserve les tâches de maintenance du réseau et de gestion des circulations.

Cette disposition porte en germe une grande partie des difficultés futures, tant économiques que techniques. Elle impose en effet un système de contractualisation complexe et la mise en place d'interfaces à tous les niveaux entre les deux acteurs, chacun d'entre eux étant tour à tour client et fournisseur de l'autre : RFF vend des sillons à l'opérateur ferroviaire qui, de son côté, assure des tâches de maintenance ou d'assistance à maîtrise d'ouvrage pour le compte du GI.

La réforme marque le début d'un processus continu de désintégration du monopole historique, qui accompagne les différentes étapes de la libéralisation du secteur ferroviaire au gré des « paquets ferroviaires » successifs (ouverture du marché du fret sur le réseau transeuropéen en 2003, puis sur l'ensemble du réseau en 2008, ouverture des services internationaux de voyageurs en 2010).

Pour les porteurs du projet de grand marché commun ferroviaire, l'instauration d'instances de régulation constitue un prérequis aussi indispensable que la séparation entre le gestionnaire du réseau et l'exploitant ferroviaire. Dans ce cas aussi, les solutions préconisées pour les télécoms (ART) ou pour l'énergie (CRE) sont reprises pour le transport ferroviaire. Il s'agit ici :

- de mettre en place dans chaque pays un organisme de contrôle chargé de garantir un accès non discriminatoire au réseau ; c'est le sens de la directive 2001/14 incluse dans le 1^{er} paquet ferroviaire ; en France, cette directive donnera tout d'abord naissance, en 2003, à la Mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF), rattachée au Ministère des Transports, puis en 2009 à celle de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) qui sera opérationnelle fin 2010 ;

⁵ Eric Beaudonnet, « La SNCF en 2008 : enjeux et perspectives », Gestion & Finances publiques, février 2009.

- de veiller à l'application de la réglementation de sécurité, mais aussi au respect des règles techniques en matière d'interopérabilité ; en France, cette fonction d'Autorité nationale de sécurité, prévue par la directive 2004/49 (2^{ me} paquet ferroviaire) est assurée par l'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).

Toutes ces évolutions entraînent des changements profonds dans l'organisation générale du système ferroviaire français puisque l'on passe d'un système intégré assurant l'ensemble des missions à un système éclaté où de nombreux acteurs – Etat, SNCF, RFF, ARAF, EPSF, Régions – interviennent dans la définition des missions et dans les arbitrages relatifs aux choix des dessertes, à la tarification, à la réglementation, aux questions de sécurité.

Dans ces conditions, on assiste à une généralisation de la contractualisation dans les rapports entre ces acteurs : contrats entre RFF et la SNCF, entre l'Etat et RFF, entre les Autorités organisatrices de transport (AOT), Etat ou Régions, et la SNCF, l'ensemble de ces rapports étant soumis aux contrôles des instances de régulation.

De plus, à côté de cette contractualisation « externe », une autre forme de contractualisation, interne, se généralise au sein même de la SNCF. Cette généralisation des rapports clients-fournisseurs accompagne en effet les changements intervenus dans l'organisation même de l'entreprise, avec l'accentuation de la logique de gestion par activités et par segments de clientèle.

Cette normalisation marchande entend répondre aux impératifs de performance économique qui ont pour partie motivé la réforme de 1997, mais elle accélère de fait la désintégration de l'opérateur historique intégré et modifie le centre de gravité de l'entreprise : on passe d'un système centré sur la maîtrise de la technique à un système centré sur le client, sur la performance. L'entreprise historique était en situation de monopole, et elle était dotée d'une mission de service public. Elle est maintenant une entreprise éclatée, utilisant des mécanismes internes et externes de contractualisation, et dont les obligations de service public sont remplies par la production d'activités non rentables financées par les AOT.

II.1.3. Une réforme de 1997 qui n'a rien réglé

Dès le milieu des années 2000, les différents acteurs prennent conscience que le système issu de la réforme de 1997 a atteint ses limites :

- le pilotage du système ferroviaire et sa gouvernance sont rendus plus complexes et peu lisibles du fait de la multiplication des acteurs ; la séparation entre le GI et le GID ne permet notamment pas de délimiter clairement les périmètres de responsabilité de chacun ;
- le système n'est pas en mesure de faire face au vieillissement croissant d'un réseau qui souffre d'un problème chronique de sous-investissement ;
- cette situation s'accompagne d'une dégradation de la qualité et fait peser des menaces sur la sécurité des circulations ;
- le fret, seul secteur entièrement libéralisé à ce jour, connaît un déclin continu ;

- la réforme n'a pas réglé le problème de la dette structurelle du système ferroviaire.

Le présent rapport traite plus loin les questions relatives à l'équation économique du système (Chapitre 2) et à l'évolution du réseau (Annexe)⁶. Nous nous contentons ici de mentionner quelques éléments saillants.

Pour ce qui concerne l'état du réseau, l'audit de l'Ecole polytechnique de Lausanne réalisé en 2005 par les professeurs Rivier et Putallaz, commandé conjointement par la SNCF et RFF, pointe une dégradation marquée et généralisée du patrimoine ferroviaire français. Il souligne le fait que le pilotage de la maintenance est axé sur le curatif aux dépens du préventif, et que la part consacrée au renouvellement dans les dépenses de maintenance est notablement inférieure à ce qui a cours dans les réseaux voisins : elle est de 29% sur les lignes UIC 1   6, là où elle est de plus de 50% en Italie et de plus de 70% en Suisse, en Espagne et au Royaume-Uni. L'audit note une baisse continue des budgets de maintenance sur la période 1985-2005.

Au chapitre des causes de la situation, l'audit relève notamment les défaillances de pilotage inhérentes au dispositif institutionnel très particulier et au dialogue complexe entre le GI et le GID.

Dans la foulée de ce rapport, le gouvernement lancera un plan de rénovation du réseau portant sur la période 2006-2010, prévoyant notamment une augmentation des investissements annuels de r g n ration⁷.

Le système hérité de la réforme de 1997 n'est cependant pas en mesure d'assumer les charges de maintenance, ni les investissements d'extension du réseau. Si la dette de l'opérateur ferroviaire est relativement stable, puisque elle passe de 6,9 Md  en 1997 à 7,4 Md  en 2013, il n'en va pas de même pour celle de RFF qui connaît un accroissement constant sur la même période, passant de 20,5 Md    33,7 Md  ; cette dette suit une courbe ascendante au cours des années 2000, avec un net accroissement sur la dernière période, du fait des travaux engagés suite à l'Audit Rivier et des investissements consécutifs au Grenelle de l'Environnement : + 27% entre 2010 et 2013.

*
* * *

La réforme de 1997 n'a pas réglé le problème de la dette structurelle du réseau français, pas plus qu'elle n'a permis de freiner la dégradation de ce dernier. Si on ajoute à cela le fait que le cadre social est percuté par l'arrivée d'entreprises privées sur le marché du fret, et qu'il sera encore déstabilisé par l'arrivée de concurrents sur

⁶ Les éléments chiffrés repris dans la présente section sont sourcés et détaillés dans ces deux parties du rapport.

⁷ Ce plan est actualisé par le contrat de performance Etat – RFF de 2008, puis prolongé par le Grand Plan de Modernisation du Réseau (GPMR) en 2013. Ces éléments sont détaillés dans l'annexe consacrée à l'évolution du réseau.

le marché Voyageurs, la plupart des acteurs du système s'accordent sur la nécessité de réfléchir à des solutions alternatives.

Avec les Assises du ferroviaire (2011), démarre un chantier qui va mener au vote de la loi du 4 août 2014. Les deux problématiques identifiées ci-dessus, intégration GI-Transport et endettement, sont au cœur de ces travaux, comme elles le seront à chaque étape du processus : rapports Bianco et Auxiette en 2013, travaux parlementaires en mai-juin 2014.

Les questions que la loi devra résoudre sont les suivantes :

- comment, dans un contexte de libéralisation, mieux intégrer les différentes dimensions du GI, mais aussi comment mieux intégrer GI et transporteur(s) ?
- comment générer les gains de productivité nécessaires pour enrayer la spirale de la dette, dans un contexte où l'Etat, et plus généralement les autorités publiques, sont confrontés à de fortes contraintes budgétaires ?

Dans les parties suivantes, nous analyserons la façon dont les promoteurs de cette réforme entendent, dans le contexte actuel, répondre à ces deux questions en sachant que, fondamentalement, ces questions ne sont pas nouvelles : c'est le contexte dans lequel elles se posent qui est nouveau.

II.2. La loi opte pour un modèle de compromis

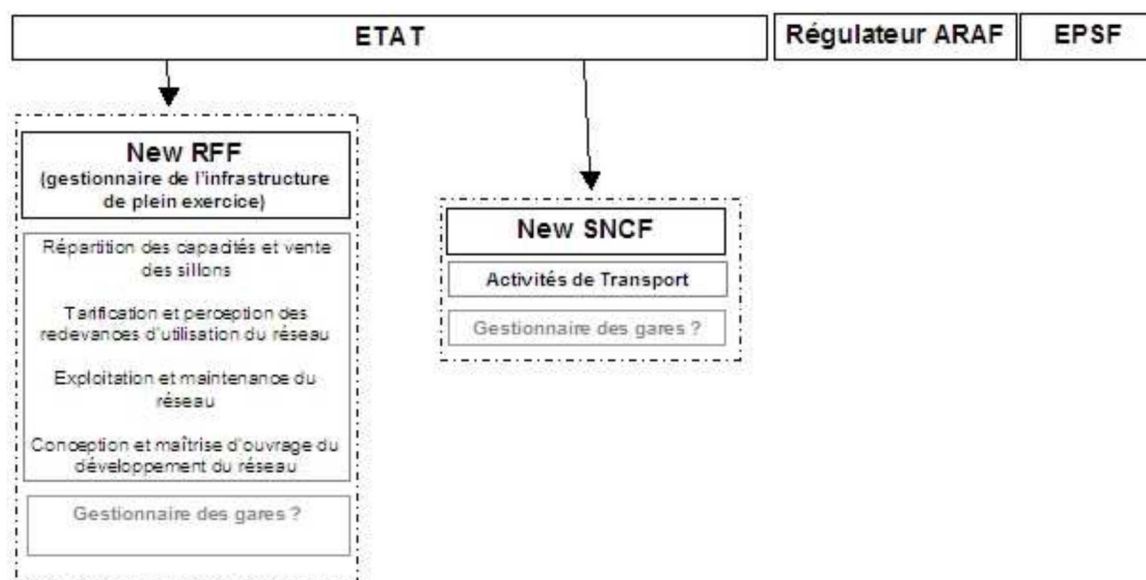
II.2.1. Assises du ferroviaire : deux modèles en compétition

En 2011, lorsque sont organisées les Assises du ferroviaire, il y a consensus entre les différents acteurs du système sur la tension centrale que représente la séparation entre le GI et le GID. La nécessité de sortir du *statu quo* fait tout autant consensus. **Il convient donc de proposer un schéma organisationnel et des règles de gouvernance susceptibles de pallier les dysfonctionnements et les incohérences du système existant.** Le modèle proposé doit par ailleurs satisfaire aux règles communautaires, c'est à dire répondre à des critères d'« eurocompatibilité » en garantissant un accès non discriminatoire à d'éventuels nouveaux entrants sur le marché ferroviaire français.

Une des quatre commissions des Assises, la commission « Gouvernance du système ferroviaire » des Assises du ferroviaire envisage alors deux modèles possibles pour l'organisation future du système ferroviaire français, présentés respectivement par RFF et la SNCF.

a) Le « *modèle RFF* »

En se basant sur les exemples anglais et suédois, RFF propose une évolution graduelle vers un modèle totalement séparé de gestion de l'infrastructure, sans aucun lien institutionnel avec l'opérateur historique, comme le montre le schéma suivant⁸ :



Ce schéma est presque entièrement « eurocompatible ». La seule réserve sur ce point pourrait porter sur le gestionnaire des gares : RFF a en effet pris acte de la particularité des métiers de ce dernier. Son rattachement éventuel au nouveau GI, « New RFF », est donc assorti d'un point d'interrogation. Mais, comme on le verra plus loin, la logique de libéralisation pousse à une séparation entre le transporteur et le gestionnaire des gares. Dans ce cas, l'option alternative, avec un rattachement à « New SNCF » pourrait donc être remise en question.

Les rédacteurs du rapport final considèrent que « *la fixation d'objectifs de performance propres au GI et distincts de ceux fixés à l'exploitation des services de transport*⁹ » constitue un avantage de ce modèle. Cet avantage est cependant contrebalancé, par construction, par le « *risque de divergence des intérêts entre le gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires, qui pourrait nuire à l'optimisation globale du système en termes de coût, de niveau et de qualité de service.* »

Au chapitre des inconvénients d'un tel modèle, le rapport identifie « *un risque de perte d'une certaine expertise, des savoirs et des métiers, particulièrement dommageable pour réagir efficacement aux situations perturbées* », et souligne que la question se pose plus particulièrement en zone dense urbaine où une coopération permanente est nécessaire entre le GI et les exploitants ferroviaires.

⁸ Assises du Ferroviaire, « *La gouvernance du système ferroviaire* » - rapport final, 2011, p.10.

⁹ *Ibid.*, p. 11

Le « modèle RFF » prévoit un rattachement graduel des équipes concernées de la SNCF, la DCF dans un premier temps, la maintenance ensuite ; la commission pointe donc les risques de prolongation du *statu quo* inhérents à ce calendrier.

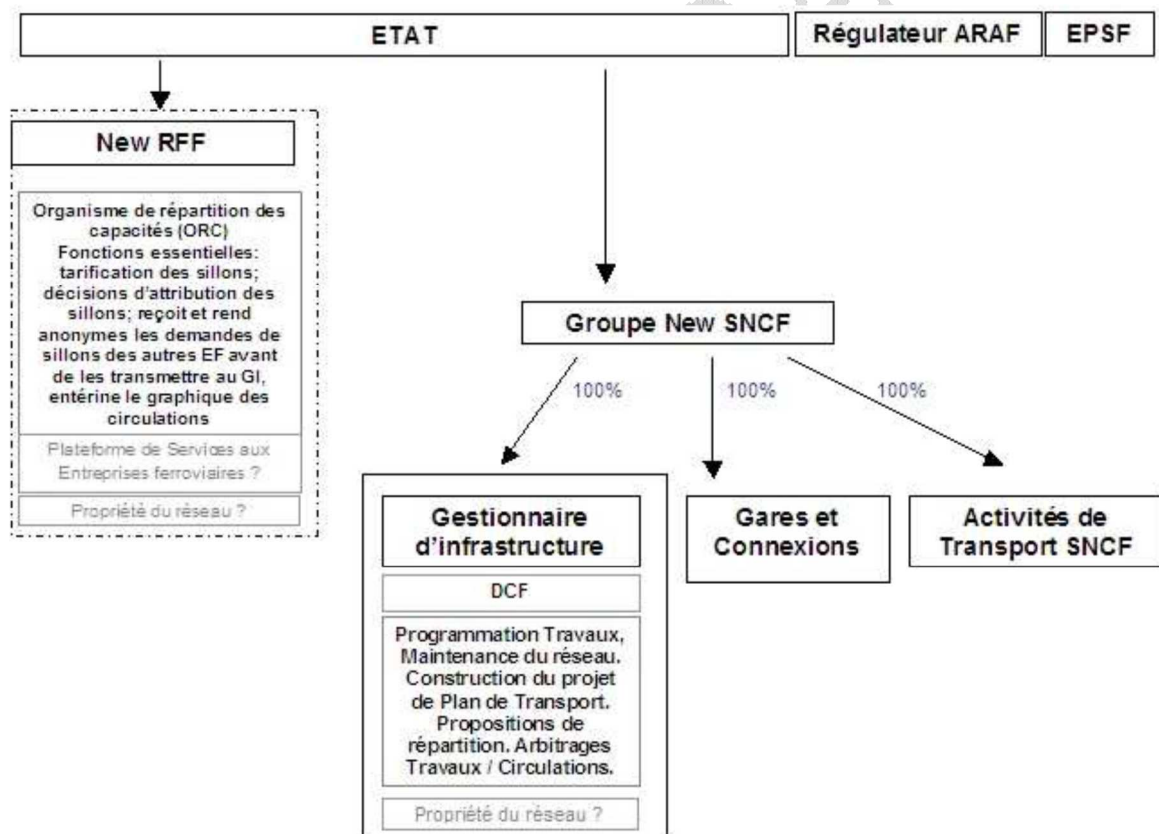
Les rédacteurs portent enfin un regard réaliste sur la très faible acceptabilité d'un tel modèle par les salariés de la SNCF.

b) Le « modèle SNCF »

La SNCF présente quant à elle un modèle alternatif de réintégration du GI au sein d'un groupe-pivot, inspiré de l'exemple allemand. Ce « Groupe New SNCF », regrouperait un GI, une entité Gares et Connexions, ainsi que l'exploitant ferroviaire, tout en garantissant l'indépendance juridique de chaque entité.

Dans ce modèle, un « New RFF » conserverait la maîtrise des décisions relatives à la tarification des sillons et à l'allocation des capacités.

Le schéma ci-apr s¹⁰ montre comment ce modèle envisage la répartition des missions relatives à l'infrastructure entre le « New RFF » et le GI.



Pour les rédacteurs du rapport, ce modèle est nettement préférable au précédent du fait des possibilités d'optimisation globale du système qu'il offre. Il est par ailleurs clairement plus acceptable par les personnels. Du fait du lien étroit entre infrastructure et matériel

¹⁰ *Ibid.*, p. 13

roulant propre au mode ferroviaire, il offre enfin la possibilité au secteur ferroviaire français de capitaliser sur l'expérience et les compétences industrielles de l'exploitant historique pour son développement à l'international.

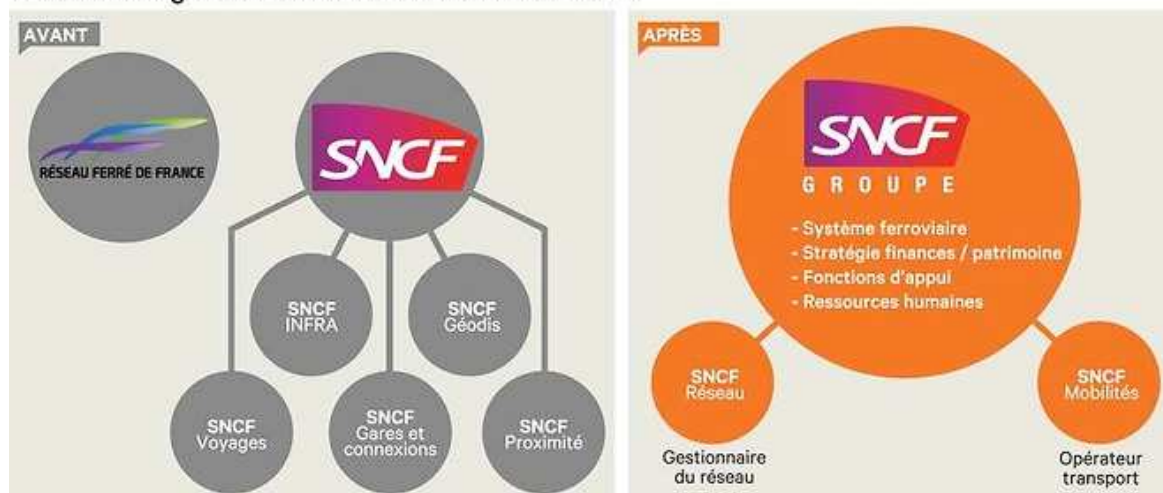
Du point de vue des rédacteurs, l'inconvénient principal d'un tel modèle réside bien sûr dans le fait qu'il est moins « eurocompatible » que le « modèle RFF ». C'est pour cette raison que la commission, tout en exprimant sa préférence pour le second modèle, précise que la réalisation du projet porté par ce modèle doit intégrer « *des garanties de transparence et d'équité d'accès au réseau par : (I) un code du réseau, (II) un renforcement du régulateur et (III) une organisation de la gouvernance interne de la SNCF adaptée à ces objectifs.*¹¹ »

II.2.2. Le compromis proposé par la loi : un groupe unifié sans lien capitalistique

La loi du 4 août propose la création d'un groupe public ferroviaire (GPF) constitué :

- d'un EPIC tête de groupe, nommé « SNCF¹² », chargé d'exercer le pilotage et de garantir l'intégration économique et industrielle du GPF, ainsi que son unité sociale ; l'EPIC de tête assure par ailleurs des fonctions support mutualisées ;
- d'un gestionnaire d'infrastructure unifié (GIU), nommé « SNCF Réseau », qui prend en charge les missions actuellement assurées par RFF, la branche Infra et la Direction de la circulation ferroviaire (DCF) ;
- et d'un opérateur de transports multimodal, nommé « SNCF Mobilités ».

La nouvelle organisation issue de la réforme ferroviaire



• LES ÉCHOS • / SOURCE : SNCF

La loi précise que « ces trois entités ont un caractère indissociable et solidaire ». Dans cette logique, le directoire de l'EPIC de tête comprend deux membres : le président, qui est par

¹¹ *Ibid.*, p. 15

¹² Par commodité, et afin d'éviter toute confusion avec l'EPIC existant, nous utiliserons systématiquement la formulation « l'EPIC de tête » pour faire référence à cette entité.

ailleurs nommé président de SNCF Mobilités, et le président délégué, nommé président de SNCF Réseau. Un conseil de surveillance, où l'Etat dispose de 12 sièges sur 24, arrête les grandes orientations du GPF et exerce le contrôle permanent de l'activité de l'EPIC de tête. Les décisions du directoire devant être prises à l'unanimité de ses deux membres, c'est le conseil de surveillance qui tranche en cas de désaccord.

Ce modèle d'organisation apparaît comme un compromis entre les deux modèles proposés lors des Assises de 2011 :

- du «modèle RFF », il a repris le principe de regroupement au sein d'une même entité de l'ensemble des missions relevant de l'infrastructure : programmation, tarification, commercialisation, exploitation, maintenance et développement ;
- du « modèle SNCF », il retient l'élément clé que constitue la création d'une structure pivot censée garantir l'unité économique et sociale de l'ensemble.

Un compromis donc, mais dont l'objectif affiché - tant par les porteurs du projet de loi lors des travaux préparatoires et les débats parlementaires que par la Direction de la SNCF à l'heure de sa déclinaison opérationnelle - est **une intégration plus poussée du système ferroviaire** : du « modèle RFF », on a retenu ce qui permet une meilleure intégration de la maîtrise d'ouvrage des travaux (MOA) et de leur maîtrise d'œuvre (MOE) ce qui constitue une attente forte de tous les acteurs comme on a retenu les possibilités d'intégration accrues entre transport et infrastructure permises par le « modèle SNCF ».

Dans son esprit, la structuration proposée relève cependant plutôt du second modèle. Elle s'en différencie pourtant sur un point essentiel : **l'entité-pivot n'est pas une holding, il n'y a pas de lien capitalistique entre « mère » et « filles »**.

La loi du 4 août 2014 crée donc un dispositif juridique atypique, comme la réforme de 1997 avait, en son temps, donné naissance à un dispositif unique en Europe, avec la séparation du GI et du GID. L'originalité de ce dispositif s'explique, comme en 1997, par le fait que l'Etat, n'a pas souhaité reprendre la dette du système : la holding ne pouvant donc pas sans apport d'argent nouveau supporter les dettes de l'ensemble du système.

En clair, la loi, au regard des deux problématiques posées en ouverture de cette partie, aboutit à :

- une réinternalisation des fonctions de GI dans une seule structure : Réseau ;
- une intégration plus poussée des fonctions Infra (Réseau) et Transport (Mobilités) via une structure tête censée piloter économiquement et socialement l'ensemble (SNCF) ;
- un non règlement de la question de la dette qui reste logée au sein de Réseau et non au niveau de SNCF en tant que GPF qui, sans dotation suffisante, se révèle incapable de supporter son poids.

II.2.3. Les quatre axes de la loi

La loi du 4 août modifie un nombre conséquent de dispositions du Code des Transports, du Code du travail, du Code de l'Environnement, etc. Avant de nous pencher sur sa déclinaison opérationnelle à la SNCF, nous souhaitons proposer ici une typologie des axes autour desquels se structure cette loi.

a) **Un axe Structuration**

Ce point sera peu développé ici, puisqu'il a déjà été décrit dans la section consacrée au modèle de structuration et qu'il fera l'objet d'un examen plus détaillé lorsque nous aborderons la déclinaison organisationnelle proposée par le document de consultation du CCE. **Notons à ce propos que le processus d'information-consultation des IRP est bien restrictif puisqu'il porte essentiellement sur cet axe**, les autres axes de la réforme ferroviaire n'étant abordés que de façon incidente.

Dans la continuité des rapports Bianco et Auxiette, et des travaux parlementaires, cette structuration a été pensée pour résoudre les problèmes liés à la séparation des missions relatives à l'infrastructure entre RFF, SNCF Infra et la DCF sous les angles suivants : cohérence, lisibilité, sécurité, réduction des coûts de transaction.

b) **Un axe Gouvernance**

Ici aussi la loi reprend les pistes esquissées par les travaux préparatoires : il s'agit de faire assurer à la puissance publique un rôle d'orientation stratégique et de maintenir le caractère public du futur pôle ferroviaire tout en garantissant le comportement impartial du GIU, condition préalable aux prochaines étapes d'ouverture à la concurrence (transport national de voyageurs).

A cet effet, la loi contient, entre autres, des dispositions :

- pour assurer la gouvernance générale du système ; les dispositifs prévus pour la direction du GPF, tels que décrits plus haut – **conseil de surveillance et directoire de l'EPIC de tête** – ont pour fonction de garantir le caractère indissociable et solidaire du GPF ; à ces dispositifs s'ajoutent une structure d'information et de concertation, le **Haut comité du système de transport ferroviaire**, destinée à encourager la coopération entre tous les acteurs du système, ainsi qu'un **comité des utilisateurs du réseau**, chargé d'élaborer une **charte du réseau**, comme cela avait été envisagé dès les Assises de 2011 ; enfin des règles précises encadrent le mandat des dirigeants de SNCF Réseau ;
- pour renforcer le rôle de l'Etat qui se pose en Etat- stratège en vue de garantir le pilotage stratégique du groupe et son équilibre économique ; à ce titre, le texte de loi précise qu'il « assure ou veille à ce que soient assurés » un certain nombre d'obligations parmi lesquelles on retiendra la cohérence de l'offre proposée aux voyageurs et la coordination des AOT, ainsi que la programmation des investissements de développement et de renouvellement du réseau ferroviaire ;

ces obligations concernent également la préservation de la sûreté des personnes et des biens, l'aménagement du territoire et la garantie d'accès aux services publics. Ce rôle de stratège devrait concrètement s'exercer au travers des contrats que l'Etat sera amenée à passer avec les trois EPIC ;

- pour renforcer le rôle de l'autorité de régulation : l'impartialité du GIU, ainsi que l'accès au réseau de façon transparente et non-discriminatoire seront garantis par l'ARAF qui se verra également attribuer **un nouveau rôle en matière de rétablissement des équilibres financiers du système de transport ferroviaire** ;
- pour renforcer les attributions des régions dans leur rôle d'AOT ; ces dernières pourront fixer le niveau de finesse de la comptabilité par lignes, elles seront consultées sur les projets d'investissement dans les gares nationales, et disposeront d'une liberté tarifaire. Enfin, la loi ouvre la possibilité pour les régions d'acquérir du matériel roulant et elle précise les conditions dans lesquelles certaines lignes locales pourront leur être transférées ;
- pour la constitution d'un comité central d'entreprise (CCE) commun aux trois entités, ainsi que de commissions consultatives dans chacun des EPIC.

c) **Un axe Financier**

Ici, la décision centrale, c'est la non-reprise de la dette par l'Etat même si bien sûr ce point n'est pas mentionné dans la loi. Dans ces conditions, on notera que l'ambition de l'« Etat-stratège » est centrée sur la maîtrise budgétaire. Cet axe comprend les principales dispositions suivantes :

- la conclusion de contrats pluriannuels entre l'Etat d'une part, et chacun des trois EPIC d'autre part, qui fixeront la maquette budgétaire et financière, c'est à dire l'ensemble des contraintes encadrant l'activité des établissements publics ; ces contrats sont au cœur du dispositif ; tels qu'ils sont présentés par le texte de loi, ils s'apparentent aux contrats avec les organismes de sécurité sociale et visent à contrôler la cohérence entre objectifs et moyens. Ils devraient être assortis d'une batterie d'indicateurs destinés à vérifier les conditions dans lesquelles le groupe ferroviaire assure les missions qui lui sont assignées ;
- l'inscription d'objectifs de maîtrise de l'endettement et de rétablissement de l'équilibre financier, avec notamment un objectif de couverture du coût complet du réseau d'ici 10 ans¹³. Comme nous le verrons plus loin, la satisfaction de ces objectifs doit conduire le GPF à réaliser des économies de l'ordre de 1,5 milliard d'euros ;
- l'organisation d'un système de remontée de dividendes de Mobilités vers SNCF puis de redescende de ceux-ci vers Réseau sous la forme de dotation. L'objectif est ici que les bénéfices restent à l'intérieur du système lui-même : le dossier de consultation fait mention d'un montant estimé à 300 millions € d'ici 2020 correspondant à environ 30% du résultat net de Mobilités (environ 1 milliard €) ;

¹³ A ce propos, nous notons l'ambiguïté de la rédaction de cet objectif de couverture du coût complet écrit de manière indirecte.

- la mise en place d'une « règle d'or » destinée à contenir le déficit de SNCF Réseau : les investissements de développement du réseau sont évalués au regard de ratios définis par le Parlement ; en cas de dépassement, les projets seront financés par le demandeur, en général l'Etat ou la collectivité territoriale concernée ; les investissements de régénération ne sont en principe pas concernés par cette disposition puisqu'ils entrent dans le champ d'application du contrat pluriannuel Etat – SNCF Réseau ;
- deux dispositifs particuliers prévus pour les Régions : la contribution locale temporaire, assise sur le prix des titres de transport ou des abonnements et destinées à financer des investissements extérieurs présentant un intérêt pour les usagers du transport ferroviaire, ainsi que l'extension du versement transport à l'ensemble du territoire, hors Ile-de-France. Il convient toutefois de préciser que cette dernière disposition, qui devait rapporter, selon l'Association des régions de France, environ 450 M  par an n'a pas été reprise dans les projets de décrets.

d) Un axe Social

Sur le plan social, deux éléments clés doivent être considérés :

- la loi prévoit un pilotage unifié de la filière RH au niveau du groupe. La logique de l'Unité économique et sociale (UES) est à la source des dispositions régissant les transferts de personnel entre les EPIC, ainsi que la continuité du contrat de travail. La loi précise que les trois EPIC emploient des salariés régis par un statut particulier, mais qu'elles peuvent aussi, comme c'est le cas aujourd'hui, employer des salariés sous le régime des conventions collectives. Dans la même logique d'UES, la loi prévoit que des délégués centraux auront compétence sur l'ensemble du GPF ; par ailleurs, comme nous l'avons vu plus haut, la loi prévoit la mise en place d'un CCE sur l'ensemble du groupe ;
- dans ces conditions, et même si la conservation du statut est expressément mentionnée, la loi de 1940 - en vertu de laquelle avait été pris le décret RH0077 régissant le temps de travail à la SNCF – est abrogée ; en matière de temps de travail et d'accords collectifs, la loi définit les conditions et le calendrier du chantier de refonte. Nous reviendrons plus précisément sur cette question dans la suite du rapport.

Ici, l'enjeu affiché est la préservation du modèle social SNCF, et notamment du statut. Comme on le verra, cet axe social sera fortement percuté par la problématique financière. Il s'agit, certes, de préserver un modèle social et de créer une sorte d'Unité économique et sociale (UES) mais l'enjeu est également de développer les gains de productivité du système par de nouvelles règles sociales plus souples, notamment en matière d'organisation du temps de travail.

II.2.4. Au final, un modèle robuste ? La loi n'épuise pas les problématiques phares

Le modèle retenu intègre donc dans un même groupe le GIU et un opérateur de transport. Dans ces conditions, pour satisfaire aux règles communautaires en matière d'ouverture du marché des transports, et comme le préconisaient les rapporteurs de la commission « Gouvernance du système ferroviaire » des Assises, la loi a intégré des règles de gouvernance censées garantir l'accès au marché d'autres transporteurs. Elle renforce par ailleurs les prérogatives de l'autorité de régulation.

Dans un modèle censé garantir une unité économique, industrielle et sociale, ces dispositifs de gouvernance et de contrôle sont-ils suffisants du point de vue de la première problématique évoquée plus haut, celle de la libéralisation ? En d'autres termes, la loi propose-t-elle un cadre suffisamment robuste pour éviter des remises en cause ultérieures ? La question a commencé à se poser dès la parution du projet de décret relatif aux missions et aux statuts de l'EPIC de tête. Dans son avis sur ce projet, rendu le 27 novembre 2014, l'ARAF recense un certain nombre de sujets sur lesquels elle recommande des inflexions ou des clarifications supplémentaires.

Sans reprendre en détail ces recommandations, il convient de souligner qu'elles visent à encadrer très strictement le périmètre et le contenu des missions dévolues à l'EPIC de tête. Sur le plan de l'unité industrielle, l'ARAF recommande de confier les missions relatives aux évolutions techniques et technologiques ainsi que la réalisation d'audits techniques à l'EPSF et préconise par ailleurs de fixer une liste limitative pour les fonctions transversales comme pour les fonctions mutualisées.

Parmi les recommandations d'ordre politique, certaines ont une forte charge symbolique, comme les reformulations proposées pour le « *pacte social* » (« *accord pluriannuel* ») ou la « *filière industrielle française* » (« *filière industrielle ferroviaire* »). Enfin, l'ARAF préconise un renforcement de son propre rôle, particulièrement sur le contrôle des contrats et conventions.

Si le modèle proposé n'épuise pas la problématique de la libéralisation, il en va de même pour celle de l'endettement.

Il convient de s'arrêter sur la question suivante : pourquoi le « modèle SNCF » proposé en 2011, avec une entité mère propriétaire à 100% de ses filiales, n'a-t-il pas été retenu ? Une solution de ce type a par exemple été choisie lors de l'ouverture du marché de l'énergie, avec un opérateur EDF propriétaire à 100% des filiales du monde régulé – ERDF pour la distribution, RTE pour le transport – sans que l'Union Européenne ou les instances de régulation du secteur ne s'y opposent.

Aux yeux de l'économiste Yves Crozet la mise en place d'un seul EPIC se serait heurtée à une difficulté majeure : « *Les excédents de la SNCF ne peuvent supporter les charges financières de la dette et les déficits chroniques de RFF liés notamment aux dépenses de régénération. Or, la SNCF, entreprise commerciale ne peut recevoir des subventions d'équilibre puisqu'elle est en concurrence avec d'autres. Pour éviter cela, il aurait fallu que l'Etat, comme en Allemagne il y a une vingtaine d'années, reprenne la dette avant de*

rapprocher RFF et SNCF. Une bonne manière que l'exécutif a écartée¹⁴ ». La question se serait posée dans les mêmes termes si l'on avait mis en place un groupe classique, avec un lien capitalistique entre mère et filiales.

Il s'agit donc de concilier la réalité d'un GI très fortement endetté avec les exigences de la libéralisation, qui interdit tout subventionnement de l'activité de transport : c'est le sens de la construction juridique atypique évoquée plus haut. Le dossier de consultation rappelle toutefois qu'une disposition introduite dans le premier projet de loi de finances rectificative pour 2014 permet au groupe public ferroviaire de se constituer en groupe fiscal.

La loi met en place des dispositifs censés garantir le rôle stratégique de l'Etat (conseil de surveillance, contrats pluriannuels entre l'Etat et les EPIC). Mais cet Etat-stratège ne reprend pas la dette du Réseau. **Comment l'Etat peut-il être stratège s'il n'en a pas les moyens, et s'il reporte sur les Régions une partie croissante du financement du système ?** Il y a là une tension de fond, sur laquelle nous reviendrons en détail dans le chapitre 2.

*
* *

La loi et sa genèse : ce qu'il faut retenir

La réforme de 1997 n'a rien réglé : ni la question de la dette, ni les questions relatives à la l'encadrement et à la rémunération des missions de service public, ni les dysfonctionnements du réseau. Elle ne permet pas d'aborder les prochaines étapes de l'ouverture à la concurrence.

Dans ces conditions, la loi du 4 août 2014 est l'aboutissement d'un long processus.

Les travaux préparatoires ont révélé un large consensus sur les constats et mis en débat un certain nombre d'orientations. Les grands principes qui vont structurer le projet de loi semblent avoir été retenus très tôt : règle d'or, organisation autour d'un groupe pivot.

La loi reprend pour l'essentiel les résultats de ces travaux :

- sur la structuration, avec la création des trois EPIC, dans le cadre d'une construction juridique atypique (pas de lien capitalistique entre mère et filles) ;
- sur la gouvernance, avec un « Etat stratège », un renforcement des pouvoirs de l'ARAF, et des attributions des Régions ;
- sur l'inscription d'objectifs de maîtrise de l'endettement et de rétablissement de l'équilibre financier ;
- sur la construction d'un nouveau cadre social.

¹⁴ Yves Crozet, Université de Lyon, Laboratoire d'économie des transports : « La réforme ferroviaire à l'épreuve de la stratégie de la SNCF (ou le contraire ?) », 5 juin 2013.

Il convient cependant de vérifier dans quelle mesure cette loi  puse les problématiques phares qui en sont au fondement :

- le modèle est censé garantir une unité économique, industrielle et sociale du système ferroviaire dans un contexte de libéralisation accrue. Ici, une tension se fait d'ores et déjà jour que l'ARAF a révélé dans ses avis : tension entre la volonté de la loi d'intégrer davantage GIU et Transport dans un groupe public unifié, et la nécessité d'apporter des garanties d'indépendance entre GIU et Transport pour satisfaire le jeu de la concurrence. La question qui se pose alors est de savoir si le modèle est robuste juridiquement : les dispositifs de gouvernance et de contrôle prévus par la loi pour garantir l'accès des nouveaux entrants sont-ils suffisants pour éviter des remises en cause ultérieures du modèle ? De notre point de vue, cette tension est loin d'être épuisée et devrait s'intensifier avec les ouvertures prochaines à la concurrence ;

- la question de l'endettement reste prégnante : en ne reprenant pas la dette, la loi opte clairement pour un modèle de financement qui fait la part belle aux gains de productivité internes au système. Ce modèle est-il lui-même pérenne et quelles peuvent en être les conséquences sur le moyen terme ? Si nous revenons longuement sur cet aspect dans le deuxième chapitre du rapport, une question se pose d'ores et déjà : est-ce que l'Etat qui se pose dorénavant en stratège a les moyens de jouer son rôle ? Des tensions entre cet Etat stratège et les Régions se font déjà jour : la tentation de l'Etat, confronté à une crise budgétaire profonde, de faire financer par les Régions ses propres missions affaiblit son rôle et tend *a contrario*   renforcer celui des Régions. Dans ce contexte, le cadre unifié promis sous l'égide de l'Etat ne risque-t-il pas de se « fissurer » et d'aboutir à la création de nouvelles frontières calquées sur celles des Régions (en sachant que leur poids va se renforcer par la réforme territoriale en cours). On notera à ce propos que beaucoup de Régions s'estiment insuffisamment représentées dans les organes de gouvernance du nouveau groupe, ce qui pose déjà question.

C'est donc dans ce contexte général marqué par des questions non épuisées que se pose la question des modalités de la déclinaison de la loi au sein de l'organisation actuelle de la SNCF.

III. ANALYSE DE LA NOUVELLE ORGANISATION ISSUE DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI

Dans cette partie, nous présenterons les principaux changements induits par la mise en œuvre de la loi au sein de l'entreprise. Pour chacune des trois futures entités, nous nous concentrerons sur les principaux enjeux posés, en termes d'organisation, par la déclinaison de cette réforme. Nous analyserons ensuite un certain nombre de problématiques transverses.

III.1. L'équation à résoudre

III.1.1. L'équation de la future structuration

La déclinaison de la loi à la SNCF impose de mener deux chantiers majeurs, de scission et de fusion, dans le respect d'un certain nombre de contraintes.

Les contraintes ont été précisées plus haut, et l'on peut en proposer le raccourci suivant. Il s'agit de mener ces chantiers :

- dans l'esprit d'une loi qui se propose de construire un GPF unifié ;
- en fournissant les garanties suffisantes pour les prochaines étapes d'ouverture à la concurrence du marché ferroviaire ;
- le tout dans un cadre budgétaire contraint.

Le premier chantier consiste à séparer de la SNCF les entités qui vont rejoindre SNCF Réseau. Parallèlement à cette scission, doit être mené un chantier de fusion au sein de SNCF Réseau de SNCF Infra et de la DCF d'une part, de RFF d'autre part. La même opération de scission / fusion va concerner les équipes qui, au sein de la SNCF, assurent aujourd'hui des tâches qui relèveront demain des missions de l'EPIC de tête.

Ces chantiers recouvrent des problématiques communes :

- **juridiques**, avec les changements d'employeurs pour les salariés et les modifications dans la répartition des filiales
 - Pour les salariés SNCF :
 - un peu plus de 6% d'entre eux devraient rejoindre l'EPIC tête ;
 - environ 1/3 devrait rejoindre l'EPIC Réseau ;
 - les 60% restant seront affiliés à l'EPIC Mobilités.
 - Pour les salariés RFF, la quasi-totalité rejoindra Réseau, le restant rejoindra l'EPIC de tête.
- **juridiques et comptables, avec la question du transfert des actifs** ; des conventions de transfert précisant le périmètre, les valeurs et les conditions de transfert devront être réalisées, approuvées par les instances de gouvernance des deux EPIC actuels, puis présentées pour approbation aux autorités de tutelle

(ministères chargés des transports et de l'économie). Schématiquement, l'équation à résoudre peut être présentée comme suit dans la répartition des actifs existant :

- SNCF Réseau doit conserver suffisamment d'actifs pour couvrir son champ de compétences et ses dettes très importantes comme contrepartie d'un accès sécurisé sur les marchés financiers ;
 - SNCF Mobilités doit également conserver des actifs suffisants dans la structure de son bilan en contrepartie des dettes issues ou à venir pour financer son développement et le programme de renouvellement de son parc de matériel roulant ;
 - l'EPIC de tête doit disposer également des actifs nécessaires à son activité transverse et mutualisée. Le montant nécessaire n'est, certes, pas très important au regard de Réseau mais ici la problématique est de savoir comment financer cet actif en sachant que l'Etat n'a pas doté la structure : autrement dit, celle-ci est créée par endettement, ce qui viendra d'ailleurs questionner le modèle économique des Centres de services partagés (CSP).
- **sociales** : avec la nécessité de faire converger les différents sujets sociaux – conditions d'emploi, conditions de travail, accords collectifs, organisation des mobilités – non seulement entre la SNCF et RFF, mais aussi au niveau de la branche professionnelle. L'enjeu est de taille : il s'agit ici de construire un système qui garantira une maîtrise des coûts salariaux tout en restant acceptable pour les salariés et leurs représentants.
 - **opérationnelles**, il conviendra en effet :
 - d'interroger, et le cas échéant de remanier ou modifier, tout un ensemble documentaire et prescriptif en matière de sécurité ;
 - de séparer, dans certains cas, ou d'unifier, dans d'autres, les outils de gestion, et notamment les systèmes d'information (SI).

III.1.2. Une équation qui devra être résolue dans la durée

Bien entendu, cette équation est d'une grande complexité. Seul un traitement dans la durée permettra de décliner la loi dans l'entreprise.

a) **Une transition annoncée sur une durée de 6 mois ...**

Telle qu'elle est présentée par la Direction, notamment dans le document d'informations complémentaires remis le 20 novembre 2014, la mise en œuvre de la réforme doit se dérouler sur un semestre, avec les jalons suivants :

- sur le plan juridique : création des entités juridiques, prise ou modification de décrets :
 - 1^{er} décembre 2014 : création de l'EPIC de Tête ;

- avant le 31 décembre 2014¹⁵, parution des décrets relatifs :
 - aux missions et aux statuts des 3 EPIC ;
 - à la sécurité des circulations ferroviaires et à l'interopérabilité du système ferroviaire ;
 - à l'indépendance des fonctions de répartition des capacités et de tarification de l'infrastructure ;
 - au comité central de groupe et aux commissions consultatives ;
 - à la Commission Mixte du Statut du GPF ;
- 1^{er} janvier 2015 : changements de dénominations, la SNCF et RFF devenant respectivement SNCF Mobilités et SNCF Réseau ;
- avant le 15 juin 2015, parution des décrets relatifs entre autres à l'organisation du transport de voyageur et sa tarification, aux nouvelles modalités d'intervention de la SUGE, à la redevance d'utilisation du Réseau Ferré National (RFN) et adaptation des décrets sur le régime de prévoyance et de retraite ;
- avant le 1^{er} juillet 2015 : délivrance par l'EPSF des titres de sécurité définitifs de SNCF Réseau ;
- sur le plan des effectifs : un transfert en deux temps :
 - au 1^{er} mars 2015, les **nouveaux liens hiérarchiques et organisationnels prennent effet**. Ceux-ci concernent :
 - les équipes ex-SNCF destinées à rejoindre l'EPIC de tête (plus de 9600 salariés) ;
 - les équipes ex-SNCF (Infra et DCF) destinées à rejoindre l'EPIC Réseau (environ 51 000 salariés) ;
 - les 1500 salariés ex-RFF destinées à rejoindre l'EPIC de tête ;
 - au 1^{er} juillet 2015, les salariés changent d'employeur : c'est le second temps, **administratif** ;
- sur le plan des transferts d'actifs : le dossier d'informations complémentaires précise qu'au 1^{er} juillet 2015, « *l'ensemble des biens, droits et obligations seront transférés* ».

Ce calendrier, avec notamment un transfert des personnels en deux temps, appelle plusieurs remarques :

- la Direction le justifie par des raisons techniques, et notamment le temps nécessaire à l'adaptation des SI, par le « *souhait de bénéficier au plus tôt des effets de simplification opérationnelle attendus en particulier pour les équipes futures de SNCF Réseau* », en d'autres termes de démarrer au plus tôt la suppression des « doublons » et l'élimination des coûts de transaction liés à la séparation entre GI

¹⁵ Il convient de préciser qu'à ce jour, les décrets dont la parution avait été prévue pour le 31 décembre 2014 ne sont toujours pas sortis, vraisemblablement du fait des difficultés rencontrées auprès de l'ARAF (voir partie I).

et GID, et enfin par le souci d'éviter de cumuler les transformations organisationnelles et administratives à une même date ;

- le rattachement hiérarchique et organisationnel dès mars 2015 suppose qu'une hiérarchie commune soit mise en place avec **des directeurs en cumul d'emplois** ; il y aura donc transitoirement des organisations miroirs dans RFF et SNCF Infra ;
- enfin, la mise en œuvre de ce calendrier est bien sûr conditionnée par le fait que **l'ensemble du processus d'information - consultation des IRP ait été achevé à la date du 1^{er} mars 2015.**

b) ... mais qui initie un long processus de transformation

Tel qu'il est présenté dans les documents de consultation des IRP, le processus est donc achevé le 1^{er} juillet 2015.

Le processus de transformation, correspondant à l'esprit, mais aussi à la lettre de la loi, va pourtant se décliner sur une période de plusieurs années :

- La loi fixe une durée de 18 mois pour la **fixation définitive du cadre RH** : décret « socle », négociation de la convention collective et des accords d'entreprise. Deux chantiers principaux vont se dérouler :
 - **un chantier interne au GPF**, pour l'harmonisation des accords collectifs et des dispositions applicables aux salariés contractuels du GPF. Il s'agit ici d'harmoniser les accords existant à la SNCF et/ou à RFF, dont les périmètres et les durées de validité diffèrent aujourd'hui. A la SNCF, un certain nombre d'accords devaient de toute façon expirer en 2015 (formation, égalité professionnelle, temps partiel, handicap), mais la refonte concernera aussi bien les accords sur l'intéressement, le CET, la GPEC, l'aménagement de la fin de carrière, le logement, etc.;
 - **un chantier externe, la négociation de la convention collective de branche**, telle qu'elle est prévue par la loi. L'enjeu de cette négociation est important. Dès le lancement des Assises du Ferroviaire, l'organisation représentant les employeurs, l'Union des transports publics et ferroviaires (UTP), avait fait valoir que « 80% de la convention collective du fret est transposable pour le transport ferroviaire de voyageurs¹⁶ ». **Dans ces conditions, l'UTP propose aujourd'hui une démarche comparative - avec le fret ou l'étranger - pour mener les travaux portant sur le champ d'application de la convention, la classification des métiers et l'organisation et la durée du travail.**

Ici l'échéance est fixée au 30 juin 2016 en sachant que des séances de discussion ont déjà eu lieu portant sur le périmètre de la future convention collective : qui intégrer dans le champ de cette convention et à quelles

¹⁶ Mobilités, 23 septembre 2011.

conditions, l'un des enjeux étant de savoir si les entreprises de BTP, sous-traitantes, relèveront ou non, lors de l'exécution des travaux, du champ de la convention collective du fer ou du BTP ?

- Le rapport qui présentera les scénarios prévus pour **l'avenir de Gares & Connexions** devra être présenté dans les deux ans, et donc à **échéance du 31 décembre 2016**. Précisons que la loi prévoit d'ores et déjà un arbitrage entre les solutions suivantes : transfert vers SNCF Réseau, ou vers des AO, ou bien encore création d'un nouvel établissement intégré au groupe public ferroviaire.
- La même durée de deux ans est prévue par la loi pour la production d'un **rapport du gouvernement présentant la trajectoire de la dette du système ferroviaire** ainsi que l'opportunité de créer une caisse d'amortissement de cette dernière, et pour l'examen de ce rapport par le Parlement ; aucune piste n'est d'ailleurs avancée concernant les ressources dont disposerait cette caisse d'amortissement de la dette.
- Les contrats entre l'Etat et chacun des EPIC sont conclus pour une durée de 10 ans et actualisés tous les 3 ans, mais la loi ne précise pas le calendrier de négociation des trois premiers contrats.

L'échéance est donc indéterminée même si les éléments existants permettent d'en connaître les grandes lignes.

Pour ce qui concerne SNCF Mobilités, il est vraisemblable que ce contrat reprenne l'essentiel des hypothèses et des objectifs déclinés dans le plan stratégique Excellence 2020.

Le contrat entre l'Etat et SNCF Réseau devrait :

- se situer dans le prolongement du contrat de performance entre l'Etat et RFF de 2008 ; ce contrat est basé sur un modèle économique fondé sur la couverture du coût complet du réseau, modèle repris, à l'issue du second audit de Lausanne (2012), par le Grand Plan de Modernisation du Réseau en 2013 ;
- et s'aligner sur les options retenues dans le cadre du plan Réseau 2020.

Il convient toutefois de préciser que ces options sont moins précises et détaillées qu'elles ne le sont dans le cas d'Excellence 2020. Une première proposition du contrat Réseau aurait d'ores et déjà été remise aux tutelles.

D'après les informations recueillies lors de nos entretiens, le contrat-cadre avec l'EPIC de tête – qui regroupe et permet d'imbriquer les éléments contenus dans les contrats Réseau et Mobilités – devrait être finalisé vers la fin de l'année 2015.

Comme nous le verrons dans la suite du rapport, les questions relatives au traitement de la dette historique du système ferroviaire et à la façon dont seront mis en œuvre les plans d'économies envisagés par Excellence 2020 et Réseau 2020 sont au cœur de la réforme. La mise en place des contrats pluriannuels est susceptible de modifier en profondeur le jeu de la négociation sociale, car elle

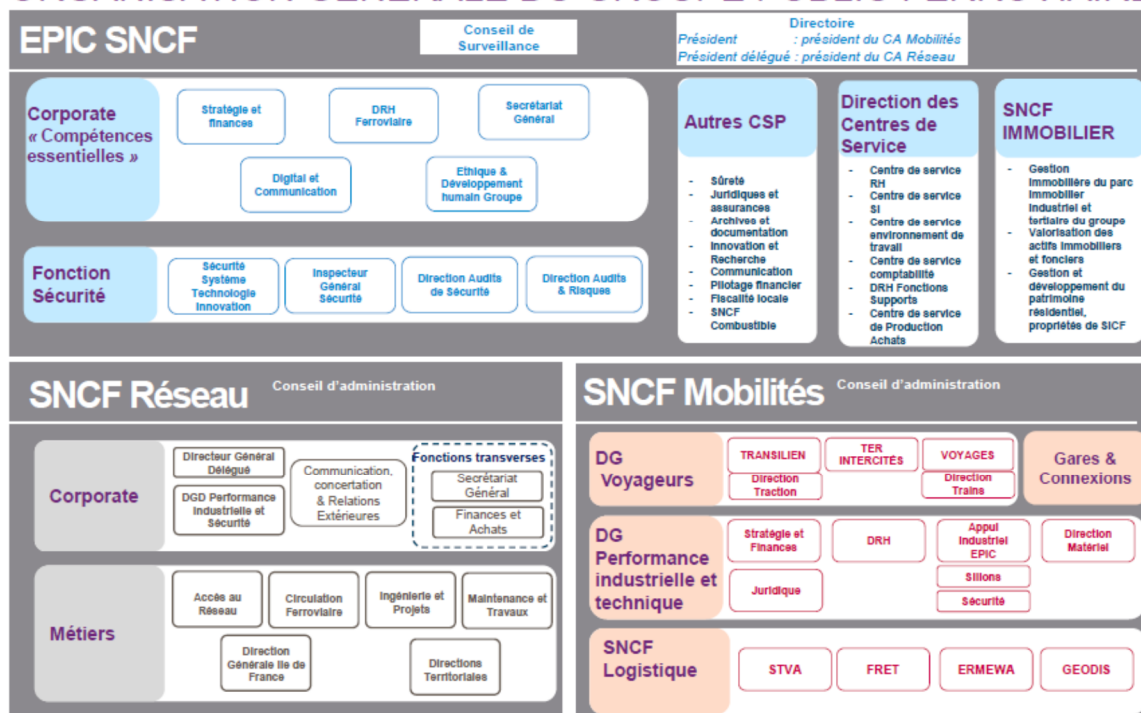
implique une réduction des marges de manœuvre pour les interlocuteurs directs des représentants du personnel que sont les directions opérationnelles. C'est dans cette mesure que les incertitudes sur le calendrier d'adoption des contrats doivent être soulignées.

La transformation ne sera donc pas achevée au 30 juin 2015. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur les modalités d'organisation du processus de consultation des instances du personnel qui ne tient pas compte des étapes qui rythmeront la transformation. Comment rendre un avis éclairé sur un projet qui n'en est qu'à ses prémices ? En outre, nous n'avons présenté ici que les aspects formels en lien avec la loi. Comme nous le verrons dans le 2^{ème} chapitre, l'équation économique du système devrait imposer, à terme, des changements au sein des organisations pour les adapter aux exigences induites de productivité.

III.2. La structuration proposée : présentation et éléments d'analyse

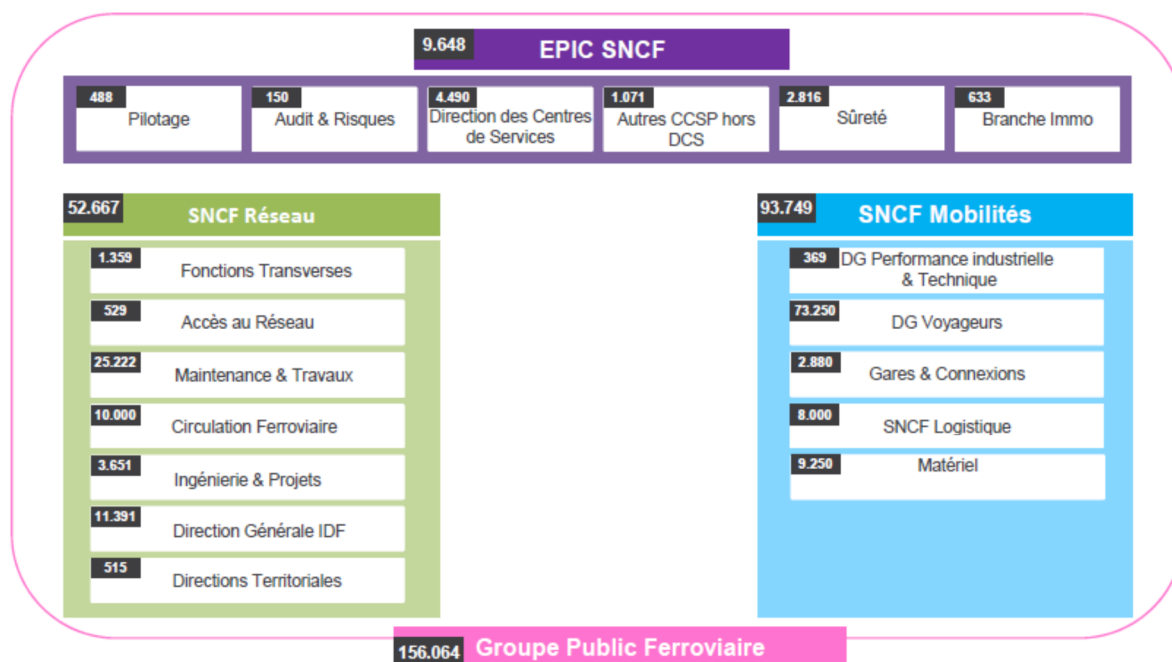
Pour présenter l'organisation générale du GPF telle qu'elle est soumise à consultation, nous avons retenu le schéma fourni lors d'une réunion du comité de groupe relative au projet SNCF 2015 :

ORGANISATION GÉNÉRALE DU GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE



Ce schéma s'accompagne d'une synthèse des effectifs concernés, effectuée sur la base des effectifs à mi 2014 :

VISION SYNTHÉTIQUE – RÉPARTITION DES EFFECTIFS GPF



Dans la présente section, nous nous proposons, après avoir formulé quelques remarques d'ordre général, de présenter les grandes lignes de l'organisation projetée pour chacun des trois EPIC, pour en soulever les enjeux essentiels, puis d'inventorier et d'analyser les nombreux sujets transverses qui poseront question à l'heure de la déclinaison opérationnelle du projet : l'unité du cadre RH, les questions liées au déplacement des frontières entre les différentes entités, le chantier de refonte des SI, la structuration des IRP.

III.2.1. Quelques remarques liminaires

a) *Une absence d'état des lieux*

Le dossier de consultation ne fournit pas d'état des lieux de l'organisation actuelle. Quelques éléments ont bien été fournis dans le document d'informations complémentaires remis le 20 novembre, mais ils se limitent aux organigrammes de la SNCF et de RFF. En revanche, aucune description fine des migrations nécessaires n'y figure. Tel qu'il se présente, le dossier de consultation remis aux membres du CCE s'apparente plutôt à une compilation des feuilles de route de chaque direction, ce qui, au passage, pourrait expliquer une certaine hétérogénéité dans le traitement des différents sujets.

Précisons que le dossier d'information-consultation présenté au CE de RFF le 23 octobre 2014, même s'il n'est pas plus explicite que le dossier qui nous occupe sur les process et l'organisation du travail, est bien plus complet et détaillé sur le grément des équipes, l'organisation régionale, les transferts et les effectifs.

b) Des process pas explicités

La livraison de *Temps Réel* du 6 septembre 2014, consacrée au projet SNCF 2015, met en exergue deux principes de gouvernance structurants :

- « une responsabilité = un décideur. Priorité à la décentralisation et à la simplification.
- pas de redondance entre les organisations. »

Les organisations décrites par le dossier de consultation du CCE présentent cependant un enchevêtrement de directions à tous les niveaux, particulièrement dans des domaines comme la Finance, les RH ou la Sécurité. Nous sommes ici dans la continuité d'une tendance déjà à l'œuvre depuis longtemps à la SNCF, et qui se traduit par un **accroissement du caractère matriciel de l'organisation** : une personne ou une entité rapporte à une entité centrale chargée du pilotage, de la doctrine et du contrôle, tout en restant rattachée hiérarchiquement à une activité et /ou à une structure territoriale.

Ce n'est bien sûr pas anormal, et cela ne signifie pas forcément redondance ou confusion de responsabilités, pour autant que les attributions respectives de chaque acteur aient été clairement explicitées.

En réponse à une question sur la Gestion prévisionnelle des emplois et compétences (GPEC), une des porteuses du projet nous a répondu qu'en matière de RH ou de sécurité, « les organisations, c'est bien, mais les process, c'est plus important ». Or, **le dossier de consultation ne fournit aucun élément sur les process, sur le travail réel et la façon dont seront organisés les circuits d'information et de décision entre les acteurs.** Nous savons que ce sera précisément dans cette période transitoire de 6 mois entre le 1^{er} janvier et le 30 juin 2015 que ces process devront être élaborés concrètement pour être pleinement opérationnels au 1^{er} juillet.

c) De nombreux changements en cours avant même la réforme

Plusieurs interlocuteurs, notamment – mais pas seulement – sur le périmètre envisagé pour SNCF Mobilités, nous ont expliqué que, de leur point de vue, la réforme n'apporterait pas de changement majeur ni dans l'organisation, ni dans les métiers : « Notre organisation est compatible avec la Réforme, mais elle n'a pas été faite pour », « Sans la Réforme, ça aurait été la même chose ».

De fait, la structuration proposée s'inscrit incontestablement dans la continuité des changements intervenus à la SNCF depuis plusieurs années : gestion par activités et par branche, recomposition des métiers et des filières.

Le dossier de consultation décrit ainsi des organisations dont les contours ont été dessinés plusieurs mois et parfois quelques années avant la réforme. Citons par exemple :

- les Agences Paie et Familles, issues du rapprochement déjà effectué entre les CMGA et les agences familles ;

- la direction du Matériel, dont le projet d'organisation, sur lequel nous reviendrons, a été défini en 2012, avec un début de mise en œuvre en 2014 ;
- la direction des Trains pour laquelle des changements de fond avaient été apportés dès le 1^{er} avril 2014, avec une évolution d'un Domaine vers une Direction Métier ;
- la fonction SI pour laquelle un projet d'évolution a été présenté au CCE en février 2014, l'ensemble des organisations ayant été mise en place dès septembre 2014 ;
- la fonction Achats, pour laquelle l'essentiel des décisions structurantes ont été arrêtées à l'occasion d'un plan 2013-2017, et qui conserve trois pôles presque reconduits à l'identique (les achats transverses à l'EPIC de tête, les achats Infra à Réseau et les achats Matériel à Mobilités).

III.2.2. L'EPIC de tête : une ambition affichée de faire vivre l'unité du GPF

Le dossier de consultation indique que l'EPIC de tête « dispose des moyens pour piloter et servir le GPF : [la SNCF tête de groupe] est dotée des ressources pour mener à bien ses objectifs en matière de cohérence du système ferroviaire, de cohésion sociale, de sécurité, de sûreté des personnes, et de mutualisation de fonctions supports pour le compte du Groupe Public Ferroviaire. »

A cet effet, l'organisation suivante est mise en place :

- des directions de pilotage, avec trois pôles : Stratégie et Finances, RH et Relations sociales, ainsi qu'un pôle de pilotage industriel et scientifique intitulé « Sécurité, Systèmes, Technologies, Innovation » ;
- des directions d'appui : Inspecteur Général de Sécurité, Audits et Risques, Digital & Communication Groupe, Digital & Communication, Ethique, Secrétariat Général Groupe (qui inclut la Direction de la Sûreté) ;
- des centres de compétence ou de services partagés, qui forment le gros des effectifs de la nouvelle entité, et qui fourniront des services mutualisés sur le périmètre du GPF, voire au-delà puisque la loi a prévu que la SUGE pourrait intervenir pour SNCF Réseau et SNCF Mobilités, mais aussi pour toute entreprise ferroviaire utilisatrice du RFN.

a) L'unité bâtie sur un trépied RH / Sécurité / Finances

Arrêtons-nous sur les missions des directions de pilotage :

- **Pour ce qui concerne la Sécurité**, le dossier précise que SNCF Réseau et SNCF Mobilités assurent toutes les responsabilités relatives à leur production, qu'elles mettent donc en place leur propre système de gestion de la sécurité (SGS) et qu'elles détiennent les documents de sécurité délivrés par l'EPSF. Dans ces conditions, la direction Sécurité, Système, Technologies, Innovation de l'EPIC de

tête assure un rôle de supervision, de synthèse, de proposition et d'expertise. En parallèle, les missions de veille et de contrôle sont exercées par deux directions d'appui (Inspecteur Général de Sécurité, Audits et Risques).

- **Des directions financières** de plein exercice sont maintenues dans les deux EPIC filles, mais, au sein de la direction Stratégie et Finances, la Direction Financière de l'EPIC de tête assure la consolidation des comptes du groupe, la gestion des flux financiers structurants entre les entités (dividendes, dotations), le copilotage et la coordination de la performance du Groupe, et notamment de la trajectoire de Réseau et Mobilités. Outre la Direction Financière, la direction Stratégie & Finances regroupe toutes les directions porteuses de l'ambition d'unité économique du GPF : directions SI, Achats, Juridique, Internationale, Stratégie Ferroviaire.
- **Enfin, la DRH ferroviaire** assure la gestion du cadre social des personnels du GPF : supervision des relations sociales, coordination des politiques de développement des RH, d'emploi, de formation. Elle comporte un département « Performance et Rémunération » chargé des règles en matière de temps de travail, des politiques de rémunération et de notation, ainsi que du contrôle de gestion social.

La fonction de pilotage du groupe assurée par l'EPIC de tête repose donc sur un trépied RH / Sécurité / Finances. Il reste encore à vérifier comment se fera concrètement cette intégration avec les « filles ». Cette vérification est d'autant plus importante que la tension avec les exigences européennes demeure plus que jamais prégnante, comme le montrent les commentaires de l'ARAF sur le projet de décret, par exemple sur la séparation du traitement des questions juridiques. En outre, ces fonctions seront en prise directe avec l'Etat et les Ministères de tutelles en vue de dicter une certaine « doctrine » tant au groupe qu'à l'ensemble du secteur : c'est par elles que la fonction de contrôle et de stratégie de l'Etat devrait s'exercer.

A côté de ces directions de pilotage figurent les directions d'appui. Parmi ces dernières, le dossier consacre plus de trois pages à la **direction Digital & Communication**, dont l'effectif est pourtant assez réduit : 74 personnes au total. C'est un signe parmi d'autres de l'importance accordé à ce domaine ; l'article déjà cité de *Temps Réel* place le Digital parmi les cinq choix stratégiques qui structurent le projet SNCF 2015. Le digital est ainsi convoqué au service de la performance industrielle du groupe, de l'expression des marques, mais aussi de l'enrichissement de l'offre commerciale. En ce sens, cette évolution Digitale sera particulièrement prégnante pour préfigurer l'avenir des métiers de la Vente, du Contrôle et de l'Escale dont on sent bien une refonte voire une certaine intégration à partir des nouveaux outils numériques.

b) La branche immobilière

La création d'une branche immobilière destinée à valoriser le patrimoine immobilier et foncier du GPF fait aussi partie des principaux choix stratégiques.

La nouvelle branche, dont le document d'informations complémentaires remis le 20/11/14 nous dit qu'elle sera constituée sous la forme d'une filiale, doit assurer, pour le

compte des trois EPIC, « l'ensemble des activités de gestion, de développement et de valorisation de ce patrimoine, à l'exception des actifs dévolus à Gares et Connexions ». La création de cette branche s'effectuera à partir d'apports de Réseau (essentiellement du foncier), et de Mobilités (la S2FIT et la SNEF, filiales spécialisées dans l'immobilier tertiaire pour la première, dans l'aménagement urbain pour la seconde). Toutefois, pour l'heure, tant l'organisation de cette Branche que sa maquette financière ne sont pas connues précisément et devraient l'être, d'après les éléments recueillis, au cours du dernier quadrimestre 2015. Il convient, toutefois, de noter que les ambitions de la Branche sont élevées : optimiser la gestion immobilière et générer de nouveaux revenus pérennes de l'important patrimoine détenu.

En revanche, la SICF, qui gère le parc de logements, ne sera pas déplacée : elle pèse plus de 1 Md€ - 680 M€ d'actifs et 400 M€ de dettes - et rapporte peu de dividendes. Elle restera donc filiale de Mobilités, la structure tête n'ayant pas les moyens financiers d'intégrer pleinement cette filiale. Or, le logement est un sujet sensible pour les agents, particulièrement en Ile-de-France, ce qui pose la question des garanties sur le système d'allocation du parc locatif. A cette question, la direction répond qu'il faut distinguer la propriété (SNCF Mobilités), la gestion (Rail Immo) et le système d'allocation qui doit rester entre les mains de la DRH : on se dirige donc vers un système à trois acteurs.

c) Les CSP : quel compromis entre logique industrielle et logique de proximité ?

Les Centres de Services Partagés (CSP) et centres de compétences concentrent plus de 80% des effectifs de l'EPIC de tête. Ils sont les pivots du système : pour les CSP, des contrats basés sur des catalogues de services seront passés avec SNCF Réseau et SNCF Mobilités.

Ils sont rattachés :

- soit à une division « *Corporate* » déterminée incarnant ainsi l'esprit groupe de l'ensemble (ex : CSP Combustibles rattaché à Direction Stratégie Ferroviaire, mais aussi CSP RH Ferroviaire rattaché à DRH Ferroviaire pour mobilité, logement, prévention),
- soit à la Direction des centres de services (ex : CSP RH pour paie, familles, recrutement, action sociale, SST).

Les principes qui régissent les CSP sont la mutualisation et la séparation spatiale et organisationnelle entre le fournisseur du service (le CSP) et son bénéficiaire (par exemple le salarié qui passe une commande ou fait une demande de formation). Dans le cas des CSP présentés en page 45, ces principes s'appliquent à tous les niveaux. Les zones de couverture ou d'intervention des CSP sont donc très diversifiées, comme le montrent les exemples suivants :

- 8 CSP couvrent les achats (hors achats métiers) : 4 CSP Achats correspondent à des types particuliers d'achats (Informatique et Télécoms, prestations, etc.) et 4 CSP « généralistes » correspondent à un découpage en grandes régions (Paris IDF, Atlantique, Sud Est Méditerranée, Nord-Est Normandie) ;
- la SUGE comporte 6 entités en régions et 5 en Île-de-France.

Au-delà de ces principes généraux, trois questions structurantes se posent du point de vue des CSP :

- **Quelle évolution du périmètre des CSP à terme ?**

La plupart des centres de compétence et CSP existent dans l'organisation actuelle de la SNCF. Dans certains cas, comme indiqué plus haut, des fusions ont déjà été opérées, par exemple entre les CMGA et les agences familles. D'autres fusions sont annoncées par le dossier : les EME (Espace Mobilité Emploi) et EDC (Espace Développement des Cadres) fusionnent ainsi en Espaces Initiatives Mobilité (EIM). **Il convient de rappeler que, par construction, un CSP offre, pour les futures organisations, une plasticité supérieure à celle d'un service attaché à une activité et/ou un territoire particulier, les agents étant regroupés sur des plateaux spécialisés, et l'essentiel de la communication avec les bénéficiaires des services s'effectuant au moyen de l'informatique et des télécoms.** Si ces CSP existent d'ores et déjà, leur rattachement à une direction centralisée (direction CSP ou direction « *Corporate* ») indique la recherche d'une certaine unité de pilotage : la recherche de gains de productivité et du bon maillage du territoire devraient au centre des préoccupations des gestionnaires. Le principe d'une organisation des missions des CSP autour de la maille régionale sera-t-il être maintenu ou des rapprochements de CSP sous la forme de plaques interrégionales comme cela est déjà le cas pour les achats ou la SUGE sera-t-il systématiquement privilégié (ce d'autant plus que les mailles de Mobilités et Réseau ne seront pas les mêmes) ? Immanquablement, nous observons que ces questions se sont très rapidement posées au sein des groupes de la même envergure que la SNCF qui ont adopté des organisations avec des services partagés.

- **De nouveaux coûts de transaction ?**

Une autre question se pose, **celle des coûts de transaction générés par l'institution d'une frontière juridique entre les CSP et les deux EPIC bénéficiaires de leurs services.** Les porteurs du projet que nous avons rencontrés considèrent en général que le passage d'une relation interne à une relation externe ne devrait pas poser de problèmes complexes. Il conviendra certes de mettre en place un système de contractualisation et d'adapter les SI en conséquence, ce qui ne manquera pas de générer de nouveaux coûts de transaction. Nos interlocuteurs font cependant valoir qu'il existe une différence de nature entre les coûts de transaction générés par la séparation GI/GID et ceux qui résultent de la création de l'EPIC de tête : « *RFF était dans un rapport de contrôle de l'Infra, les CSP sont dans un rôle de service. Par construction, on n'est pas dans le même type de rapport* », souligne ainsi une de nos interlocutrices. Un porteur du projet résume la problématique opérationnelle comme suit : « *Les CSP, je les prends tels qu'ils existent. Le catalogue de prestation ne change pas, l'organisation ne change pas. Mais il y a des chantiers pratiques, comme les SI ou la contractualisation. Il va falloir faire de vrais contrats. On fera en sorte d'être le plus « ARAFproof » possible dans la rédaction des contrats. La Direction des Centres de Service (DCS) a pris le parti de faire deux contrats (Réseau et Mobilités). A l'intérieur de chaque contrat, il y aura des cahiers techniques.* »

La facturation se fait selon les cas par unités d'œuvre ou de façon forfaitaire. Certaines prestations forfaitisées sont incluses dans la redevance de siège acquittée par les deux EPIC filles.

- **Quelles modalités de financement ?**

Un sujet ne semble pas totalement réglé à ce jour, celui du financement de ces services en sachant qu'il emporte avec lui celui du financement des actifs de l'EPIC de tête (environ 600M€). En principe, il devrait l'être par une marge additionnelle sur les prestations assurées par les CSP. Quelle pourrait être l'importance de cette marge additionnelle ? A cette question, la plupart de nos interlocuteurs de direction ont répondu que le modèle économique définitif n'était pas encore arrêté ; l'un d'entre eux a évoqué une fourchette de 2 à 3%.

Au final et en tout état de cause, une attention particulière devra être accordée à la question des CSP, qui soulève des problématiques :

- liées au fait que ce type de structure peut offrir les prérequis d'une filialisation, ou de l'externalisation de certaines activités ; compte tenu de la maquette économique et de la nécessité de dégager des marges additionnelles, des risques de mise en concurrence existent en effet ;
- liées à la logique de pilotage national, aux difficultés opérationnelles et aux coûts de transaction qu'une logique de ce type peut entraîner.

Si plus de 9000 salariés vont rejoindre l'EPIC de tête, dans la plupart des cas, ce changement n'est pas censé entraîner de différences substantielles dans l'activité des personnels concernés, ou en tout cas, pas de différences seulement imputables au changement de rattachement hiérarchique et d'employeur. Mais, comme indiqué en préambule, l'absence de toute description des process rend difficile l'évaluation des conséquences du projet à moyen terme. En tout état de cause, le rattachement à l'EPIC de tête va certainement poser des questions en matière d'IRP, comme on le verra plus loin.

III.2.3. SNCF Réseau : calquer l'organisation sur la mise en œuvre du GPMR

La trajectoire financière de SNCF Réseau sera convenue avec l'Etat dans le prochain contrat pluriannuel : il s'agira, entre autres, de mettre en œuvre les priorités retenues par le GPMR (Grand plan de modernisation du réseau¹⁷), ce qui implique prioritairement un investissement accru sur le réseau existant, avec un accent mis sur la partie du réseau la plus circulée, notamment l'Ile-de-France. De ce point de vue, on peut dire que les partis-pris d'organisation de Réseau retenus dans le dossier de consultation sont largement conditionnés par des décisions prises en lien avec ce GPMR.

¹⁷ Voir annexes partie I.1.5. pour une présentation du GPMR.

Comme cela a été rappelé plus haut, le rapprochement entre les différentes entités qui interviennent dans la gestion du réseau était souhaité par la plupart des acteurs du système ferroviaire. Pour les salariés et leurs dirigeants, la simplification des modes de fonctionnement possiblement induite par le regroupement de RFF, de la branche Infra et de la DCF correspond à une attente réelle.

Nous nous proposons ici de présenter le schéma organisationnel proposé : les métiers, les mailles territoriales. Nous examinerons ensuite les conséquences possibles du déplacement de frontières qu'entraîne la mise en place du GIU, ainsi que les questions liées aux différences de cultures entre les deux mondes, RFF et SNCF.

a) **Logique de métier ou logique territoriale ?**

● Principes généraux d'organisation de Réseau

Le dossier de consultation fournit une description synthétique de l'architecture de l'établissement public, que nous reproduisons ci-après :

SNCF Réseau est structuré autour :

- de **quatre grands métiers** : accès au réseau, circulation, maintenance et travaux, ingénierie et projets, pilotant l'activité industrielle de leurs entités locales ;
- de **deux grandes fonctions transverses** (finances/achats, fonctions support),
- une **direction générale dédiée à l'Île-de-France** regroupant les 4 grands métiers exercés pour son compte.
- et des directions **territoriales** agissant **autour de quatre missions principales** :
 - la représentation du gestionnaire d'infrastructure auprès des entreprises ferroviaires et des décideurs et élus locaux face auxquels il devra pouvoir s'engager ;
 - la synthèse de l'action du gestionnaire d'infrastructure, en favorisant la coopération entre tous les métiers ;
 - l'animation et la définition à moyen et long termes du réseau, en déclinaison des stratégies nationales ;
 - la bonne conduite des projets régionaux sur le réseau ferroviaire.

Comme nous le verrons en détail dans les parties suivantes du rapport, la trajectoire financière de SNCF Réseau sera fortement contrainte. Pour la suivre et la contrôler, SNCF Réseau dispose, au niveau national, d'une direction financière de plein exercice, chaque ligne métier ayant sa propre Direction Finances qui reporte à la Direction nationale dans un schéma matriciel classique.

Telle qu'elles nous ont été présentées par un des porteurs du projet, les quatre grandes lignes métiers ont pour vocation d'intégrer la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre sur l'ensemble des métiers de l'infrastructure et sur la gestion du patrimoine, ce qui inclut la maintenance.

Par construction, cette intégration impose de recomposer l'organisation en mixant des équipes anciennement RFF ou SNCF. Pourtant, **l'organisation proposée se situe plutôt dans une logique de continuité** (les 4 grands métiers étaient bien sûrs présents préalablement même si leur intitulé et leur composition en termes d'équipes peuvent évoluer tandis que le nombre et le maille territoriale des établissements n'a pas changé),

ce qui entraîne d'ailleurs une réelle complexité dans le maillage territorial où l'on retrouve la juxtaposition des mailles RFF et SNCF, avec les 11 Directions Territoriales (DT) héritées de RFF, les Etablissements Infra-Circulation (EIC) de la DCF (21, dont 5 pour l'Île-de-France), les 18 pôles régionaux d'ingénierie (PRI), et la cinquantaine d'Infrapôles et d'Infralogs qui interviennent sur 4 territoires de production.

Le maintien d'une grande partie des organisations existantes en production n'empêche pas **qu'un brassage complexe soit nécessaire au niveau des équipes de direction**. Ainsi la direction Maintenance et Travaux (M&T) va-t-elle être créée, pour une faible part, par des équipes issues de la Direction de la Qualité du Réseau et de la Maîtrise d'Ouvrage (DQRM) de RFF, et pour une large part par SNCF Infra, et notamment par les directions Maintenance du Réseau (DMR), Production Industrielle (DPI) et Infra RH (IRH).

Enfin, **la création d'une direction générale dédiée Ile-de-France (DG IdF)** introduit un niveau de complexité supplémentaire puisque l'organisation de cette DG IdF reprend l'organisation par métiers dans un schéma matriciel où les directions métiers franciliennes sont sous l'autorité hiérarchique de la DG IdF et sous la responsabilité fonctionnelle de la Direction Métier nationale. La création de cette DG IdF est, de ce point de vue, directement la conséquence de la mise en œuvre du GPMR et de la volonté des pouvoirs publics d'investir sur le réseau le plus dense. Ici, le mandat de cette direction sera d'adapter les principes de gestion de la circulation et de la maintenance à un réseau dense, voire « *hyper dense* ».

● Les fondements de ces principes

Arrêtons-nous sur ce qui fonde les principaux choix d'organisation : lignes métiers, axes et territoires de production, maintien de la plupart des organisations existantes. En réalité, ces choix concernent surtout le Métier M&T, le plus exposé en termes de volume d'effectifs et d'investissements à consentir dans les prochaines années.

Aux dires d'un des principaux porteurs du projet, le choix d'une organisation M&T fondée sur une logique d'axes (d'ailleurs préexistante à SNCF Infra) a été basé sur la comparaison de deux logiques :

- une logique maillée où l'on s'organise autour des grandes métropoles, qui présente l'avantage d'avoir un dialogue plus direct avec les AOT mais l'inconvénient de ne pas pouvoir optimiser l'utilisation des moyens et notamment des engins lourds de maintenance ;
- une logique linéaire, avec des capillaires, qui a les avantages et inconvénients contraires à la première logique.

C'est la seconde logique qui a été retenue, essentiellement pour des raisons d'optimisation : avec un réseau en mauvais état et des programmes de régénération très importants, il est nécessaire de mettre en œuvre des moyens lourds, dont la gestion n'est pas adaptée à un traitement maille à maille.

Selon le même interlocuteur, cette logique d'axe n'est pas contradictoire avec le maintien des organisations existantes. A une question sur les possibles regroupements d'Infralogs et d'Infrapôles, il nous est ainsi répondu : « *ça ne va pas dans le sens de l'histoire. On a déjà des établissements grands, de 7 ou 8 UO. Si on les agrandissait, il faudrait ajouter un niveau*

supplémentaire. Or, notre principe est qu'entre le Président et le DET, il n'y ait pas plus de 3 niveaux¹⁸». Côté circulation, le maintien des EIC dans leur maille actuelle est justifié par des raisons de volume et de management tout en notant, toutefois, que le déploiement des dispositifs CCR (commande centralisée) appelle des gains de productivité conséquents susceptibles d'aboutir à terme à une révision de la maille des EIC.

Néanmoins, le pilotage de Réseau va nécessairement buter sur cette pluralité de périmètres géographiques selon les Métiers : « *On va toujours buter sur l'objectif de la maille unique* » nous fait valoir un futur responsable de SNCF Réseau. Pour autant, ce dernier ajoute qu' « *il n'y avait pas de raison de modifier cela à l'occasion de la réforme* ». Il y a une logique industrielle, celle qui impose de « *mutualiser à la bonne maille* » pour reprendre la formulation employée par notre interlocuteur. Pour ce dernier, dans certains cas, la bonne maille, c'est le territoire de production, pour des raisons liées à la gestion des engins. L'autre logique, c'est la logique commerciale qui sous-tend la maille DT¹⁹ : rapports avec les AO, TER, négociation des contrats de projets État-région (CPER). Dans cette relation avec l'extérieur, c'est la DT qui coordonne les positions des différents métiers et porte la parole de SNCF Réseau.

La maille DT est enfin celle qui permet une coordination avec les DR de SNCF Mobilités tant vis-à-vis de de l'extérieur que pour les questions relatives aux transferts d'emploi.

On touche ici un des points sensibles de l'organisation du GPF : ce système de double coordination, entre les métiers de Réseau d'abord, puis entre Réseau et Mobilités, implique la nécessité d'effectuer des arbitrages, lesquels devront être faits pour les seconds en tenant compte d'une séparation maintenant juridique entre l'Infra et le Transport.

*
* *

Que faut-il conclure des choix d'organisation retenus ? De fait, ces choix, et notamment le maintien presque à l'identique des organisations existantes (Infrapoles, Infralines, PRI, EIC) obéissent à la nécessité d'organiser la fusion dans un délai rapide.

A plus ou moins long terme, devrait apparaître un enjeu d'homogénéisation des mailles pour faciliter le pilotage, dans un contexte de montée en puissance des Régions, d'autant

¹⁸ Cette position de principe n'empêche pas que des projets de regroupements soient envisagés, comme c'est actuellement le cas en Normandie. Mais les justifications fournies, de nature industrielle, écartent toute référence à la réforme ferroviaire.

¹⁹ Notons que les DT correspondent à peu près à la nouvelle organisation territoriale adoptée le 25/11/14 par l'Assemblée Nationale. Les exceptions sont les suivantes : Marseille-Montpellier, Centre-Limousin, Nantes-Bretagne (mais dans ce dernier cas, il n'y aura pas de Président de région avec deux interlocuteurs SNCF Réseau).

plus que ces dernières vont grossir du fait de la réforme territoriale de 2014. De ce point de vue, deux éléments doivent être pris en compte :

- d'une part, le dispositif organisationnel proposé pour l'Ile-de-France semble précurseur ;
- d'autre part, le GPMR envisage une montée en puissance des investissements de régénération à l'horizon 2018-2019 pour permettre de rattraper le retard pris sur le réseau. Au-delà, une fois le réseau régénéré, la logique d'axe pourra être amenée à perdre de sa force.

On peut s'interroger ici de savoir si ces tendances ne sont pas contraires à l'esprit de la loi : celle-ci envisage une unification du système alors même que des tendances contraires induites par le fait que les Régions sont appelées à devenir de fortes contributrices au financement de la régénération de leur réseau UIC 7 à 9 poussent à une organisation plus stricte aux frontières des Régions. D'ici là, les changements induits au sein des établissements, comme nous le verrons dans le chapitre 2, devraient être davantage induits par les objectifs de productivité assignés dans un contexte par ailleurs de poursuite de la montée en charge des chantiers de régénération.

b) Les effets du déplacement de frontières

Par construction, la fusion entre le GI et le GID simplifie, et dans certains cas élimine un certain nombre d'interfaces. La suppression du guichet entre la Maîtrise d'ouvrage (MOA), qui relevait de RFF, et la Maîtrise d'ouvrage déléguée (MOAD) assurée par SNCF Infra permet en principe des économies d'échelle, mais elle peut aussi renforcer le poids du GIU dans les rapports avec la Maîtrise d'œuvre (MOE) en rendant l'organisation moins perméable aux stratégies des groupes de BTP²⁰.

Pour ce qui concerne les économies d'échelle, la Cour des Comptes fournissait en 2012 une estimation de 200 « doublons » entre RFF et SNCF Infra. Notons que la différence des métiers et des pratiques confère un caractère assez théorique à cette élimination. En matière d'ingénierie, par exemple, 140 directeurs d'opération (DO) de RFF travaillent aujourd'hui avec 200 directeurs d'opérations délégués (DOD) côté SNCF Infra sur des livrables identiques. Les tâches se recouvrent certainement pour partie, mais les métiers ne sont pas de même nature, le DO étant orienté vers les relations avec les AO ou les financeurs, et le DOD assurant le lien avec la MOE.

Même dans les cas où les fonctions exercées le sont réellement en miroir, comme pour les agents qui, des deux côtés, s'occupent de la convention de gestion, un certain nombre de tâches continueront à être assurées : *« Ça va disparaître », nous dit un responsable, « mais il y avait des indicateurs suivis, et qui continueront à l'être sous une autre forme: quand on est en centre de coût, il faut mettre en regard des budgets et des coûts ».*

²⁰ Cette stratégie peut se résumer dans les termes suivants : l'entreprise de BTP soumissionne à un niveau relativement bas, et se rattrape sur le montant des avenants. Le nombre et l'importance de ces derniers dépendent bien sûr de la précision des cahiers des charges, laquelle est étroitement liée à la qualité du dialogue entre MOA et MOAD.

Si des frontières sont abolies, d'autres font cependant leur apparition. Aujourd'hui, lors d'un arrêt sur voie, tous les agents concernés – conduite, contrôleurs, aiguilleurs, équipes de maintenance – appartiennent à la même entreprise. Demain, ce ne sera plus le cas, ce qui pose la question des réglementations internes, de la coactivité, des plans de prévention, du partage des référentiels propres à chaque engin, et au final de la sécurité.

Comme indiqué précédemment, SNCF Réseau et SNCF Mobilités assurent toutes les responsabilités relatives à leur production, la direction Sécurité de l'EPIC de tête exerçant un rôle de supervision et d'expertise. Sur le plan de la sécurité ferroviaire, la question des relations entre les trois entités a paru suffisamment sensible à l'EPSF pour que sa directrice générale adresse le 16 septembre 2014 un courrier aux présidents de la SNCF et de RFF dont nous reproduisons deux extraits ci-après :

*« Considérant l'ampleur de l'évolution, il me paraît **indispensable**, indépendamment des travaux d'ores et déjà en cours entre nos équipes respectives et concernant séparément SNCF Réseau et SNCF Mobilités, **de disposer d'une vision d'ensemble sur l'architecture générale qui résultera de la mise en œuvre de votre projet de réorganisation, en ce qu'elle concerne l'exercice des responsabilités de sécurité**, en précisant clairement les relations entre l'EPIC de tête et les deux entreprises détentrices d'un certificat et agrément.*

S'agissant plus particulièrement du document descriptif du futur SGS de SNCF Réseau, que l'EPSF devra approuver, il me semble que celui-ci ne peut s'appuyer sur des retouches des documents existants, compte tenu de l'ampleur des changements et de la complexité de l'organisation et des documents descriptifs actuels. »

[Les parties mises en caractères gras le sont par nous.]

L'EPSF propose cependant, pour faciliter la transition, de maintenir les certificats et agréments actuels pour les deux entreprises, dont la dénomination aura changé entretemps, *« jusqu'à une date à déterminer entre nous »*.

Un chantier important de refonte documentaire et prescriptive s'ouvre, qui concernera la modification des documents d'application locaux en matière de Sécurité de l'exploitation ferroviaire (SEF) et Santé sécurité au travail (SST).

L'instauration de nouvelles frontières a d'autres conséquences. Compte tenu des contraintes budgétaires pesant sur chaque EPIC, elle est en effet susceptible de générer des divergences d'intérêts.

Ce pourrait être le cas lorsque l'AO imposera des pénalités à SNCF Mobilités pour des retards imputables à un rendu tardif de la voie par SNCF Réseau. Pour ce qui concerne les liens entre EIC et exploitation, des tensions sont apparues depuis la création de la DCF en 2010, qui pourraient être renforcées par la séparation des équipes entre deux entités juridiques différentes.

c) **Un choc des cultures ?**

La création de SNCF Réseau se fait par le rapprochement des 1500 salariés de RFF, très majoritairement des cadres, avec plus de 50000 agents de la SNCF très fortement imprégnés de culture « cheminote ».

Pratiques professionnelles, cursus, statuts, grilles de rémunération, systèmes de notation, accords d'entreprise : tout diverge ; si les deux populations sont en général animées par une forte préoccupation pour les missions de service public, la conception même de ce que recouvrent ces missions n'est certainement pas identique des deux côtés.

Tout cela est-il compatible ? Nous avons posé la question à la plupart de nos interlocuteurs. Il est difficile de proposer une synthèse des réponses, et nous nous contenterons de citer celles qui nous semblent les plus significatives :

« RFF, ce sont des gens de contrat, sous la coupe de l'Etat, au bon sens du terme. L'Infra et la DCF, c'est différent. »

« Il faut être vigilant sur un point : comment on fait pour que les gens de RFF se sentent bien dans le nouveau dispositif. Il y a peut-être chez eux un syndrome de l'enfant gâté : ils ont les avantages de la PME, mais aussi ceux de la grosse boîte. Le risque existe qu'ils soient considérés comme des privilégiés. »

« L'infrastructure c'est quelque chose de valorisant, que les gens aiment, ils trouveront un terrain pour se parler, avec la fierté du métier, la culture technique. Le problème culturel, je le vois ailleurs : à RFF, il y a peut-être des gens qui se considèrent trop comme en mission. »

« En face de nous, on a la toute puissante ingénierie. On va être repris en main par Ingénierie & Projets, et on va se retrouver dans la situation d'avant 97. »

Plus globalement, cette problématique renvoie à la question des modalités d'accompagnement de cette fusion, point sur lequel le projet de consultation est silencieux.

III.2.4. SNCF Mobilités : une orientation confirmée

Lorsque nous l'avons rencontré, un des principaux porteurs du projet SNCF 2015 nous a expliqué que l'objectif était de « faire évoluer la SNCF vers une organisation qui part du client ». C'est ainsi qu'il faut comprendre la façon dont est orientée la communication de l'entreprise, tant vers l'extérieur qu'à l'interne, avec la présentation d'un GPF organisé autour de 5 branches qui regroupent des entités juridiques de natures différentes (les trois EPIC, mais aussi les filiales) mais relevant d'un même segment d'offre commerciale : réseau, immobilier, voyageurs, « mass transit urbain » (Keolis), logistique.

Dans cette organisation, SNCF Mobilités héberge toutes les activités de la branche Voyageurs, y compris Gares & Connexions, ainsi que l'activité Fret ferroviaire de la branche logistique.

a) **Quelques évolutions mais une continuité générale**

Dans le cas de SNCF Mobilités, le dossier de consultation ne présente pas de ruptures organisationnelles notables par rapport à l'existant. Il faut cependant noter deux inflexions avec :

- **La séparation de Transilien de l'ex Branche Proximité**, TN devenant une Branche à part. On peut y voir ici l'effet direct de la mise en œuvre du GPMR dans sa partie IDF sur laquelle nous nous sommes étendus précédemment et de la montée en puissance du STIF. De ce point de vue, il est révélateur d'apprendre que les bureaux du directeur Réseau IDF et du directeur Transilien sont côte à côte montrant la volonté d'une intégration forte des problématiques GI et Transport au service du client STIF. Comme nous l'avons souligné précédemment, cela préfigure-t-il une évolution qui va tendre à se généraliser au reste du réseau ?
- **la création d'un DG Performance industrielle et technique** qui regroupe l'ensemble des fonctions de pilotage et de contrôle financier, mais aussi la fonction RH et des fonctions transverses incluant le Matériel. La création de cette Direction, comme nous le verrons dans le chapitre 2, vient matérialiser la pression importante qui va dorénavant peser sur Mobilités appelée à financer Réseau via une remontée des dividendes. Le fait que le Matériel soit rattaché à cette direction est symptomatique de cette tendance : il s'agit ici d'optimiser la gestion du parc de Mobilités dans une visée de gestion d'actifs. L'enjeu est bien d'optimiser en lien avec les activités la rotation de la flotte et partant les règles et principes de maintenance en vue d'un nouvel optimum économique.

Pour le reste, le dossier confirme la poursuite :

- **de la logique de gestion par activités**, même si les activités de transports sont regroupées au sein d'une même Direction Voyageurs, ce qui est présenté comme une réponse aux attentes de simplification des clients. De fait, le maintien d'une segmentation des activités – Voyages, TER/Intercités, Transilien – peut correspondre à la vision que se fait la direction de l'entreprise des prochaines étapes de l'ouverture des marchés ;
- **de transformations déjà engagés avant la réforme, avec l'évolution de certaines directions vers une activité de prestation de services** au bénéfice des activités, comme dans le cas du Matériel ou de la Direction des Trains où l'évolution d'un Domaine vers une direction Métier a été engagée dès 2014. La même transformation est engagée pour la Direction de la Traction, à partir du 1^{er} janvier 2015. Ce passage de Domaine à Métier peut cependant avoir des conséquences alors que la poursuite de la gestion par activités peut entraîner une logique d'autonomisation et une tendance à s'immiscer dans les règles de métier des « prestataires » internes.

b) Des fonctions techniques (Métiers) au service des activités

● Zoom sur le Matériel

« Les technicentres sont branchés, et le Matériel devient un prestataire de services » nous explique un porteur du projet. La Direction du Matériel est donc positionnée au sein de la Direction Générale Performance industrielle et technique, au même titre que la DRH, la Direction Juridique ou les directions d'appui industriel.

Telle qu'elle nous est relatée par son préfigurateur, l'évolution de la Direction du Matériel s'est effectuée selon une feuille de route établie dès 2012. L'alternative était alors la suivante : faut-il faire du Matériel l'équivalent d'une branche, ou bien doit-on tout mettre au sein des activités ? Une solution intermédiaire a été retenue : on garde les technicentres industriels au sein de Matériel, qui est par ailleurs garant de la norme, de la doctrine métier, des méthodes industrielles, de la sécurité. Cette orientation a été confirmée en 2014 par le COMEX pour arriver à l'organisation actuelle, matricielle, mais qui « donne la majeure au produit [c'est-à-dire à l'activité] au lieu de la donner au métier », pour reprendre les termes du préfigurateur. Cette organisation est en place depuis 2014 pour Voyages et Transilien. Elle le sera en 2015 sur TER/Intercités²¹.

Au final, on se retrouve donc avec un schéma où la finance (la Direction Performance) pilote l'exploitation (les activités), qui, elles-mêmes, pilotent la production (les Technicentres). De ce point de vue, on notera que les Commissions du Statut par Métier sont présidées aujourd'hui par les ex directeurs de Domaine alors même que ces derniers ne décident plus du niveau des budgets ni du niveau des effectifs propre à leur Métier

● Zoom sur le métier Train

Les transformations engagées dans la filière Trains poursuivent l'objectif de mettre en place un continuum sol-train. Il y a, indépendamment de la Réforme, un avant et un après Avril 2014, lorsque se mettent en place la décentralisation – c'est-à-dire le transfert aux Etablissements Commerciaux Trains (ECT) des budgets et des effectifs – et la nouvelle Gouvernance Voyageurs.

Le département Escale de Voyages est rattaché à la Direction des Trains (DDT) ; dans le même temps, la filière Trains comprend des Directeurs Délégués Trains au sein des branches TER-IC et Transilien.

Ce qui est attendu de cette organisation, c'est une logique de parcours client, de fluidité, de traitement en bout en bout. Cette logique est renforcée par un recours croissant à l'outillage informatique. Elle s'accompagne d'une tendance à traiter la fraude au sol, c'est-à-dire dès l'embarquement.

Le renforcement des synergies Train – Escale – Vente est susceptible de modifier profondément la nature des métiers. Nous reviendrons sur cet enjeu.

²¹ Il convient de noter qu'il reste, dans ce schéma organisationnel, un certain nombre d'établissements mixtes – c'est-à-dire travaillant pour plusieurs activités. Le dossier de consultation précise que ces Technicentres seront pilotés par l'activité transporteur « affectataire », c'est-à-dire principale.

c) **Une problématique Gares & Connexions non réglée**

Les Assises du Ferroviaire préconisaient, parmi les conditions permettant à la concurrence de se développer « *en toute équité et transparence* », « une identification juridique au sein du groupe-pivot SNCF des structures fournissant les services d'accès aux infrastructures (SNCF infrastructures, Gares et Connexions)²² ». Comme cela a été dit plus haut, la loi n'a pas tranché sur ce point, renvoyant le choix sur l'organisation future de cette entité à un rapport, à échéance du 31 décembre 2016.

Gares & Connexions (G & C) est donc provisoirement logée dans SNCF Mobilités, mais ne rend pas compte au président de cette dernière. Son directeur est nommé par le Conseil d'Administration dont il tient sa délégation de pouvoir. En principe, le rattachement à SNCF Mobilités n'entame donc pas l'indépendance fonctionnelle et organisationnelle de l'entité.

Sur le rattachement futur, l'ARAF et l'Association des Régions de France auraient une préférence pour l'intégration à SNCF Réseau. Les responsables SNCF rencontrés, arguant du caractère particulier des métiers de G & C, semblent plutôt pencher pour la solution d'un 4^{ème} EPIC. On nous explique ainsi : « *La vraie question : est-ce un élément de la chaîne de service ? La réponse est oui, ce qui se passe à quai est toujours capital. Gérer tout ça, c'est un autre métier [que le métier de SNCF Réseau].* »

Dans le schéma organisationnel transitoire, la question qui se peut se poser, du fait de l'indépendance organisationnelle et fonctionnelle de G & C, et donc de l'absence de visibilité et de contrôle sur son activité, est la suivante : dans quelle mesure, G & C ne va-t-elle pas assurer des missions relevant de la DDT ou de l'escale (accueil, embarquement, contrôle des billets à l'embarquement) ? Cette question rejoint de fait la problématique du continuum sol-train identifiée plus haut.

III.2.5. L'unité du cadre RH en question

Pour les porteurs du projet, l'unité économique et sociale est une des pierres angulaires du GPF. Comme expliqué plus haut, un chantier est engagé pour fixer, à échéance du 30 juin 2016, le cadre social.

Les négociations prévues sont porteuses d'enjeux majeurs, dans tous les secteurs du GPF, par exemple des enjeux de mobilité ou de plages d'astreintes pour M&T, ou bien encore des enjeux de polyvalence pour les agents exerçant les métiers commerciaux (vente, contrôle).

Nous nous proposons de recenser ici quelques points saillants.

²² Assises du Ferroviaire, « La gouvernance du système ferroviaire » - rapport final, p.14

a) Le cadre de la négociation

En abrogeant la loi de 1940, et donc le RH0077, « *la loi sort la SNCF de sa bulle* », nous dit un de nos interlocuteurs. Parmi les conséquences de la réforme, il y a le fait que les accords collectifs de branche s'appliqueront désormais aux personnes à statut. Ainsi, alors qu'aujourd'hui un accord de branche ne s'applique qu'aux contractuels, il s'appliquera demain à tous, sauf si le sujet est déjà traité par le statut.

Les discussions et négociations en cours portent d'abord sur le périmètre d'application de la convention collective ; elles aborderont dans la foulée la question des contrats de travail et des classifications. L'organisation du travail, et donc les sujets relatifs au temps de travail, seront traités après les élections professionnelles.

L'alignement du cadre RH entre la SNCF et RFF fait partie des travaux en cours. Les salariés de RFF éligibles au statut – c'est-à-dire remplissant les conditions d'âge à l'embauche – et souhaitant y adhérer devraient être au nombre de 400. D'autres problématiques sont soulevées par la fusion, puisque les organismes de retraite sont différents, ainsi que le système de classification. Les salariés RFF sont positionnés sur des classes 3 à 12. Il faudra donc établir des grilles d'équivalence avec les qualifications / niveaux / positions de la SNCF.

b) Classifications, métiers et compétences

Sur les classifications, le chantier de négociation devra confronter la grille de la future convention collective avec la grille et les qualifications SNCF. Ce qui fait l'interface, c'est le dictionnaire des filières, dont un membre de la direction nous dit que « *tout le monde est d'accord pour dire qu'il a vieilli* », une autre nous expliquant qu'« *on fonctionne avec une organisation du travail qui a été mise en place avant les 35 heures, alors que les métiers évoluent en permanence* ».

Cette volonté de remettre en cause le dictionnaire des filières, ou en tout cas de le toiletter vigoureusement, s'affiche au moment où les évolutions organisationnelles, par exemple à la Direction des Trains, au Matériel, à la Traction, consacrent une prééminence de l'activité, et donc du client, sur le métier, alors que les anciens domaines conservaient les moyens de fixer une doctrine générale. Dans ces conditions, il est par exemple fait référence à des « métiers Thalys », dont il est difficile de comprendre ce qui les différencieraient d'autres « métiers Voyages » ...

Dans les logiques commerciales et techniques à l'œuvre aujourd'hui (le continuum sol-train, le bout en bout, la vente multicanal), les métiers de la vente et du contrôle sont particulièrement concernés par une évolution vers la polycompétence et la polyvalence, et le passage d'une prescription de tâches à une prescription d'objectifs. L'enjeu est donc important : au même titre que la remise en cause de l'organisation et du temps de travail, la redéfinition des métiers et l'orientation vers la polycompétence peuvent constituer des sources de gains de productivité.

c) **Mobilités et parcours professionnels**

Pour ce qui concerne la mobilité géographique ou/et organisationnelle, deux éléments peuvent être retenus :

- le cadre juridique, tout d'abord ; actuellement, un changement d'affectation passe par l'utilisation de l'imprimé 630, qui est apparenté à un avenant au contrat de travail. La direction nous dit que la réorganisation ne changera rien de ce point de vue, et que l'imprimé sera simplement remanié pour tenir compte du changement d'employeur dans les cas de transferts inter-EPIC ;
- les conséquences de la réorganisation de SNCF Infra dans la logique des quatre métiers et des grands axes, difficiles à percevoir sur la base des documents soumis ; ce point doit faire l'objet d'une attention particulière.

La question des parcours professionnels est particulièrement sensible, surtout dans un contexte d'incertitude sur la définition des métiers et des filières. **Si chaque activité gère les référentiels, les gestes métiers, et donc les parcours de formation, à l'aune de ses propres contraintes, il est légitime de se demander comment seront organisées les passerelles.**

La question se pose forcément pour la filière 27 – Transport Mouvement – à cheval sur Réseau et Mobilités. A chaque fois que nous avons posé la question de cette filière, nous avons été renvoyés au fait que sa gestion serait assurée par l'EPIC de tête. Le fait que les parcours transversaux soient gérés à l'EPIC de tête ne garantit pourtant pas que cette filière soit conservée en l'état. On peut d'ailleurs noter une certaine ambiguïté dans la formulation du projet de décret relatif aux missions et aux statuts de la SNCF ; à l'article 4.3, il est en effet précisé que la SNCF a pour mission « *de concevoir les parcours professionnels et les mobilités au sein du groupe public ferroviaire, dans une logique d'unité, notamment pour ce qui concerne les métiers à vocation transversale.* » Si un métier est « à vocation transversale », c'est qu'il peut être exercé indifféremment dans chacun des EPIC. Un agent d'exploitation ou un agent de mouvement relèvent-ils de ce type de métier ? L'interprétation de ce texte pourrait aussi bien se rapporter aux métiers d'encadrement, ou bien encore aux métiers des fonctions supports (Finances, SI). Si tel est le cas, la question de la filière 27 n'est pas réglée.

d) **Notations**

Le dossier de consultation, et à sa suite le document d'informations complémentaires remis le 20 novembre 2014, fournissent des informations sur l'exercice de notations 2015/2016, les opérations se déroulant au 1^{er} trimestre 2015 dans les circonscriptions actuelles. Il est précisé que les agents intégreront les nouvelles structures en conservant le bénéfice de leur inscription au Tableau d'Aptitude.

A partir de 2016, il y aura de nouvelles circonscriptions de notations, mais aucune information supplémentaire n'est fournie, peut-être parce que le sujet n'a pas encore été instruit. C'est en tout cas ce que nous a fait comprendre un membre de la direction lorsque nous l'avons rencontré : « *le message à faire passer, c'est qu'il faut apprendre à vivre dans un monde incertain.* »

Il y a pourtant là un véritable enjeu. Dans un certain nombre de cas, et notamment à Réseau, les agents pourront en effet se retrouver dans des circonscriptions de notations dont la maille aura été considérablement élargie. Le précédent de la réorganisation du fret a montré que cette question pouvait se révéler sensible.

III.2.6. Une dimension évacuée du dossier de consultation : le chantier SI, un prérequis déterminant

a) La problématique

Comme nous l'avons signalé plus haut, une des raisons avancées pour effectuer le transfert des personnels en deux temps – mars et juillet 2015 – tenait au temps nécessaire à l'adaptation des SI. La SNCF est engagée dans la refonte du SI de paie, avec la mise en place du logiciel HR Access. Le déploiement de cet outil est prévu en début d'année 2015 et l'entreprise ne souhaitait pas devoir mener de front, et avec le même échéancier, deux projets majeurs : la réorganisation et ce grand chantier technique.

Il convient toutefois de rappeler que la problématique SI ne se résume pas, dans la perspective de la réorganisation, au seul chantier de refonte de l'outil de paie. **Dans l'entreprise, les SI pilotent les flux d'informations et fournissent les moyens de contrôle. Ils jouent donc un rôle déterminant pour articuler l'organisation et les process.** Dans un contexte où les frontières organisationnelles et juridiques sont amenées à bouger, et où, d'autre part, les process concrets ne sont pas encore décrits, il est légitime de s'arrêter sur l'enjeu opérationnel que représentent les SI.

La question est relative aux SI utilisés dans les tâches de production propres à chaque métier, ou SI « Métiers » : rappelons à ce propos que ces outils sont déterminants pour l'évolution des métiers de l'escala, de la vente et du contrôle, et qu'ils le sont aussi pour l'industrialisation et l'automatisation de certains process industriels, notamment dans le domaine de la maintenance.

Nous nous centrons donc ici sur **les SI de gestion** (finances, achats, maintenance et patrimoine, projets, relation clients, etc.), et ce pour deux raisons :

- ces SI sont percutés par le déplacement des frontières juridiques et organisationnelles ;
- ces SI sont essentiels pour assurer le contrôle et le pilotage de la performance.

b) Quelle organisation pour porter les enjeux SI ?

Comme dans nombre d'autres domaines, l'organisation qui va porter ces enjeux était déjà en place avant la présentation du dossier de consultation au CCE. Un projet d'évolution de la fonction SI a été présenté au CCE de février 2014, et les organisations fonctionnent depuis septembre 2014. Les MOA et MOE ont été rapprochées, la DSIT a disparu et la

production des services par des CSP, à partir de catalogues de services, a été systématisée.

Dans une logique matricielle, une DSI Groupe est chargée de l'animation fonctionnelle (RH, gouvernance et stratégie, urbanisme, architecture et sécurité, performance) d'un ensemble de DSI métiers. Ces dernières ont été construites par recombinaison de briques existantes, ou reconduites lorsqu'elles existaient déjà, et leur segmentation est compatible avec la nouvelle structuration :

- DSI Fret (qui existait déjà) ;
- DSI Voyageurs, recomposée à partir de briques Voyages, TER, IC, TN, Traction, Matériel, G&C, avec une harmonisation des modes de fonctionnement et la mutualisation de certaines activités ;
- DSI Infra ; depuis 6 mois le DSI Infra est aussi DSI de RFF, et donc « préfigurateur » de la DSI Réseau ;
- DSI des fonctions support, qui doit porter l'ensemble des SI des fonctions transverses ;
- un CSP pour l'exploitation (datacenters, réseau, postes de travail).

c) *L'équation de la future structuration : comment se décline-t-elle en matière de SI ?*

Logiquement, les travaux de la DSI Groupe se sont organisés autour des trois problématiques de **scission** (Infra et DCF), de **fusion** (RFF, Infra et DCF) et de **création** de l'EPIC de tête.

Voyons comment se résout cette équation dans chacun des EPIC.

- **SNCF Réseau**

L'enjeu est ici de résoudre les questions relatives à la scission et à la fusion. Les ERP, progiciels de gestion intégrant les grandes fonctions autour de bases de données communes et partagées, sont au cœur des SI de gestion. La SNCF et RFF sont dotés de deux ERP différents, respectivement Peoplesoft et JDE²³. Dans un souci de réalisme, il n'est pas envisagé de fusionner ces systèmes à court terme. Au 1^{er} juillet 2015, SNCF Réseau fonctionnera donc avec les deux outils, sur la base d'une division du travail. Peoplesoft assurera les fonctions de comptabilité, ainsi que la gestion des investissements, avec son module GEREMI, et JDE gèrera la trésorerie. Pour transférer les éléments de paie ou les comptabilités clients ou fournisseurs, il sera donc nécessaire de réaliser des interfaces entre les deux systèmes.

²³ A la suite d'opérations d'acquisition, ces deux outils appartiennent aujourd'hui au même éditeur, Oracle. Mais leur logique interne et l'organisation de leurs données sont différentes ; l'appartenance au même groupe de l'industrie logicielle ne facilite donc pas particulièrement la fusion des deux outils.

Ce chantier SI Finances est complexe. Tous les process ne seront pas disponibles au 1^{er} juillet ; l'ambition affichée par la direction est de disposer d'un système complet, intégrant les particularités de l'Île-de-France, au 1^{er} janvier 2016. Le projet, dont le coût est estimé à environ 30 M€²⁴, concerne plus de 3000 utilisateurs et mobilisera beaucoup de ressources pour les tests et la conduite du changement.

A côté du SI Finances, d'autres domaines sont touchés par la réorganisation. Citons par exemple les SI de gestion de la circulation, assez imbriqués avec les SI commerciaux, et pour lesquels se posera forcément une problématique de scission.

Un porteur du projet nous dit que les systèmes de gestion de la maintenance (GMAO) ne sont pas concernés par le déplacement de la frontière. C'est peut-être le cas pour ce qui concerne l'enregistrement et le suivi des travaux de maintenance. Cependant, les systèmes de GMAO utilisent des bases de données patrimoniales. Or RFF et la SNCF n'utilisent pas les mêmes bases patrimoniales. Il y a donc là une vraie problématique d'homogénéisation²⁵. Un des préfigureurs de SNCF nous l'a confirmé, tout en nous précisant que la question sera traitée graduellement : *« pour la GMAO, on prendra le temps, on peut déployer dans un premier temps la signalisation, puis les voies. »*

● EPIC de tête

La création de l'EPIC de tête impose un chantier de refonte du SI Finances dans tous les domaines : comptabilité, contrôle de gestion, budget, fiscalité, consolidations, habilitations, contrôle interne. Une centaine d'applications sont concernées. L'objectif affiché par nos interlocuteurs est cependant de « changer le moins de choses possibles ». On nous explique ainsi qu'afin d'anticiper les futurs basculements organisationnels, un découpage a été construit dans le système de données actuel, qui préfigure l'EPIC de tête par l'utilisation d'une BU (Business Unit).

● Mobilités

Pour SNCF Mobilités, les SI ne sont pas censés évoluer dans leurs fonctionnalités, ou s'ils le sont, ce sera à la marge. En revanche, le transfert d'un grand nombre d'activités de support vers l'EPIC de tête est susceptible d'entraîner des difficultés sur les systèmes existants. Pour reprendre les termes d'un des responsables que nous avons rencontrés, il y a là *« une grosse problématique de non-régression. »*

● Problématiques transverses

D'un point de vue transverse, enfin, on peut identifier des problématiques communes :

- le modèle de données va évoluer puisqu'on devra passer d'une facturation interne à une facturation inter EPIC, avec la même base de données qu'il conviendra d'étanchéifier ;
- avec cette même base de données, il faudra respecter la confidentialité et les périmètres d'autorisations d'accès.

²⁴ Cette estimation ne concerne que la partie du projet qui va jusqu'au 1^{er} juillet 2015.

²⁵ Et peut-être plus. Certains salariés de RFF semblent craindre que les "détenteurs du SI" [ie Mobilités] deviennent par là-même les détenteurs du pouvoir.

Au final, la déclinaison opérationnelle de la restructuration passe donc par un chantier considérable, qui comporte tous les risques inhérents aux projets SI : risques contractuels, dérives de planning, impact des contraintes opérationnelles sur les disponibilités, retards ou erreurs dans la réalisation des interfaces entre les systèmes.

Ces risques sont accrus par l'ampleur et le périmètre de la réorganisation, les délais contraints, les risques d'insuffisances dans les expressions de besoins pour des process dont on peut penser qu'ils ne sont pas encore complètement analysés et décrits. La question des SI doit donc faire l'objet d'une vigilance particulière dans le cadre de la réorganisation envisagée.

d) A court terme, la question du système de paie

Le projet HR Access a été lancé il y a trois ans, avec un premier déploiement sur les domaines Emploi et Formation. Sur le domaine Paie, il est en cours de déploiement. En principe, les premiers bulletins devraient sortir pour la paie de janvier. Lors d'un entretien réalisé mi-décembre, un des porteurs du projet SNCF 2015 nous a affirmé qu'il n'y aurait pas d'alerte majeure pour un démarrage en janvier, « même s'il y a des gens qui transpirent à tous les niveaux ».

Il est cependant probable que des difficultés subsistent pendant quelques mois, avec la nécessité de procéder à de nombreux réglages. Des représentants du personnel rencontrés par notre cabinet lors d'une récente expertise CHSCT sur le sujet nous ont remonté que la direction a demandé aux salariés de ne pas prendre de congés pendant le 1^{er} trimestre et même le 2^{ème}, et qu'il avait été demandé à des volontaires de travailler le dimanche à la reprise des données.

De notre point de vue, une des difficultés centrales de cette bascule tient à la conversion et à la reprise des données, et notamment des règles de gestion relatives aux accords locaux et aux EVS.

Le système doit en principe être totalement opérationnel pour le transfert administratif des agents, à la date butoir du 1^{er} juillet 2015. Notons que le système de paie de RFF va rester en place jusqu'à fin 2015, ce qui impose bien sûr la construction d'interfaces.

III.2.7. Structuration des IRP : un sujet qui n'est pas encore réglé

Force est de constater que le dossier de consultation sur la réforme ferroviaire présenté au CCE est extrêmement lacunaire sur la question des futures IRP. Ce dossier a certes été complété par le document d'informations complémentaires remis le 20 novembre 2014, mais ces compléments, pour utiles qu'ils soient, concernent essentiellement la période transitoire qui, si le processus d'information-consultation des IRP est achevé, ira du 1^{er} mars (transferts hiérarchiques et organisationnels) au 1^{er} juillet 2015 (transferts administratifs).

Nous nous proposons de recenser ici les sujets dont le traitement rapide nous semble indispensable :

- **Les CE de SNCF Réseau** : comment sera maillé le nouvel EPIC en termes de CE ? Le dossier est elliptique sur le sujet. Lors des entretiens, la direction a insisté sur l'idée de faire coller l'économique et le social en organisant les CE par métier. Les organisations syndicales privilégient le maillon régional. Les termes de l'arbitrage sont donc les suivants : des CE nationaux par métiers ou des CE régionaux multi-métiers. Dans ce dernier cas, la négociation pourrait aussi porter sur la maille régionale : régions ou territoires de production ?
- **Les IRP sur l'Ile-de-France** : en Ile-de-France, l'organisation actuelle des IRP est susceptible d'être remise en cause, du fait de l'unité de gestion qu'implique la cohabitation de trois acteurs à la même maille : Transilien, la DG IdF de SNCF Réseau et le STIF.
- **Les CHSCT** : cette question se posera pour des entités qui vont rejoindre l'EPIC de tête, par exemple pour la SUGE, mais aussi dans des cas où la réorganisation va se traduire par des changements de maille organisationnelle, comme dans le cas des UO Aisne et Somme, rattachées à l'EIC Nord-Pas-de-Calais, et Champagne-Ardennes, rattachée à l'EIC Lorraine.
- **Les activités sociales** : ce sujet est indissociable du sujet CE. Aujourd'hui, dans le cas des CE nationaux, comme le CE fret, il y a une convention avec les CER pour la mise à disposition des équipements et services. La multiplication possible des CE nationaux pose le problème avec plus d'acuité. Il convient de noter qu'un nouvel acteur apparaît dans ce domaine, avec la création de la branche immobilière. Vers quel système allons-nous aller de ce point de vue ? Deux grandes options semblent se dessiner :
 - soit des conventionnements inter-CE ce qui impliquera au préalable un accord sur la « bonne » domiciliation de tous les biens et équipements ainsi qu'un conventionnement croisé à multiples dimensions, rendant le système très sensible aux résultats des élections des CE²⁶ ;
 - soit un système de type CCAS (caisse centrale d'activités sociales) sur le modèle de ce qui se pratique pour l'Industrie Electrique et Gazière avec une question : cette CCAS serait-elle limitée au périmètre SNCF ou étendue à toute l'industrie ferroviaire ?
- **Les instances statutaires** : Le dossier de consultation annonce l'ouverture d'une concertation sur ce sujet, et notamment sur les commissions professionnelles centrales (CPC) et les commissions locales (CL). Aux dires d'un de nos interlocuteurs de la direction, la CPC qui poserait le plus de problèmes est celle des services communs.

²⁶ Nous nous basons ici sur l'hypothèse que les CE existeront toujours, ne présageant pas de l'issue des négociations paritaires en cours sur le sujet. Bien que ces négociations n'aient pas abouti, l'Etat a déclaré qu'il souhaitait légiférer sur le sujet dans les prochains mois.

III.3. Au final, quelle intégration industrielle ?

Le projet affiche une volonté d'une meilleure intégration industrielle des questions Infra avec les questions Transport. De fait, un certain nombre de dispositifs sont proposés pour garantir l'unité de gouvernance et de pilotage. De ce point de vue, deux éléments sont à noter :

- la fusion de SNCF Infra et de la DCF avec RFF est unanimement attendue et devrait permettre d'améliorer le fonctionnement du système ; en réalité, d'accélérer la mise en œuvre des projets et de permettre aux équipes de direction de travailler sereinement ;
- en outre, l'EPIC de tête, de par ses prérogatives devrait être à même d'apporter des évolutions allant dans le sens d'une plus grande intégration verticale des problématiques Réseau et Mobilités. Le Directoire commun est censé incarner au plus haut niveau ce souci de partage.

Reste que cette volonté d'intégration se heurte à des « *forces contraires* » qui risquent de limiter la portée opérationnelle et concrète de cet objectif. Trois éléments méritent d'être portés au débat.

Le 1^{er} élément vient de ce que le processus de libéralisation du secteur ferroviaire impose de respecter une certaine étanchéité entre Mobilités et Réseau afin de garantir une concurrence libre et non faussée entre tous les opérateurs. En ce sens, les avis rendus par l'ARAF sur les projets de décret fondateur de SNCF, SNCF Réseau et SNCF Mobilités montrent les limites du montage juridique et opérationnel prévu par les services de l'Etat. Si un compromis peut, sans doute, être trouvé à court terme dans la rédaction de ces décrets, rien n'indique, en revanche, que les nouveaux opérateurs entrant sur le marché se satisferont à terme de ces règles et ne porteront pas les différends devant les juridictions adéquates rendant l'organisation insécurisée.

Le deuxième élément a trait au fait que les modalités de cette intégration concernent en priorité la gouvernance du groupe, c'est-à-dire le top management sans aucune référence aux niveaux opérationnels. Le parti pris semble être double à ce niveau : d'une part, ce cadre unifié de pilotage vise à promouvoir une vision commune et partagée pour permettre aux responsables des entités, sous le contrôle de l'Etat stratège, d'arbitrer au mieux leurs conflits d'intérêt ; d'autre part, cette vision commune et partagée est à même de se répercuter au sein de toute la ligne hiérarchique quand bien même les organisations sont distinctes juridiquement et opérationnellement : si la tête de l'entreprise est porteuse d'une vision commune, cela se répercutera alors dans le reste de l'entreprise.

Nous tenons à nuancer ce parti pris. Dans le dossier remis au CCE, rien ne permet vraiment de comprendre comment cette unité pourra s'incarner concrètement à des niveaux plus fins de l'organisation. Tel qu'il se présente, le projet poursuit un processus déjà bien entamé :

- de verticalisation, avec une séparation des activités basée sur la segmentation des clientèles ;

- de normalisation marchande : la contractualisation entre les services existe déjà, mais la constitution de l'EPIC de tête, avec ses CSP et ses centres de compétences, systématise cette relation, puisqu'on passe d'une contractualisation interne à une contractualisation externe. Les principes qui régissent les Centres de Services Partagés sont la mutualisation, la fourniture de services normalisés et facturables dans une logique de catalogue, la séparation spatiale et organisationnelle entre les « bénéficiaires » des services et leurs fournisseurs, avec le recours à un outillage logiciel et télécom pour assurer la relation. Ces principes étaient déjà mis en œuvre avant la réforme, mais leur application ne peut qu'être renforcée par le passage à une contractualisation externe.

C'est pourquoi les frontières mêmes de cette intégration font débat, la constitution du cadre unifié ne remettant pas en cause les processus de séparation entre activités, déjà largement entamés (quand bien même une direction des Voyageurs est créée). Le projet confirme la subordination des différentes fonctions techniques (qui sont passées de Domaines à de simples directions métier) aux impératifs économiques et de rentabilité des Activités (Branches), initié ces deux dernières années avec le mouvement de décentralisation des Domaines. De fait, les Activités fonctionnent de plus en plus en véritables entreprises autonomes gérant directement le niveau de leurs moyens à l'aune de leurs intérêts stratégiques.

D'où les conflits de vision qui se posent : les activités tendent à réintégrer leurs moyens selon leur périmètre commercial alors que les métiers et les fonctions techniques ont des logiques transversales interactives. En subordonnant les secondes aux premières, le processus de division au sein des métiers est appelé à se poursuivre ce qui devrait rendre l'intégration promise par la loi très peu visible concrètement pour les opérateurs dans leur travail. En effet, comment chaque activité pourrait-elle atteindre un niveau de performance donné sans jouer directement sur la gestion de ses effectifs, ses parcours de formation, les règles de métier, la gestion de la sécurité, etc., bref, ce qui compose son équation économique ?

Même si l'EPIC de tête est censée garantir un cadre de sécurité et social commun, même si la Direction Voyageurs et la Direction Performance de Mobilités sont censés garantir une certaine unité de pilotage, comment sera gérée cette tension d'un point de vue opérationnel ? Ici, la question des interfaces – et donc des arbitrages et des régulations nécessaires – entre les différentes activités se pose quotidiennement. La généralisation des rapports clients / fournisseurs offre certes un cadre comptable et de gestion, mais l'opérationnel impose de fortes imbrications et une coopération opérationnelle étroite, que les cadres contractuels ne semblent pas toujours bien prendre en compte. En tout état de cause, les arbitrages et les régulations nécessaires s'opèrent, et continueront à s'opérer. Mais dans le contexte de séparation accrue des activités, ils s'opéreront dans un cadre qui ne les reconnaîtra pas forcément.

Pour les agents concernés, les conséquences de cet état de fait sont nombreuses :

- sur les conditions de travail, dans un contexte où l'organisation ne permet pas de rendre compte des nombreuses tâches « invisibles » rendues nécessaires par l'existence de ces interfaces ;

- sur la sécurité ; la pratique de la sécurité à la SNCF est fondée sur la base d'une vision intégrée de l'entreprise, avec des règles et des normes connues par tous ; la séparation juridique entre l'infrastructure et l'exploitation peut entraîner des risques de ce point de vue, risques accrus du fait de la fusion au sein de SNCF Réseau de cultures et de pratiques différentes ;
- sur la définition et le contenu des métiers, les passerelles professionnelles et les systèmes de notation.

Au final, il s'agit plus de transversalité que d'intégration. Chaque activité est autonome, la communication sur le projet reprenant d'ailleurs en permanence l'antienne « *une responsabilité = un décideur* ». Sur des sujets structurants, comme la Sécurité ou les RH, l'intégration est certes décrétée, avec l'affirmation d'une Unité économique et sociale, mais l'intégration concrète ne s'opère que par les activités transverses.

Enfin, les responsabilités accrues confiées aux acteurs externes (ARAF, AO) ne peuvent que contrebalancer les principes d'intégration affichés.

*

**

La déclinaison de la réforme à la SNCF vise à résoudre les dysfonctionnements résultant de la séparation RFF/Infra. Elle affiche un objectif d'intégration industrielle, mais cet objectif est d'emblée confronté aux logiques poursuivies par les différents acteurs : l'ARAF, l'Etat, les Régions.

Tout au long du processus, persistera une tension de l'organisation au regard des impératifs économiques et financiers. Au cœur de cette tension se situe la question du financement de la dette ferroviaire.

Cette question n'est évoquée que de façon liminaire, sur quelques pages, par le dossier présenté au CCE. Nous nous proposons de la traiter de façon approfondie dans les parties suivantes du présent rapport.

CHAPITRE II. ANALYSE DU VOLET FINANCIER DE LA REFORME

Version 02/02/2015

Si la loi du 4 août 2014 a fixé comme premier objectif une amélioration du fonctionnement opérationnel, le second objectif est celui d'une maîtrise de l'endettement du système ferroviaire. Chacun s'accorde à reconnaître, en effet, l'impasse économique et financière dans lequel le système ferroviaire se retrouve, confronté à un « mur » de dettes évaluées aujourd'hui à 44 Md'€ et dont la dérive « spontanée » laisse augurer un endettement de plus de 65 Md'€ d'ici 10 ans si rien n'est fait entre-temps. La loi entend ainsi poser quelques jalons à même de refonder l'équation économique du système en vue de la stabilisation, puis du règlement de son endettement.

Pour cruciale qu'elle soit, cette question de l'endettement n'est pas pour autant nouvelle, comme nous l'avons montré dans le chapitre 1. En ce sens, la création de SNCF Réseau peut être vue comme la nouvelle réponse à la crise de financement de l'effort de rénovation de l'infrastructure rendu nécessaire par 30 ans de sous-investissement et de développement du réseau pour engager la transition énergétique.

Au regard de l'importance du sujet, on ne peut que s'étonner du fait que la Direction n'accorde que 2,5 pages sur 130 à cette question, semblant vouloir restreindre le sujet à la seule dimension du changement d'organisation de court terme. Pour autant, les deux sujets sont bien davantage liés entre eux dans le temps. En effet, le règlement de la question du financement est éminemment décisif, car il emporte avec lui la question de la répartition des efforts pour résorber ce déficit. Qui doit payer au final et dans quelle proportion : l'Etat ? Les collectivités territoriales ? Les usagers-clients ? Les salariés ? Au-delà, sous quelle forme doivent être consentis ces efforts : une reprise totale ou partielle de la dette ? De nouvelles taxes ? Une hausse des prix sur les usagers ? De la productivité du travail par de la rationalisation des organisations ? Une remise en cause des avantages sociaux ? Etc.

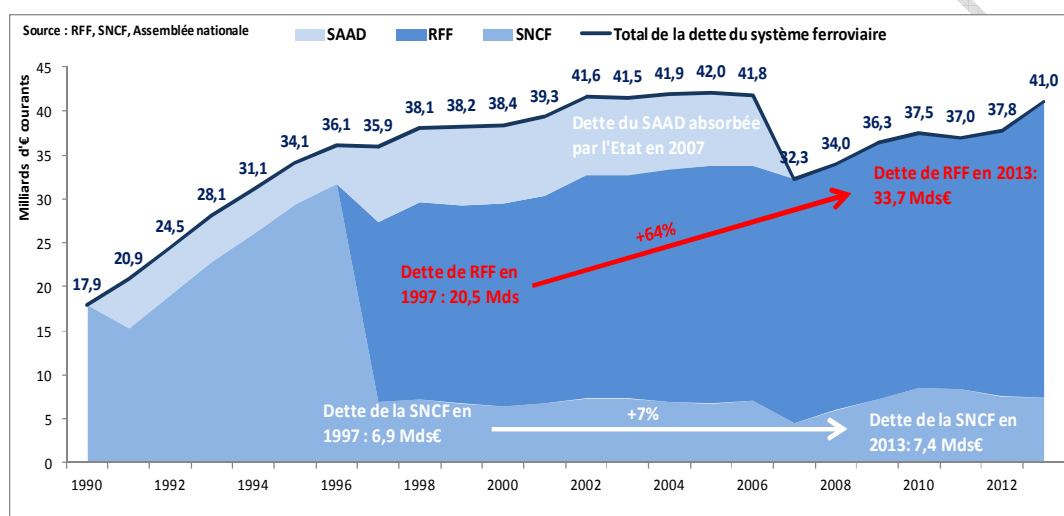
Voilà bien des questions auxquelles cette partie se propose d'apporter des éléments de réponse. Bien entendu, ces éléments ne seront véritablement stabilisés que lors de la parution des Contrats cadre et opérationnel liant l'Etat à la SNCF, à Réseau et à Mobilités. Toutefois, l'important travail préparatoire à la loi a laissé entendre que le déficit structurel du réseau d'1,5 Md'€ annuel serait résorbé de manière équilibrée entre Mobilités (1/3 de l'effort), Réseau (1/3) et Tête de groupe (1/3). Qu'en est-il exactement et sur quelles hypothèses ont été fondées ces estimations ?

Cette partie sera ainsi organisée en trois temps. Nous commencerons par présenter, et discuter, la situation actuelle du système ferroviaire en termes de financement et d'investissement. Nous détaillerons ensuite les mécanismes apportés par la loi dans le but de répondre aux enjeux qui sont posés. Enfin, nous analyserons les impacts que la loi aura sur le système en termes d'emploi et de travail, de compétitivité-prix, d'offre de transport et de consistance de l'infrastructure.

IV. LA MESURE DU PROBLEME FINANCIER : LA DETTE AU CENTRE DES ENJEUX

Les questions de financement du système ferroviaire, de ses déficits chroniques et de la gestion de sa dette, sont au centre des débats publics depuis plus d'une vingtaine d'années, lorsque la dette jusque-là générée par la SNCF a été reprise par RFF au moment de sa création en 1997, selon les logiques vues précédemment.

Un simple aperçu de la dette du système depuis 1990 fait apparaître une trajectoire fortement haussière, avec une dette totale ayant plus que doublée entre 1990 et 2013. Il montre également que si la dette de RFF s'est fortement accrue depuis sa création, celle de la SNCF est restée relativement stable sur la période.



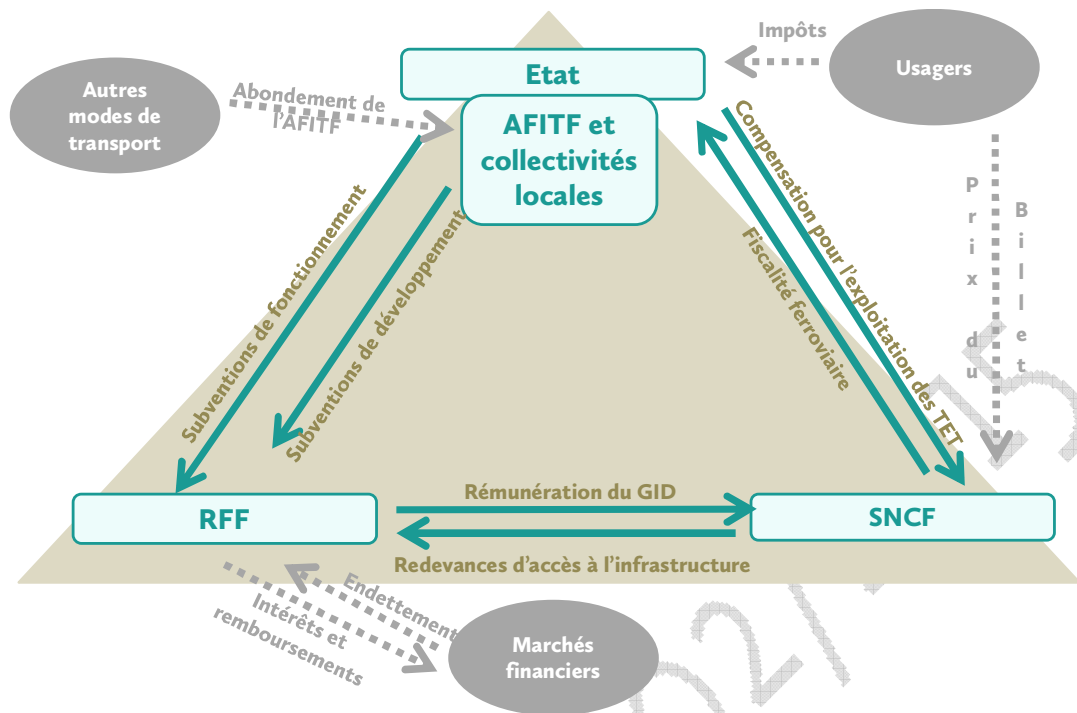
Les activités de transport du groupe SNCF (y compris l'EPIC) sont en effet globalement « à l'équilibre », de sorte que la dette sur la période a été globalement maîtrisée. A l'inverse, RFF – malgré le concours de subventions publiques (4,1 Mds€ en 2013 dont la moitié environ en subventions d'exploitation et la moitié en subventions d'investissements) – est à l'origine d'une dette croissante, fruit de déficits annuels qui se sont fortement alourdis depuis une dizaine d'années.

L'enjeu central pour la situation financière du système se situe donc dans le déséquilibre de financement des activités de gestion de l'infrastructure : les coûts engendrés par le réseau ne sont pas couverts par les recettes dévolues à son gestionnaire.

Le financement global du système ferroviaire est le résultat de transferts croisés entre trois principaux acteurs que sont le gestionnaire d'infrastructure (RFF), les transporteurs (la SNCF et quelques opérateurs privés de fret) et les « pouvoirs publics » ici entendus au sens large, regroupant l'Etat, l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF) et les collectivités locales (régions, départements et communes).

Ce financement, basé sur un jeu à trois appelé « triangle ferroviaire », fait intervenir à l'extérieur du triangle les usagers (via l'impôt et le prix du billet), les autres modes de transport (via des taxes collectées par l'AFITF ensuite redistribuées à RFF) et enfin les marchés financiers auprès desquels RFF s'endette. L'ensemble de ces acteurs et leurs

interactions constituent les variables de ce que l'on peut appeler au sens large « l'équation économique » du système.



Source : DEGEST selon le rapport réalisé « Au nom de la commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire sur le projet de loi de finances pour 2014 (n° 1395) », par M. Christian Eckert, Rapporteur Général - Député

Les différents acteurs participant au financement sont étroitement liés les uns aux autres : l'évolution des décisions prises par l'un d'entre eux peut toucher, par ricochet, l'ensemble des acteurs et donc l'équilibre du système lui-même. Le déséquilibre entre les recettes et les coûts du système ferroviaire, ses origines, son évolution et ses impacts seront donc présentés dans cette partie pour poser les fondamentaux de l'équation et nous éclairer sur le rôle de chaque acteur.

Le but est finalement de déterminer, dans un contexte où le mode de transport ferroviaire est souvent pointé du doigt pour sa non-rentabilité, d'où vient cet endettement massif depuis la reprise de la dette SNCF par RFF en 1997 ? Pourquoi le système ferroviaire s'endette-t-il de plus en plus lourdement ? Qui sont les principaux responsables de cette dégradation parmi les différents acteurs de l'équation économique ?

Pour répondre à ces questions, l'analyse renverra à des concepts utilisés à maintes reprises par bon nombre d'institutions (Gouvernement, Parlement, Cour des Comptes, commissions diverses, etc.) dans le cadre de rapports qui sont, comme nous le verrons par la suite, à l'origine de la loi du 4 août 2014. Plutôt que de les reprendre ici, nous les présenterons en mettant en relief leurs principales caractéristiques et, surtout, en éclairant le rôle de chaque acteur du système.

IV.1. D'où vient l'endettement du système ferroviaire ? Les déséquilibres du « triangle ferroviaire »

Comme évoqué ci-dessus, l'endettement du système ferroviaire a pour origine, après l'affectation originelle de la dette de la SNCF en 1997, l'endettement de RFF et donc la gestion de l'infrastructure. Voyons à présent les tenants et les aboutissants de cet endettement, d'abord *via* les déficits générés par le réseau à taille constante (approche dite du « coût complet²⁷ ») puis en prenant en compte les effets de l'extension du réseau actuellement en vigueur.

IV.1.1. La non couverture du coût complet ou le déficit structurel de la gestion de l'infrastructure hors extension du réseau

En dehors de toute opération d'investissement visant à développer le réseau :

- Les ressources de RFF proviennent :
 - des transporteurs (quasi intégralement le groupe SNCF) *via* les redevances d'accès au réseau qu'ils empruntent (environ 2/3 des recettes en 2013) ;
 - de l'Etat, qui verse des subventions dites de fonctionnement²⁸, liées à l'usage du réseau par les activités dont les péages versés ne couvrent pas le coût de cette utilisation (environ 1/3 des recettes en 2013).
- Les dépenses occasionnées par la gestion du réseau sont :
 - les coûts d'exploitation courants (45% des dépenses en 2013), reflétés pour l'essentiel par la rémunération de la gestion déléguée de l'infrastructure versée à la branche Infra de la SNCF (30% du total) et à la Direction des Circulations Ferroviaires (12%) ;
 - les investissements de renouvellement de l'infrastructure (38% des charges en 2013), représentant les « *amortissements économiques correspondant au besoin de rénovation pour maintenir le réseau ferré national dans sa consistance actuelle* »²⁹ ;
 - le coût de l'endettement financier net, soit 17% du total des coûts.

L'ensemble de ces dépenses à périmètre de réseau constant forment le coût complet du réseau ferré, qui s'apparente à la somme des coûts que doit supporter RFF en dehors de toute opération d'extension. En retranchant ces coûts des recettes de RFF, on obtient un excédent ou un déficit que l'on peut ainsi qualifier de structurel, équivalent donc à un niveau de couverture du coût complet du réseau par les recettes du GI.

Cette approche s'est progressivement imposée, depuis son intronisation par le contrat de performance Etat-RFF de 2008, comme le principal indicateur de performance du GI et comme principal concept sur lequel se base la tarification des péages remplaçant le coût

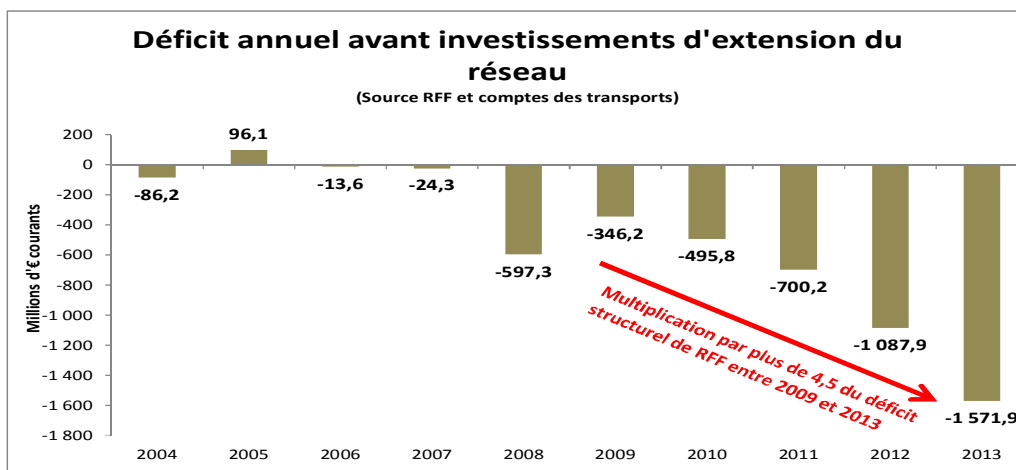
²⁷ Nous définirons cette notion en longueur ultérieurement.

²⁸ Ces subventions de l'Etat sont entendues au sens large, leur mode de comptabilité ayant changé plusieurs fois ces dernières années : nous intégrons la subvention d'exploitation de l'Etat qui n'est plus versée qu'au fret ainsi que les redevances d'accès des AOT (dont celle pour le TET) qui sont versées par l'Etat mais qui dans les comptes de RFF sont comptées comme recette d'accès au réseau.

²⁹ RFF, annexe 10 du document de référence de RFF pour l'horaire de service 2015

marginal. Surtout, la loi du 4 août 2014, sur les bases du rapport de J-L Bianco, lui a donné une place centrale en inscrivant l'idée que les recettes de RFF couvrent intégralement le coût complet à un horizon de 10 ans, comme nous le verrons par la suite.

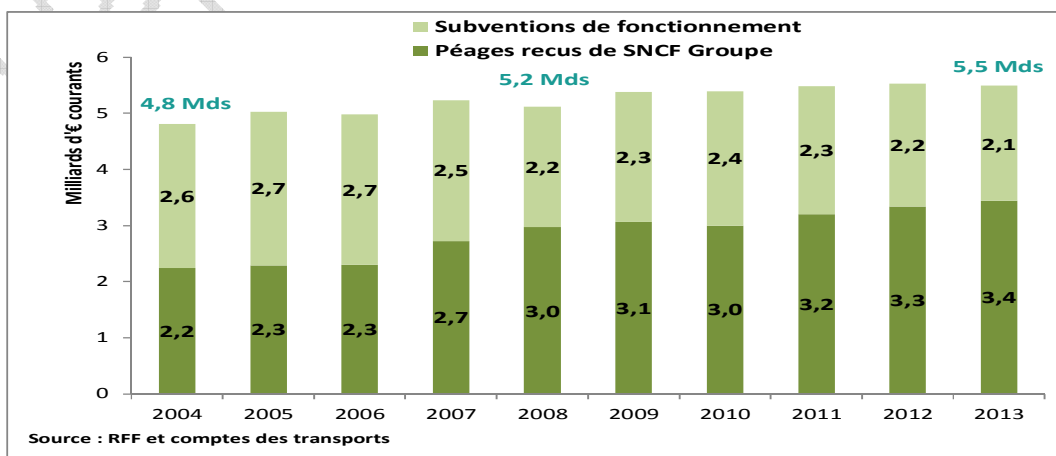
La non-couverture du coût complet s'est fortement dégradée depuis 2008 : quels mécanismes ont joué du côté des coûts comme des recettes ?



Remarque : plusieurs estimations du coût complet et de son niveau de couverture ont été réalisées, par RFF comme par diverses institutions (Assemblée Nationale, Sénat, etc.). DEGEST (à partir des rapports financiers de RFF et des comptes des transports) en a réalisé une qui prend en compte les indicateurs les plus importants participant au calcul, afin de pouvoir disposer de séries longues de données et ainsi analyser l'évolution. Un descriptif des autres estimations, dont les résultats sont proches des nôtres (aux alentours d'1,5 md de déficit en 2013), est disponible en Annexes (II Encadré 1 : les différentes méthodes de calcul du coût complet)

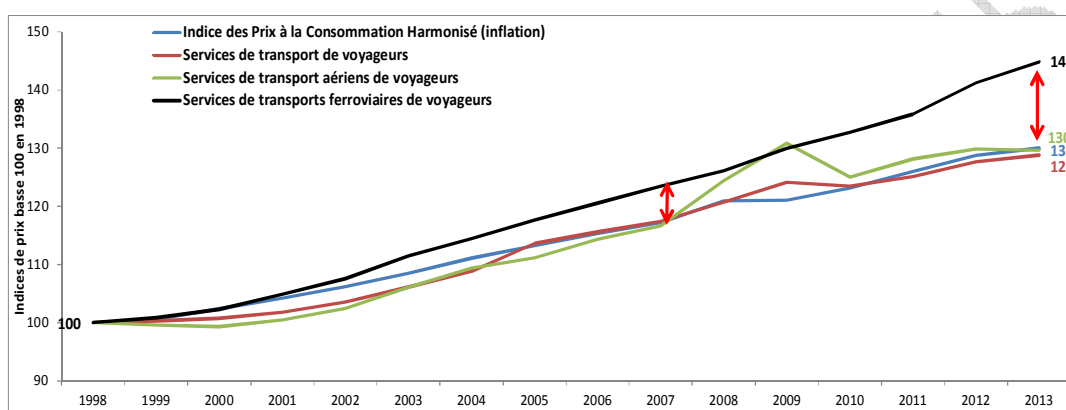
a) Des recettes en légère augmentation : un désengagement de l'Etat compensé par une hausse du prix des péages

L'année 2008 est une date charnière du point de vue des recettes utilisées par RFF pour la gestion du réseau existant. Elle marque le désengagement de l'Etat qui aura versé en moyenne 2,6 Mds€ chaque année de 2004 à 2006 et qui ne versera plus par la suite que 2,2 Mds€ en moyenne par an, soit une baisse de près de 20% des subventions en euros courants (c'est-à-dire sans tenir compte de l'effet « inflation ») entre 2004 et 2013.



Cette chute des subventions publiques (y compris les redevances d'accès des AOT) a été compensée par la hausse des recettes des péages (+26% entre 2007 et 2013), en très grande partie causée par la revalorisation des tarifs de la part de RFF et non par le trafic³⁰. Par ce mécanisme de compensation, les recettes de RFF sont restées relativement stables sur la période.

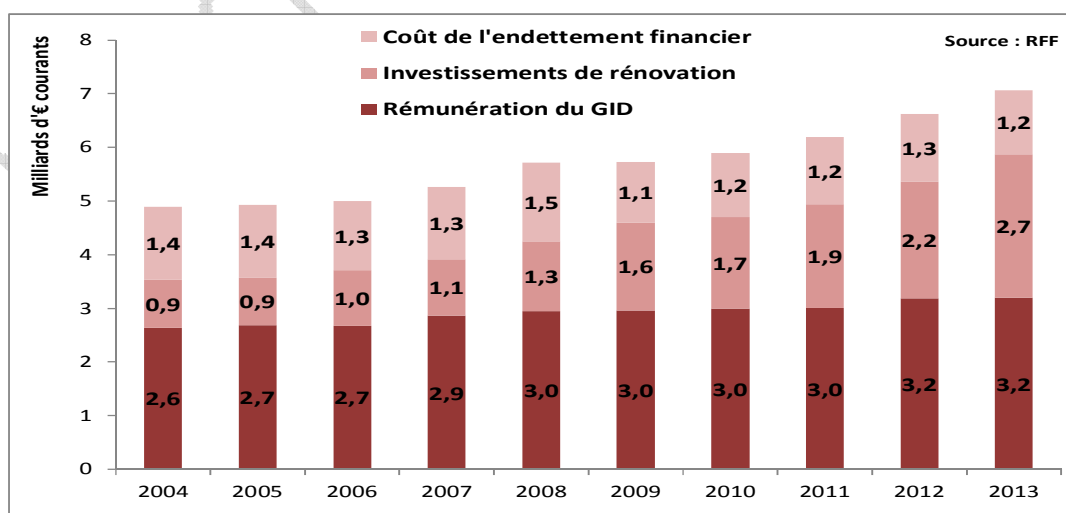
En d'autres termes, RFF a utilisé la revalorisation du prix de ses péages pour compenser le désengagement de l'Etat. Cette compensation a eu pour effet direct la hausse du prix des transports ferroviaires pour le voyageur, la SNCF ayant répercuté le renchérissement des péages dans le prix que l'utilisateur paye pour son billet de train. Les prix des services de transport ferroviaire ont en conséquence augmenté de 20% entre 2008 et 2013. Nous reviendrons sur ce point ultérieurement.



Source : INSEE

b) Des coûts qui explosent sous l'effet de l'indispensable rajeunissement du réseau et de la contrainte des marchés financiers

Le coût complet du réseau est estimé en 2013 aux alentours de 7 Mds d'€, enregistrant une progression de 44% depuis 2004.



³⁰ Cf Annexes 2 (partie II, Encadré 2 : l'écart entre la hausse des trafics et la hausse des péages)

Cette très forte hausse est le résultat de l'évolution croisée entre les trois principaux éléments qui composent la structure de ce coût complet :

- **Rénovation : la multiplication par 3 des investissements**

La hausse des travaux de rénovation du réseau depuis 2006 fait suite aux conclusions du rapport de Lausanne réalisé en 2005, soulignant un état avancé de vieillissement de l'infrastructure causé par un sous-investissement depuis 30 ans rendant indispensable un effort massif d'investissement de rénovation.

Le montant de ces travaux pour RFF a ainsi été multiplié par 3,3 entre 2004 et 2013 pour atteindre, selon notre évaluation, 2,674 Md€ en 2013³¹. Les différents programmes d'investissement à ce sujet, ainsi que leur articulation dans le temps et leurs conséquences en termes de pilotage de la maintenance, sont disponibles de façon chiffrée et détaillée en Annexes (I.I Les principaux plans d'actions sur le réseau existant).

- **Rémunération du GID : une hausse de 21%**

La hausse de la rémunération du GID par RFF (+21% de 2004 à 2013) est liée principalement à la hausse des charges d'entretien, que l'audit de Lausanne avait clairement sous-estimée. Ceci s'explique, entre autres, par :

- la poursuite du vieillissement du réseau malgré la hausse des investissements de rénovation ;
- la difficile résorption des conflits d'usage de l'Infra entre plages travaux et sillons commerciaux réduisant la portée des gains de productivité de la mise en œuvre de la démarche de massification et de SPRC ;
- la hausse des charges de personnel malgré la baisse des effectifs en raison notamment :
 - du vieillissement de la population cheminote, accentué depuis la réforme des retraites qui a conduit à reporter la mise en retraite d'office au-delà de 55 ans ;
 - de la hausse des qualifications moyennes en raison de besoins accrus de pilotage et de gestion de la politique de maintenance ;
 - des nouveaux modes d'organisation liés à la massification : davantage d'EVS et de coûts induits pour accompagner la mobilité des agents sur le territoire, impact du travail de nuit, etc. ;
- la hausse de la sous-traitance que RFF au cours de nos entretiens a évalué à environ 250 M€ annuels en forte croissance (quasi doublement en 10 ans).

³¹ Là encore, différentes évaluations de ces investissements coexistent dans la littérature selon le périmètre que l'on souhaite prendre en compte : nous entendons ces investissements au sens large en les chiffrant à partir du bilan de RFF, soit 2,516 Md€ d'investissements de renouvellement et de performance et 0,158 M€ d'investissements de mise en conformité du réseau. D'autres chiffrages sont plus bas car plus restrictifs dans leur périmètre d'intégration.

- **Endettement : le maintien d'une contrainte forte liée au financement sur les marchés financiers**

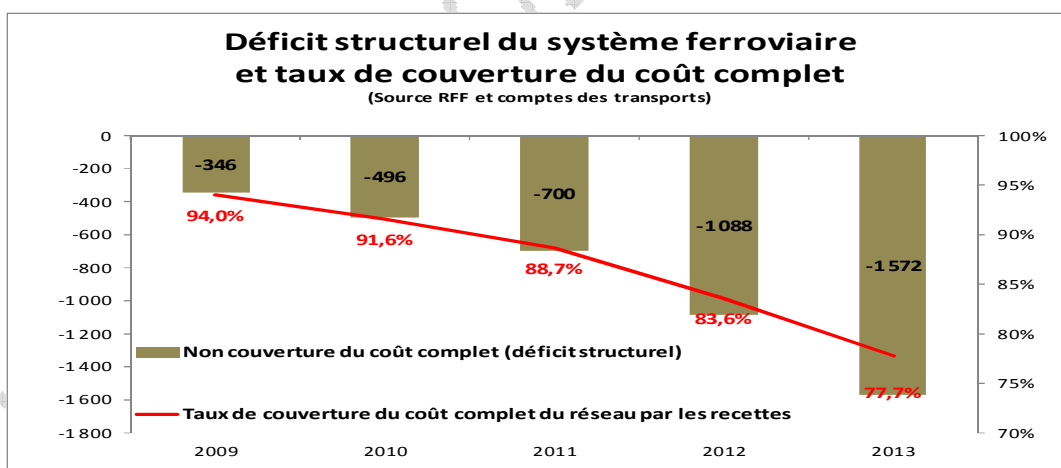
Le « coût de l'endettement financier net » de RFF (charges de la dette diminuées des produits et équivalents de trésorerie) représente la charge que RFF doit supporter chaque année en raison de son endettement passé. Les sommes ainsi versées ont été comprises entre 1,1 Md et 1,5 Md d'€ chaque année entre 2004 et 2013. Elles sont installées sur une tendance légèrement baissière principalement en raison du recul général des taux d'intérêt sur les marchés.

Le gestionnaire d'infrastructure est finalement, par la dette dont il a hérité en 1997 et celle qu'il a générée par la suite, soumis aux aléas des marchés financiers : si les taux auxquels il s'endette, aujourd'hui faibles, venaient à rebondir, il serait mis en grande difficulté. Cette menace est majeure, nous y reviendrons plus en détail ultérieurement.

c) Au final, un déficit structurel de 1,5 Md€ par an

Dans ce contexte, l'écart entre le coût complet du réseau (en forte hausse depuis 2005) et les recettes du gestionnaire (relativement stables depuis 2004) s'est mécaniquement accentué : la couverture du coût complet s'est en conséquence détériorée.

Le système ferroviaire génère un déficit structurel de l'ordre d'1,5 Md€ par an (nous arrivons pour notre part à 1 572 md€ en 2013). Il devrait rapidement atteindre 2 Mds€, sous l'effet des investissements de rénovation qui continueront d'augmenter dans le cadre du GPMR.



Note de lecture : les recettes du gestionnaire d'infrastructure ne couvraient qu'aux alentours de 77,7% du coût complet du réseau existant en 2013.

IV.1.2. Un déficit structurel auquel vient s'ajouter le déficit lié à l'extension du réseau³²

Au déficit structurel que nous venons d'analyser, il convient d'en ajouter un second, d'ampleur équivalente : le déficit sur le programme d'extension du réseau.

a) *Des dépenses d'extension du réseau en forte progression*

Le Grenelle de l'environnement de 2007 prévoyait un objectif de réduction de 20% des émissions de gaz à effet de serre générées par les transports français à l'horizon 2020. Inscrit dans la loi faisant suite au Grenelle en 2009, cet objectif a débouché en 2011 sur un Schéma national des infrastructures de transport (SNIT) qui avait prévu le développement du transport ferroviaire de marchandises et le lancement de 2 000 km de LGV avant 2020. Il fit l'objet de nombreuses critiques, car jugé particulièrement coûteux et donc peu compatible avec les contraintes budgétaires renforcées des pouvoirs publics.

Créée fin 2012, la Commission Mobilité 21 (six parlementaires et quatre experts du ferroviaire) eut pour mission d'examiner le bienfondé du SNIT préconisé par le Grenelle. Dans son rapport rendu en 2013, elle stipule que « le modèle de développement du ferroviaire est à revisiter » et préconise de geler les projets d'extension au profit des investissements de rénovation sur le réseau existant, en s'inscrivant une nouvelle fois dans le sillage des recommandations du rapport de Lausanne. Ces préconisations seront suivies par le Grand plan de modernisation du réseau (GPMR) lancé en septembre 2013.

Toutefois, le gel des investissements d'extension ne concernera pas les quatre projets de LGV du SNIT de 2011 déjà engagés (LGV Est-Européenne, Sud-Europe-Atlantique, Bretagne-Pays de la Loire et le contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier), qualifiés de « coups partis » par Mobilité 21. Ces 4 projets de LGV actuellement en cours représentent des investissements massifs (4,8 Mds€ en 2013), multipliés par 2 depuis 2011.

Sur ces 4 LGV en cours de construction (avec une mise en service prévue pour 2017), seule la LGV Est Européenne a été lancée avec une maîtrise d'ouvrage publique classique. Les trois autres sont financées grâce à des partenariats public-privé (PPP)³³ :

- sous la forme d'un contrat de partenariat débouchant ensuite sur le versement pendant 25 ans de loyers couvrants la maintenance de la ligne et la part de l'investissement financée à la base par l'opérateur privé,
- sous la forme d'un contrat de concession grâce auquel le concessionnaire reçoit directement les péages de la ligne bâtie.

Le système ferroviaire sera donc ponctionné, en plus des prélèvements déjà effectués par les marchés financiers pour la rémunération des emprunts, pendant 50 ans par des opérateurs privés de travaux publics.

³² Pour plus de détail sur les projets et leur financement, cf Annexes (I.1 Les principaux plans d'extension du réseau

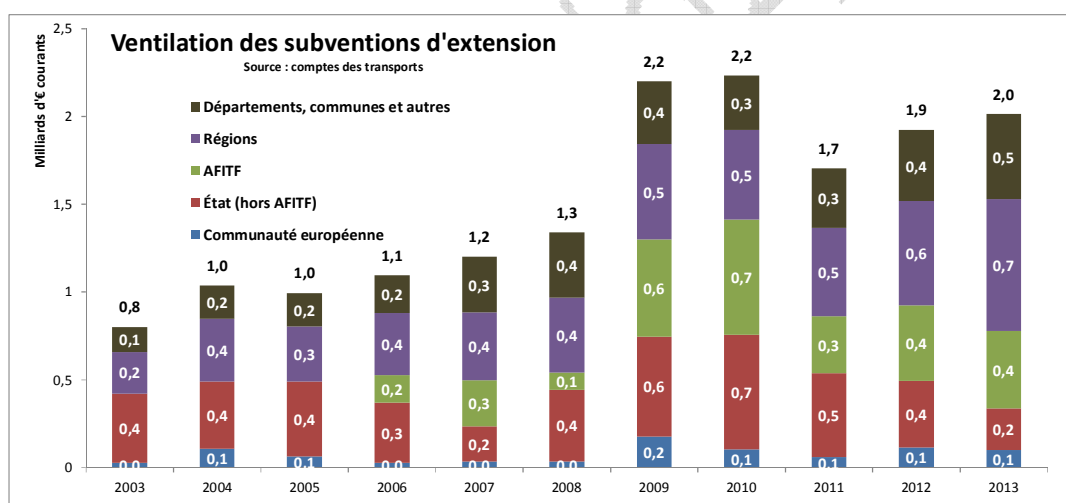
³³ Cf Annexes, Partie I.2.4 Focus sur les quatre « coups partis » et leur financement

Cette ponction viendra resserrer les contraintes budgétaires du système ferroviaire. Pour reprendre les termes du Sénat³⁴, le PPP « conduit d'une certaine manière à un renoncement par la personne publique à sa compétence de maîtrise d'ouvrage » au bénéfice d'« une formule 'clé en main' rassurante, mais aussi infantilisante ». Les contrats de partenariats de la LGV Bretagne-Pays de Loire et du contournement ferroviaire Nîmes-Montpellier sont par exemple qualifiés de « bombes à retardement budgétaire » par le Sénat, car les futurs loyers constitueront des dépenses obligatoires limitant les opportunités de projets en maîtrise d'ouvrage publique.

De plus, ces contrats sont conclus essentiellement avec des grands groupes (Bouygues, Eiffage, Vinci ; par ailleurs ceux-là mêmes qui ont bénéficié de la privatisation des autoroutes comme nous le verrons ultérieurement...

b) Des ressources disponibles qui ne suivent pas le rythme d'extension du réseau

La croissance forte des investissements d'extension, liée à la construction des 4 LGV déjà engagée, est allée de pair avec une stagnation des subventions des pouvoirs publics entre 2009 et 2013. En particulier, le concours de l'Agence de financement des investissements de transports de France (AFITF) a décliné de plus d'un tiers entre 2010 et 2013.



Cette agence créée en 2004 a pour but, entre autres, de contribuer à la « politique de report modal » de la route vers les autres modes de transport en finançant leurs infrastructures, et ainsi contribuer au développement durable. Selon cet objectif, ses ressources proviennent notamment de taxes sur le transport routier comme le produit des radars routiers ou les redevances domaniales des concessions d'autoroutes. L'AFITF était donc censée jouer un rôle central dans la mise en œuvre opérationnelle du Grenelle de l'Environnement, en grande partie par le biais d'une part importante du financement nécessaire à la construction des 4 LGV actuellement en cours.

Le déclin de sa participation à ce financement est la conséquence directe de la chute de ses dotations, causée par la suppression de recettes censées en théorie abonder l'agence lorsqu'elle a été créée. Particulièrement, la privatisation des sociétés concessionnaires

³⁴ Rapport sur les partenariats public-privé, MM. Sueur et Portelli juillet 2014

d'autoroutes en 2006 a très lourdement touché l'AFITF, qui fut privée des dividendes versés par ces sociétés à l'Etat actionnaire. Suivant la même logique, la suppression du projet d'écotaxe en octobre 2014, pourtant prévue par le Grenelle de l'environnement pour financer la construction des LGV, viendra une nouvelle fois amoindrir la capacité d'action de l'AFITF et donc le report des trafics de la route vers le train.

Au-delà de l'AFITF agitée en ce moment par des débats sur son abondement (hausse des taxes sur le diesel et négociations sur la contribution des sociétés autoroutières), on notera que l'Etat a également fortement réduit ses contributions directes au profit des collectivités territoriales, Départements et Régions, qui se retrouvent aujourd'hui les principaux financeurs des projets d'extension de la Nation (plus de la moitié des investissements de 2013). Comme le recommande la loi portant sur la réforme ferroviaire, mais comme le stipule déjà l'article 4 des statuts de RFF, les collectivités locales financent déjà dans les faits les programmes d'extension qu'elles souhaitent réaliser.

c) Au final, un déficit sur le programme d'extension d'1,5 Md€ en 2013

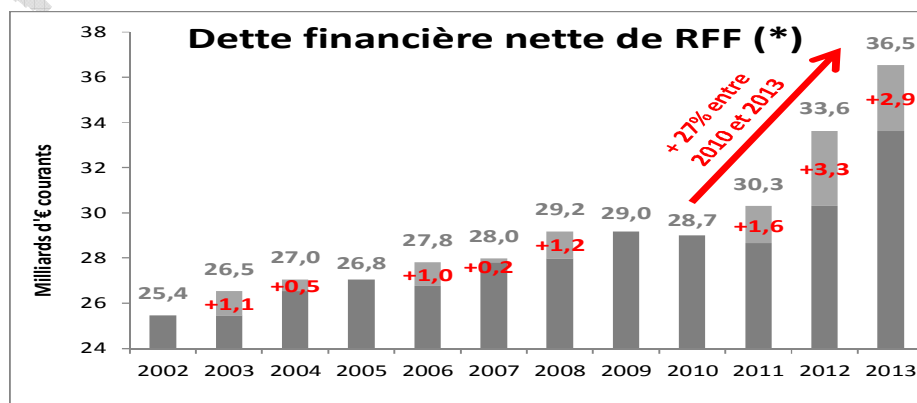
Finalement, la volonté du Grenelle de l'environnement d'étendre le réseau ferré via des LGV – choix coûteux mais censé encourager un report modal de la route vers le fer et ainsi participer à un développement durable– n'a pas été suivie par les subventions qui ont été allouées à cette extension. En conséquence, les opérations de développement du réseau ont provoqué un déficit croissant depuis 2011 pour RFF.

Cet endettement est évalué aux alentours d'1,5 Md€ en 2013 une fois retranchés les investissements réalisés en PPP, évalués à 1 Md€.

IV.1.3. En conclusion, une hausse préoccupante de l'endettement

L'endettement financier net de RFF, de l'ordre de 3 Md€ en 2013 (en croissance ces dernières années), trouve donc son origine dans deux sources différentes mais à parité :

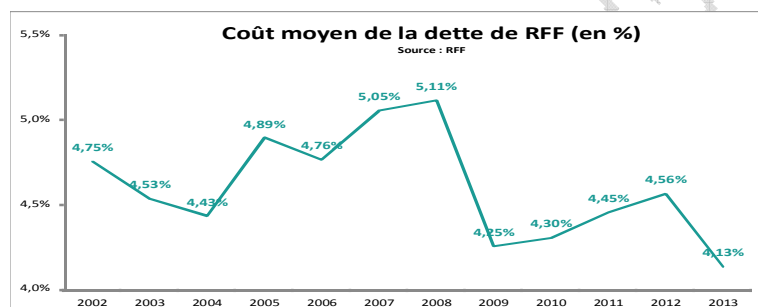
- pour moitié, dans un déficit lié aux opérations d'extension du réseau (environ 1,5 Md€ en 2013) ;
- pour moitié, dans un déficit structurel avec la non couverture du coût complet (environ 1,5 Md€ en 2013).



(*) L'endettement financier net tel que défini par le groupe correspond aux emprunts et dettes financières diminués de la trésorerie / Source : RFF

De fait, la structure financière de RFF se retrouve extrêmement dégradée³⁵. La part de la dette financière dans son bilan se situe aux alentours de 60% depuis 2009, ce qui est particulièrement conséquent. Surtout, en prenant le ratio usuel retenu par la centrale des Bilans de la Banque de France, il apparaît clairement que le GI se situe dans une situation « hors normes » en ce qui concerne le rapport entre son activité et la contribution de son activité à son financement.

Dans un contexte de marché des taux d'intérêt très bas depuis plus de deux ans, le coût moyen de la dette de RFF n'en ressort pas moins à 4,13 % en 2013 contre 4,56 % l'année précédente (taux moyen emportant les taux d'intérêt des emprunts passés en sachant que les taux actuels sont inférieurs) : d'où une charge financière qui reste élevée (plus de 1,5 Md€³⁶ d'intérêts financiers en 2013). RFF dans la gestion de sa dette souhaite actuellement bénéficier des taux bas et a enclenché un programme de remboursement anticipé du capital afin de refinancer sa dette à des taux plus bas.



Bien entendu, cette situation est intenable sur le moyen terme d'autant que la charge des intérêts est appelée à se renforcer dans les années prochaines du fait des investissements réalisés ces dernières années.

Se pose donc la question centrale : comment faire pour stopper cette tendance et régler cette problématique d'endettement ?

IV.2. Les problématiques de fond que soulèvent la question de l'endettement

Avant de répondre à cette question, cet endettement est porteur de nombreuses problématiques relatives à la politique des transports en France. Nous souhaiterions nous y consacrer quelques instants avant de mettre en perspective les leviers que les acteurs en charge du système entendent mobiliser pour équilibrer cette équation.

³⁵ Les 2/3 de ce recours à la dette s'est fait sur les marchés financiers internationaux autour de programmes d'émissions d'obligations principalement à taux fixe (83% à taux fixe, 11% à taux variable et 6% à taux indexé sur l'inflation) : RFF a ainsi émis 225 obligations dont 150 étaient déjà arrivées à échéance mi-novembre 2014. 75 étaient donc restantes à cette date dont certaines en dollars, en francs suisses, en livres sterling, en yens, en couronnes norvégienne, et même en dollar de Hongkong

³⁶ Précédemment, nous avons évoqué une charge nette de 1,2 Md€ : l'écart vient ici de ce qu'au 1,5 Md€ de charges financières on retire la trésorerie.

IV.2.1. Une dette révélatrice des paradoxes de la politique de transport de l'Etat

L'aggravation du déséquilibre de financement du système ferroviaire est fonction de plusieurs acteurs et de plusieurs éléments, qui forment « l'équation économique » du ferroviaire. L'Etat en est un des grands protagonistes, puisqu'il définit les politiques de transport nationales et que, comme nous l'avons vu, les décisions qu'il a prises ces dernières années, après avoir laissé le réseau vieillir depuis trente ans, ont directement contribué à l'amplification de l'endettement du système.

a) **Le désengagement de l'Etat...**

Soumis à la dégradation des fondamentaux macro-économiques de la zone euro (croissance annuelle du PIB en volume de 0,3% entre 2008 et 2013), ainsi qu'à une marge de manœuvre limitée (Pacte de stabilité et de croissance), l'Etat a vu ses contraintes budgétaires renforcées ces dernières années, d'autant plus depuis la crise financière de 2008. Une des conséquences, nombreuses, de ce resserrement des dépenses publiques, concerne le soutien au transport ferroviaire.

- **La non reprise de dette en 1997**

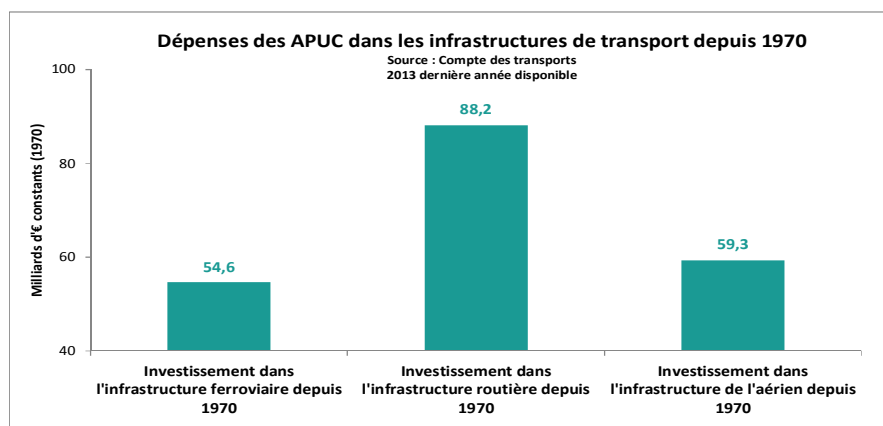
Déjà en 1997, la question de la reprise de la dette de la SNCF par l'Etat s'était posée. La France n'avait pas fait le choix, pour répondre aux critères de convergence du traité de Maastricht posant les conditions du futur passage à l'euro, de l'absorption de la dette par l'Etat, comme ce fut le cas en Allemagne à la même époque. Elle a finalement préféré loger cette dette (alors équivalente à 5% de la totalité de la dette de la France) dans un EPIC, RFF, en contrepartie de la propriété du réseau. Cette décision a fait peser une contrainte lourde sur RFF et le système ferroviaire dans son ensemble, l'obligeant à intégrer les coûts de cette dette et la pression des marchés dans son équation économique.

- **La préférence de l'Etat pour la route malgré les discours contraires**

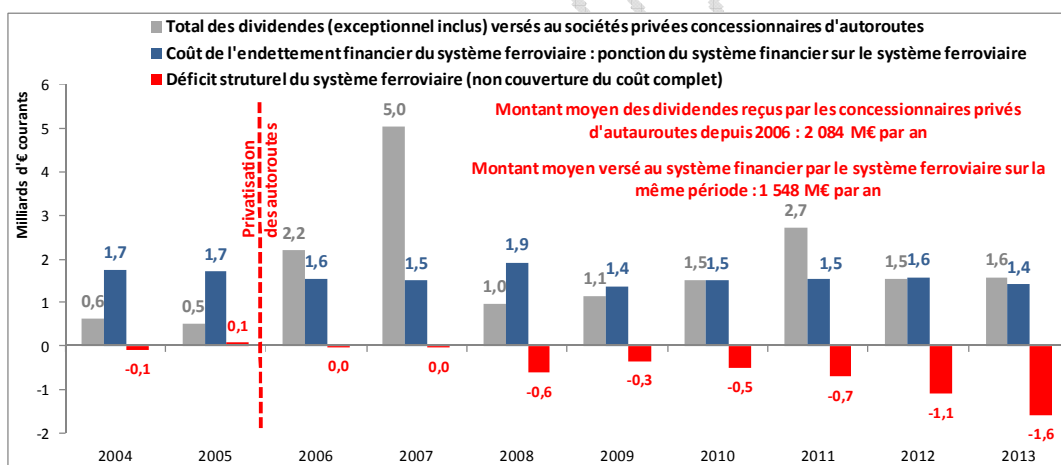
L'objectif de rendre les transports français moins polluants, acté par le Grenelle de l'environnement en 2007, s'est concrétisé par le lancement dès 2010 d'investissements d'extension du réseau très importants, visant à créer plus de 2 000 km de LGV supplémentaires d'ici à 2020. Bien que le GPMR ait gelé depuis 2013 cette extension jugée trop coûteuse, certains projets ont déjà été lancés (les « coups partis ») et ont eu le temps d'aggraver le déficit de RFF puisque les subventions allouées sont restées stables alors que les investissements explosaient.

Ces investissements ne visaient néanmoins qu'à rattraper un retard considérable du rail par rapport à la route. L'effort comparé de l'Etat (APUC) en matière d'investissements dans les infrastructures ces 40 dernières années montre, en cumulé, un avantage majeur en faveur de la route et de l'aérien par rapport au rail.

IV. La mesure du problème financier : la dette au centre des enjeux



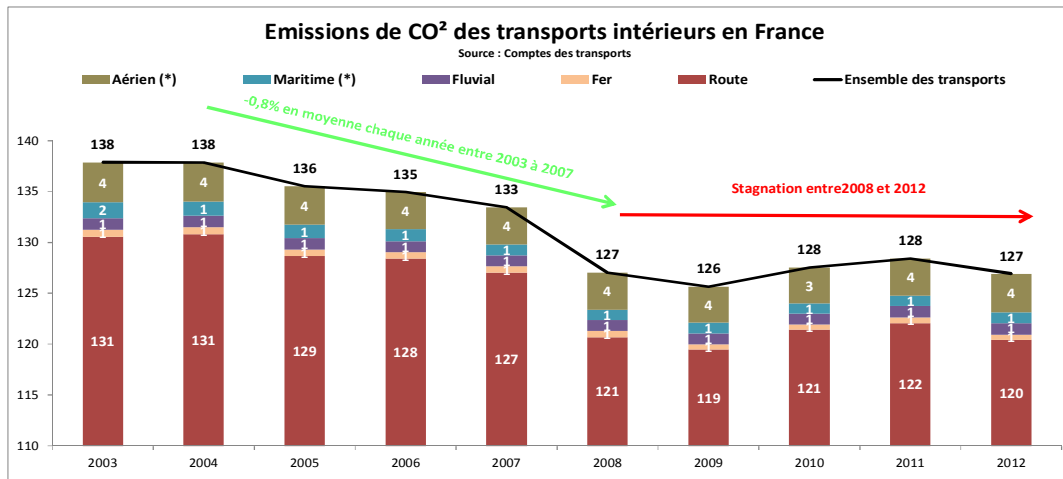
En outre, on notera que parmi les subventions d'investissement, celles censées provenir du transport routier *via* l'AFITF, afin de favoriser un report modal de la route vers le train, ont reculé au rythme de la disparition des recettes devant doter cette agence. La privatisation de six sociétés d'autoroutes en 2005 a particulièrement pénalisé l'AFITF, la privant des ressources que constituaient les dividendes reçus par l'Etat actionnaire. Ces dividendes qui manquent aujourd'hui à l'instauration d'une politique de transport durable étaient de l'ordre d'1,6 Md€ en 2013. Leur montant a par ailleurs explosé depuis la privatisation de 2005, passant en moyenne de 500 M€ par an de 2003 à 2005 à 2 Mds€ de 2006 à 2013.³⁷ Leur rentabilité atteint en 2013, selon les sociétés, 20% à 24%.



Remarque : pour un détail des prélèvements effectués par les marchés financiers sur RFF et SNCF cf Annexes (II, Encadré 4) / Source : RFF, autorité de la concurrence et comptes des transports / SNCF

Enfin, la suppression de l'écotaxe fin 2014 va de plus réduire les ressources allouées au développement du transport ferroviaire tout en impliquant une moindre taxation de la route. Cette évolution contribuera à dégrader les performances des transports en termes d'émission de CO₂. Le volume de CO₂ émis est déjà affecté la moindre croissance du trafic des trains (+2% de 2008 à 2013) par rapport aux autres modes de transports (+14% pour les voitures particulières par exemple), causée par la perte de compétitivité-prix subie par le ferroviaire.

³⁷ Cf Annexes (Partie II, Encadré 3 Dividendes versés aux sociétés privées concessionnaires d'autoroutes



b) ... en contradiction avec les objectifs affichés

Paradoxalement, c'est donc au moment où le transport ferroviaire a le plus besoin de ressources pour la rénovation de son réseau que le soutien des pouvoirs publics recule, laissant le système ferroviaire s'endetter de plus en plus massivement. Paradoxalement une nouvelle fois, c'est au moment où les pouvoirs publics ont pris la décision d'abonder une agence censée financer les nouvelles infrastructures ferroviaires en ponctionnant la route, et ainsi favoriser un développement durable et une bonne liaison entre les territoires, que les principales ressources devant être mobilisées disparaissent au profit d'actionnaires privés.

Encore plus paradoxalement, cette hausse de l'endettement, pourtant en partie causée par ce désengagement, cristallise les prises de positions de la part des pouvoirs publics et est *in fine* au centre de la loi du 4 août portant réforme ferroviaire, qui fixe pour objectif de résorber le déficit structurel d'ici 10 ans.

Au final, le mode de transport ferroviaire semble aujourd'hui être dans une période charnière de son histoire, dans un contexte de montée en puissance de la concurrence des autres modes de transport (vols low cost, co-voiturage, autocar à venir avec le projet de Loi dit Macron) et de détérioration de sa compétitivité-prix.

*
* *

Cette première partie servira de socle pour la suite de cette étude. Outre le fait qu'elle détaille les concepts (coût complet, endettement, etc.) sur lesquels repose la loi du 4 août 2014, elle a permis de détailler la situation dans laquelle se trouve actuellement le système ferroviaire, une situation d'endettement massif au cœur des débats publics.

Cet endettement pèse intégralement sur l'infrastructure ferrée, le transport ferroviaire (SNCF) présentant des comptes à l'équilibre. Il est le fruit des décisions prises par chacun des acteurs du « triangle ferroviaire », en particulier l'Etat, qui comme nous l'avons vu :

- s'est désengagé de l'effort de rénovation devenu actuellement indispensable

pour l'avenir du réseau, après trente ans de sous-investissement, préférant laisser RFF augmenter le prix de ses péages pour compenser ce désengagement ;

- a décidé *via* le Grenelle de l'environnement de lancer un vaste programme d'extension du réseau, sans allouer de réels suppléments de recettes (arrêt du projet d'écotaxe) voire en supprimant des recettes (suite à la privatisation de six concessions d'autoroutes en 2005).

Il en ressort une situation dans laquelle RFF s'endette à hauteur de 3 Mds€ par an. La moitié de cet endettement est liée à l'extension du réseau grande vitesse et l'autre moitié est structurelle, fruit de la non couverture du coût complet.

Cette accélération vient alimenter un stock déjà conséquent, la dette du système n'ayant pas été reprise par l'Etat lors de la création de RFF en 1997. En conséquence, le GI est ponctionné chaque année à hauteur d'un montant similaire à celui de son déficit structurel. Il est aujourd'hui dans une position de surendettement, forcé d'emprunter pour rembourser ses dettes.

V. LES LEVIERS PRONES PAR LA REFORME POUR EQUILIBRER LE SYSTEME

« L'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires porte notamment sur le niveau et la soutenabilité de l'évolution de la tarification de l'infrastructure pour le marché du transport ferroviaire et sur l'adéquation du niveau des recettes prévisionnelles avec celui des dépenses projetées, au regard des 1°, 2° et c du 3° du présent article, tant en matière d'entretien et de renouvellement que de développement, de façon à **atteindre l'objectif de couverture du coût complet dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du premier contrat entre SNCF Réseau et l'Etat.** ».

La loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire définit dans cet article L. 2111-10 la couverture du coût complet du réseau comme l'enjeu majeur auquel doit faire face le système. Les pouvoirs publics adoptent ainsi une approche selon laquelle ce dernier doit être en mesure d'équilibrer ses coûts et ses recettes d'ici 10 ans, en dehors de toute opération d'extension du réseau.

L'atteinte de cet objectif signifierait, sous hypothèse qu'aucun déficit n'est créé par un investissement d'extension du réseau, que le système ne s'endetterait plus d'ici 10 ans et que sa dette pourrait donc se stabiliser.

La couverture du coût complet implique aujourd'hui, comme nous l'avons vu en détail dans la partie précédente, que le système ferroviaire trouve 1,5 Md€ pour être à l'équilibre.

Trois clés de sortie sont potentiellement utilisables dans ce cadre :

- un soutien plus important des pouvoirs publics au système, permettant de combler tout ou partie de ce déficit ;
- une reprise de la dette du système, ce qui le soulagerait du coût de l'endettement passé équivalant environ au déficit structurel actuel (aux alentours d'1,5 Md€) ;
- une amélioration des performances économiques du système, par le biais d'un développement des recettes et/ou une baisse des coûts de production.

De ces trois leviers, la réforme³⁸ tend à privilégier le dernier³⁹ :

- bien entendu, le premier levier ne sera pleinement connu qu'à l'occasion de la parution des Contrats Cadres, mais l'Etat ainsi que les Régions sont confrontés à un contexte budgétaire des plus contraints ;
- le deuxième levier est renvoyé à un rapport d'ici 2 ans, rendant très incertain son actionnement.

³⁸ En réalité, ce sont les travaux préparatoires à la réforme car le texte de Loi ne dit rien concrètement sur les modalités pratiques pour régler le déficit : elle ne fait que définir un objectif.

³⁹ Exception faite du retour de la surtaxe locale temporaire, rebaptisée contribution locale temporaire, prélevée sur les billets de départ et d'arrivée d'une gare donnée et dédiée aux investissements extérieurs des gares (parvis, etc.). Cette taxe, marginale, sera prélevée par les collectivités qui en font le choix et devra faire l'objet d'une note d'information aux voyageurs en gare.

En d'autres termes, la réforme semble imposer au système ferroviaire de sortir de son « impasse économique » par lui-même, en s'auto-équilibrant d'ici 10 ans grâce à de meilleures performances économiques. L'accroissement de cette rentabilité opérationnelle sera entériné dans les contrats de performance que signeront les trois EPIC avec l'Etat, avec l'hypothèse forte que ce dernier n'apportera pas de soutien financier supplémentaire direct (subventions) ou indirect (absorption de la dette).

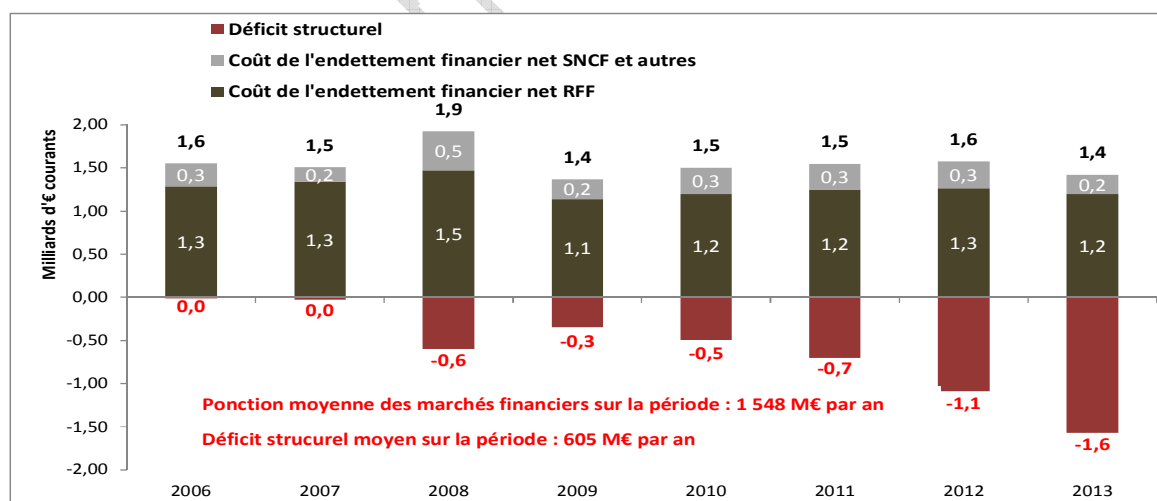
V.1. Deux questions centrales face aux choix retenus dans la réforme : la dette reste un enjeu majeur

La décision de viser l'équilibre d'ici 10 ans en mettant principalement à contribution Réseau et Mobilités renvoie à deux questions majeures.

V.1.1. La question de la dette demeure centrale

La réforme du 4 août 2014 n'envisage pas de reprise, partielle ou totale, de la dette par les autorités. Le *statu quo* est pour l'instant prôné, la loi renvoyant dans son article 11 la question de la reprise de la dette à un délai de deux ans après son entrée en vigueur. Entre-temps, des rapports parlementaires sont censés étudier le sujet et émettre des avis sur le bienfondé d'une reprise, qui reposera en grande partie sur la trajectoire que prendra la dette après l'application des contrats de performance.

Pour rappel, une absorption de la dette par l'Etat (requalification en dette publique ou création d'une caisse d'amortissement comme ce fut le cas pour la Sécurité Sociale) enlèverait du coût complet du réseau l'élément « coût de l'endettement financier ». Le déficit structurel s'élevant aujourd'hui aux alentours d'1,5 Md€, **une reprise signifierait donc instantanément une quasi mise à l'équilibre du système.**



Pour l'instant, cette voie de la reprise de dette n'a pas été l'option retenue par l'Etat. Le premier facteur de cette position réside dans les conditions de financement de l'actuel

GI, relativement proches de celles de l'Etat⁴⁰ et bénéficiant du niveau globalement bas des taux d'intérêt dans l'économie.

En parallèle, M. Cuvillier, Ministre des Transports ayant porté la Réforme, remet en doute la pertinence d'une reprise de la dette ferroviaire, stipulant que « *l'effacer [la dette] du tableau d'un coup d'éponge magique ne serait guère vertueux* »⁴¹. Cette approche va de pair avec celle selon laquelle le niveau d'endettement du système représente un aiguillon poussant à l'efficacité économique des acteurs qui doivent y faire face.

En 1997 déjà, lors de la création de RFF, la question d'une potentielle reprise s'était posée, avant que la décision ne soit prise de transférer au GI la majeure partie de la dette de l'époque et de créer le SAAD. Le sens de cette décision était intimement lié au respect des critères européens en termes de déficit public, à l'époque de la création de la zone euro. On retrouve la même explication en 2014 : simplement, la crise de la dette survenue en 2010 a vu les marchés financiers fortement dégrader les conditions de financement de pays comme l'Irlande, la Grèce ou le Portugal et contraint l'Etat à un contrôle budgétaire renforcé.

Pour rappel, le programme de stabilité 2014-2017 en vigueur en France acte cette politique de contrôle de la dette publique, *via* une réduction des déficits publics qui prévoit que « *la dette se stabilisera en 2015 avant de refluer ensuite, pour la première fois depuis 2006.* »⁴² Ce programme empêche *de facto* l'Etat d'absorber la dette telle quelle, sans création de caisse d'amortissement. En effet, l'infrastructure restera la propriété de Réseau et une reprise de la dette par l'Etat signifierait pour ce dernier un endettement non compensé par des actifs.

Au vu de ces objectifs de maîtrise de la dette publique, la question de la reprise par l'Etat de la dette ferroviaire est-elle pertinente ?

La dette dont avait hérité RFF en 1997, en contrepartie de la propriété du réseau, était principalement le fruit de l'investissement massif effectué pour le développement du TGV⁴³. Celui-ci avait été décidé par les pouvoirs publics afin de relancer le fer, à l'époque en perte de vitesse suite à la montée en puissance de la concurrence de la route. L'accélération de l'endettement actuellement en vigueur est quant à elle, comme nous l'avons vu précédemment, en grande partie causée par l'indispensable régénération du réseau, entamée depuis le milieu des années 2000.

En d'autres termes, la majeure partie de l'endettement est liée à des investissements décidés par les pouvoirs publics eux-mêmes et qui ont simplement visé à doter le pays d'un réseau à grande vitesse et à maintenir le réseau dans sa taille actuelle. Le niveau de cet endettement n'est donc pas tant lié, comme semble suggérer les promoteurs de la réforme, à la faiblesse des performances opérationnelles de ce mode.

⁴⁰ Cf Annexes (II, Encadré 5 : Les conditions de financement du GI)

⁴¹ Frédéric Cuvillier, audition au Sénat du 11 juin 2014 à propos de la réforme ferroviaire

⁴² Programme de stabilité 2014-2017, p5

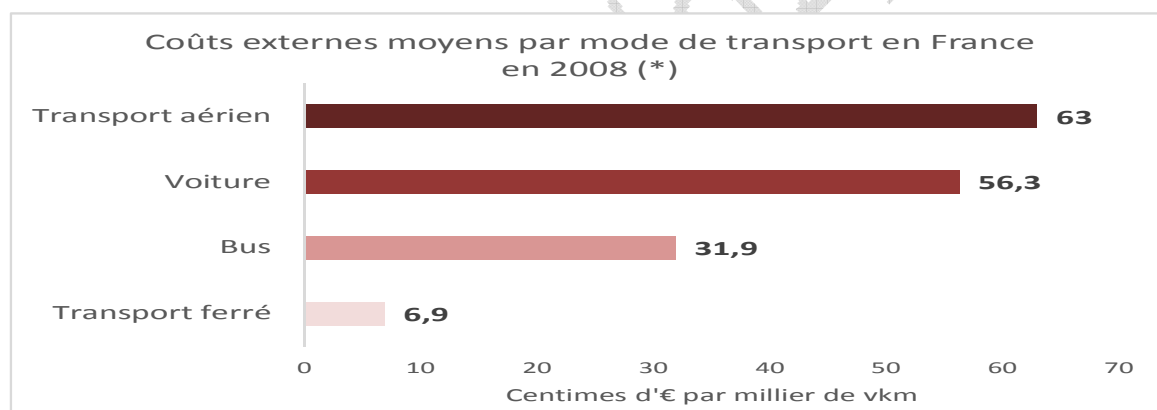
⁴³ Mais également des investissements sur les systèmes de sécurité après les accidents ferroviaires dramatiques des années 1980.

En outre, cet endettement doit être lui-même relativisé et mis en regard des « actifs » qu'il a permis de financer, en sachant que ces actifs ne sont pas simplement monétaires.

Cette dette a permis de financer des investissements qui ont eu des impacts significatifs pour le pays dans son ensemble, en termes d'utilité sociale (aménagement du territoire), économique (participation à la vitalité de l'activité) et environnementale (moyen de transport à faible empreinte carbone). Ces bénéfices, moins quantifiables monétairement, ne sont que rarement pris en compte par les décideurs, qui négligent dès lors le retour sur investissement d'un outil ferroviaire performant au profit d'une approche uniquement basée sur un équilibre coûts-recettes.

Mais cette dette n'a pas seulement permis de financer de l'utilité pour toute la société. Elle a permis également d'éviter des coûts supplémentaires à la collectivité. D'autres approches, comme celle évaluant les coûts externes des différents modes de transport, sont par exemple à prendre en compte pour recenser l'effet global du transport ferré sur la société.

A titre d'exemple, le graphique ci-dessous, tiré d'une étude portant sur les coûts externes des transports en Europe, montre que le train est le mode de transport de loin le plus rentable lorsque l'on prend en compte les coûts occasionnés par le bruit, les accidents, la pollution de l'air, l'impact sur la biodiversité, etc.



Source : External Costs of Transport in Europe - CE Delft, Infrac, Fraunhofer ISI – 2008 / (*) Les coûts externes prennent en compte les accidents, bruits, la pollution de l'air, l'impact sur la biodiversité, etc. Pour plus de détails voir Annexes (II. Encadré 6)

*
* *

Au final, on ne peut que noter le positionnement « ambigu » de l'Etat qui ne veut pas assumer les conséquences de ses décisions (TGV) ou non décisions passées (sous-investissements sur le réseau pendant trente ans nécessitant ensuite un rattrapage massif). En cela, la loi du 4 août ne constitue pas véritablement une rupture : l'Etat continue de laisser le système ferroviaire assumer seul le poids de cette dette tout en lui imposant de s'auto-équilibrer à un horizon de dix ans (alors même que la charge de la dette fait peser une contrainte forte sur son équation économique).

V.1.2. En toile de fond, l'hypothèse discutabile d'un coût complet stable

La loi du 4 août 2014 émet l'idée d'une couverture du coût complet d'ici 2025 en faisant l'hypothèse qu'1,5 Md€ de ressources supplémentaires, dégagées par Réseau et Mobilités eux-mêmes, seront suffisants. Ce raisonnement implique donc que le montant du coût complet du réseau sera constant sur la période. Comme nous l'avons présenté, le concept de coût complet est par essence à la croisée des chemins entre les questions de financement (il inclut le coût de la dette) et la gestion du réseau (il comprend l'indispensable effort de rénovation).

Deux questions se posent donc ici :

- qu'implique la notion de coût complet ?
- est-ce réaliste d'avoir un objectif de couverture du coût complet ?

a) **Le biais originel de la notion de coût complet : une compétitivité-prix dégradée**

Nous avons vu que le désengagement de l'Etat est allé de pair avec le rehaussement des tarifs des péages de la part de RFF. Cette hausse découle directement du contrat de performance Etat-Réseau signé en 2008, instaurant le passage d'un principe de tarification fondé sur le coût marginal à une logique basée sur le coût complet.

Le coût marginal est le coût qu'occasionnerait l'exploitation de l'infrastructure par un train supplémentaire⁴⁴. Il va de pair avec l'idée que l'on ne fait pas supporter au train l'ensemble des charges de l'infrastructure mais simplement celles liées à sa propre circulation, en considérant que l'infrastructure existe déjà.

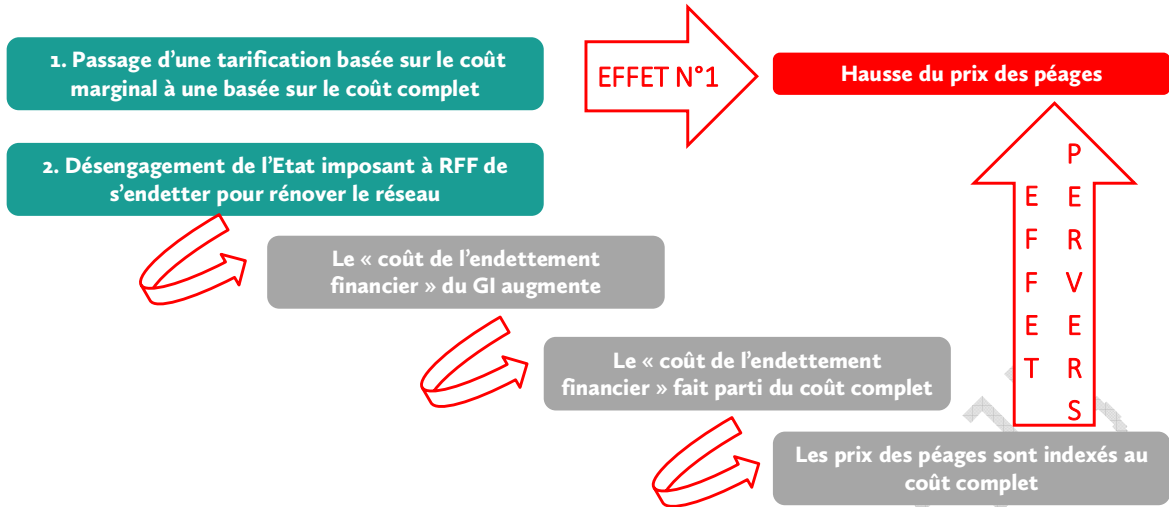
La tarification basée sur le coût complet est toute autre : il s'agit d'additionner l'ensemble des charges du réseau et ensuite de les diviser par le nombre de trains en circulation. Mécaniquement cela permet d'accentuer le coût des péages puisque la totalité des charges est prise en compte. Cela permet également de répondre aux attentes de l'audit de Lausanne sur la nécessité d'accélérer l'investissement de rénovation sur le réseau.

Cependant, le choix de changer les principes de tarification n'a pas permis au Gl de dégager des recettes supplémentaires : au même moment l'Etat s'est désengagé en calquant son rythme de désengagement sur celui de la hausse des péages. D'où le processus cumulatif suivant jouant à la hausse des prix des péages⁴⁵ :

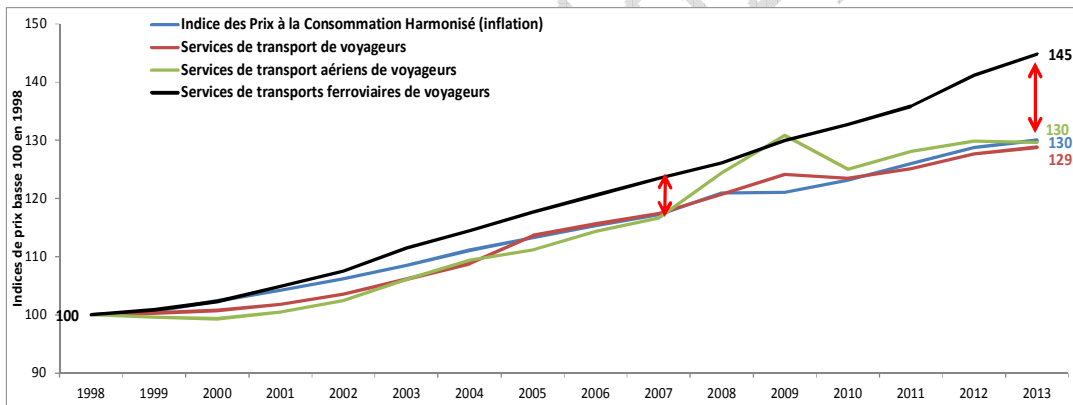
⁴⁴ « L'infrastructure étant considérée comme préexistante, le coût marginal représente le coût supplémentaire d'utilisation de celle-ci par un usager additionnel, ce coût comprenant le coût d'entretien et éventuellement le coût du capital supplémentaire si la saturation est atteinte. » Assemblée Nationale, rapport d'information du 7 mai 2008, H. Mariton.

⁴⁵ Dont les effets ont été atténués ces dernières années par des taux d'intérêt bas.

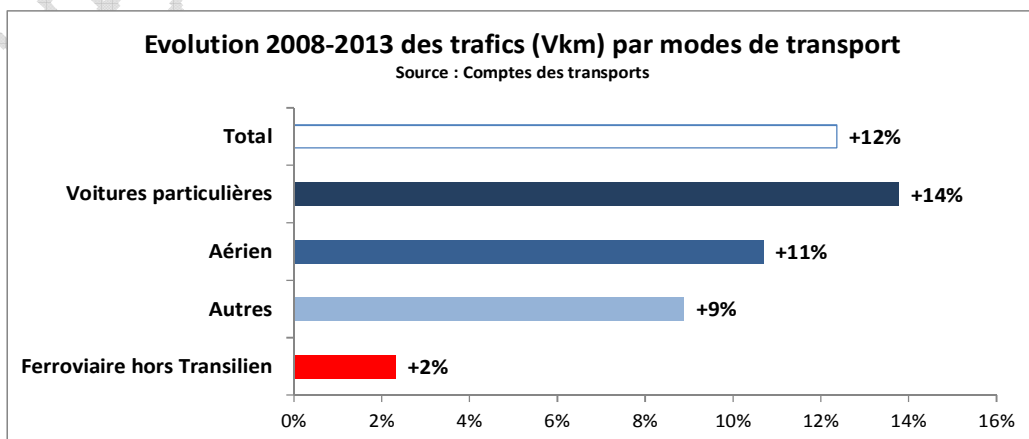
Le désengagement de l'Etat a un impact sur la hausse des prix des péages



La hausse du prix des péages a ensuite été répercutée par la SNCF sur le prix de ses billets, ce qui a provoqué une dégradation de la compétitivité prix du ferroviaire face à des modes de transports concurrents et en plein essor (vols low-cost et co-voiturage).



Cette hausse des prix a été plus forte que celle des autres modes de transport ce qui a pénalisé les trafics du train, qui ont connu une croissance plus faible que les autres modes de transports. En clair, ce sont les usagers qui ont financé le désengagement de l'Etat.



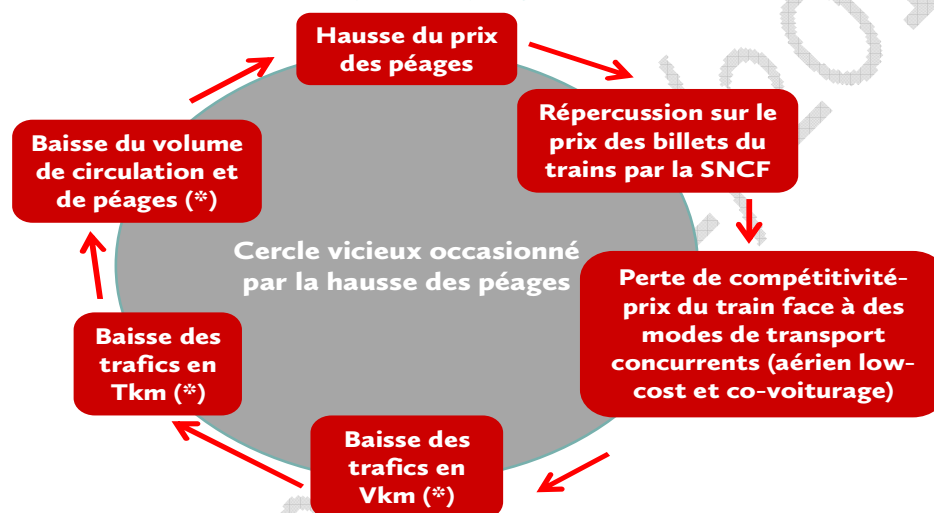
Pour un détail de la répartition des trafics par mode de transport cf. Annexes (II, Encadré 7)

Ce processus pose la question du partage de la valeur ajoutée du système entre le GI et le transporteur, et de ses effets par ricochet sur l'utilisateur. Vu le caractère massif des investissements de rénovation du réseau nécessaires aujourd'hui, fruits de trente ans de sous-investissements, la question de la pertinence du financement de ces investissements pour une part croissante par l'utilisateur se pose.

Cette question renvoie à la compétitivité-prix que le train doit garder face à la concurrence accrue de modes de transports moins dépendants de leurs infrastructures.

De plus, un cercle vicieux peut s'installer : plus les prix des péages augmentent, plus le transporteur les répercute sur le prix du billet de train, plus la compétitivité du prix du train se dégrade, moins il y a de voyageurs, moins il y a de trains qui circulent et moins il y a de volume de péage.

Les effets d'une hausse du prix des péages : un cercle vicieux



(*) Les trafics n'ont pas décliné, ils ont faiblement augmenté comparativement aux autres modes de transports (+2% entre 2008 et 2013 VS 11% pour l'aérien par exemple). On peut imaginer un repli à terme, au fur et à mesure de la dégradation de la compétitivité prix et du développement de l'offre de transport concurrents (car, co-voiturage, etc.).

En d'autres termes, l'approche du coût complet semble problématique pour le mode de transport ferroviaire, du fait de son intensité en capital et de la dépendance forte entre le transport et l'infrastructure.

En outre, ce concept, qui semble être amené à régir l'ensemble des décisions prises par les pouvoirs publics dans le domaine ferroviaire avec la loi du 4 août 2014, débouche sur un raisonnement intégralement basé sur un équilibre coûts/recettes qui laisse totalement de côté les bienfaits, difficilement mesurables, générés par le mode ferré en termes de développement durable comme d'aménagement du territoire.

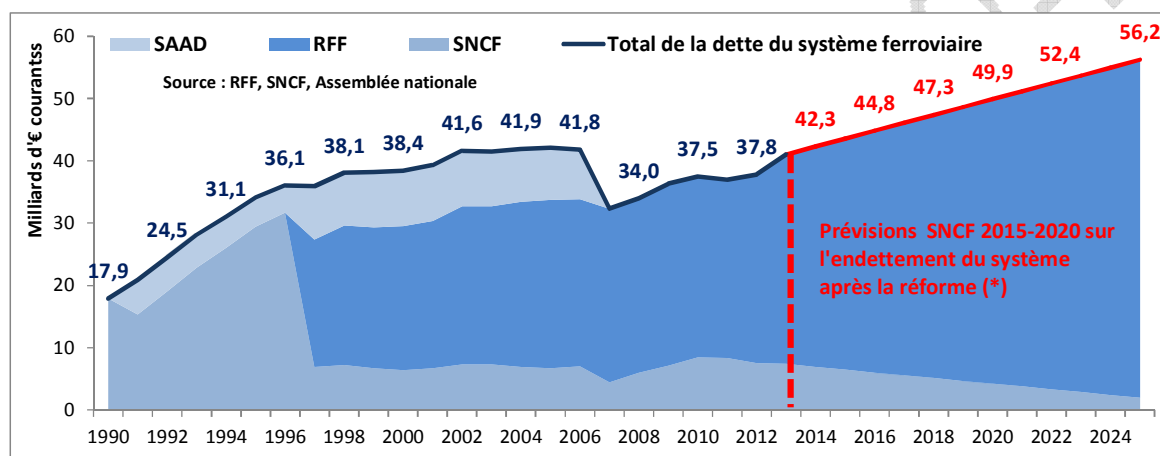
b) **Le flou demeure sur la trajectoire d'endettement : quels effets possibles ?**

Tout d'abord nous notons que les projections d'endettement ne sont pas encore véritablement stabilisées. Lors de nos entretiens, certains des futurs dirigeants de Réseau nous ont néanmoins confié ne pas avoir encore réalisé une projection fine de leur

niveau d'endettement futur. Celui-ci dépendra du montant du coût complet d'une part et de la bonne réalisation des plans de performances d'autre part.

Toutefois, les projections en notre possession (réalisées par l'actuelle SNCF et sur lesquelles l'entreprise a communiqué lors des travaux préparatoires à la loi) laissent entendre une hausse de l'endettement sur la période malgré les effets des plans de performance et de la règle d'or :

- dans ces projections, la dette de Réseau, malgré les impacts de la réforme, devrait continuer d'augmenter, passant de 34 Mds€ en 2013 à 54,2 Mds€ en 2025 (+61%) ;
- celle de Mobilités devrait se contracter, passant sur la période de 7 Mds€ à 2 Mds€ (-71%) ;
- mécaniquement, la dette du système passerait alors de 41 Mds€ en 2013 à 56 Mds€ en 2025 (+37%), date à partir de laquelle la dette est censée se stabiliser.



(*) Le document SNCF – Réforme ferroviaire – Projet SNCF 2015 donne les points d'arrivée des dettes SNCF, RFF et de l'ensemble du système pour 2025. Pour plus de lisibilité dans ce graphique, nous avons fait l'hypothèse d'une dette qui croît du même montant chaque année sur la période.

D'où la question : pourquoi l'endettement devrait-il continuer à augmenter malgré les plans de performance et la règle d'or ? Deux éléments méritent d'être apportés ici pour expliquer cet état de fait :

- Dans son avis du 25 juin 2014, le sénateur F. Patriat stipule que le montant des charges financières « ne peut que s'accroître dans le futur sous l'effet de l'augmentation du volume d'endettement au moins jusqu'à sa stabilisation d'ici dix ans ». En effet, pour rappel, le coût complet du réseau inclut, pour ces éléments les plus importants : le coût de la maintenance du réseau (jusqu'à présent approximé par la rémunération du GID), le coût des investissements de rénovation et le coût de l'endettement financier. Ce dernier étant fonction du montant de la dette, il augmentera mécaniquement au fur et à mesure de la hausse de cette dernière jusqu'à 2025 ;
- Cette augmentation sera également fonction de l'évolution des taux d'intérêts sur la période, taux d'intérêts qui sont pour l'instant à un niveau exceptionnellement bas. Finalement tant que la dette n'est pas stabilisée, c'est-à-dire tant qu'elle s'accroît, les charges progresseront et viendront augmenter le montant du coût complet en conséquence.

Autrement dit, les acteurs anticipent que le déficit continue de se creuser sous l'effet de la hausse des charges⁴⁶ à payer sur la dette, qui pourrait augmenter elle-même de plus de 60% sur la période. Et encore, le niveau de cette hausse sera fonction de l'évolution des taux d'intérêt dont tout le monde s'accorde à reconnaître qu'ils devraient remonter à terme. Par ailleurs, comme nous le verrons en détail par la suite, le niveau d'endettement futur dépendra pour beaucoup de l'enveloppe que l'Etat attribuera à Réseau afin d'effectuer le niveau de rénovation suffisant pour stopper le vieillissement du réseau, évalué à 3,5 Mds€ par an de 2015 à 2019-2020.

*
* *

Cette anticipation emporte avec elle une conséquence majeure : les ordres de grandeur de l'effort à consentir pour atteindre l'équilibre (1,5 Md€) sont probablement et très certainement sous-évalués. Ceci renforce d'autant notre interrogation : en dehors de toute de reprise de dette par l'Etat, le système pourrait-il dégager, de lui-même, des gains supérieurs aux 1,5 Md€ sur lequel il s'est engagé ? Cette question est d'autant plus fondamentale que la loi a « gravé » l'objectif de stopper l'endettement du système d'ici 10 ans et qu'en conséquence, comme nous le verrons dans la partie suivante, un effort intense sera demandé aux cheminots.

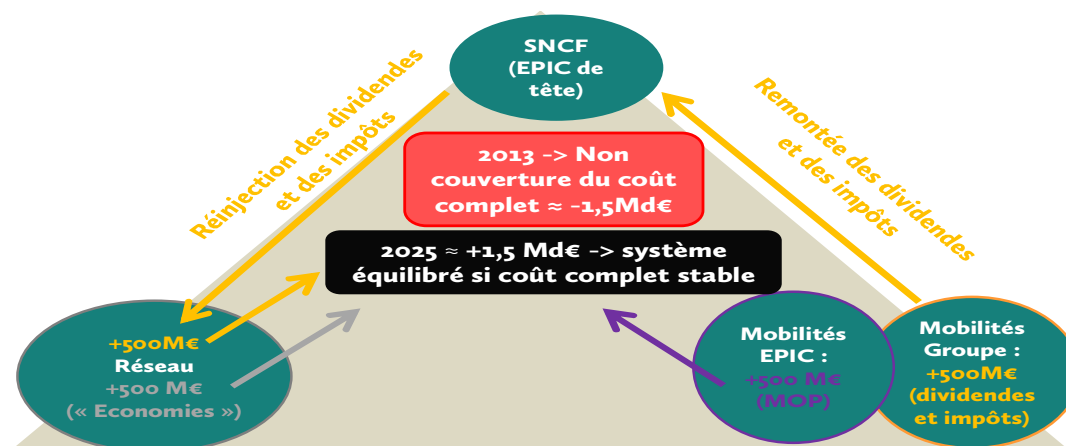
V.2. Comment atteindre l'équilibre ? Des performances opérationnelles accrues dont les contours restent encore flous...

Selon la communication officielle faite autour de la loi, le système s'équilibrera *via* la mise en application des contrats de performance que signeront les trois EPIC du système avec l'Etat, visant à améliorer les performances économiques.

Les contrats que signeront Mobilités et Réseau avec l'Etat exigeront en effet l'instauration d'une dynamique conduisant chacun à dégager 500 M€ d'ici dix ans. En d'autres termes, il sera demandé au système ferroviaire *stricto sensu*, c'est-à-dire aux activités nationales de transport ferroviaire de l'EPIC Mobilités et à celles de maintenance du réseau ferré national de Réseau, de fonctionner en dégageant 1 milliard d'euros supplémentaire de rentabilité opérationnelle d'ici 10 ans.

Les 500 M€ restant à trouver pour équilibrer le système correspondront au renoncement par l'Etat à ses dividendes et à l'impôt sur les sociétés prélevés sur le groupe Mobilités et ses nombreuses filiales, nationales et étrangères. Ce montant sera prélevé puis réinjecté par l'Etat, *via* l'EPIC de tête SNCF, dans Réseau.

⁴⁶ A titre d'exemple, le document « Informations complémentaires relatives à la mise en œuvre de la réforme ferroviaire » transmis aux élus du CCE de l'actuelle SNCF le 20 novembre 2014 fait état, en l'absence de réforme et de plan de performance, mais en faisant l'hypothèse de l'absence de grands projets de développement sur la période, de charges financières s'élevant à 3,3 Mds€ en 2025 contre 1,4Md€ en 2013.



La maquette financière permettant au système de s'équilibrer d'ici 10 ans repose *in fine* sur la bonne réalisation des plans stratégiques Excellence 2020 (dans sa version actualisée en 2014, à savoir Plan stratégique 2015-2020) et Réseau 2020, qui structureront le contenu des prochains contrats-cadres. Bien qu'antérieurs à la loi (septembre 2013 pour Excellence 2020 et juillet 2014 pour Réseau 2020), ces plans sont donc les clés de sortie choisies par l'Etat pour équilibrer le système.

Selon les dirigeants rencontrés, l'Etat a demandé lors de l'élaboration de la loi « *combien Mobilités serait prêt à mettre au pot* » pour couvrir le coût complet du réseau et ainsi équilibrer le système. Le chiffre de 500M€, correspondant aux objectifs fixés par Excellence 2020, a au final été retenu. En définitive, bien que le premier contrat de performance (concernant l'EPIC de tête) ne doit voir le jour qu'à la fin de l'année 2015 (d'après les éléments que nous avons pu recueillir), il est possible de connaître dès à présent les leviers que la réforme actionnera en termes de performance opérationnelle, puisqu'ils sont ceux des plans stratégiques.

a) 500 M€ seront dégagés sur la MOP de l'EPIC Mobilités d'ici 2020

Mobilités devra dégager 500M€ sur sa MOP. Cet indicateur indique la performance économique et mesure la « rentabilité opérationnelle » d'une entreprise, avant dotations aux amortissements. Elle est donc égale à la différence entre le chiffre d'affaires et les charges d'exploitation dans une comptabilité aux normes IFRS. En ne prenant en compte que les charges les plus importantes de Mobilités, nous avons donc un calcul de la MOP qui est le suivant :

$CA - \text{charges de personnel (salaires, traitements, etc.)} - \text{achats et charges externes (achats, sous-traitance, etc.)} - \text{péages} - \text{impôts et taxes} \approx \text{Marge opérationnelle}$

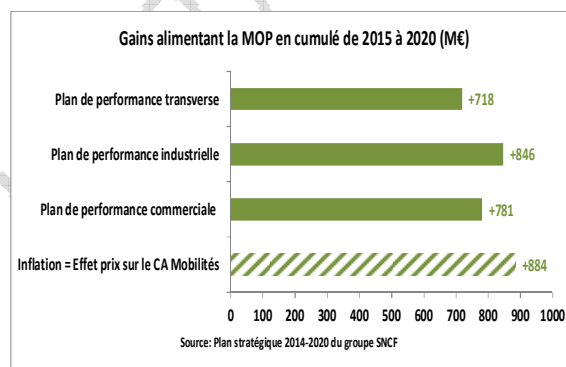
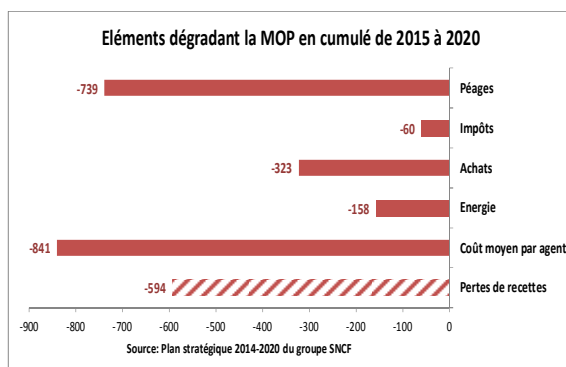
Selon le plan stratégique 2015-2020 de Mobilités, la MOP progressera de 500 M€ d'ici à 2020, selon les dynamiques suivantes :

- une dégradation de -2,7 Mds€ en cumulé de 2015 à 2020, en raison de :
 - la hausse « naturelle » des coûts de Mobilités (2,1Mds€), en grande partie liée à l'inflation,

V. Les leviers prônés par la réforme pour équilibrer le système

- divers éléments ayant un impact négatif (600M€) sur le chiffre d'affaires, comme l'arrêt de la convention des TET, que les prévisions de Mobilités considèrent déjà effective, la fuite de clients vers des modes de transports concurrents, etc.
- plus que compensée par une valorisation de +3,2 Mds€ en cumulé sur la période, grâce à :
 - l'augmentation « naturelle » des recettes (+0,9Md€), c'est-à-dire la hausse des prix du train, censée se réaliser au même rythme que l'inflation avec une hypothèse d'1,4% par an,
 - trois plans dits « de performance⁴⁷ » (+2,3Mds€) censés augmenter les volumes de voyageurs et optimiser les performances opérationnelles.

Il faut souligner que l'avenir de G&C au sein de l'EPIC Mobilités est incertain, les instances européennes souhaitant avoir un gestionnaire des gares plus indépendant qu'il ne l'est actuellement. La sortie de G&C de l'EPIC Mobilités aurait un certain impact sur la réalisation des objectifs du plan de performance, l'entité étant censée participer à hauteur de 73 M€ à l'amélioration de la MOP.



b) 500 M€ seront réinjectés par SNCF dans Réseau

Les 500 M€ ponctionnés sur Mobilités puis redistribués à Réseau par l'intermédiaire de l'EPIC de tête SNCF font l'objet d'approches et de chiffres différents selon les sources et sont donc au final entourés d'un certain flou :

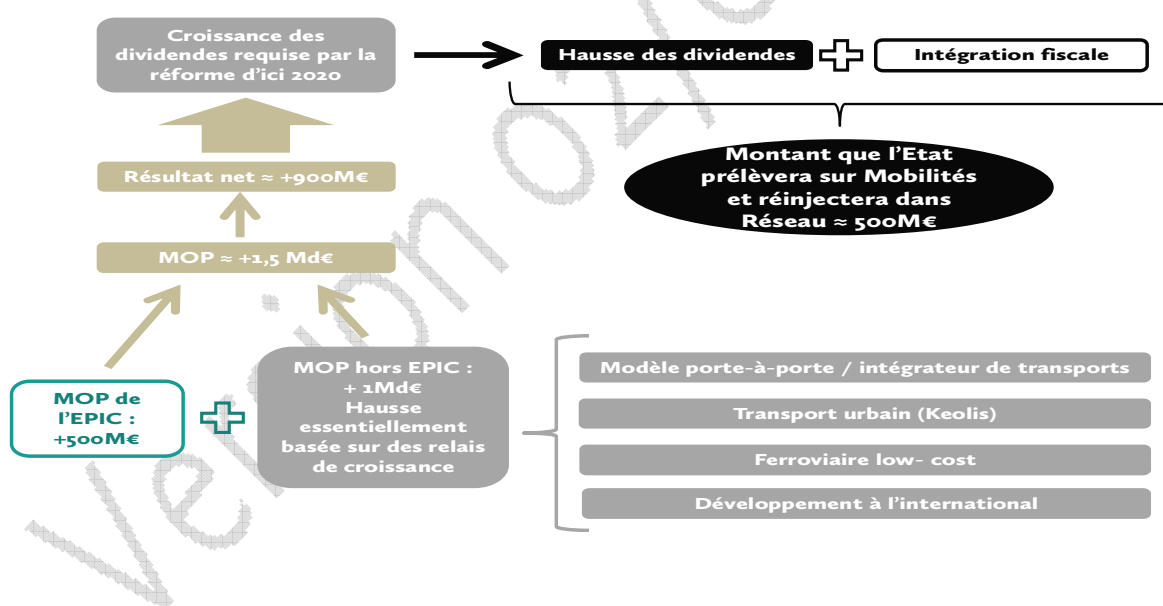
- L'avis du sénateur O. Faure (21 mai 2014) fait état de dividendes annuels qui augmentent d'environ 150 M€ d'ici 2020 pour se fixer aux alentours de 350 M€, auxquels s'ajouterait *via* l'intégration fiscale le transfert d'environ 200 M€ d'impôts à SNCF tête de groupe par la suite réinjectés, si bien qu'*« en définitive, l'effort de l'État en faveur du retour à l'équilibre financier du système ferroviaire serait de l'ordre de 500 millions d'euros. »* ;
- L'avis du sénateur F. Patriat (25 juin 2014) fait état de dividendes en hausse se fixant aux alentours de 300 M€ annuels en 2020, qui une fois redistribués à

⁴⁷ Nous reviendrons sur les effets de ces trois plans de performance : un plan de performance Transverse évalué à 718 M€, un plan de performance industrielle évalué à 846 M€ et un plan de performance commerciale évalué à 781 M€.

Réseau équivalent à 500M€ en raison de l'économie de frais financiers que l'opération occasionne⁴⁸. L'intégration fiscale aurait des bénéfices difficiles à chiffrer aujourd'hui mais ses gains potentiels constitueraient en quelque sorte un bonus puisque l'effort de l'Etat s'élève déjà à 500 M€ ;

- Le dossier de consultation relatif à la réforme ferroviaire transmis aux élus du CCE de l'actuelle SNCF table quant à lui sur des dividendes qui augmentent pour se fixer à 300 M€, sans entrer dans le détail. Il ne chiffre pas non plus les gains attendus de l'intégration fiscale.

Finalement, malgré les divergences, le mécanisme à mettre en œuvre pour Mobilités est connu : il est basé sur l'augmentation nécessaire du résultat net permettant de faire remonter un dividende plus conséquent à l'EPIC de tête, afin que ce dernier redistribue ensuite à Réseau 500M€. Selon les chiffres du plan stratégique 2015-2020, le groupe Mobilités devrait améliorer sa MOP (+500 M€ de la part de l'EPIC et 1 Md€ pour les filiales du groupe *via* des marchés à fort potentiel de croissance) pour dégager du résultat net supplémentaire (+900M€) et ainsi faire remonter des dividendes suffisants à SNCF tête de groupe (avec l'hypothèse d'une remontée de dividendes de 30% du résultat net, soit 300 M€). En clair, Mobilités est très fortement mise à contribution pour rééquilibrer le système : d'où d'ailleurs la création de la DG Performance Industrielle et Finances en son sein pour piloter au mieux cette recherche de performance.



c) 500 M€ seront dégagés par Réseau

Une fois encore, le détail des mécanismes mis en œuvre est difficilement accessible et les informations divergent selon les sources :

- Selon l'avis d'O. Faure, Réseau réalisera des économies d'environ 500M€ par an grâce à :

⁴⁸ Le GI n'ayant pas à lever ces 300 M€ sur les marchés, il n'aura pas à payer de charges sur ce montant ce qui revient pour lui à un gain de 200M€ venant s'ajouter aux 300M€ reçus

- 300M€ d'optimisation des méthodes d'achats (animation du catalogue de fournisseur, massification des achats permettant une meilleure négociation, etc.) ;
 - 50-70M€ de gains permis par le rapprochement de RFF et SNCF Infra (élimination de doublons, mutualisation de moyens, etc.)
 - 130-150M€ de performance industrielle *via* l'adoption ou le renforcement de certaines politiques (éviter les gaspillages *via* le lean, généraliser la gestion de la maintenance assistée par ordinateur, etc.) dans les activités de maintenance.
- Selon l'avis de F. Patriat, Réseau devra quant à lui dégager 1 Md€ d'économies ! Il le fera pour 400 M€ grâce à des performances industrielles accrues et pour 500 M€ grâce aux diverses synergies créées par l'unification dans Réseau de l'ensemble des acteurs en charge de l'infrastructure.
 - Selon le plan stratégique Réseau 2020, l'amélioration de la « performance industrielle et économique » (consolidation d'une approche *asset management* sur le réseau, nouvelles méthodes industrielles, méthodes d'achats plus efficaces, etc.) débouchera sur 500 M€ d'économies d'ici 10 ans, soit une productivité en croissance de 2% par an. Cette approche est celle retenue dans le dossier de consultation transmis aux élus du CCE de l'actuelle SNCF, stipulant que Réseau devra « améliorer son efficacité » de 500M€ annuels d'ici à 2020.
 - Le programme d'économies de Réseau, contenu dans le document Trajectoire GIU - Programme d'économies), fait quant à lui état d'économies selon le programme suivant :
 - 240 M€ obtenus *via* la « performance achats (hors SI) » ;
 - 170 M€ obtenus par le biais de la « performance liée à la production » ;
 - 160 M€ de synergies.

Ces dernières estimations émanent directement du GIU ; ce seront donc celles que nous retiendrons. Néanmoins, elles sont soumises à caution puisque selon les dirigeants rencontrés, la trajectoire financière de Réseau n'est pas encore finement définie. Ce dernier élément pose question, puisque l'objectif de la loi du 4 août en ce qui concerne le financement est celui de l'équilibre structurel et de la stabilisation de la dette d'ici 2025.

Nous remarquons également que les gains que procurera l'élimination des doublons existants auparavant entre RFF et SNCF Infra, particulièrement mis en avant par les pouvoirs publics lors de la présentation de la loi, semblent difficiles à évaluer. Les ordres de grandeurs varient en effet de 50-70M€ pour O. Faure, à 500M€ pour F. Patriat, en passant par 160 M€ pour le document officiel du futur GIU.

d) Une marge de manœuvre peu détaillée : la gestion immobilière optimisée

La branche immobilière de l'EPIC de tête SNCF assurera pour les trois EPIC « l'ensemble des activités de gestion, de développement et de valorisation » du patrimoine foncier et immobilier du groupe public ferroviaire. Dans ce cadre, l'un de ses objectifs principaux est de « valoriser les actifs de SNCF Réseau et SNCF Mobilités qui ne sont plus nécessaires aux

activités des différentes branches et générer ainsi des revenus complémentaires pour le groupe ».

Lors de son audition au Sénat le 4 juin 2014, G. Pepy avait estimé que la cession de tels actifs pouvait générer des gains potentiels compris entre 150 et 200 M€ annuels, sans préciser sur quelle durée. Ce levier n'apparaît que très peu dans les communications officielles faites sur la loi et ne semble pas rentrer en compte dans les 1,5 Md€ que le système devra dégager.

V.3. Les mécanismes nouveaux instaurés par loi en termes de financement : un contrôle accru de la trajectoire financière

Si la loi du 4 août 2014 ne confère pas de ressources supplémentaires au système, elle met en place des instruments et des mécanismes ayant un impact sur son financement.

a) **L'ARAF et l'Etat veilleront à la bonne tenue de l'amélioration des performances économiques**

En plus des contrats de performance liant l'Etat à Mobilités et Réseau, SNCF (EPIC de tête) sera lui aussi directement concerné par un contrat-cadre le liant avec l'Etat, dont les représentants constituent déjà la moitié des membres de son conseil de surveillance, censé entre autres définir les grandes orientations économique du GPF.

Selon l'article L. 2102-5 de la loi du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, ce contrat-cadre Etat-SNCF « consolide les trajectoires financières et le développement durable et humain des contrats prévus aux mêmes articles L. 2111-10 [Contrat de performance Etat-Réseau] et L. 2141-3 [contrat de performance Etat-Mobilités] ». Il couvre donc les objectifs qui seront fixés à Mobilités et Réseau via leurs contrats de performance respectifs.

En d'autres termes, la gouvernance de SNCF est structurée pour que l'Etat veille à la bonne application de l'amélioration de la rentabilité opérationnelle du système, qui sera contrôlée tous les ans : « La SNCF rend compte chaque année, dans son rapport d'activité, de la mise en œuvre du contrat-cadre [...]. Ce rapport d'activité est adressé au Parlement, à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et au Haut Comité du système de transport ferroviaire. » (article L. 2102-5).

Néanmoins, la création de l'EPIC de tête est paradoxalement synonyme d'une nouvelle contrainte pour le système. En effet, l'EPIC de tête sera construit sans aucun apport de capitaux publics et il n'aura pour seule ressource que la rémunération qu'il touchera de ses prestations de services transverses via les CSP. Le montant de cette rémunération sera basé sur le « coût complet » du service en question, plus une légère marge. Cette marge, même infime, constituera pour le système une ponction de ressources.

En outre l'ARAF, qui n'était auparavant pas concernée par les performances économiques, verra son rôle étendu dans ce domaine :

- elle donnera son avis sur le contenu des trois contrats passés entre les acteurs du système et l'Etat, ainsi que sur leur actualisation (tous les trois ans) ;

- comme vu plus haut, elle est tenue informée du déroulé de l'amélioration des performances opérationnelles ayant lieu chaque année lors de la remise du rapport d'activité de SNCF.

b) Le contrôle des déficits liés à l'extension : la règle d'or et ses problématiques

La loi du 4 août 2014 contient une « règle d'or » visant à empêcher les investissements d'extension dont le financement n'est que trop peu couvert par les ressources apportées par les financeurs publics (Etat et collectivités, AFITF). Elle permettra ainsi, si certains ratios sont dépassés (mais que nous ne connaissons pas encore), d'éviter que Réseau ne s'endette trop fortement dans le cadre d'investissements de développement. Cette mesure vise à limiter l'endettement aux seules opérations, indispensables, de rénovation du réseau déjà existant, jusqu'à ce que le montant de ces dernières soit totalement couvert par les ressources et que le déficit structurel soit ainsi effacé (en théorie d'ici 10 ans).

En d'autres termes, cette règle d'or inscrit dans la loi les grands principes de la Commission Mobilités 21 et du Grand Plan de Modernisation du Réseau qui en a découlé dès 2013⁴⁹, à savoir faire de la réallocation des ressources de l'extension vers la maintenance une priorité. Ce principe, à la base inclus dans un plan gouvernemental temporaire, devient donc avec la loi du 4 août un principe structurel de l'activité ferroviaire.

De cette nouvelle règle découlent deux types de problématiques :

- tout d'abord, la règle d'or vise à juguler le poids pour le système de l'endettement lié aux opérations d'extension. **Or, les charges financières** liées à l'endettement sur les marchés pour financer les investissements d'extension déjà lancés (quatre LGV) continueront de peser sur le système ferroviaire *via* son stock de dette. Cette règle d'or n'a pas d'effet rétroactif et vise à empêcher un phénomène de se produire dans le futur sans régler ce même phénomène dans le présent. En laissant les projets d'extension déjà mis en œuvre continuer de peser sur le coût complet, la loi du 4 août ne permet pas de soulager dès à présent le système du coût de l'endettement précédemment généré et lui demande de dégager les marges permettant de supporter ce coût sans s'endetter ;
- **ensuite se pose la question de l'avenir du ferroviaire.** Bien que la réforme soit présentée comme le moyen de « sauver le ferroviaire », la loi freine la possibilité de développement de ce mode de transport en limitant drastiquement la création de nouvelles lignes. Tout du moins, il est soumis aux contraintes de financement des collectivités, déjà très serrées au vu du contexte macro-économique difficile. Surtout, il entérine une vision purement comptable du système se limitant à une approche monétaire des coûts / avantages dont nous avons vu que leur évaluation étaient en réalité beaucoup plus large. Nous reviendrons sur ce point plus en détail par la suite.

⁴⁹ Cf Annexes (I.1 et I.2)

c) La non répercussion des gains de productivité du GI dans le prix de ses péages

Dans son article L 2111-25, la loi du 4 août 2014 stipule que « *tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert par l'ensemble de ses ressources, SNCF Réseau conserve le bénéfice des gains de productivité qu'il réalise* ». Ce point a toute son importance au vu du programme d'économies qui attend Réseau dans le contrat de performance qu'il signera avec l'Etat : les gains de productivité qui seront potentiellement dégagés ne pourront pas bénéficier au transporteur par le biais d'une baisse des péages.

C'est clairement ici une logique de marge qui s'applique. Une politique de volume aurait consisté à répercuter le montant des gains de productivité sur le prix des péages, le transporteur pouvant ensuite baisser le prix des billets de train et redynamiser ainsi les trafics, ce qui aurait permis au GI, à terme, de récupérer des recettes (péages) par le biais de trafics en hausse.

d) Une nouvelle ressource créée par la loi mais vite supprimée par le gouvernement

Le versement transport interstitiel (VTI), l'unique ressource d'ampleur créée par la loi, a été abrogé par le gouvernement en novembre 2014⁵⁰. Cette extension du versement transport aux entreprises de plus de 9 salariés basées hors périmètre de transport urbain et au sein de communes de plus de 10 000 habitants, devant donc s'appliquer dans les « interstices » des agglomérations, était censée doter les régions de recettes supplémentaires pour le financement du TER.

Cet élargissement avait été ajouté dans la loi par le Parlement malgré les critiques du gouvernement pour qui cette taxe allait de pair avec un renchérissement du coût du travail et de potentiels effets négatifs sur l'emploi. Une fois encore, le financement du transport ferroviaire se trouve au centre des enjeux et la décision est prise de ne pas doter le système ferroviaire de recettes supplémentaires.

e) Le renforcement du rôle des régions va de pair avec l'instauration d'un modèle censé favoriser la concurrence

Suivant les recommandations du rapport remis au gouvernement par M. Auxiette en avril 2013⁵¹, la loi du 4 août 2014 prévoit le renforcement global du rôle des régions en qualité d'Autorités Organisatrices du Transport (AOT). Cette tendance repose sur le fait que les régions, via le TER et le Transilien, financent une partie du transport ferroviaire de voyageurs, investissent dans le matériel roulant et les gares, sans pour autant avoir la

⁵⁰ Amendement gouvernemental voté lors de la discussion sur le projet de budget 2015 en première lecture.

⁵¹ « *Un nouveau destin pour le service public ferroviaire français : les propositions de régions* » – Rapport de Jacques Auxiette, Président du conseil régional des Pays de la Loire et Président de la Commission infrastructures et transports de l'association des régions de France

propriété de ses investissements ni être représentées au sein du système ferroviaire. En mettant de côté la possibilité de transfert de la gestion des rares lignes dont les voies ne sont pas à écartement standard, les dispositions suivantes sont prises par la réforme.

1/ Une propriété et une mainmise accrues sur le service de transport régional

- Les régions participent aux décisions d'investissement au sein des gares dont elles ont la responsabilité (elles en finançaient jusque-là la majeure partie sans avoir de pouvoir de décision) ;
- Mobilités peut céder aux régions le demandant les biens immobiliers exclusivement dédiés aux activités de transport qu'elles conventionnent (et qu'elles ont donc en partie subventionnées, à l'image des ateliers de maintenance). La région sera alors dans l'obligation de louer le bâtiment à Mobilités ou au transporteur de son choix lorsque le marché national du transport ferroviaire de voyageurs sera ouvert à la concurrence ;
- Suivant la même logique, les régions le souhaitant peuvent racheter à Mobilités du matériel roulant pour ensuite le louer au transporteur qu'elle choisira pour l'exploitation de son TER ;
- Les régions seront en capacité de déterminer les prix qu'elles souhaitent allouer à leur service de transport TER, ce qui les laisse libres de les augmenter (ou de les baisser) et ainsi de faire progresser (réduire) la part du voyageur dans le financement du service de transport ferré de la région.

2/ Un contrôle renforcé des coûts présentés par Mobilités

- Les régions auront à disposition des comptes d'exploitation du service de transport TER plus « transparents », la loi imposant à Mobilités de fournir des données propres au périmètre de chaque convention régionale. Cette mesure est prise dans le but de limiter les plaintes des régions quant au manque de transparence des coûts qui leur sont répercutés. Elle permettra également de favoriser demain la concurrence entre opérateurs, une visibilité accrue sur la nature des coûts du TER permettant de les comparer avec ceux d'un éventuel nouvel entrant sur le marché.
- Ces comptes d'exploitation seront également plus finement découpés pour chaque ligne, ce qui permettra à la région d'avoir plus de visibilité sur les tronçons réellement rentables, facilitant par exemple l'instauration d'une offre de car sur les tronçons les moins bénéficiaires.

3/ Une représentativité renforcée au sein des organes de décisions : les régions sont représentées par un membre au sein du conseil de surveillance du groupe public ferroviaire de l'EPIC de tête, et des conseils d'administration de Réseau et Mobilités.

Finalement, les mesures prises par la réforme quant au rôle des régions sont donc globalement porteuses d'un cadre dans lequel la concurrence entre opérateurs ferroviaires pourra, à terme, être facilitée. Du moins, ce cadre vise à renforcer leur pouvoir de contrôle et de pression, notamment sur Mobilités.

Outre les mécanismes directs de la réforme sur la place des régions au sein du système, celles-ci devraient, par ailleurs, hériter d'un rôle accru de financeur de l'offre TET en lieu

et place de l'Etat, selon des mécanismes non encore stabilisés mais dont les grands principes peuvent néanmoins être décrits. *In fine*, l'Etat dégagé du financement des TET (dans une mesure encore inconnue et dépendante de la commission présidée par M. Duron), les conseils régionaux seront au cœur du service public ferroviaire de demain (nous avons déjà rappelé ce point dans le 1^{er} chapitre), amoindri dans sa consistance par la concurrence du car.

La question de la dotation financière des régions est, dans ce contexte, cruciale. Le pouvoir est en effet donné aux régions de racheter des biens et des équipements du TER et les régions seront amenées à prendre en charge une partie croissante du financement TET ainsi que de la rénovation du Réseau 7 à 9 (comme nous le verrons). Mais quels moyens financiers seront mis en face de leurs responsabilités nouvelles, notamment pour le TET ?

Actuellement, le seul complément de ressources porté la loi du 4 août 2014, le versement transport interstitiel (VTI), a été refusé par le gouvernement.

*
* *

Les outils proposés par la réforme pour remédier à l'impasse économique du système ferroviaire ne lui apportent aucun soutien supplémentaire. La seule ressource prévue, le VTI, a été mise de côté par le gouvernement par amendement.

Les solutions proposées reposent simplement sur l'instauration d'un programme d'amélioration de la rentabilité opérationnelle, visant à couvrir le coût complet du réseau d'ici 10 ans et ainsi résorber le déficit structurel. En d'autres termes, le système ferroviaire doit s'auto-équilibrer.

L'atteinte de cet objectif passera par la signature de contrats de performances entre l'Etat et chacun des trois EPIC, obligeant ces derniers à dégager au total 1,5Md€. Le contenu de ces contrats sera calqué sur celui des plans stratégiques déjà mis en œuvre au sein du GI comme de la SNCF.

La loi du 4 août 2014 a créé un cadre visant à répondre à cet objectif d'amélioration des performances opérationnelles :

- *via* un contrôle renforcé : SNCF tête de groupe, créé par la réforme afin que l'Etat assoie sa place de « stratège », veille à la bonne application de l'amélioration des performances opérationnelles de Réseau et Mobilités et présentera les avancées chaque année au parlement et à l'ARAF,
- *via* la non répercussion des gains de productivité réalisés par Réseau : ils devront obligatoirement participer au désendettement et ne pourront être répercutés sur les péages qu'après la réalisation de la couverture du coût complet,
- *via* le rôle accru des régions, dotées d'instruments les mettant dans les meilleures dispositions pour faire jouer dès 2019 une vive concurrence entre entreprises ferroviaires, aiguillon censé pousser à la productivité.

D'autres leviers étaient mobilisables et le choix fait par la loi peut être examiné à la

lumière de plusieurs interrogations :

- la notion de coût complet est elle-pertinente en ce qui concerne le ferroviaire, au vu de son impact sur la compétitive-prix du train ces dernières années ? L'hypothèse de sa stabilité d'ici 10 ans est-elle également fondée ?
- la dette du système pèse aujourd'hui dans l'équation économique du GI alors qu'elle a servi à financer le ferroviaire, dont les bienfaits bénéficient à la société actuelle dans son ensemble. Le choix de ne pas soulager le mode de transport ferroviaire en absorbant sa dette est-il dans ce cadre justifié ? Des discussions sur le thème de la reprise de la dette auront lieu d'ici deux ans au Parlement.

Enfin, la question de l'endettement lié aux projets d'extension est résolue par un mécanisme simple, une règle d'or empêchant le développement si le GI doit mettre trop au pot pour son financement. Cette décision conduit à s'interroger sur le développement futur du mode de transport ferroviaire.

En réalité, le seul apport de la réforme sera l'enveloppe allouée à Réseau lors de la signature de son contrat de performance avec l'Etat. Cependant, son montant, qui s'est fixé à 2,3 Mds€ en moyenne par an entre 2003 et 2013 et qui doit atteindre 3,5Mds€ pour que le vieillissement du réseau soit stoppé d'ici 10 ans, n'est pas encore connu, alors qu'on sait déjà que Réseau devra réaliser 500M€ d'économies.

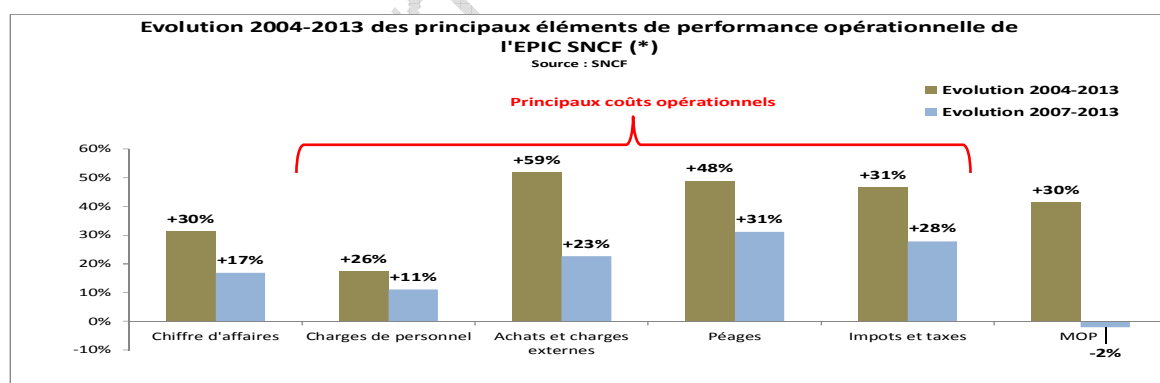
VI. ANALYSE DES IMPACTS DE LA REFORME SUR L'EMPLOI ET LE TRAVAIL : VERS UNE BAISSÉ DRASTIQUE DE L'EMPLOI ?

L'objectif de couverture du coût complet du réseau d'ici dix ans sera atteint par le biais de deux contrats de performance, que l'Etat passera avec Réseau et avec Mobilités. Ils viseront, comme nous l'avons décrit, à dégager 500M€ d'€ de rentabilité opérationnelle au sein de chaque EPIC. En d'autres termes, le choix fait par la réforme ferroviaire implique que les acteurs dégagent les marges nécessaires pour équilibrer par eux-mêmes un système structurellement déficitaire, sans apport de ressources supplémentaires. Cette approche aura de lourdes conséquences sur l'emploi.

VI.1. La mise sous tension de Mobilités et ses conséquences sur le travail et l'emploi

En accord avec les objectifs du futur contrat de performance Etat-Mobilités, le plan stratégique 2015-2020 vise à augmenter la MOP de l'EPIC Mobilités de 500M€ d'ici 2020 (passage de 1 637 M€ en 2014 à 2 151 M€ en 2020), soit une hausse de 31%. A titre de comparaison, la MOP de l'EPIC SNCF sur la période passée comparable (six ans, de 2007 à 2013) a enregistré un repli de 2%, sous l'effet conjugué de l'affaiblissement du modèle TGV, soumis à la forte revalorisation des péages, et du recul des trafics du fret et des Intercités.

L'effort de rentabilité demandé au transporteur au cours des cinq prochaines années constituera donc pour Mobilités une mise sous pression accrue de sa rentabilité opérationnelle.



(*) Remarque : les comptes dissociés de l'Infra n'étant disponibles que depuis 2010, le graphique ci-dessus porte sur les performances de l'EPIC SNCF dans sa totalité, branche Infra comprise. Par la suite, nous essaierons au maximum d'utiliser des données excluant la branche Infra.

Pour atteindre son objectif d'ici 2020, Mobilités s'appuie sur trois plans de performance, déjà brièvement présentés, qui permettront de dégager 2,3 Mds€ en cumulé sur sa MOP entre 2015 et 2020.

Le plan de performance commerciale, sur lequel nous reviendrons plus tard lorsque nous traiterons de l'avenir des trafics et des prix ferroviaires, table sur l'accroissement des

recettes *via* un développement de certains trafics (grande vitesse, fret et Transilien) et un renforcement de la lutte anti-fraude.

Les deux plans restants, visant à l'accroissement des performances « transverse » et « industrielle », ont pour objectif de réaliser des gains de productivité en actionnant divers leviers⁵² permettant de réduire les deux principaux postes de charges de l'EPIC, à savoir les charges de personnel d'une part (40% des principales charges de l'EPIC SNCF hors Infra en 2013) et les achats et charges externes d'autre part (31%).

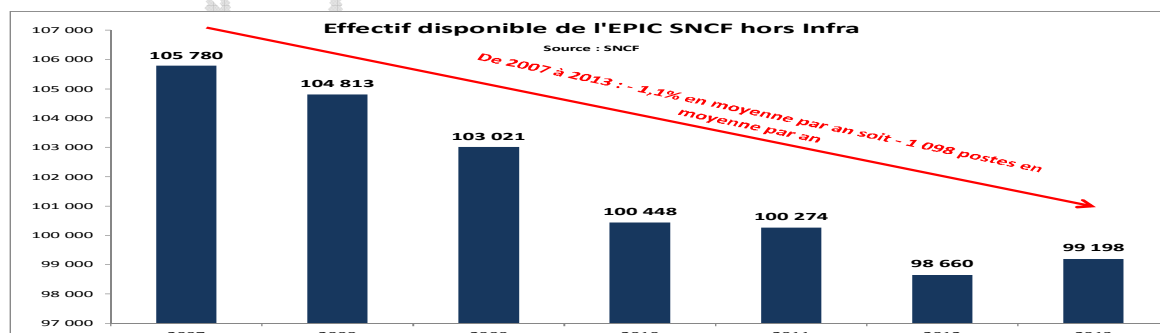
VI.1.1. L'accélération prévisible du repli des effectifs de l'EPIC Mobilités

a) Une politique de réduction des effectifs déjà en vigueur depuis une décennie

En dehors des achats, les gains escomptés par les plans de performance industrielle et transverse sur la MOP d'ici 2020 s'élèvent à 1,2 Md€. Il est prévu qu'ils soient réalisés *via* l'« optimisation » des processus de production ou l'amélioration de la « productivité », sans que plus de détails ne soient fournis dans la version du plan stratégique qui nous a été transmise. Ces gains d'efficacité opérationnelle auront un impact sur le principal poste de charges de l'EPIC Mobilités, les charges de personnel.

Ces effets sur l'emploi s'inscriront dans une certaine continuité de politique de l'emploi visant à rationaliser les effectifs en jouant sur le non remplacement de certains départs en retraite. L'emploi constitue ainsi la principale variable d'ajustement des budgets annuels pour améliorer (contenir la baisse) la MOP. On notera, au passage, qu'avant même l'arrivée de la réforme et de son impératif de couverture du coût complet, la MOP a pris une importance centrale en tant qu'outil de pilotage, sur la base de l'idée que les performances opérationnelles de la SNCF pouvaient être améliorées.

Sur le périmètre d'activité du futur Mobilités, soit l'EPIC SNCF hors Infra, cette politique s'est concrétisée par une réduction des effectifs⁵³ de plus de 6 500 agents au total entre 2007 et 2013.



⁵² Le détail de ces plans est dans le Annexes (II, Encadré 8)

⁵³ Effectifs disponibles en ETP prenant en compte l'intégralité de l'emploi à la SNCF à savoir les cadres permanents, les CDI et les CDD, tous les trois en temps plein comme en temps partiels

Dans le même temps, les caractéristiques de l'emploi sur le périmètre EPIC SNCF hors Infra ont évolué, par le biais d'une baisse de la part des cadres permanents dans l'effectif total, qui est passée de 96% en 2007 à 92% en 2013⁵⁴, et d'une hausse de 15% du recours aux CDD (en temps plein et en temps complet).

b) Les leviers utilisés pour l'amélioration des performances opérationnelles de Mobilités

Les plans de performance industrielle et transverse du plan stratégique 2015-2020 présentent un chiffrage des gains attendus (cf. Annexes, II Encadré 8), mais ne donnent que très peu de détails quant à la nature des politiques mises en œuvre et aucune information sur leur impact en termes d'emploi.

Au vu des tendances observées et des commentaires succincts du plan stratégique 2015-2020 sur ce point, ainsi que de nos entretiens et prévisions, nous présentons *a minima* dans le tableau suivant les grands mécanismes utilisés pour réduire les effectifs.

Mesure / public cible	Hypothèses DEGEST selon Excellence 2020 et le plan stratégique 2015-2020
Optimisation de la rotation de la flotte	Mise en œuvre dans le modèle économique Ouigo, permet de réduire la voilure des investissements en matériel roulant et donc de faire baisser les dépenses d'achats et charges externes. Permet, en parallèle de la détente du pas de maintenance, de diminuer le parc de trains (au fil de l'obsolescence de certains, en particulier sur le parc Corail-Intercités) donc les prestations de maintenance et à plus ou moins long terme les effectifs dédiés au Matériel
Fonctions supports administratives	Gains de productivité notamment <i>via</i> une automatisation accrue des fonctions supports administratives (exemple : programme de refonte du SIRH lancé en 2007).
Système d'information	La réorganisation en cours de la filière SI (IT), présentée en détail dans le premier volet de l'étude, permet des gains de productivité par le biais du rapprochement de la maîtrise d'œuvre et de la maîtrise d'ouvrage, de la baisse des coûts de maintenance <i>via</i> son externalisation, etc.
Conduite	Hausse du temps passé à la conduite – tête de train. Amélioration des processus de commande du personnel
Métiers en contact avec	Le développement d'outils <i>online</i> (net et applications mobiles) d'information client et de vente permet un processus de réduction

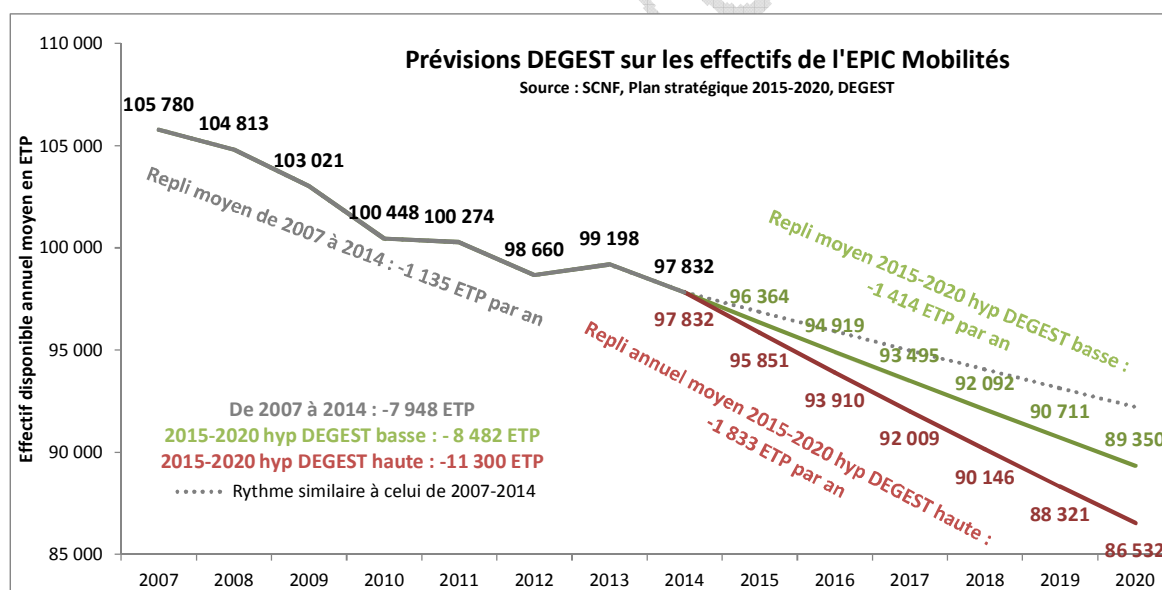
⁵⁴ Cf. Annexes (II, Encadré 9)

<p>l'usager - vente, contrôle et escale : bascule numérique</p>	<p>massif des effectifs d'agents en contact direct avec la clientèle (escale, vente et contrôle), remplacés par des outils numériques moins coûteux, améliorant ainsi la MOP. Ce processus va également de pair avec l'initiation d'un rapprochement progressif des trois métiers précités, permettant une optimisation et renforçant les mesures de baisse des effectifs⁵⁵.</p>
------------------------------------------------------------------------	---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

c) L'impact des futurs plans de performance sur les effectifs d'ici 2020 : près de 10 000 emplois supprimés sur la période

Sur la base des éléments que nous venons de présenter, DEGEST a procédé à une prévision de l'évolution de l'emploi d'ici à 2020.⁵⁶

Selon ces prévisions, entre 8 500 et 11 300 emplois pourraient être supprimés au sein de l'EPIC Mobilités d'ici 5 ans, soit une **baisse annuelle moyenne de l'ordre de 1 414 (en hypothèse basse) à 1 833 (en hypothèse haute) emplois**. A titre de comparaison, sur une période parfaitement comparable (2008-2014 soit six ans), le rythme de baisse pour SNCF hors Infra était de l'ordre de 997 emplois en moins en moyenne chaque année. Cela signifierait donc un rythme **entre 1,4 et 1,8 fois supérieur** au rythme de baisse de l'emploi passé.

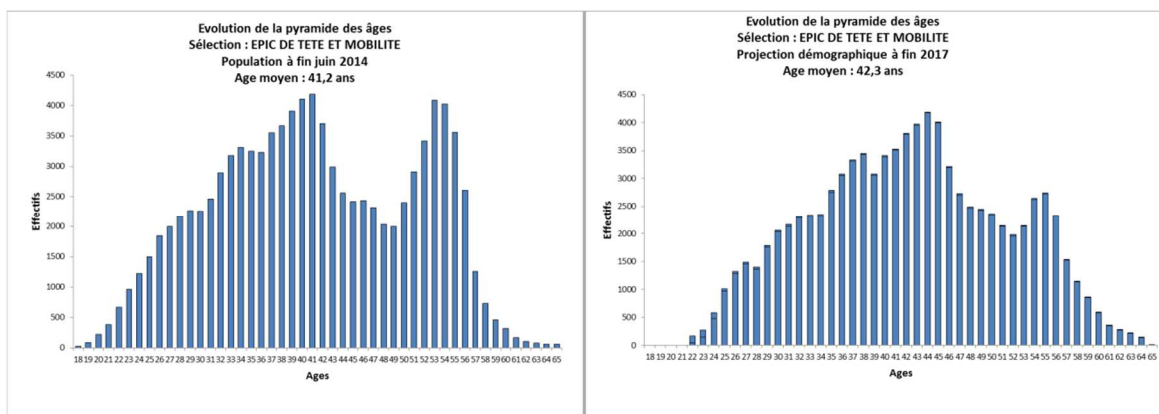


⁵⁵ Les vendeurs, soulagés d'une partie de leur activité par les outils numériques (dont automates) sont amenés à sortir du guichet pour réaliser des prestations d'escale (information etc.) et à renforcer la dimension conseil dans leurs prestations. Les agents d'escale, bénéficiant du développement des applications (informations en temps réel sur le trafic) et du soutien des agents de vente, participent de plus en plus à des prestations de contrôle, à l'instar de l'accueil filtrant en bout de quai (modèle Ouigo). Les contrôleurs, ainsi dégagés d'une partie de leur mission de contrôle, seront amenés à vendre des prestations à bord du train (exemple des prestations iDCAB à bord de l'iDTGV) en s'appuyant sur l'information client transmise par le biais des billets dématérialisés (carte voyageurs, etc.) pour que le placement de produit soit personnalisé selon les principes du Customer Relationship Management.

⁵⁶ Pour le détail sur les hypothèses et prévisions DEGEST C-cf. Annexes (II, Encadré 10)

(*) Remarque 1 : la donnée 2014 est celle tirée de l'estimation du budget 2015 de Mobilités / Remarque 2 : les prévisions DEGEST portent sur le repli du nombre d'emplois en cumulé d'ici à 2020, auxquelles a été appliqué, pour plus de clarté, un rythme de repli moyen chaque année

Pour ce faire, Mobilités devrait pouvoir compter sur la période sur de nombreux départs à la retraite qui ne seront donc pas remplacés comme semble l'indiquer la structure de la pyramide des âges qui devrait continuer à se déplacer :



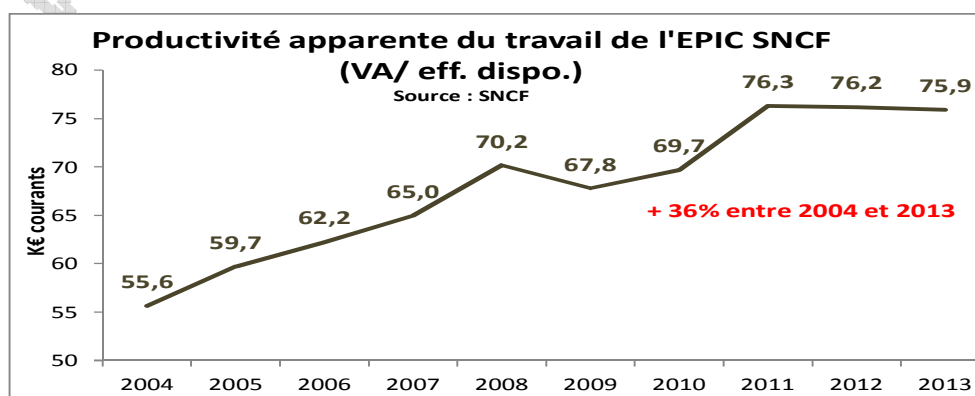
Source : CCE SNCF

Les ordres de grandeurs que nous avons retenus sont confirmés pour l'année 2015 par les suppressions prévues dans le budget 2015. En effet, lors de l'information du CCE sur le budget en décembre 2014, le chiffre de 1 045 postes en moins pour Mobilités en 2015 avait été transmis. Mais les tutelles, à savoir le Ministère de l'Economie et celui des Transports (via la DGITM en particulier), ont demandé que soit intensifiée cette contraction d'effectifs et l'objectif de 1 600 postes en moins en 2015 a finalement été retenu.

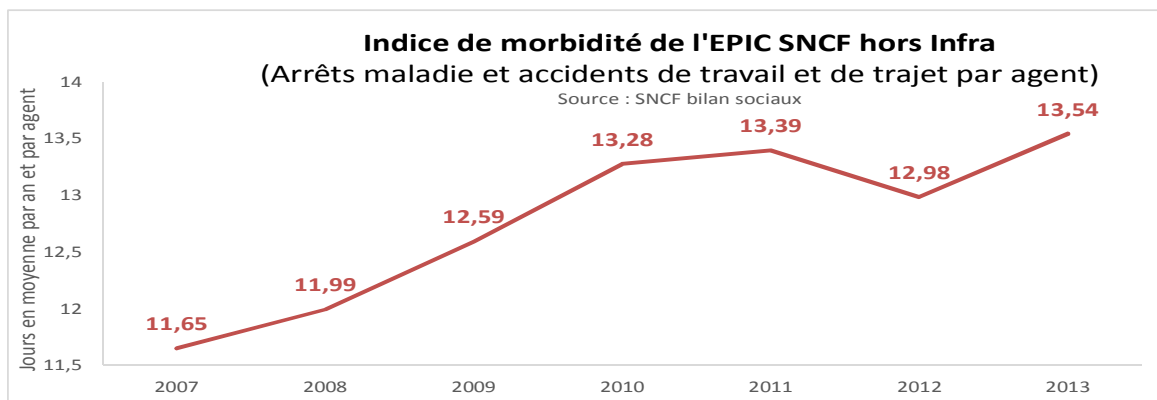
Ce renforcement des suppressions de postes peut être vu comme la validation par les pouvoirs publics des fondamentaux de la réforme avant même la parution du contrat de performance, à savoir une atteinte de l'équilibre par le biais d'une intensification de l'effort demandé à Mobilités.

VI.1.2. L'avenir prévisible du travail au sein de l'EPIC Mobilités

a) La mise sous tension de Mobilités : quels impacts sur les conditions de travail ?



La tendance à la baisse des effectifs instaurée depuis le début des années 2000 au sein de l'EPIC SNCF a débouché sur **une nette intensification de la productivité apparente du travail**⁵⁷. Si la SNCF a développé des processus de production plus performant (notamment par le biais de l'automatisation de certaines tâches), cette productivité s'est également matérialisée par une intensification du travail dont les effets peuvent être perceptibles lorsque l'on analyse le bilan social de l'entreprise, notamment en ce qui concerne l'absentéisme et l'accidentéisme, etc.



Dans ce contexte, on peut faire l'hypothèse que le rythme accru de suppressions des emplois prévu par DEGEST d'ici 2020 viendra renforcer une charge de travail déjà en hausse sur la dernière décennie. D'où une double problématique qui se pose :

- dans quelle mesure l'intensification du travail à Mobilités est-elle possible d'ici 2020 : existe-t-il encore des marges de manœuvre au vu des baisses d'effectifs ayant déjà eu lieu sur la dernière décennie ? Ne risque-t-elle pas d'être contreproductive passée un certain seuil, Mobilités misant beaucoup (au moins dans son discours) sur la qualité de service ? Les impacts sur la sécurité sont-ils correctement évalués alors que le GPF en fait une priorité ?
- quels seront les effets de cette politique sur les conditions de travail des agents ? Les gains réalisés par les automatismes et le digital ne sont-ils pas surévalués au regard de la réalité des tâches ?

b) Quels impacts sur le contenu des métiers ?

En parallèle de son potentiel impact sur les conditions de travail, l'intensification de la baisse de l'emploi devrait modifier le contenu des métiers des agents. Cette mutation, soulèvera toutefois à terme la question de la pertinence du dictionnaire des filières et du référentiel des emplois dans ses contours et contenu actuels. En effet, ces documents définissent les missions de chaque métier et leur articulation les uns avec les autres, selon une logique qui était plutôt basée sur les impératifs de maîtrise technique et sécuritaire, héritée de l'ancienne structuration du système ferroviaire.

⁵⁷ Dans une précédente étude pour le compte du CER PRG, nous avons montré que sur la période 1997-2007, la productivité apparente du travail en volume (Unité Kilométrique Equivalente de Trafics / agents ou heure de travail) et en valeur (Valeur Ajoutée/agents ou heure de travail) avait évolué de manière identique, de l'ordre de +40% en 10 ans.

Avec la réforme, l'organisation de l'activité à Mobilités continuera de glisser de cette logique vers une approche de rentabilité opérationnelle passant par une certaine transformation des métiers.

Ce sujet sera à l'ordre du jour des discussions du futur cadre social harmonisé. Il est difficile d'anticiper les impacts métier par métier d'autant plus que ceux-ci sont dorénavant, sur le plan budgétaire et des effectifs, pilotés directement par les Activités. D'ailleurs, on peut se demander si, à l'avenir, le concept de métier autour d'une fonction technique donnée perdurera ou si ceux-ci seront noyés au sein même des activités : on ne parlera plus nécessairement de métiers du Train par exemple, mais de métiers TER, Intercités ou TGV... La logique de service et de prise en charge des clients de bout en bout devrait également structurer les métiers au contact des usagers : vente, escale, contrôle

Au final, les évolutions devraient donc aller plutôt dans le sens de métiers aux frontières plus poreuses dans le but de faciliter une organisation du travail plus souple. Mais au-delà, la redéfinition du cadre social devrait également impacter les conditions de rémunération des cheminots.

c) Les enjeux de rémunération en lien avec la définition à venir du cadre social

Face à l'équation économique tendue, le groupe ne devrait pas seulement se contenter de diminuer les effectifs : la maîtrise des charges de personnel à travers le pilotage du Glissement Vieillesse Technicité (GVT) constitue un objectif essentiel.

En effet, le groupe se retrouve aujourd'hui confronté à **un paradoxe** : alors que ses effectifs diminuent sensiblement, ses charges de personnel continuent d'augmenter non pas du fait des hausses générales de salaire mais des mesures d'avancement automatiques (dans un contexte par ailleurs d'agents âgés et donc coûtant plus chers) qui induisent une hausse annuelle quasi automatique des charges de personnel. Cette augmentation du coût du travail implique que la baisse des effectifs constitue le maillon décisif pour atteindre l'objectif de 500M€ de MOP supplémentaires d'ici 2020⁵⁸.

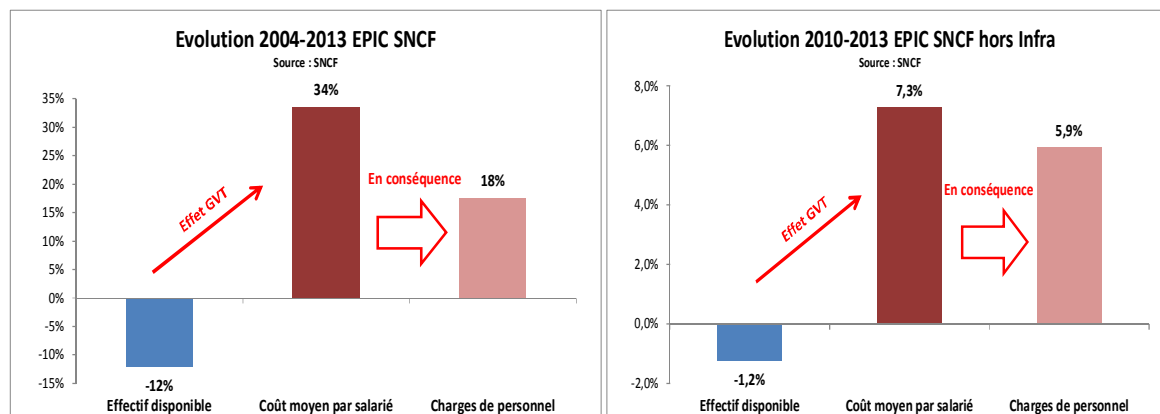
D'une certaine manière, en appelant de ses vœux une discussion-négociation sur la politique salariale au sein du groupe, G. Pepy⁵⁹, par ses propos, matérialise la tension qui se fait jour entre salaire et emploi⁶⁰ et vient renforcer la question que nous nous posions dans la section précédente : n'y a-t-il pas un risque à baisser trop drastiquement l'emploi ? Dans ces conditions et dans un contexte budgétaire contraint, Mobilités a un

⁵⁸ Pour plus de détail sur l'évolution de la structure des coûts Cf. Annexes (II, Encadré 11)

⁵⁹ « Quand l'inflation est proche de zéro, la dynamique de la masse salariale doit être revue. » / Le Figaro Economie, 18 décembre 2014

⁶⁰ De ce point de vue, le recul du poids des agents cheminots cadres permanents (-4 points entre 2007 et 2013) dans l'emploi total de l'EPIC et la hausse des CDD (+15%) sur la période, pouvant être analysés comme la tentative de subir de moins en moins le GVT, dans une optique de contrôle des charges de personnel.

réel intérêt à réinterroger sa grille de rémunération. Les discussions autour du prochain Cadre Social Harmonisé (CSH) seront, de ce point de vue, cruciales.



A ce stade, il convient, toutefois, de **relativiser cette problématique**. Certes, les charges de personnel constituent le premier poste de charge de SNCF hors Infra mais la part relative des charges de personnel a été largement contenue dans la dernière période évoluant au même rythme que la hausse du chiffre d'affaire (de l'ordre 42% du CA de l'EPIC hors Infra en 2003 et 41% en 2013).

La **problématique semble davantage venir de l'augmentation des autres charges**, notamment les achats et les charges externes en augmentation de près de 58% depuis 2003 (soit un rythme deux fois supérieur à celui des charges de personnel), notamment les péages (+55%) ou encore la sous-traitance. Si les plans de performance de Mobilités misent beaucoup sur une optimisation de ses achats, force est de constater que les plans précédents n'ont visiblement pas produits les effets escomptés.

VI.2. Réseau : l'effort de productivité visible à l'horizon 2020

VI.2.1. Les effectifs de maintenance de Réseau d'ici 2025 : la question déterminante du niveau de production

L'objectif de stopper le vieillissement du réseau d'ici 2020 nécessite, selon les dirigeants rencontrés, **un investissement de 3,5 Mds€ par an entre 2015 et 2020**. Cet investissement sera effectivement réalisé si l'Etat, dans son contrat de performance avec Réseau, fixe son enveloppe de subventions aux alentours de ce montant et permet ainsi au GIU d'atteindre son objectif sans avoir trop recours à l'endettement.

En parallèle, comme nous l'avons détaillé auparavant, Réseau devra être en mesure de générer 500 M€ d'économies sur la période, dont 160 sur la production (automatisation, etc.) et 170 *via* des synergies, ce qui implique potentiellement des suppressions de postes.

In fine, une triple problématique structure l'évolution de l'emploi de Réseau d'ici à 2020, avec comme point central le niveau de contribution consenti par les pouvoirs publics :

- le montant de l'enveloppe allouée par l'Etat définira le niveau des investissements qui seront effectués par Réseau et donc la taille des équipes à même d'assurer la charge de travail correspondant au montant d'investissement retenu ;
- ce niveau d'investissement, en améliorant plus ou moins l'état du réseau, ouvre plus ou moins d'opportunités de réduire le niveau maintenance après-coup et donc plus ou moins de marge de manœuvre pour réduire ensuite les effectifs dédiés à la maintenance ;
- Réseau devra en parallèle réaliser des économies dont une partie passe potentiellement par la réduction des effectifs et donc des charges de personnel.

Enfin, une partie de l'avenir de l'emploi de Réseau dépendra directement des pouvoirs publics et du niveau de contribution qu'ils arrêteront dans le contrat de performance Etat-Réseau.

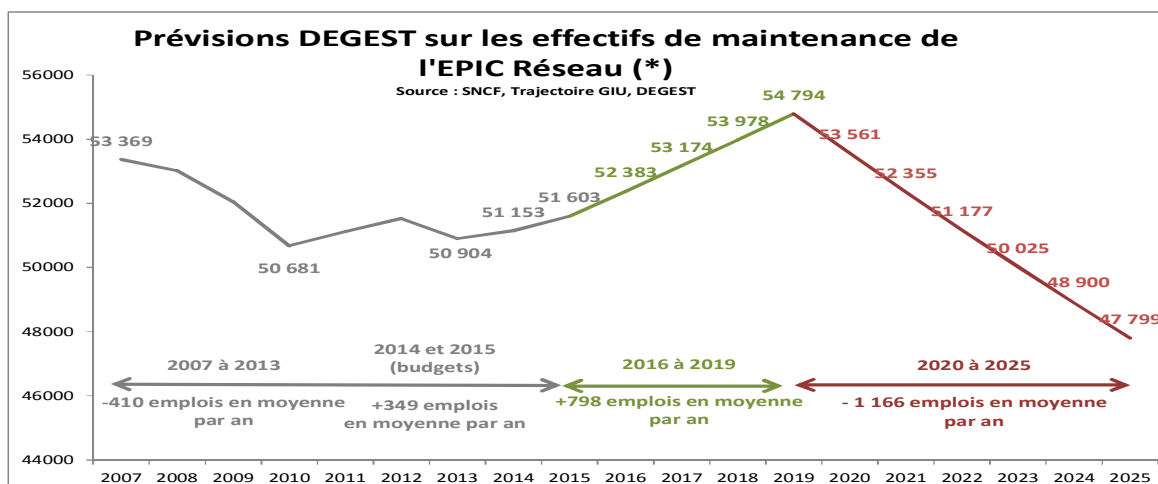
En prenant l'hypothèse d'un concours de l'Etat permettant de couvrir intégralement les 3,5 Mds€ par an nécessaires à l'arrêt du vieillissement du réseau, la politique d'emploi du GIU sera, selon les dirigeants rencontrés, structurée en deux phases :

- **une période d'embauches**, entamée depuis 2014 et allant jusqu'à 2019-2020, visant à faire face à l'intensification de l'effort de rénovation allant de pair avec une charge de travail accrue pour les équipes de maintenance ;
- **suivie d'une période de réduction des effectifs**, une fois le pic d'activité passé, ce dernier ayant par ailleurs permis de limiter les opérations de maintenance sur un réseau dont l'état a été amélioré.

En parallèle, Réseau intensifiera sa politique de recours à la sous-traitance, surtout lors de la potentielle phase d'accélération des investissements. Ce recours accru à des opérateurs extérieurs permet au GIU de faire face au pic d'activité mais présente également un « *gros intérêt en termes de diversification des techniques* » [un dirigeant].

Selon l'hypothèse que l'enveloppe de 3,5 Mds€ sera effectivement consentie par l'Etat, allant de pair avec un fort accroissement du niveau de production, une phase d'embauches relativement dynamique (aux alentours de 800 personnes par an) pourrait avoir lieu entre 2016 et 2019. Par la suite, l'effort que devra réaliser le GIU pour dégager ses 500 M€ d'économies en contractant ses charges de personnel impliquerait qu'il réduise ses effectifs de l'ordre de 1 170 personnes par an jusqu'en 2025.⁶¹

⁶¹ L'ensemble des hypothèses sur lesquelles DEGEST a bâti ses prévisions est disponible dans le détail dans les Annexes (II, Encadré 12)



(*) Remarque 1 : les données 2014 et 2015 sont celles présentées dans les budgets des années en question / Remarque 2 : les chiffres du graphique ci-dessus prennent uniquement en compte les effectifs qui seront transférés de l'ancienne branche Infra de la SNCF / Remarque 3 : l'effet d'un recours accru à la sous-traitance n'est pas pris en compte dans ce graphique / Remarque 4 : les prévisions DEGEST portent sur la hausse d'ETP jusqu'en 2019, puis leur baisse de 2020 à 2025, auxquelles ont été appliquée, pour plus de clarté, un rythme de repli moyen chaque année

Les prévisions DEGEST sur la phase d'embauche courant jusqu'à 2019 sont particulièrement optimistes, puisqu'elles reposent sur l'hypothèse que l'effort consenti par l'Etat dès 2016 sera conséquent (aux alentours de 3,5 Mds€) et donc que le niveau de production subira une nette accélération. L'augmentation moyenne annuelle des effectifs que font apparaître ces prévisions (environ 800 personnes par an) est ainsi supérieure à celle figurant dans les budgets 2014 et 2015. Comme nous le verrons par la suite, il semble peu vraisemblable à DEGEST que le soutien de l'Etat atteigne 3,5 Mds€.

VI.2.2. Quels enjeux en termes de travail pour les agents de maintenance ?

La baisse des effectifs constatée entre 2007 et 2013 a été principalement permise par une amélioration de la productivité de SNCF Infra, majoritairement basée sur le déploiement de la politique de massification. Cette orientation est dans la lignée des recommandations de l'audit de l'Ecole Polytechnique de Lausanne qui réclamait une « industrialisation » nécessaire des activités de maintenance.⁶²

Avec la réforme, Réseau entend poursuivre cet effort en matière d'organisation massifiée mais développer également l'automatisation de la gestion du réseau et de sa maintenance (gestion de la maintenance assistée par ordinateur – GMAO, automatisation de la surveillance des lignes, des dispositifs d'annonce, des relevés sur l'état du réseau, etc.).

Ces leviers seront ceux sur lesquels devrait s'appuyer Réseau dès 2020 pour démarrer sa phase de repli des effectifs, après le pic de travaux de rénovation. Comme pour Mobilités, ce mouvement irait de pair avec une mutation des métiers visant à mettre en place des

⁶² Pour plus de détails, Cf. Annexes (1.1.1)

processus de production nécessitant moins de présence humaine : automatisation des tournées de surveillance, généralisation de la commande centralisée, etc.

Selon DEGEST, le repli des effectifs dédiés à la maintenance après 2019 se fera tout particulièrement sur les territoires Maintenance et Travaux (MT) de province, une fois que les lignes UIC 2 à 6 y auront été rénovées, en accord avec les priorités définies par le GPMR qui seront celles du futur contrat de performance Etat-Réseau. Cette tendance à la baisse des équipes de maintenance en province sera également fonction de l'avenir des lignes 7 à 9, que nous abordons par la suite.

La région parisienne ne devrait pas être touchée par ces suppressions de postes, étant donné la vétusté de certaines lignes, le caractère dense du réseau sur la zone et la priorité affichée d'améliorer la qualité du service de transport ferré francilien.

*
* *

La réforme demandera à l'EPIC Mobilités et Réseau de dégager 500 M€ de performance opérationnelle chacun afin de résorber le déficit structurel du système. Ce choix de demander aux acteurs d'équilibrer par eux-mêmes les déficits pourrait avoir comme impact :

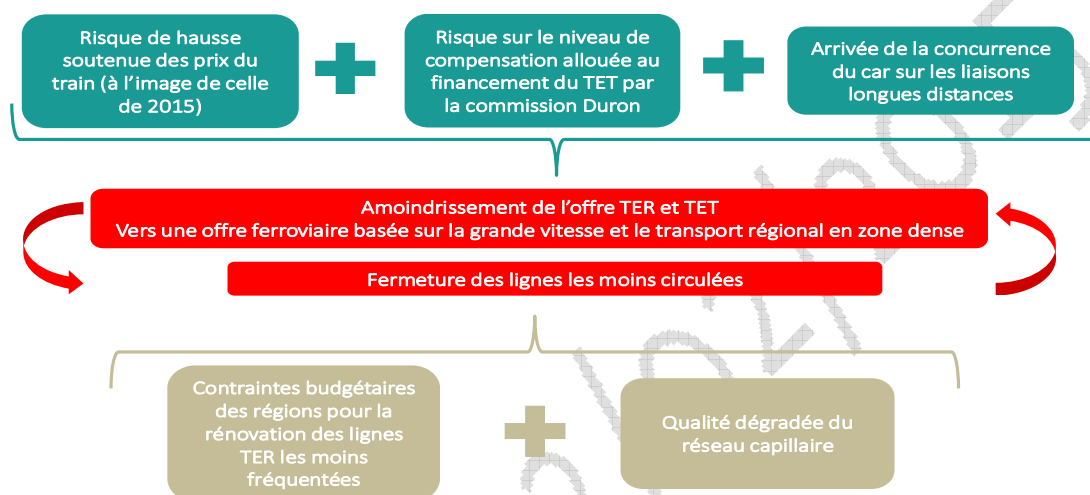
- une vive diminution des effectifs pour Mobilités, de l'ordre de 1 400 (hypothèse DEGEST basse) à 1 800 (hypothèse DEGEST haute) ETP par an entre 2015 et 2020 ;
- une phase de recrutement de l'ordre de 800 ETP par an entre 2015 et 2019-2020, suivie d'une phase de diminution des effectifs autour de 1 200 ETP par an jusqu'à 2025 pour Réseau.

Le rythme de cette contraction des effectifs marque une accélération par rapport à celle déjà en œuvre les années passées. Cette évolution pose des questions quant à l'intensité et aux conditions de travail des agents, les indicateurs de morbidité étant déjà orientés à la hausse suite aux suppressions d'effectifs passées.

VII. ANALYSE DES IMPACTS DE LA REFORME SUR LES TRAFICS : LE TET COMME VARIABLE D'AJUSTEMENT ?

Les impacts de ce projet de réforme ferroviaire ne devraient pas se limiter à des impacts sur l'emploi au sein des EPIC Réseau et Mobilités. Cette réforme pourrait participer, articulée à d'autres mesures modifiant le contexte du transport collectif en France, à la redéfinition de la place du mode de transport ferroviaire.

Les interactions entre ces différents éléments peuvent être présentées schématiquement de la façon suivante.



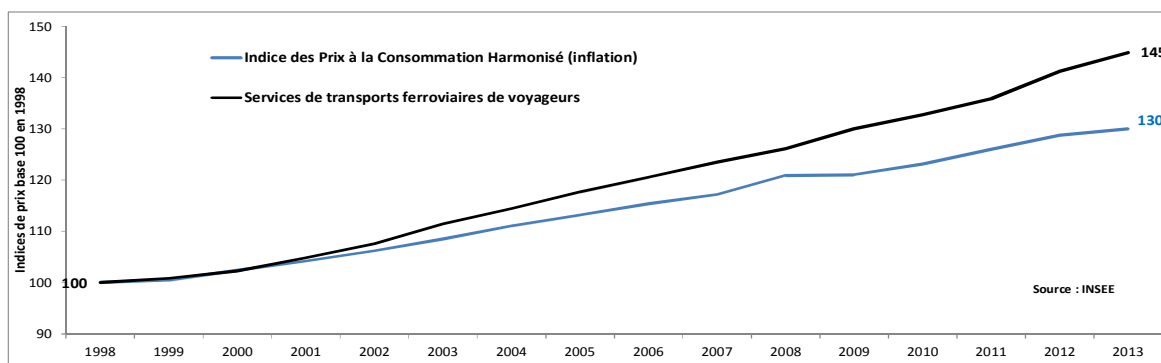
Nous présenterons ci-après chacun de ces éléments et la façon dont ils s'articulent avec la loi du 4 août 2014.

VII.1. La question clé de la compétitivité-prix de l'offre ferroviaire française n'est pas réglée par la réforme

Le plan stratégique 2015-2020 s'appuie sur une hypothèse d'augmentation des prix du train similaire au rythme de l'inflation globale de l'économie sur la période, estimé à 1,4% par an de 2015 à 2020. Cette progression - effet prix participant à la hausse des recettes - devrait apporter 900 M€ en cumulé à la MOP de l'EPIC Mobilités de 2015 à 2020.⁶³

Cette hypothèse de hausse des prix est très en dessous des rythmes d'augmentation des prix du train constatés précédemment. Sur une période comparable à celle du plan stratégique 2015-2020 (six ans), l'inflation générale de l'économie n'avait connu qu'une croissance de 1,7% en moyenne par an entre 2007 et 2013 tandis que la SNCF avait revalorisé ses prix à hauteur de 2,7% par an en moyenne.

⁶³ Pour plus de détails cf II.2 a) et Annexes (II, Encadré 8)



La hausse des prix du train s'est accélérée depuis 2008. La SNCF a en effet répercuté dans le prix de ses billets la revalorisation des tarifs de péages de RFF, qui avait adopté une tarification basée non plus sur le coût marginal mais sur le coût complet, allant mécaniquement de pair avec une hausse des prix⁶⁴. Ce rehaussement des tarifs du train, plus important que ceux de l'ensemble de l'économie et des modes de transports concurrents, avait dégradé sa compétitivité-prix et ralenti fortement la croissance des volumes de ses trafics.

Les hypothèses de croissance du prix des péages entre 2015 et 2020 sont présentées dans le plan stratégique de Mobilités, à un rythme de 1,6% en 2015 et de 3,3% chaque année de 2016 à 2020. RFF nous a pour sa part fait état de hausse de 1,5% en 2015 et de 0,5% sur le reste de la période. Dès lors, on constate que la question du prix est centrale et fait l'objet de divergences d'appréciation majeures entre GI et transporteur. Mobilités l'indique lui-même dans son plan stratégique en spécifiant que « *en cumul l'estimation des charges de péages de SNCF Mobilités est légèrement supérieure à l'estimation des recettes de SNCF Réseau* ».

La réforme, pourtant encline par exemple à formuler une mesure stricte en ce qui concerne les investissements de développement *via* la règle d'or, ne résout pas, pour l'heure (ce sera la vocation des contrats cadres et opérationnels) cette question centrale de la tarification des péages et ses nombreuses implications.

La fixation des prix par le futur GIU devra s'effectuer sous des contraintes renforcées et sera au cœur des **divergences d'intérêts des trois acteurs du système**. L'institution ARAF, indépendante, pourra dans ce cadre potentiellement être au centre d'un dilemme.

Comme déjà vu, le GIU indique que, pour stabiliser sa dette d'ici 2025, il aura besoin d'investir 3,5 Mds€ par an entre 2015 et 2019-2020 afin de stopper le vieillissement du réseau sur la période. Si l'enveloppe allouée par l'Etat dans le contrat de performance qui le lie à Réseau est inférieure à ce montant, Réseau sera alors tenté d'augmenter le prix de ses péages pour compenser et être à même d'investir à hauteur de 3,5 Mds€ annuels :

- Si l'ARAF juge trop importante la revalorisation et refuse de l'entériner, Réseau sera alors contraint :

⁶⁴ Le prix du péage n'est alors plus basé sur le coût qu'engendrerait la circulation d'un train supplémentaire, raisonnement qui se place dans le cadre d'une infrastructure déjà existante et pérenne, mais sur le coût total (y compris les charges financières de la dette) que doit supporter l'infrastructure nécessitant d'importants investissements de rénovation, mis en lumière par l'audit de Lausanne en 2005.

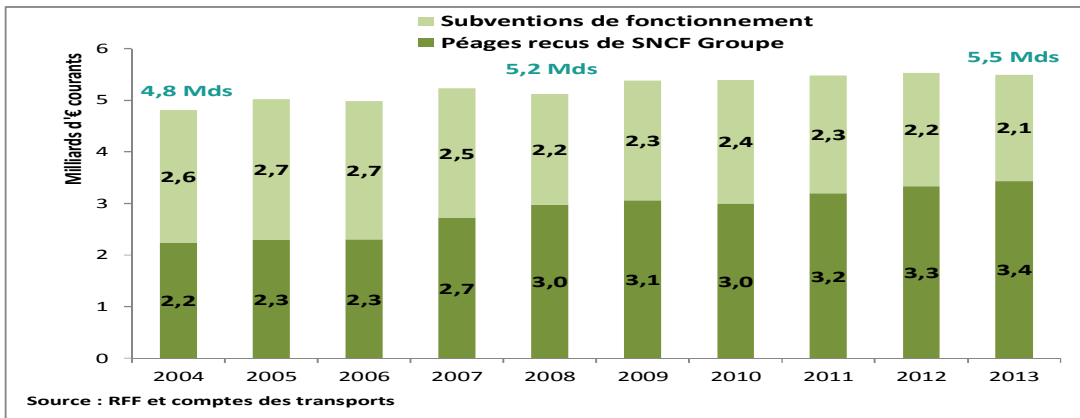
- soit de renoncer aux investissements de rénovation et donc de remettre à plus tard la date théorique d'arrêt du vieillissement du réseau, ce qui repoussera aussi la réalisation d'économies sur les charges de personnel et empêcherait Réseau de dégager 500M€ participant à l'objectif majeur de la loi de couverture du coût complet d'ici 2025 ;
 - soit de s'endetter, ce qui viendra gonfler le coût complet, par le biais des charges financières, repoussant également l'objectif de couverture du coût complet.
- Si l'ARAF accepte la dite augmentation :
 - elle participe à la mise à l'équilibre du système et à l'objectif de couverture du coût complet, que la loi du 4 août 2014 lui attribue explicitement comme mission⁶⁵ ;
 - toutefois, elle prend le risque :
 - d'une part que cette hausse soit répercutée sur le prix du billet de train, ce qui, compte tenu de l'élasticité-prix de la demande, aura un impact négatif sur les résultats de Mobilités et *in fine* de Réseau *via* des volumes de circulations amoindris.
 - et d'autre part que cette hausse constitue une « barrière à l'entrée » pour de nouveaux concurrents (en effet, le prix des péages étant trop élevés, cela dissuadera tout nouvel entrant d'investir le secteur).

La mise en évidence de ces dynamiques revient au final à questionner – comme nous l'avons déjà fait lors de la présentation de l'équation économique – la pertinence de la séparation entre gestionnaire d'infrastructure et transporteur. Le maintien de cette séparation implique la persistance d'intérêts et d'objectifs contradictoires entre les deux acteurs du système ferroviaire, pourtant étroitement dépendants l'un de l'autre. Sur ce point, la réforme est censée apporter des réponses en étant garante de l'unité du système grâce au rôle de « stratégie » confié à l'Etat *via* l'EPIC de tête, placé au-dessus de Réseau et Mobilités et chargé de définir une politique ferroviaire « cohérente ».

Pourtant, les pouvoirs publics ont jusqu'à présent montré qu'ils sont enclins, face à un besoin important de rénovation, à se désengager tout en demandant au transporteur une contribution plus importante (passage de la logique du coût marginal à celle du coût complet).

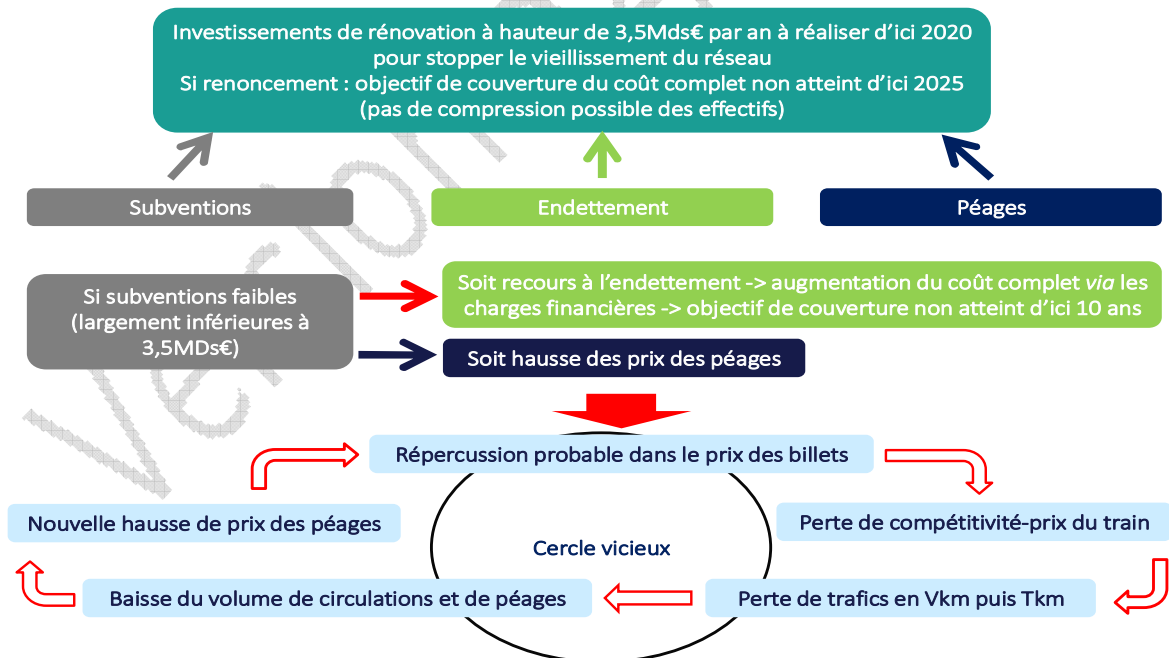
⁶⁵ « L'avis de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires porte notamment sur le niveau et la soutenabilité de l'évolution de la tarification de l'infrastructure pour le marché du transport ferroviaire et sur l'adéquation du niveau des recettes prévisionnelles avec celui des dépenses projetées, au regard des 1°, 2° et c du 3° du présent article, tant en matière d'entretien et de renouvellement que de développement, de façon à **atteindre l'objectif de couverture du coût complet dans un délai de dix ans à compter de l'entrée en vigueur du premier contrat entre SNCF Réseau et l'Etat.** ». Article L.2111-10 de la loi du 4 août 2014

VII. Analyse des impacts de la réforme sur les trafics : le TET comme variable d'ajustement ?



La discussion récente à propos de la hausse de 2,6% des prix des billets, annoncée par la SNCF pour l'année 2015⁶⁶, est une illustration des tensions que peuvent porter les mécanismes et enjeux que nous venons de décrire.

Cette hausse permet aussi de constater que le rythme de 1,4% (corrélé à l'inflation) retenu dans le plan stratégique de Mobilités est dépassé dès 2015, ce qui amène à s'interroger sur la pertinence de cette hypothèse et renforce les craintes de voir le mode de transport ferroviaire rester sur sa dynamique de renchérissement des billets. Sur ce point, le Ministère de l'Ecologie, du Développement durable et de l'Energie a ouvertement critiqué cette revalorisation en la qualifiant de « très mauvais signal », alors qu'il souhaite que le train ne perde pas une nouvelle fois de son attractivité. Dans ce cadre a été émise l'hypothèse de réformer la façon dont l'Etat jouera sur la détermination des prix du train.



Après avoir traité la question des prix, passons maintenant à l'avenir de l'offre ferroviaire et des trafics qui en découlent. Il était important de commencer par présenter les enjeux

⁶⁶ Hausse prévue pour les billets Intercités sans réservation et TER hors abonnement, pour les TGV et Intercités à réservation obligatoire sur le Plein Tarif Loisirs hors cartes de réduction.

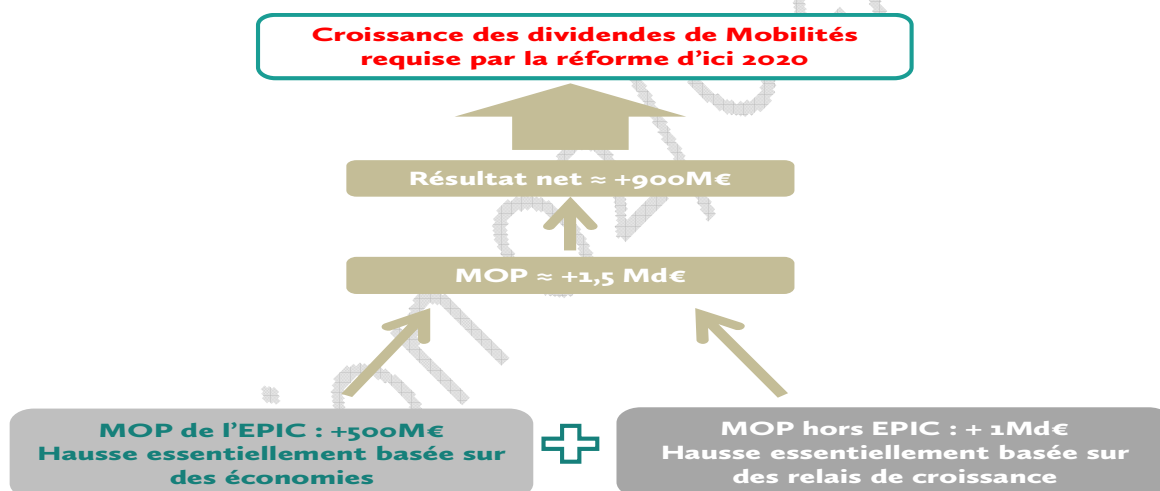
pesant sur les prix, puisque le mode de transport ferroviaire sera demain confronté à une concurrence accrue, au sein de laquelle la question de la compétitivité-prix sera centrale. Avant de présenter les perspectives d'avenir du ferroviaire en France (activités de l'EPIC), présentons celles des nombreuses et diversifiées filiales du groupe Mobilités.

VII.2. Vers une redéfinition de la place du train en France ?

VII.2.1. Une réforme qui pousse Mobilités à privilégier une croissance de l'offre hors EPIC, hors ferroviaire et hors de France

Comme présenté précédemment, un des trois piliers de la mise à l'équilibre du système d'ici 10 ans est la remontée de 500M€ de dividendes du groupe Mobilités vers l'EPIC de tête, que ce dernier réinjectera ensuite à Réseau.

Le plan stratégique 2015-2020 du groupe stipule que cet objectif sera atteint *via* un développement de la MOP du groupe d'1,5 Md€ d'ici 2020 dont 1Md€ sera réalisé par le biais des filiales du groupe et 500M€ par l'EPIC.



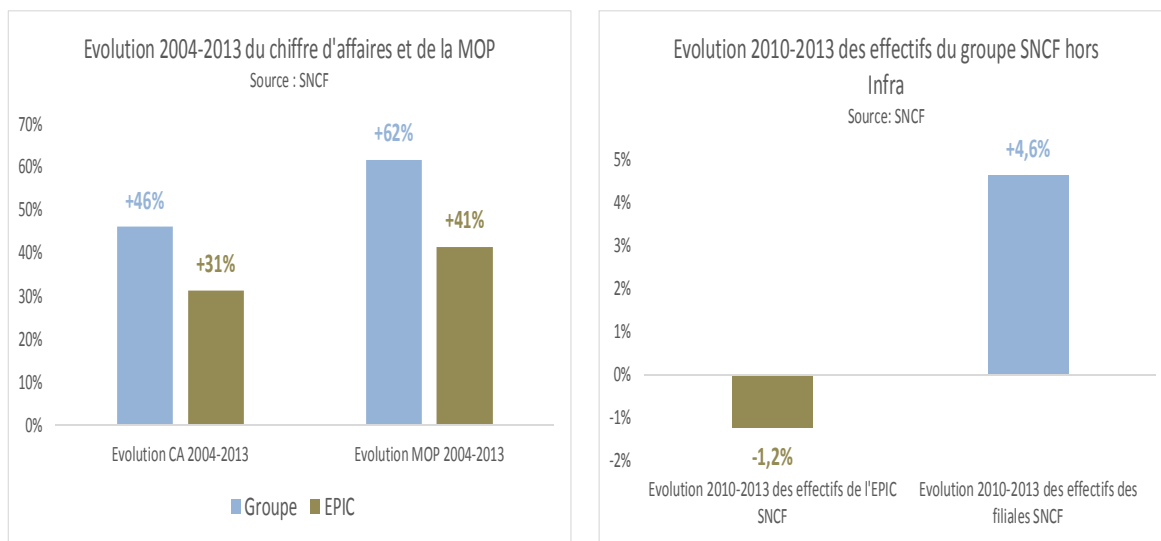
A l'inverse de l'EPIC Mobilités et de ses programmes d'économies, dont nous avons vu qu'ils participeront à une mise sous tension renforcée du transporteur, les filiales du groupe dégageront de la MOP principalement par le biais d'une hausse des recettes, permise par une offre de transport appelée à s'étendre.⁶⁷

L'objectif de remontée de dividendes plus conséquents imposé par la loi valide ainsi la stratégie de la SNCF en vigueur depuis quelques années, qui vise à accroître l'activité du groupe par le biais de ses filiales. Elle va de pair avec l'instauration d'un modèle de croissance au sein duquel l'EPIC passe progressivement au second plan :

- tant en termes de MOP, puisque les filiales, non soumises au GVT, sont souvent plus performantes à l'opérationnel que l'EPIC... ;

⁶⁷ Pour rappel MOP = chiffre d'affaires - coûts de production

- ...que de chiffre d'affaires : les filiales sont positionnées sur des marchés en croissance, affichant plus de dynamisme que le ferroviaire français.



Cette stratégie de développement des recettes du groupe *via* les filiales continuera d'être mise en œuvre et de s'appuyer sur trois principaux relais de croissance, actés dans Excellence 2020 et déjà mis en œuvre par le groupe depuis plusieurs années :

- le *mass urban transit*, principalement à l'international : Keolis est le fer de lance du groupe dans ce domaine, le plan prévoit une croissance forte du chiffre d'affaires de cette structure (+8,7% par an de 2015 à 2020), dont 80% à l'international ;
- la diversification, selon une logique d'intégrateur de transport : le groupe Mobilités veut être en capacité de placer ses produits tout au long du trajet du voyageur, de « porte-à-porte », en particulier par son canal de distribution numérique VSC. Cette stratégie amène le groupe à se diversifier afin de pouvoir proposer des offres parfois concurrentes de celles de son activité historique de transport ferré, comme le font les filiales iDVROOM (filiale de co-voiturage) et iDBUS (filiale de transport en car pour des trajets transeuropéens). En outre, iDBUS sera à terme (dès 2015 très probablement) vouée à prendre de l'envergure en se positionnant sur le marché français du transport en car, dont la libéralisation est prévue dans le projet de loi d'Emmanuel Macron dit de « modernisation de l'économie française » ;
- le développement du ferroviaire low-cost en France, à savoir Ouigo (faisant partie de l'EPIC) et iDTGV (filiale), qui devra passer de 7% du produit du trafic en France en 2014 à 14% en 2020.

Finalement, la remontée des 500M€ de dividendes prévue par la réforme reposera pour l'essentiel (environ deux tiers) sur la croissance de l'activité des filiales de Mobilités, elle-même basée sur un développement vers des activités non ferroviaires et majoritairement à l'étranger. Ce modèle de croissance, déjà appliqué par le groupe, est ainsi un des maillons essentiels permettant aux objectifs assignés par la loi d'être atteints.

VII.2.2. Un cadre qui institue des changements de fond

La réforme s'inscrit au cœur d'un processus institutionnel en trois étapes, articulées les unes aux autres, qui contribuera à redessiner en profondeur l'offre ferroviaire et plus globalement la politique de transport dans l'hexagone. Ce triptyque sera le suivant :

- la réforme ferroviaire, qui en amont facilite la mise en place des deux mesures suivantes,
- la loi issue du projet de loi « pour la croissance et l'activité » du Ministre de l'Economie et des Finances, M. Macron, actuellement en discussion et instaurant d'ici peu la libéralisation des trajets nationaux en autocars ;
- les conclusions de la commission présidée par M. Duron, qui redéfinira l'offre TET et sur lesquelles le gouvernement s'appuiera pour définir la convention Etat-TET dès 2016.

a) **La libéralisation du car pose de nouvelles bases au transport collectif hexagonal**

Le projet de loi pour la croissance et l'activité, visant « à agir sur tous les leviers pour favoriser la relance de la croissance, de l'investissement et de l'emploi »⁶⁸, prévoit en ce qui concerne le transport d'« ouvrir l'exploitation des lignes d'autocars sur le territoire national pour offrir aux voyageurs français une offre de transport complémentaire à celle du train et à la voiture individuelle. »

La libéralisation portera sur le marché des liaisons longue-distance : un autocariste privé pourra s'implanter sur n'importe quelle liaison entre villes de régions administratives différentes. A l'inverse, le transport infrarégional sera protégé par l'ARAF, rebaptisée ARAFER (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) et dont les compétences auront été étendues. Il est en effet prévu que cette instance soit, sur sollicitation d'une AO, à même de rendre un avis négatif sur l'implantation d'une offre d'autocar concurrençant trop fortement l'offre TER.

Cette orientation s'appuie sur le constat suivant :

- **le dynamisme attendu des liaisons nationales en car** : l'Allemagne a récemment ouvert le marché et a rencontré un réel dynamisme de la demande (8,3 millions de passagers en 2013, année d'ouverture) et la France constate le succès des quelques liaisons intérieures aujourd'hui, permises sous certaines conditions en cas de cabotage sur un trajet international (exemple du Paris-Lille) ;
- **la compétitivité du car en termes de prix et de temps de trajet est mise en avant**, avec l'idée que le car peut être plus rapide que le train lorsqu'il s'agit notamment de relier deux villes de province (TET). Il est surtout plus économique, ce qui permettra de « rendre la mobilité moins coûteuse ».

L'ouverture prochaine du marché s'appuie donc sur les fondamentaux qui régissent la dynamique de libéralisation déjà en cours dans de nombreux domaines d'activité,

⁶⁸ Dossier de presse sur le projet de loi, duquel sera repris l'ensemble des éléments chiffrés et entre guillemets figurant dans cette sous-partie

soutenue par les instances européennes et visant tout particulièrement les monopoles publics. Le transport ferroviaire national, au fil des « paquets ferroviaires », est soumis à cette logique qui impliquera l'ouverture du transport national de voyageurs à la concurrence, à l'horizon 2020.

En attendant l'arrivée de potentiels concurrents sur le réseau ferré, la mesure du « plan Macron » instaurera un renforcement de la concurrence de la route vis-à-vis du train. Dans ce rapport de forces à venir, il est clair que le transport ferré pâtit de nombreux désavantages :

- les autocars bénéficient dès le départ de coûts d'exploitation moins élevés que le ferroviaire, mode de transport par essence très capitalistique mais permettant à la France de dégager de nombreux avantages « externes » en termes de développement durable comme d'aménagement du territoire ;
- le système de péréquation tarifaire pénalise le train, en renforçant la compétitivité de la route sur les tronçons rentables, de telle façon que la future concurrence fragilisera le ferroviaire y compris sur ses liaisons rentables.

Le marché du transport national par la route était jusqu'à présent régulé afin de protéger l'offre ferroviaire d'une concurrence des autocars, permettant d'orienter les trafics vers le train et ainsi d'exploiter le réseau national pour amortir les investissements réalisés.

L'Allemagne, qui a libéralisé le marché du transport en car en 2013, avait au préalable ouvert son marché ferroviaire à la concurrence. Ce dernier point a eu pour résultat le désengagement de l'opérateur ferroviaire historique, la DeustchBahn, des liaisons ferroviaires les moins rentables, reprises par des opérateurs privés les exploitant à moindre coût. La concurrence des autocaristes s'est donc appliquée à un système ferroviaire allemand ayant au préalable muté (et ayant bénéficié d'une reprene de dette), en particulier sur ses offres les plus fragiles et les plus exposées à un transfert vers la route.

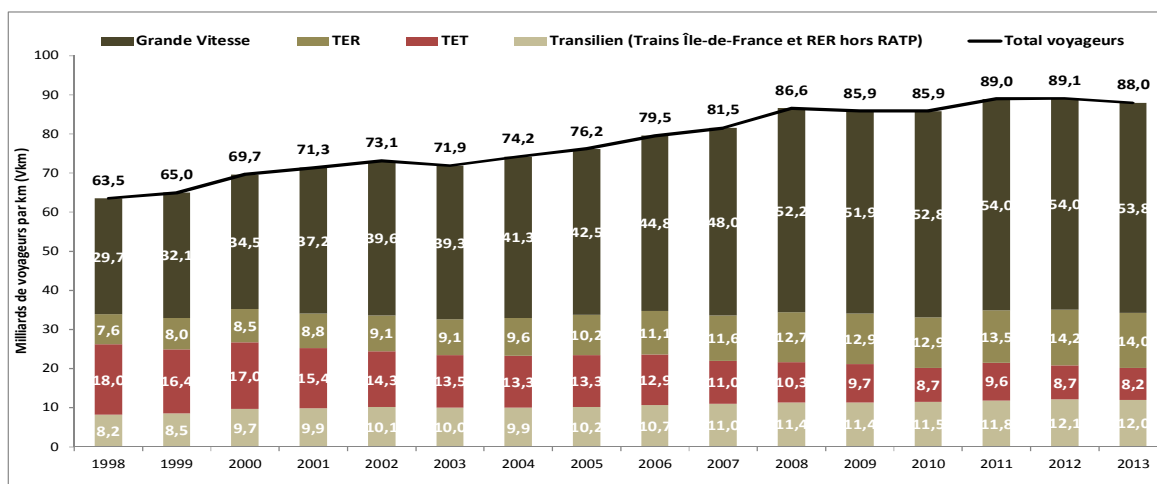
La France fait donc le processus inverse : elle commence par libéraliser le car, sachant que la concurrence de ce dernier s'effectuera dans une large mesure sur les liaisons actuellement assurées par les TET. Cette temporalité, amenant la concurrence à s'exercer sur un pan de l'offre du transporteur particulièrement fragile, dont l'avenir est actuellement en discussion, ouvre la porte à une refonte de l'articulation des transports en France.

b) Cette transformation devrait impacter fortement le trafic ferroviaire

Reliant Paris à des villes de province non desservies par la grande vitesse, ainsi que des villes de province entre elles, le TET a subi une forte dégradation de ses volumes de trafics depuis les années 1990 (-55% de Vkm entre 1998 et 2013 et -46% de Tkm)⁶⁹.

⁶⁹ Pour un historique détaillé de l'évolution des trafics et la carte des lignes TET, cf. Annexes (II, Encadré 13)

VII. Analyse des impacts de la réforme sur les trafics : le TET comme variable d'ajustement ?



Cette chute du trafic est la conséquence de :

- l'aménagement du territoire français, qui est allé de pair avec le renforcement de la centralisation autour de la capitale permise par le TGV, ce qui nuit au trafic entre villes de province ;
- la perte globale de compétitivité-prix du train ;
- une offre TET de moins en moins attractive :
 - les trains n'ont que peu l'argument de la vitesse à faire valoir au voyageur souhaitant utiliser un mode de transport concurrent comme le co-voiturage (le temps de trajet d'un Paris-Limoges en train est par exemple quasi-similaire à celui d'un trajet en co-voiturage),
 - le parc de matériel roulant TET est globalement vieillissant et donc de moins en moins confortable et rapide,
 - le trafic du TET s'effectue pour partie sur des lignes peu fréquentées donc peu rénovées et au final vieillissantes, ce qui va de pair avec des limitations de vitesse.

La rentabilité du TET s'est donc détériorée au fil du temps, jusqu'au point où les recettes générées n'ont plus permis à la SNCF de couvrir les coûts d'exploitation. Afin de conserver cette offre de transport permettant d'irriguer le territoire, l'Etat en est devenu en 2011 l'autorité organisatrice et verse des compensations de l'ordre de 300 M€ par an à la SNCF pour la maintenir. Toutefois, au vu du déclin des trafics, du renforcement des contraintes budgétaires étatiques et des enjeux majeurs de financement pesant sur le réseau, la question du maintien de ces subventions s'est posée en 2014, à la fin de la convention courant sur 2011-2013.

L'Etat a fait le choix de reconduire sa compensation pour un an en 2014 puis en 2015, mais a engagé en novembre 2014 une réflexion sur le sujet *via* la commission « Avenir des trains d'équilibre du territoire » (TET), commandée par le Secrétariat d'Etat aux Transports et présidée par M. Duron. Elle rendra mi-2015 ses conclusions quant à l'avenir du TET (trains Corail et Intercités) et ses résultats structureront la convention que passera l'Etat avec Mobilités pour le TET en 2016. Les principales pistes évoquées à ce jour par cette commission sont :

- l'optimisation de l'offre ferroviaire, en articulant notamment l'offre de TET à l'offre TER lorsque celles-ci font doublon sur un tronçon,
- la possibilité de transférer une partie du financement de certaines lignes TET aux régions qu'elles traversent,
- en parallèle à cette optimisation et au transfert de compétence souhaité de l'Etat vers les régions, une articulation plus efficiente entre l'offre de transport ferroviaire et celle de l'autocar.

La future loi qui émanera du projet de M. Macron est donc déjà prise en compte par la commission de M. Duron, ayant pour mission de dégager des pistes pour l'avenir du TET. De fait, un tournant historique est pris et structurera la politique de transport collectif de demain, qui s'appuiera sur une articulation entre transport routier et ferroviaire, les deux modes de transport étant mis au même niveau par les décideurs publics. Elle sera également marquée par le désengagement de l'Etat dans l'offre de transport collectif, étant donné qu'il souhaite transférer le financement des TET aux régions et qu'il met en place une concurrence avec le car qui percutera de plein fouet ces mêmes TET.

Dès 2016 et la nouvelle convention Etat-TET, dont le contenu sera basé sur les conclusions de la commission présidée par M. Duron, on peut ainsi imaginer que :

- Certaines liaisons TET courent le risque d'être directement léguées à Mobilités sans qu'aucune subvention ne soit attribuée. Dans ce cas, quelle sera la décision que prendra le transporteur qui aura hérité d'une activité non rentable sur la plupart de ces liaisons ? Quand bien même il continuerait son exploitation, il est probable que la concurrence du car vienne rapidement dégrader sa rentabilité en captant une partie des voyageurs, poussant Mobilités à se séparer de l'activité ;
- D'autres liaisons seront maintenues mais prises en charge par les régions qui remplaceront l'Etat en tant qu'AO. Cette piste se heurte à la capacité des régions à financer l'offre en question en plus de l'offre TER. Quel levier sera alors actionné pour dégager des marges de manœuvre : une hausse du prix des TER pour soulager la région sur le financement de son TER ? Une offre TER revue à la baisse en supprimant les liaisons les moins rentables ?
- Peut-être quelques liaisons seront-elles tout simplement supprimées, par exemple si un autocariste (Mobilités *via* iDBUS ?) s'est en amont déclaré candidat à l'exploitation.

Le rythme de développement de l'offre de transport en car n'est bien évidemment pas encore connu à ce jour. Néanmoins, il est probable, étant donné l'avantage de compétitivité dont bénéficie le car par rapport au TET (prix, temps de trajet, voire de niveau de confort) et le dynamisme de l'activité dans les pays ayant déjà ouvert le marché, que les opérateurs d'autocars auront tout intérêt à entrer sur le marché.

Une politique tarifaire agressive de leur part, visant à « casser les prix » par rapport au train pour se faire une place sur le marché, semble même superflue au vu de l'évolution des tarifs du transport ferré ces dernières années et du faible niveau des coûts d'exploitation. Cet écart de compétitivité est par ailleurs renforcé par le caractère vieillissant du matériel roulant TET, nécessitant des investissements de rénovation de grande ampleur.

Face à cette compétition, il est ainsi fort probable qu'à terme les liaisons TET les plus fragiles en termes d'activité périssent rapidement et ne soient assurées que par des autocaristes privés ayant participé à leur affaiblissement.

c) **Une réforme du 4 août 2014 qui risque de favoriser une spirale de baisse des trafics**

Loin de proposer des pistes visant à renforcer la compétitivité du fer et ainsi tenter de préserver le maintien du service public ferroviaire offert par le TET, la réforme du 4 août 2014 entérine ce changement de conception de la politique de transport. Elle en propose même les prérequis, en intensifiant par le biais d'un panel de mesures les déséquilibres de compétitivité entre car et route.

Comme nous l'avons déjà vu, la réforme du 4 août 2014 n'offre pas de solution solide en matière de contrôle de la hausse du prix des billets, variable pourtant centrale lors du choix du mode de transport par un voyageur. Elle interdit également au GI de répercuter ses gains de productivité (500M€ d'économies prévus dans le contrat de performance avec l'Etat) sur le prix de ses péages tant que le coût complet du réseau n'est pas couvert. Vu la corrélation existante entre prix du train et prix des péages, cela revient à demander à l'EPIC Réseau de faire des économies sans en faire bénéficier le transporteur. Ce dernier aurait pourtant été à même, en rehaussant moins fortement le prix de ses billets, d'améliorer sa compétitivité-prix et donc de générer des trafics supplémentaires, bénéfiques pour le GI qui aurait *in fine* pu voir augmenter les recettes de ses péages.

Enfin, au vu des contraintes budgétaires renforcées des régions, la règle d'or pose la question du développement du mode de transport ferroviaire. A la lumière de la présentation de la libéralisation à venir du transport en car, cette interrogation est renforcée. En effet, si l'Etat souhaite demain créer une nouvelle offre ferroviaire et a les moyens de financer la création de la ligne, la présence éventuelle d'autocaristes compliquera fortement l'entrée sur le marché de cette offre. Etant donné le coût des investissements d'extension du réseau ferré, quel choix sera alors fait ?

En d'autres termes, la réforme base son approche sur une politique de marge, sans laisser l'opportunité au train de dégager des ressources supplémentaires par le biais d'un développement de ses volumes de trafics.

Cette politique de marge renvoie également aux mesures prônées pour dégager 1,5 Md€ d'ici 10 ans. Sur ce point, l'objectif de couverture du coût complet, imposant l'idée que le transport ferroviaire finance intégralement les coûts de son infrastructure, fausse totalement les fondamentaux de la concurrence modale au détriment du train. **En effet, quelle concurrence peut exister entre un mode de transport ayant l'impératif de financer son infrastructure et un autre n'ayant pas cette obligation ?**

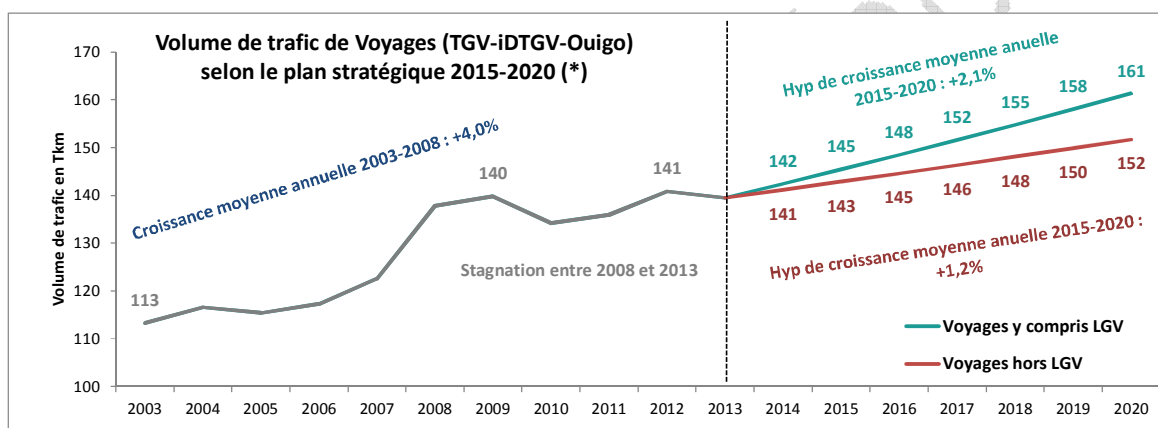
VII.2.3. Quels effets sur l'offre de transport ?

a) Une offre de transport centrée sur la grande vitesse et les zones denses

Au vu de l'évolution globale de la politique de transport que nous venons de voir, le trafic ferroviaire est ainsi amené à se focaliser sur la grande vitesse, notamment low-cost, et le transport public régional concentré sur les zones denses.

Le plan 2015-2020 établissant des projections sur la MOP de l'EPIC Mobilités d'ici 2020, avec l'objectif d'atteindre +500M€ pour répondre aux futurs objectifs du contrat de performance, formule des prévisions d'évolution du trafic pour déterminer l'effet volume dont bénéficieront ses recettes. Ces prévisions reflètent des tendances, dont l'ampleur peut être discutée, qui sont actées pour le transporteur et témoignent de la consistance future du transport ferroviaire.

● Les offres en croissance : la grande vitesse et le transport en zone dense



(*) Elimination de la hausse du prix des billets (1,4%) de la croissance des produits du trafic entre 2014 et 2020 pour avoir la croissance en volume / Remarque : la donnée 2014 n'étant pas disponible, DEGEST a appliqué l'hypothèse de croissance à la donnée de 2013 pour avoir une estimation en 2014 / Source : RFF et plan stratégique 2015-2020

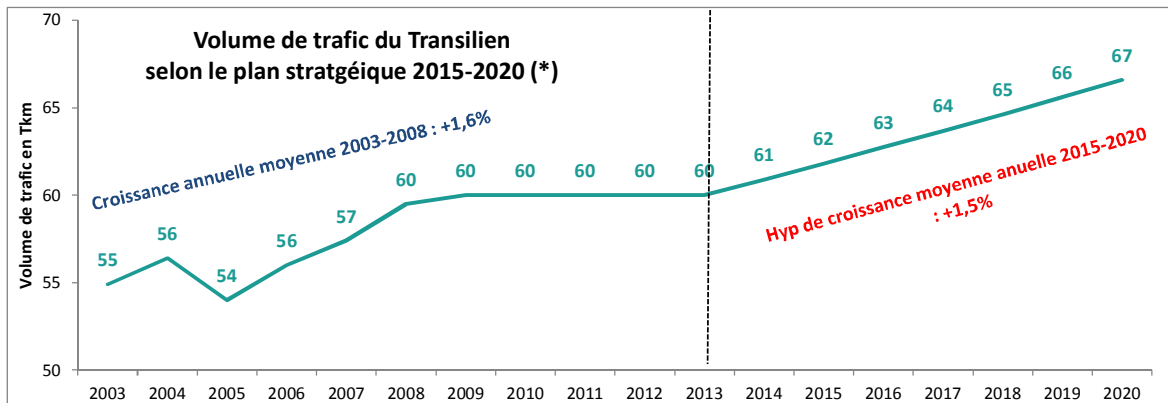
L'hypothèse d'une croissance d'1,2% du trafic de l'offre grande vitesse actuelle mérite d'être discutée en regard de sa stagnation sur les 5 dernières années.

La nouvelle hausse des prix ayant eu lieu en 2015 sur les TGV notamment dégradera une fois encore la compétitivité-prix du produit, déjà soumise à rude épreuve par le développement du co-voiturage ces dernières années. L'offre TGV devra aussi faire face très bientôt à l'arrivée de la concurrence des cars. Le TGV est armé pour y faire face sur le plan du confort et du temps de trajet, mais son prix peut être à l'origine d'un report vers la route comme c'est d'ailleurs en partie le cas depuis 5 ans, d'autant plus dans un contexte de crise du pouvoir d'achat.

Cet accroissement de la concurrence pourrait renforcer Mobilités dans l'idée du développement d'un modèle de croissance basé sur la grande vitesse à bas coût, iDTGV et Ouigo, déjà acté par la stagnation des trafics TGV ces dernières années et la hausse des péages, venues percuter son modèle économique. Il reste que les résultats rencontrés par Ouigo ne sont actuellement pas à la hauteur des objectifs (2,5 millions de billets vendus en 2013 contre 4 millions initialement prévus).

Au total, l'offre de transport grande vitesse en France progressera légèrement sous l'effet notamment de l'ouverture prochaine des LGV en cours de construction, mais les trafics du TGV n'évolueront que faiblement, et le développement des offres de transport à grande vitesse low-cost restera modique.

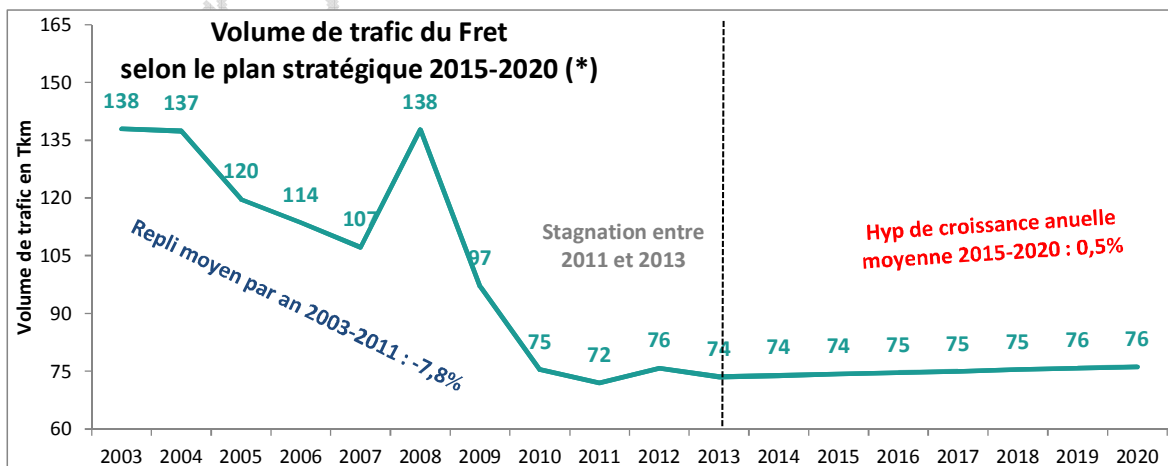
- Les trafics Transilien se développeront sous l'effet d'une demande dynamique et d'un développement de l'offre



(*) Remarque : la donnée 2014 n'étant pas disponibles, DEGEST a appliqué l'hypothèse de croissance à la donnée de 2013 pour avoir une estimation en 2014 / Source : RFF et plan stratégique 2015-2020

Le STIF sera, d'après le plan stratégique 2015-2020, la seule AO à enregistrer une hausse de sa contribution (+3,2%), liée au développement de l'offre Transilien et donc de ses trafics. En effet, en réponse au Grand Paris, plusieurs schémas directeurs de ligne ont été présentés par le STIF. Ils prévoient notamment de nouvelles dessertes, une meilleure allocation des investissements ou encore une amélioration de la régularité via la mise en circulation de plus de trains. En parallèle de ce développement de l'offre, le réseau ferré d'Ile-de-France, globalement en mauvais état, fera l'objet d'un effort particulier, comme en témoigne la création au sein de l'EPIC Réseau d'une entité spécifique Ile-de-France, à même d'améliorer les réponses apportées aux enjeux du *mass urban transit*.

- Un trafic de transport de marchandises censé repartir à la hausse (modeste)



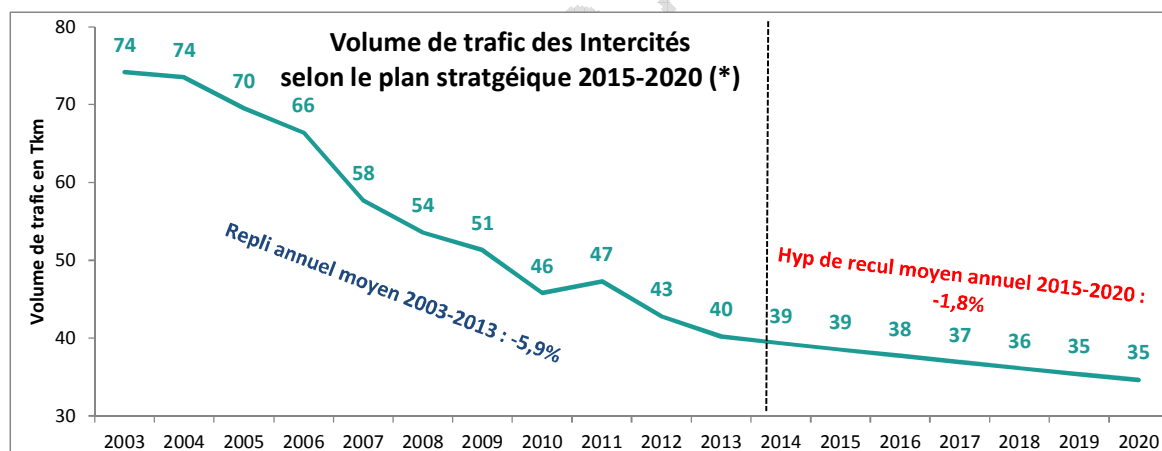
(*) Elimination de la hausse du prix des billets (1,4%) de la croissance des produits du trafic entre 2014 et 2020 pour avoir la croissance en volume / Remarque : la donnée 2014 n'étant pas disponible, DEGEST a appliqué l'hypothèse de croissance à la donnée de 2013 pour avoir une estimation en 2014 / Source : RFF et plan stratégique 2015-2020

La SNCF souhaite continuer à transformer le FRET SNCF en augmentant la croissance des produits du trafic sur chacune des quatre directions Fret. Dans ce cadre, le volume de trafic est censé repartir à la hausse, à un rythme de +0,5% de croissance par an de 2015 à 2020.

Il est notamment prévu de déployer les autoroutes ferroviaires et réussir à atteindre l'équilibre économique sur cette activité (capacité nominale en 2018 pour Calais-le Boulou, 300,000 semi-remorques annuelles transportées ; pour l'Atlantique résultat net positif en 2021, 4 départs journaliers dans chaque sens). Dans le même temps, la SNCF compte renforcer son positionnement sur les principaux grands corridors européens de transport ferroviaire de marchandises (notamment Europe du nord-Espagne et Europe du nord-Italie) mais aussi développer l'activité par croissance organique et rechercher des partenariats pour renforcer le maillage ferroviaire européen du pôle. Il est aussi prévu de générer des gains de productivité significatifs notamment dans le cadre de la démarche Efficacité Industrielle et Développement (EID) et d'approcher de l'équilibre d'exploitation à partir de 2017.

Ces prévisions de croissance des trafics se heurteront tout de même à l'état dégradé du réseau capillaire dédié au transport de marchandise, comme nous le verrons par la suite.

- Le déclin des trafics qui se confirme entre villes de taille moyenne et en zone diffuse

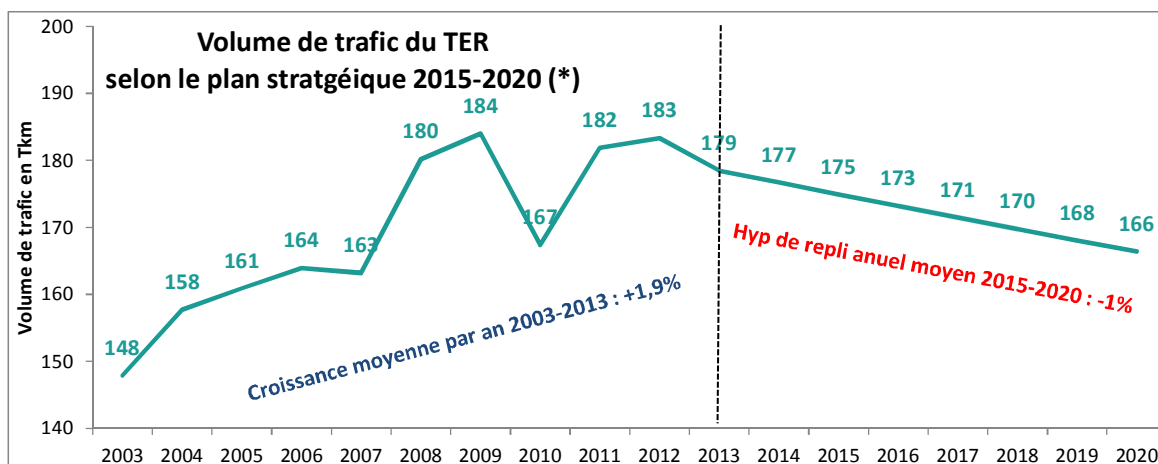


Remarque : la donnée 2014 n'étant pas disponible, DEGEST a appliqué l'hypothèse de croissance à la donnée de 2013 pour avoir une estimation en 2014 / Source : RFF et plan stratégique 2015-2020

Au vu de la refonte de la politique de transport entre villes moyennes dont nous avons présenté le contenu précédemment, les estimations du plan stratégique 2015-2020 semblent sous-estimées. Il faut préciser que ces prévisions sont bâties sur l'hypothèse que la convention de l'Etat pour les TET disparaissait totalement en 2016.

Si un arrêt total des compensations de la part des pouvoirs publics était avéré, l'offre TET serait trop fragile pour résister à la concurrence des autocaristes que DEGEST prévoit forte.

○ Une offre TER qui s'allègera en zone diffuse



Le plan stratégique 2015-2020 table sur une contraction de l'offre TER de l'ordre d'1% par an d'ici 2020. Il prévoit également un report vers la route de 9% de l'offre actuelle.

D'ores et déjà, il est vraisemblable que ce repli des trafics et ce report vers la route s'effectueront sur les liaisons irriguant les zones diffuses. Comme nous allons le voir à présent, en abordant la question de l'avenir du réseau ferré, le TER sera effectivement soumis, pour ces liaisons en zone diffuse, à une forte problématique liée à l'état des lignes peu circulées.

*
* *

Concomitamment à la réforme, un autre projet du gouvernement prône la libéralisation du transport intérieur en car ce qui aura un effet conséquent sur les TET. Tout d'abord, leur offre devrait être « toilettée » par la commission présidée par M. Duron, afin de s'articuler avec la route. L'Etat reverra donc dès 2016 le contenu de sa convention et des compensations qu'il versait jusque-là à ces trains reliant Paris à des villes de taille moyenne, ainsi que des villes de taille moyenne entre elles.

De plus, ce cadre débouchera sur une compétition accrue entre modes de transport, au sein de laquelle la compétitivité prix sera centrale. Celle des TET s'est déjà fortement dégradée ces dernières années et la réforme ne fixe aucun mécanisme destiné à l'améliorer. A l'inverse, *via* l'impératif de +500M€ de MOP qu'elle fixe à Mobilités, elle peut potentiellement pousser le transporteur à revaloriser ses prix. En 2015 par exemple, la hausse des prix annoncée (pourtant prévue à seulement +1,4% dans le plan stratégique 2015-2020) peut constituer une illustration de ce mécanisme.

Les trafics TER devraient être appelés à décliner eux aussi, sur les liaisons desservant des territoires reculés. En effet, la rénovation des voies TER où la circulation est de moins de 20 trains par jour incombe aux régions et il y a fort à parier, au vu des conclusions de la commission Mobilités 21, que le futur contrat de performance Etat-Réseau ne modifiera pas ce cadre. Ainsi, le choix du transport ferroviaire pour une région dans la définition de sa politique de transport sera de plus en plus coûteux, alors que ces collectivités

territoriales sont déjà soumises au renforcement de leur contrainte budgétaire.

In fine, l'offre ferroviaire de demain sera donc centrée sur les zones denses pour ce qui est du transport régional conventionné et sur la grande vitesse pour ce qui est de la longue distance.

Version 02/02/2015

VIII. ANALYSE DES IMPACTS DE LA REFORME SUR LE RESEAU : LA FERMETURE DE LIGNES COMME POINT DE SORTIE ?

VIII.1. Le réseau et son état actuel

a) *L'état du réseau globalement porteur de problématiques majeures*

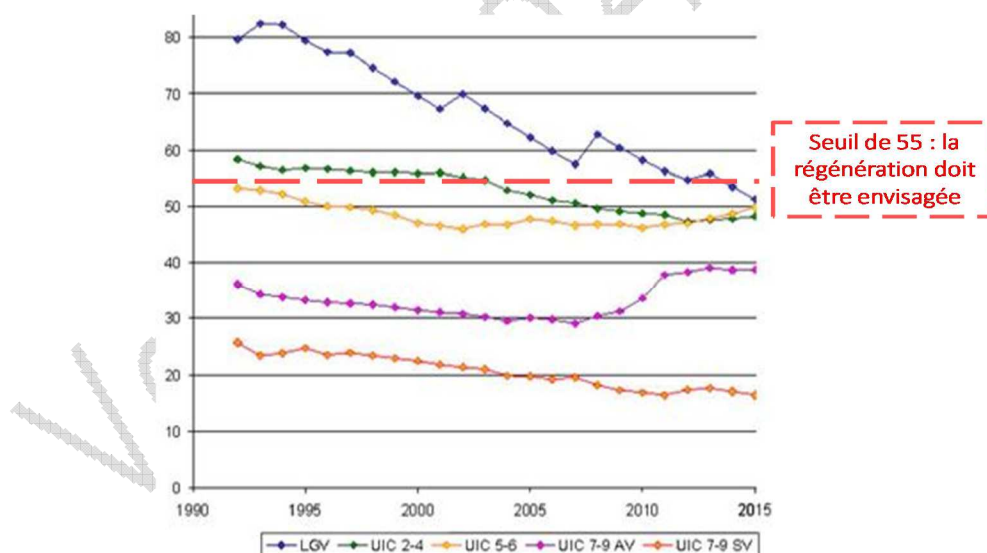
Malgré le programme d'investissement de rénovation impulsé à la suite de l'audit de l'École Polytechnique de Lausanne, l'infrastructure ferrée française présente un certain nombre de problématiques liées à son vieillissement.

L'indicateur de consistance (ou qualité) de la voie (ICV), qui synthétise le niveau de qualité de l'ensemble des composants de la voie, est en dessous du seuil de 55, valeur cible pour envisager une régénération, pour l'ensemble du réseau.

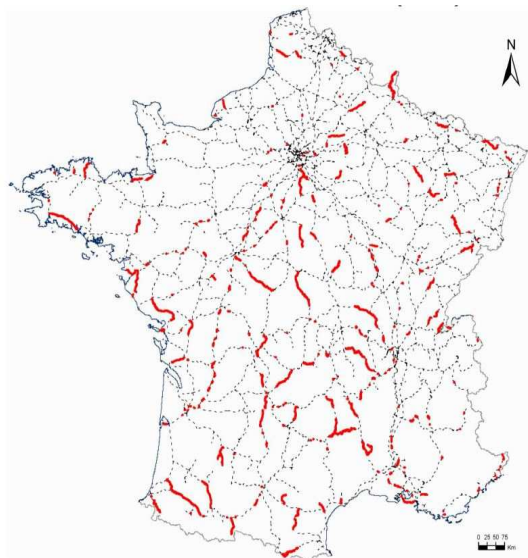
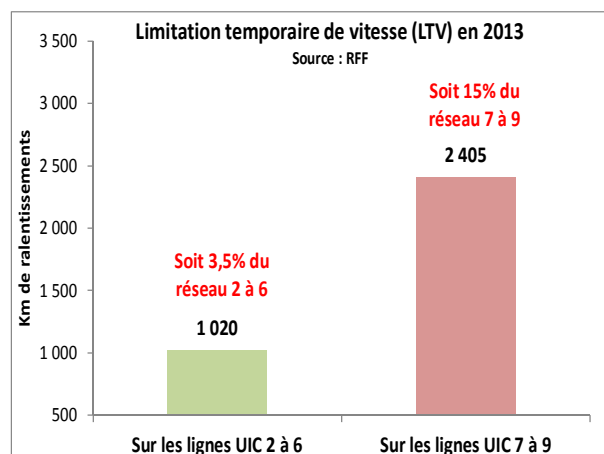
L'effort de rénovation engagé depuis 2006 n'a eu qu'un effet limité sur les voies UIC 2 à 6, avec un ICV qui s'est légèrement redressé, tandis que le sous-réseau de LGV se dégrade quant à lui rapidement.

Le sous-réseau 7 à 9 avec voyageurs (AV) a bénéficié d'une forte phase de rénovation à la fin des années 2000, sur laquelle nous reviendrons par la suite. Il reste cependant en mauvais état.

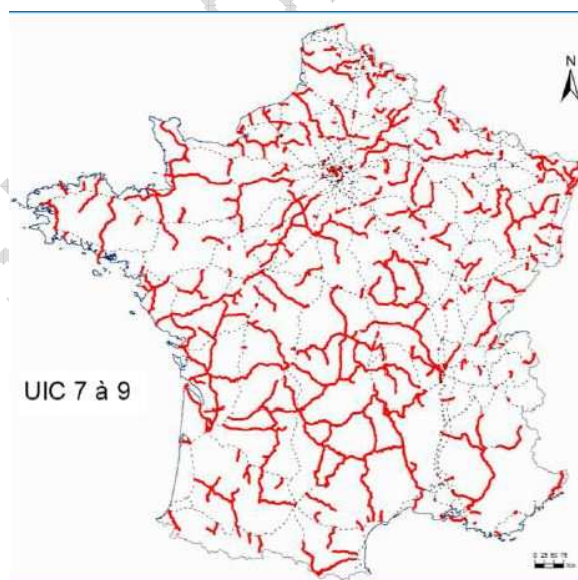
Enfin, le niveau des UIC 7 à 9 dédiés au transport de marchandise (SV) est particulièrement préoccupant.



Note de lecture : le classement de l'indicateur de consistance de la voie (ICV) se situe en dessous du seuil de 55 pour l'ensemble des lignes. Pour information, le niveau ICV de 100 s'applique aux composants neufs, celui de 10 aux composants hors d'âge et celui de 0 aux composants HS. / Source : RFF

b) **Le réseau capillaire particulièrement dégradé****Carte des LTV en 2013 (Source RFF)****Répartition des LTV en 2013**

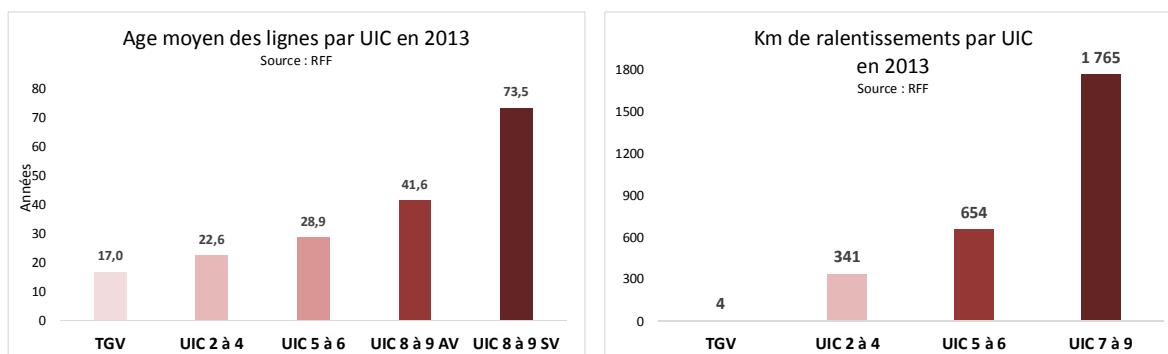
Le nombre de km de ralentissements, indicateur global de la performance du réseau, est aussi particulièrement illustratif des enjeux auxquels doit faire face le GI. Encore une fois les lignes UIC 7 à 9 sont particulièrement en mauvais état, alors qu'elles représentent 33% du réseau, formant un sous-réseau qualifié de « capillaire »⁷⁰, en contraste avec celui des UIC 2 à 6 qualifié de structurant.



Source : RFF

Malgré un investissement de rénovation de l'ordre d'1 Md€ effectué entre 2006 et 2011, le réseau capillaire reste encore en très mauvais état comparativement aux autres UIC.

⁷⁰ Pour un détail du réseau par type de ligne, cf. Annexes (II, Encadré 14)



Le sous-réseau 7 à 9 est ainsi la portion en plus mauvais état du réseau français. Des enjeux de rénovation pèsent à très court terme sur ces lignes, en particulier sur celles sans voyageurs (SV), qui sinon courent le risque de ne plus pouvoir être exploitées. Va-t-on devoir financer cette rénovation ?

VIII.2. L'abandon progressif des lignes UIC 7 à 9 renforcé par le déclin des trafics TET et TER

Le GPMR, plan d'investissement aujourd'hui en vigueur, stipule que les investissements de rénovation doivent être réalisés en priorité sur les lignes UIC 2 à 6, qualifié de « réseau structurant ». En complément, la réglementation aujourd'hui appliquée par RFF ne prévoit pas d'automatisme de rénovation pour les lignes UIC 7 à 9 circulant par moins de 20 trains par jour, qui doivent alors trouver des financements auprès de l'Etat (quand la ligne est empruntée par un TET) ou les régions (lorsqu'elle l'est par un TER). Cette approche revient en quelque sorte à instituer une « règle d'or bis », portant cette fois non pas sur les investissements d'extension mais sur le financement des investissements de rénovation.

Cette politique d'abandon du réseau capillaire est donc déjà actée par l'Etat et le gestionnaire d'infrastructure et risque d'être confortée à l'avenir pour plusieurs raisons :

- il est peu probable que les règles appliquées à la politique de financement du réseau soient allégées par le contrat de performance Etat-Réseau, il y a même un risque relativement fort que le plancher soit relevé (à moins de trente trains par jour par exemple) ;
- il semble inconcevable que l'Etat finance la rénovation de lignes TET très peu circulées, étant donné qu'il libéralise dans le même temps les liaisons nationales en car, ce qui touche de plein fouet l'offre TET ;
- la baisse de trafic occasionnée par l'arrivée prochaine de la concurrence du car sur le TET génèrera mécaniquement moins de péages permettant au GI d'amortir les coûts de la ligne ;
- il semble enfin très difficilement concevable que les régions aient les moyens de supporter le financement de la rénovation du réseau capillaire sur lequel passe une de leurs liaisons TER. Elles opteront sans doute elles aussi pour un recours accru à la route dans le cadre de leur politique de transport régionale.

Dans ce contexte, les lignes UIC 7 à 9 exploitées par les TER ne seront rénovées que par les régions qui en auront les moyens. Sur ce point, les Contrats de Plan Etat-Régions, qui courent sur la période 2015-2020 et qui comportent un volet « Mobilité multimodale », constituent la principale ressource des régions pour la rénovation des lignes. Cependant, il y a fort à penser que le besoin de rénovation des lignes UIC 7 à 9 n'y sera que très faiblement pris en compte, le montant de l'enveloppe étant principalement focalisé sur le développement de la mobilité en zone dense.

Au vu de l'ensemble de ces éléments, l'avenir des lignes 7 à 9 apparaît comme particulièrement incertain, dans un contexte où l'Etat a fait le choix de se désengager de sa mission de service public au profit d'opérateurs privés de car et où le budget des régions n'est pas suffisamment doté pour faire face au vieillissement du réseau capillaire emprunté par le TER.

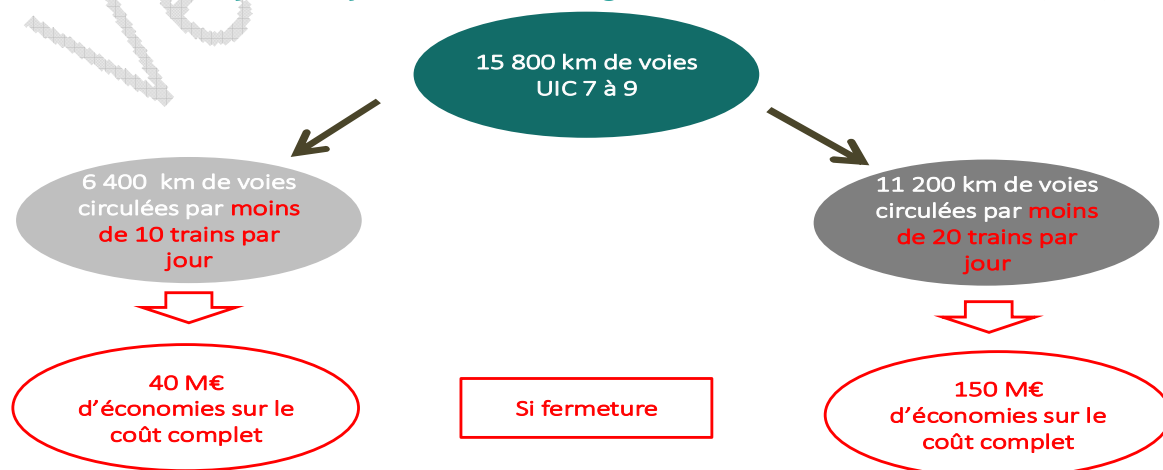
VIII.3. La fermeture de lignes peu circulées également utilisée comme levier pour résorber le déficit structurel du GI

L'audit de Lausanne, qui a jusqu'ici structuré les décisions prises par les pouvoirs publics en termes d'infrastructure, préconisait dès 2005 de revoir à la baisse la taille de l'infrastructure, pointant du doigt le poids trop important des lignes UIC 7 à 9 dans le réseau et rappelant que de nombreux pays européens avaient supprimé ce type de lignes dans le passé.

Il prônait dans ce cadre que le bien-fondé de l'existence d'une ligne devait s'apprécier par une approche « socio-économique » jugeant son niveau d'utilité. Si le maintien d'une ligne ne se justifiait pas de ce point de vue, la fermeture des lignes 7 à 9 les moins fréquentées permettrait de dégager des économies pour le GI, ensuite à même de réallouer des ressources sur le réseau structurant.

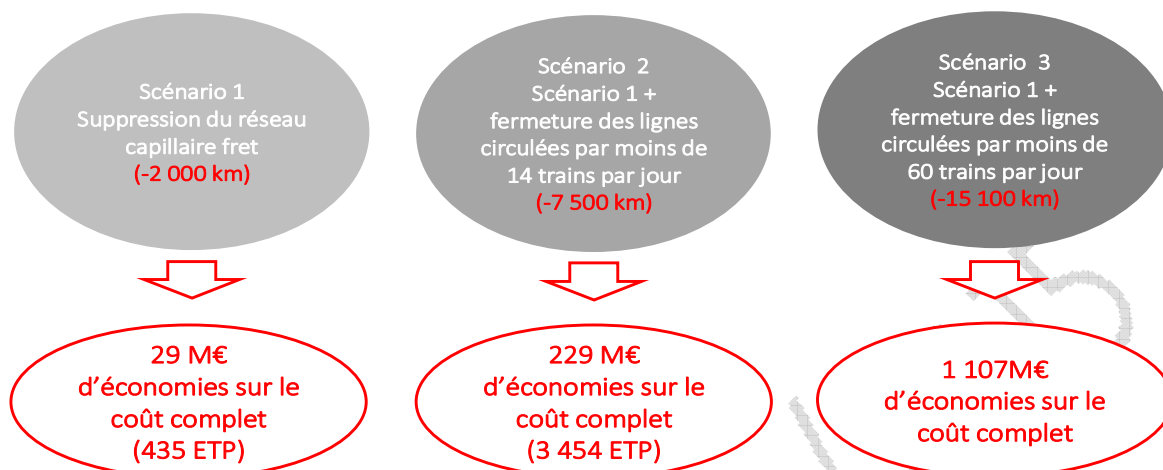
Selon les Assises du ferroviaire, la fermeture des lignes UIC 7 à 9 permettrait de réaliser des économies en maintenance comprises entre 40M€, si l'on fermait les voies circulées par moins de 10 trains par jour, et 150M€ si l'on fermait celles dont le trafic est inférieur à moins de 20 trains par jour.

Les économies permises par la fermeture de lignes selon les Assises du ferroviaire (2011)



Des estimations transmises sur ce point par RFF, basées sur une segmentation du réseau qualifiée de stratégique, plus fine et sur laquelle s'appuie le Ministère des Transport pour contrôler la gestion de l'infrastructure, font état de gains supérieurs.

Les économies permises par la fermeture de lignes selon RFF (2009)



Ces économies sont à rapprocher de l'objectif de couverture du coût complet d'ici une dizaine d'années porté par la loi du 4 août 2014, qui passera par une amélioration d'1,5 Md€ de la rentabilité opérationnelle de Réseau et Mobilités. La fermeture de lignes du réseau capillaire aiderait en effet directement Réseau à réaliser son programme d'économies de 500M€.

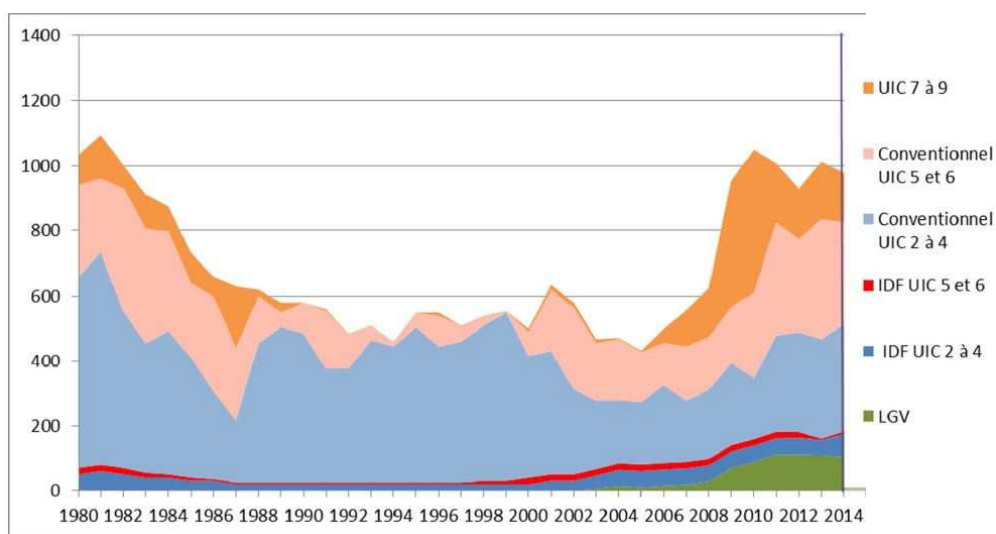
De plus, comme nous l'avons déjà vu, le coût complet pourrait être amené à progresser d'ici 10 ans sous l'effet de la progression du coût de l'endettement financier, ce qui nécessiterait de dégager plus d'1,5Md€ pour le couvrir intégralement. La fermeture de lignes UIC 7 à 9 pourrait dans ce cadre constituer une réserve d'économies mobilisable.

Finalement, la réforme du système ferroviaire, en parallèle de la décision prise de la libéralisation du transport national en car, encourage un amoindrissement de la place du train dans l'offre de transport collectif française et une contraction de la taille de réseau.

VIII.4. Une orientation qui poserait deux types de problématiques

La première question que poserait une réduction de la taille du réseau par fermeture du réseau capillaire porte sur le milliard d'investissement réalisé entre 2006 et 2011 sur ce même réseau. L'enveloppe allouée à RFF par le Contrat de performance 2008⁷¹ avait en effet été consacrée, sous la pression de régions ayant fortement investi dans le renouvellement de leur parc de TER, à la rénovation de lignes peu fréquentées dans des proportions supérieures aux recommandations de l'audit de Lausanne.

⁷¹ Cf Annexes (I.2)



Montants investis pour la rénovation par type de lignes / Note : ordonnées exprimées en M€ / Source : RFF, septembre 2014

Certaines lignes peu circulées ont ainsi nécessité un endettement pour leur rénovation. La Cour des comptes précise même que 25% du financement des investissements de renouvellement pour les lignes dont la fréquentation est inférieure à 10 trains quotidiens ont été réalisés par un endettement de RFF, le reste étant financé par les régions elles-mêmes. Dans ce cadre, la concurrence du car sur le TET pourrait amener le GI, sous l'effet du déclin des trafics, à devoir fermer certaines lignes récemment rénovées, alors que le coût de l'emprunt lié à leur rénovation pèse encore dans ses charges financières. En d'autres termes, les investissements réalisés n'auraient eu qu'une utilité limitée et pèseraient sur l'équation économique sans qu'aucun revenu n'en soit retiré.

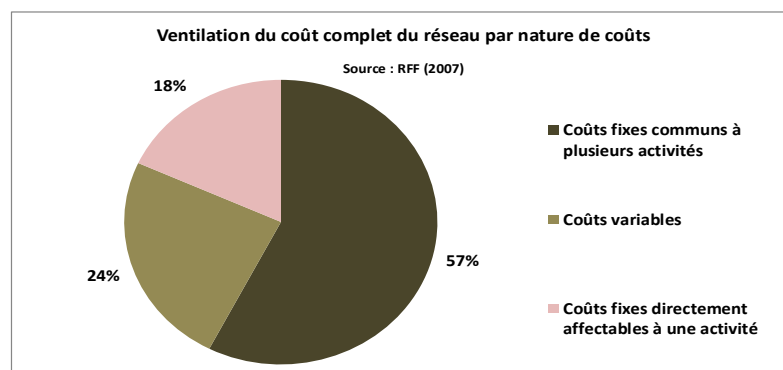
Le second point que soulève la politique impulsée sur le mode de transport ferroviaire est lié aux conséquences de la réduction du trafic sur les conditions d'exploitation du réseau.

La baisse des trafics du TET et du TER permettra effectivement de fermer les lignes qui étaient exploitées par une unique activité (TET ou TER) sans autre conséquence que la réduction des volumes de trafics.

En revanche, dans le cas d'une ligne exploitée par deux activités distinctes, un TET et un TGV par exemple, la disparition de la liaison TET induira que les coûts fixes de la ligne seront reportés sur la seule activité qui continue l'exploitation. En d'autres termes, l'activité restante serait ainsi plus fortement mise à contribution, afin de compenser le départ de l'activité qui a périclité.

Cette hausse mécanique des coûts d'exploitation détériorera la rentabilité des trains restants sur le réseau, puisqu'ils seront un nombre réduit à supporter un coût fixe stable. **Or, selon RFF⁷², les coûts fixes communs à plusieurs activités représentent 57% du coût complet du réseau.** A terme, la politique de réduction des trafics fragilisera donc encore plus le transport ferroviaire par rapport à la route.

⁷² Document de travail Coût complet : acquis, options et perspectives, 2012 dernière donnée disponible pour le thème en question datant de 2007



*
* *

La taille du réseau ferroviaire français sera amenée à diminuer ces prochaines années, sous l'effet de la disparition d'une partie du réseau capillaire. Ce dernier, déjà peu circulé, sera touché par la diminution des trafics TER et TET. Les lignes UIC 7 à 9 sans voyageurs, dédiées au transport de marchandises, seront également impactées.

Ces fermetures permettront au système de trouver des marges de manœuvre, aidant le GI à couvrir le coût complet du réseau, objectif visé par la réforme du 4 août 2014. Ces fermetures de lignes pourraient dans ce cadre être perçues comme une clé de sortie.

En parallèle, le déclin du trafic pose la question de la répercussion sur les autres activités (TGV, TER, Transilien) du financement de la voie qu'elles continueront d'exploiter.

CHAPITRE III. PERSPECTIVES

Version 02/02/2015

Dans ce dernier chapitre, nous souhaitons mettre en avant quelques pistes alternatives du point de vue du fonctionnement du nouveau groupe, du financement et des priorités d'investissement. Ces pistes s'inscrivent dans le mandat « extensif » que nous ont confié le CCE et onze des CER SNCF : elles visent à favoriser une représentation partagée des enjeux à relever pour le système ferroviaire à moyen terme.

IX. FONCTIONNEMENT DU GROUPE : FAVORISER UNE PLEINE INTEGRATION INDUSTRIELLE

La loi du 4 août 2014 entend favoriser la création d'un groupe public unifié, les trois entités ayant un « caractère indissociable et solidaire⁷³ ». Cette fonction d'unification sera essentiellement portée par SNCF tête de groupe en charge du contrôle et du pilotage stratégiques du groupe, de sa cohérence économique, de son intégration industrielle, de son unité et de sa cohésion sociale.

De fait, SNCF tête de groupe assumera quatre types de missions allant dans ce sens :

- **des missions de pilotage pour le compte du groupe** : élaboration de la trajectoire financière du groupe, mise en cohérence des stratégies de Réseau et de Mobilités, établissement des comptes consolidés, coordination de la politique de gestion immobilière et foncière du GPF ;
- **des missions transversales nécessaires au bon fonctionnement du système de transport ferroviaire national** et exercées au bénéfice de l'ensemble des acteurs de ce système, dont notamment la gestion de crise, la préservation de la sûreté des personnes, des biens et du réseau ferroviaire, de la sécurité sans porter préjudice aux missions de l'EPSF, le développement d'une filière industrielle, la réalisation d'audits techniques, etc. ;
- **des missions de gestion de l'unité et de la cohésion sociale**, notamment par la définition de la politique RH dont la GPEC et la mobilité entre les trois entités, et par la gestion des parcours professionnels et des mobilités internes pour les métiers à vocation transverse ;
- **des missions mutualisées** couvrant un ensemble de points : dans la loi, il est fait mention de la gestion de la paie et de l'action sociale, de la politique de logement, de l'audit et de la gestion des mobilités internes (bien que ce point ne soit pas repris dans le décret). Le projet de décret ajoute 6 nouvelles missions correspondant peu ou prou au périmètre des CSP et centres de compétences : des missions support en la forme de la gestion des SI, les achats généraux, la politique digitale et de communication, et des missions opérationnelles en la

⁷³ Comme le rappelle l'avis de l'ARAF du 27 novembre 2014 sur le projet de décret relatif aux missions et aux statuts de la SNCF, « sur le modèle d'un groupe de sociétés, SNCF et les EPIC SNCF Mobilités et SNCF Réseau sont assimilés par la loi respectivement à une société détentrice et à des filiales au sens du code du commerce » bien que SNCF ne détienne pas formellement ses filiales Mobilités et Réseau.

forme de l'expertise et du conseil juridique, de la gestion immobilière et foncière et de la gestion des biens.

Si notre analyse a montré que l'exercice de ces fonctions de tête ainsi que le regroupement des fonctions de gestionnaire de l'Infra au sein de Réseau seront de nature à permettre un pilotage plus unifié du groupe (partage des priorités par les responsables, règlement interne des conflits d'intérêts, etc.), cette réintégration n'en sera pas moins limitée par deux facteurs principaux :

- d'une part, l'ARAF veillera à ce que Mobilités et Réseau gardent une certaine indépendance afin de respecter les principes d'une concurrence libre et non faussée, ce principe s'incarnant jusque dans les niveaux les plus fins de l'organisation ;
- d'autre part, ces fonctions concernent des missions de pilotage économique et social de tête ainsi que des fonctions mutualisées et transversales. Elles ne concernent pas le cœur des missions opérationnelles de la majorité des cheminots (Traction, Train, Matériel, Maintenance, Escale, Vente, etc.). En effet, notre analyse a montré que la réorganisation proposée ne rompt pas avec l'orientation allant dans le sens d'une recomposition des métiers du ferroviaire à l'aune du périmètre des activités et subordonne leur gestion aux impératifs budgétaires et financiers de celles-ci. Or, le réseau est et restera unique et les problématiques techniques sont bien souvent transversales : elles dépassent les frontières commerciales des activités.

C'est pourquoi le projet semble poursuivre deux logiques en parallèle :

- **d'une part, une logique d'intégration du pilotage et de la cohésion RH à l'échelle du groupe** mais cette intégration semble avant tout concerner les sujets stratégiques du top management ;
- **d'autre part, une poursuite de la logique de désintégration industrielle par filière et de réintégration par activité** : en effet, l'intégration se faisait auparavant au périmètre des métiers et des filières (les ressources et les règles de métier et de sécurité étaient pilotées par les responsables de ces fonctions techniques) ; elle s'est déplacée au périmètre des activités/branches (les ressources et les règles sont de plus en plus dictées par ces dernières selon des impératifs commerciaux et budgétaires).

Le projet soumis à consultation ne dit mot sur ces aspects et ne semble pas faire le lien entre les dysfonctionnements du système à l'origine de la loi et cette recomposition organisationnelle. Or, n'y-a-t-il pas des risques et des limites à subordonner la gestion du secteur ferroviaire, par essence technique, à des managers d'activité ? Ces derniers sauront-ils durablement tenir compte des impératifs techniques et de gestion de la sécurité ? Comment régler et réguler les tensions qui apparaissent déjà et qui apparaîtront encore sur un plan opérationnel ?

Dans ce sens, trois points méritent la vigilance des acteurs :

- **la question des dispositifs de formation et des parcours professionnels ;**
- **la question de la gestion des règles et des principes de maintenance ;**

- la question de la gestion de la sécurité.

Le risque est ici que le traitement de ces questions soit impacté :

- d'une part, la problématique des frontières juridiques entre les EPIC Réseau et Mobilités induira nécessairement une certaine autonomisation, à terme, de la politique RH de chaque entité. Cette autonomisation risque d'être d'autant plus renforcée que la solidarité professionnelle historique des cheminots est fragilisée par la concurrence entre agents, induite par le principe d'une logique « client-fournisseur » ;
- d'autre part, la décentralisation des fonctions techniques, induit une prééminence des activités dans la gestion. Comment dans ces conditions continuer d'incarner l'unité du groupe ? Surtout, comment s'assurer que les salariés continueront de disposer d'un processus de formation global leur donnant une vision commune des enjeux des intérêts et des objectifs du groupe public ferroviaire ?

X. TRAITER LA DETTE : TROIS PISTES POSSIBLES

La dette actuelle du système ferroviaire n'est pas soutenable. Comme l'a rappelé J. Rapoport, Président de RFF, lors de son audition au Sénat, RFF était contraint d'emprunter sur les marchés près de 5 milliards d'euros par an pour rembourser sa dette et financer ses investissements. Si la structure financière de RFF n'est pas aménagée, la dette ferroviaire pourrait exploser et atteindre plus de 75 milliards d'euros en 2025, soit pratiquement le double du niveau actuel (37 milliards d'euros à la fin 2013).

G. Pepy, PDG de la SNCF, reconnaissait lui-même lors de son audition au Sénat le 4 juin 2014 que le système ferroviaire est « surendetté », et que « *cette question de la dette est absolument centrale, et l'étape de stabilisation est une première étape nécessaire* ».

La loi du 4 août 2014 ne propose pas de solution permettant de résoudre d'une manière pérenne la question de la dette ferroviaire. L'Etat poursuit son désengagement sans prendre ses responsabilités, laissant le système ferroviaire fragilisé par une dette excessive, au moment où la transition écologique, et notamment le défi climatique, devraient conduire les autorités publiques à soutenir le mode de transport le moins pollueur et le moins énergivore.

Trois pistes complémentaires (aucune n'est suffisante) doivent être envisagées pour résoudre efficacement cette question de la dette ferroviaire.

X.1. La restructuration de la dette ferroviaire

La première décision à prendre pour « stabiliser » la dette du système ferroviaire est de la restructurer. Les opérations de restructuration de la dette devront comporter trois volets.

a) **Une reprise d'une partie de la dette par l'Etat français**

L'Etat n'a pas fait le choix de reprendre la dette de RFF de 20,5 Md€, lors de la réforme de 1997, comme ce fut le cas en Allemagne à peu près à la même époque (même contexte de création de la zone euro). Cette dette passée pèse et continuera de peser sur les comptes de RFF. Il serait ici intéressant d'évaluer précisément (en l'actualisant) le coût financier cumulé de cette dette initiale non reprise par l'Etat de 1997 à 2014⁷⁴. Il apparaît logique que l'Etat reprenne cette dette à son compte (un montant sans doute proche de 25 Md€), ce qui allègerait celle-ci de l'ordre de 66%.

L'objection qui peut être opposée à cette mesure est qu'elle se traduira par une hausse de la dette de l'Etat. En prenant l'hypothèse d'une reprise de dette de 25 Md€, la dette publique globale augmenterait d'environ 1,2% et le ratio dette publique/PIB augmenterait d'environ 1 point pour s'établir aux alentours de 96,5%.

Cette objection doit être rejetée pour plusieurs raisons :

- en premier lieu, la reprise de dette proposée n'est que la réparation d'un mauvais choix de l'Etat en 1997 ;
- deuxièmement, les taux sont actuellement historiquement bas, et l'Etat français est en mesure de financer cette reprise à des taux extrêmement favorables ;
- troisièmement, la crise économique actuelle dans la zone euro amène à des changements importants en matière de financement de l'économie. C'est ainsi que la Banque Centrale Européenne a décidé d'acheter une partie des dettes publiques des pays membres, ce qui permet de réduire l'endettement des Etats. S'il en avait la volonté politique, l'Etat français pourrait décider de financer par ce canal de la création monétaire cette reprise de la dette ferroviaire.

b) **Un rééchelonnement de la dette**

Un rééchelonnement de la dette permettrait d'allonger dans les années à venir les échéances de remboursement, et donc de réduire le coût financier moyen annuel de la dette dans les prochaines années. Allonger les échéances apparaît cohérent avec le fait que les investissements ferroviaires massifs qui devront être réalisés doivent être considérés comme des « investissements de long terme », dont les effets bénéfiques sur l'économie et la société se feront sentir sur plusieurs générations de Français. Ce travail de rééchelonnement est déjà plus ou moins réalisé par RFF : la question de son renforcement se pose.

⁷⁴ Nous ne disposons pas, en effet, des différentes souches sources de cette dette et nous ne pouvons différencier la partie de la dette qui relève des nouveaux investissements

c) **Une réduction des taux d'intérêt de la dette.**

Le rapport du commissaire aux comptes de RFF pour 2013 fait état d'un coût moyen de la dette de RFF de 4,13% alors que le taux des OAT à 10 ans est seulement de 2.2%. Une renégociation de la dette ferroviaire, dans le but de remplacer une dette ancienne à taux élevés par une dette nouvelle bénéficiant de la baisse récente des taux d'intérêts, et de la garantie de l'Etat (voir plus loin), devrait abaisser significativement la charge d'intérêts pesant sur les comptes de RFF. Ce travail de remplacement de la dette ancienne par une dette nouvelle est également d'actualité côté RFF : la question de son renforcement se pose également.

X.2. La création d'une caisse d'amortissement de la dette ferroviaire (CADEF)

La loi du 4 août 2014 laisse ouverte la possibilité de création d'une caisse d'amortissement dans le futur, après remise d'un rapport au gouvernement d'ici deux ans. Il serait nécessaire d'accélérer l'exploration de cette voie, qui pourrait contribuer à gérer la dette ferroviaire, une fois que celle-ci aura été restructurée.

Il est tentant de prendre comme modèle la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES), organisme gouvernemental créé en 1996 qui s'est vue transférer la dette sociale avec pour mission de la rembourser d'ici 2015. La CADES dispose de deux ressources, la Contribution pour le remboursement de la dette sociale (CRDS), ainsi qu'une partie de la Contribution sociale généralisée (CSG). Pour son financement, la CADES fait également appel aux marchés financiers, l'Etat français restant responsable en dernier recours des engagements de la CADES.

L'Etat pourrait apporter sa garantie aux emprunts sur les marchés de la CADEF, comme il le fait pour la CADES⁷⁵. Cette garantie, qui pourrait être étendue aux emprunts futurs du secteur, permettrait d'abaisser la prime de risque. Mais la réduction des coûts financiers qui en résulterait serait assez faible. De l'ordre de 70 millions d'euros pour une baisse de 200 points (-0,2) de la prime de risque. Autrement dit, seulement 5% du problème serait résolu

Cette garantie de l'Etat sur les emprunts de la CADEF n'aurait rien de choquant lorsque l'on sait que les banques (notamment les banques françaises), en grande partie responsables de la crise financière par leurs prises de risques excessifs lors de la crise de 2007 – 2008, ont bénéficié des garanties de l'Etat, sans aucune condition, à hauteur de 320 Md€, ce qui est près de 10 fois supérieur à la garantie qui serait accordée à la CADEF pour amortir la dette actuelle du système ferroviaire.

Mais la comparaison entre CADES et CADEF est trompeuse puisque cette dernière ne disposera pas de ressources récurrentes pour assurer son équilibre financier, à la différence de la CADES qui bénéficie de ressources provenant de la CRDS et de la CSG. Le problème du financement de la CADEF reste entier d'autant que l'Etat a annoncé ne

⁷⁵ En réalité, les marchés considèrent déjà que la dette de RFF et de la SNCF est garantie par l'Etat : un spread de taux de 0,2 à 0,3 point peut néanmoins être observé comme prime de risque

plus souhaiter créer d'impôts ni de taxes nouvelles. Or, sur la base du modèle CADES, il conviendrait d'instaurer un nouvel impôt ou de nouvelles taxes correspondant au montant de la charge des intérêts (lui-même fonction du niveau des taux ; soit un montant anticipé de l'ordre de 1,5 à 3 Md€ pour les prochaines années). Cela supposerait d'accroître les recettes nettes de l'Etat d'environ 0,5 à 0,9%⁷⁶, toutes choses égales par ailleurs.

X.3. Le financement du système ferroviaire par des ressources « hors marché »

La vulnérabilité financière du système ferroviaire, qui est structurellement déficitaire par la nature même de ses activités, provient en grande partie de ce que les financements de celui-ci doivent être assurés principalement par recours au marché financier. En 2015, les conditions du marché sont extrêmement favorables en raison du niveau historiquement bas des taux d'intérêt, par suite d'une politique monétaire très accommodante.

Mais il est inévitable que les taux d'intérêt remontent à un horizon plus ou moins rapproché, et qu'il en résulte mécaniquement un renchérissement du coût de la dette du système ferroviaire, que celle-ci soit ou non garantie par l'Etat français.

Il est donc essentiel d'immuniser la dette du système ferroviaire contre les aléas des marchés financiers. Dans cette perspective, une solution serait de recourir à des financements « hors marché ». En France, une partie importante de l'épargne des ménages, de l'ordre de 400 milliards d'euros chaque année, échappe à la logique des marchés financiers ; il s'agit de l'épargne réglementée et défiscalisée (livrets A, Livrets de développement durable (anciens CODEVI), et livrets d'épargne populaire). La plus grande partie de ces ressources « hors marché », dont les taux d'intérêt sont bas et stables, est canalisée vers la Caisse des Dépôts et Consignations pour financer le logement social et les investissements des collectivités locales.

Il serait ainsi légitime qu'une partie des ressources du livret de développement durable soit canalisée dans le futur vers le système ferroviaire, qui est le mode de transport le mieux adapté aux impératifs d'un développement durable, car il est le plus économe en énergie et le moins émetteur de CO₂. Un tel choix serait par ailleurs cohérent avec les objectifs de la loi sur la transition énergétique votée en octobre 2014. Cette priorité donnée au transport ferroviaire serait également un signal positif envoyée par la France au moment où elle s'apprête à présider la COP21, conférence internationale sur le climat.

⁷⁶ Sur la base des montants inscrits au Projet de Loi de Finance 2015

XI. REVOIR LA POLITIQUE DES INVESTISSEMENTS EN LIEN AVEC UNE CONCEPTION DURABLE DES TRANSPORTS

XI.1. Internalisation des coûts externes

La sortie de la crise financière actuelle du mode ferroviaire ne pourra se faire durablement sans une autre conception de la comptabilité du secteur des transports. En se concentrant uniquement sur les aspects monétaires, celle-ci évacue, de fait, toutes les externalités (positives ou négatives) créées ou évitées par ce mode de transport comparativement aux autres modes. En outre, le fer supporte l'entièreté de ses charges d'infrastructure, qui sont mesurées dans un compte précis : cela n'est bien évidemment pas le cas de la route qui ne dispose pas d'un bilan ni d'un compte d'exploitation et à qui on ne demande pas d'équilibrer ses comptes. En ce sens, la question de l'équité dans la comparaison des performances comptables de chaque mode est posée, ce qui ne favorise pas le report modal tant souhaité.

De ce fait, alors qu'une politique de développement du report modal impliquerait un changement profond des règles, la loi du 4 août tend au contraire à renforcer le poids des critères quantitatifs comptables. Il nous semble donc que pour rendre compte de la réalité de la dimension et du rôle du service public ferroviaire ainsi que de la complexité des activités liées au rail (vocation de transport de volume, sécurité des circulations...), il y a lieu de prendre en compte les différentes dimensions des performances du train : les effets externes, la pollution évitée, la desserte des territoires isolés, l'aménagement du territoire, la cohésion sociale, etc.

Plus précisément, une nouvelle approche de la performance pourrait se structurer autour des notions suivantes :

- **le poids des coûts externes**, largement supporté par la collectivité par l'application du principe de vérité des charges collectives. Ce principe est retenu par l'Union Européenne mais son contenu et les modalités de sa mise en œuvre restent posés ;
- **le poids de la concurrence inégale entre les différents modes de transport**, qui détermine les systèmes de prix, en particulier dans le secteur routier où une grande partie des richesses créées est transférée vers les groupes dominants ;
- **le poids structurant du rail dans la vie économique et sociale et dans l'aménagement du territoire**, par les effets induits de l'activité ferroviaire sur l'espace économique (désenclavement, bassin d'emplois...) et les "avantages externes" qu'il génère pour la Nation et les différents utilisateurs, en particulier les opérateurs économiques.

Dans cette perspective, il convient de souligner que malgré les directives aux entreprises publiques et aux administrations visant à intégrer les coûts externes dans leurs comptabilités, celles-ci ne sont pas en mesure de satisfaire à leur obligation. Ce qui entraîne, en retour, des dérives dans le fonctionnement budgétaire des institutions publiques et tend à **valoriser la voiture particulière** tant du point de vue des acteurs publics que des usagers :

- **du point de vue des acteurs publics**, la voiture génère plus de recettes fiscales que de dépenses publiques si l'on n'intègre pas l'ensemble des coûts externes de ce mode. Cette structure comptable se révèle peu incitative pour permettre d'investir dans d'autres modes alternatifs et conduit à ne voir le mode ferroviaire que comme une structure de coût ;
- **du point de vue des usagers**, les coûts ressentis⁷⁷ dans l'usage de la route se révèlent souvent plus faibles que ceux du train, d'autant plus pour les déplacements pour motifs privés qui ne sont pas subventionnés pour les transports en commun. Cette structure de coût ressenti conduit à une perception du train comme un mode de transport coûteux.

La recherche d'une « objectivation » des performances du train est rendue nécessaire pour relativiser la portée de la dette du système. Sans cette objectivation, le problème de la dette sera appelé à être reconduit quand bien même l'Etat reprendrait une partie de la dette du système.

XI.2. Désaturation des nœuds ferroviaires

La loi du 4 août et les décisions qui l'ont précédée (notamment le GPMR de septembre 2013) révisent en profondeur l'approche générale des priorités à opérer sur le réseau. Concrètement, RFF (futur SNCF Réseau) est appelé à fonctionner en « *asset manager* » (gestionnaire d'actifs) et pour cela à privilégier ses investissements de rénovation sur les zones denses et hyper denses (abords des grandes couronnes). Sur les voies UIC 2 à 6, il est recommandé de privilégier les investissements de renouvellement par rapport à l'entretien courant, et d'adopter une logique d'axe. Pour les lignes à trafic moyen ou faible, il est nécessaire de s'interroger « *sur le niveau de performance juste nécessaire* ». En d'autres termes, cette politique privilégie une approche des trafics resserrés sur les axes les plus circulés à qui les moyens vont être dédiés. La rénovation du réseau capillaire est renvoyée aux régions appelées à financer la modernisation de leur propre réseau.

Ce faisant, en concentrant les moyens sur le réseau le plus circulé et en appelant à densifier encore les trafics sur ces portions, **cette politique risque d'accentuer le phénomène de saturation du réseau**. Le traitement de la saturation de certains nœuds apparaît plus que jamais nécessaire au risque de faire échouer cette politique par phénomène « d'engorgement » qui pénaliserait la totalité du système.

La commission Mobilité 21 a anticipé cette problématique et a fait des recommandations pour un traitement durable des nœuds suivants : en priorité, Paris-Gare de Lyon, Lyon, Marseille, Nice, Paris St Lazare-Mantes, Rouen ; et à moyen terme les « nœuds à enjeux » parmi lesquels Bordeaux, Toulouse, Strasbourg, Paris Gare du Nord.

En juillet 2013, un communiqué du gouvernement déclare retenir les propositions de la commission Mobilité 21 avec l'élimination des nœuds ferroviaires posée comme priorité. Le suivi de l'avancement de ce programme est décisif. Mais l'Etat aura-t-il les moyens de

⁷⁷ Le coût ressenti, pour la voiture particulière, correspond aux seules dépenses de carburant, d'entretien et de stationnement payant.

cette ambition ? Dans le scénario de Mobilité 21, les montants à investir pour traiter ces points noirs se situent entre 13,7 et 14,5 Md€ soit près de la moitié des sommes que la commission préconise d'investir d'ici 2030. Pour la commission, le financement de ce scénario (qui est évalué à 28-30 Md€ d'ici 2030) repose sur l'hypothèse d'une amélioration de la conjoncture économique ainsi que d'une mobilisation de nouvelles sources de financement (fiscalité sur la valorisation foncière créée par une nouvelle infrastructure, introduction de taxes locales temporaires et spécifiques, accroissement de la participation des usagers, recours à l'épargne privée, meilleure contribution des recettes des péages au financement de ces projets, évolution des versements transport par le versement interstitiel, élargissement de l'assiette et du niveau de l'écotaxe poids lourd).

Mais la plupart des ressources nouvelles évoquées ont déjà été « retoquées » par le gouvernement (versement interstitiel, écotaxe, notamment). En outre, le budget prévu par le projet de loi de finance 2015 pour l'écologie et les mobilités durables devrait diminuer de plus de 500 M€ d'ici 2017 (-7%), laissant très peu de marges de manœuvre aux acteurs.

Cette absence de budget pour traiter les points noirs risque, au final, de s'avérer contre-productive pour l'ensemble du système avec un réseau dense rénové mais non désaturé et un réseau capillaire « laissé à l'abandon ». Nous recommandons de faire de cette désaturation une priorité.

XI.3. Développement de lignes fret contournant les centres urbains et permettant l'utilisation du réseau capillaire

Précisément, la question du capillaire, telle qu'envisagée, pose problème : on se dirige, en effet, très rapidement, vers des fermetures massives de lignes fret et à plus ou moyen terme vers des fermetures de lignes voyageurs. Dans la perspective d'un rééquilibrage modal à moyen terme et d'une nécessaire relocalisation des activités économiques face aux enjeux écologiques, la fermeture de ces lignes ne risque-t-elle pas de coûter plus cher à la collectivité ? **En effet, la masse des investissements à consentir demain pour recréer ces lignes, alors qu'elles existent déjà, ne sera-t-elle pas supérieure aux économies réalisées à court terme dont on a vu qu'elles étaient loin de régler la totalité du problème ?** Par ailleurs, ne risque-t-on pas de pénaliser durablement le fret ferroviaire en lui enlevant toute possibilité de desservir les territoires fins, le fret n'ayant plus comme vocation que d'assurer du transport sur autoroutes ferroviaires ?

En réalité, la sortie du problème invite à lier les trois sujets suivants : désaturation du réseau – fret – TER. L'avenir du réseau capillaire est très fortement menacé par le repli continu du fret ces dernières années : l'absence de toute politique de relance du fret a conduit à reporter sur les TER les charges fixes du réseau secondaire.

De ce fait, une relance de la politique de transport de marchandises aurait un double avantage pourvu que l'on repense et travaille les itinéraires frets dans une logique de désaturation des nœuds ferroviaires. N'y aurait-il pas moyen, en effet, de **favoriser des itinéraires alternatifs (et non plus seulement les itinéraires d'axes)** qui disposent de réserves de capacité et qui évitent les grandes agglomérations, tout en maintenant une

vitesse commerciale acceptable⁷⁸ ? Cela ne présenterait-il pas en outre l'avantage de redonner des capacités sur le réseau le plus circulé tout en réduisant les conflits entre fret et maintenance, chacune ayant besoin de travailler la nuit ?

De ce fait, le maintien du réseau capillaire 7 à 9 doit être envisagé dans le cadre d'une réflexion globale et de très long terme liant investissements de maintenance, fret et TER.

Enfin, développer l'utilisation du rail pour le transport de marchandises suppose de réinterroger les critères de pertinence du mode ferroviaire (distance, sécurité, durée d'acheminement, etc.) pour sortir du cadre étroit dans lequel les prévisions actuelles le limitent (transport massif et autoroutes ferroviaires).

XII. REVOIR LES CRITERES DE PERFORMANCE ET DE GESTION PUBLICS EN INCITANT AU DEVELOPPEMENT DU TRAFIC FERROVIAIRE

La loi du 4 août 2014 affirme le principe du renforcement du rôle des institutions publiques au travers de la nécessité d'un « Etat stratège » et d'une place accrue pour les Régions en tant qu'autorités organisatrices des transports. La loi, cependant, ne décline pas ce principe avec les moyens indispensables à un véritable pilotage public sur le long terme. C'est dans ce sens qu'il nous semble nécessaire de promouvoir un débat citoyen afin de clarifier les critères publics de la performance des différents modes de transports et les objectifs de court, moyen et de long terme. Il s'agit d'un préalable pour redéfinir les moyens à mettre en œuvre.

XII.1. Utiliser le coût marginal pour améliorer la productivité du capital

Le développement de la notion de coût complet comme principe de tarification des péages a confirmé le primat de l'approche comptable du réseau au détriment d'une approche économique (coût marginal). Nous avons vu les effets potentiellement récessifs de cette approche dans un contexte où le réseau supporte des charges en grande partie fixes.

Cela renvoie au débat sur le type de politique de transport à valoriser :

- **le coût marginal devant inciter au développement d'une politique de volume** : on compense par un effet volume le moindre péage payé par chaque train ;

⁷⁸ Or, la vitesse du mode ferroviaire ne dépend pas seulement de ses tapis roulants sur les axes majeurs mais également du réseau terminal qui présente des signes d'usure avancée sur certains points (ex : le Morvan).

- **le coût complet incitant plutôt à une politique de marge** : chaque train supporte davantage de charges de péage d'où le risque que le trafic diminue et ne se concentre que sur les portions les plus rentables.

Dans le cadre d'une industrie en réseau, très intense en capital, supportant des charges fixes nombreuses, **le principe d'une tarification des péages au coût marginal devrait, selon nous, prévaloir.** Ceci aurait l'avantage de favoriser une politique de volume susceptible, par l'effet réseau, d'alimenter le réseau secondaire. Les surplus générés par les activités de transport pourraient ainsi être réaffectés, après coup, pour le réinvestissement dans le réseau.

XII.2. Valoriser le travail de qualité pour un emploi efficace

En outre, la politique de tarification au coût moyen a pour effet de conduire le transporteur à trouver de nouvelles sources d'économies pour maintenir sa structure de charges en jouant principalement sur les leviers « emploi – travail » avec des risques pour la santé et l'intégrité des personnels et par voie de conséquence pour la sécurité des circulations. Les textes présentés pour avis au CCE et aux CE ne donnent aucune indication relative aux évolutions des organisations du travail qui seront bouleversées par la nouvelle équation économique du système. D'ores et déjà, le budget 2015 prévoit des réductions significatives des effectifs ce qui risque de ne pas favoriser la recherche des compromis indispensables à la réussite du Groupe Public Ferroviaire. Il convient, dans ce sens, de travailler plusieurs questions :

- **associer les opérateurs à la définition des critères de qualité** qui donnent du sens au travail et aux objectifs de production et aux moyens alloués en concertation avec eux ;
- **clarifier la distinction entre ligne hiérarchique et ligne fonctionnelle** dans l'organisation du travail afin de réduire les objectifs contradictoires que génèrent le mélange entre objectifs de production et de management de proximité et des unités opérationnelles ;
- **légitimer la compétence technique** sans l'opposer à la compétence managériale afin de réduire les sources de conflits autour de la sur/sous qualité et sécurité.
- **réduire le turn-over interne de l'encadrement de proximité** afin de stabiliser des organisations en perpétuel changement ;
- évaluer les coûts de transactions dans leur globalité afin de limiter le recours à la sous-traitance et valoriser les compétences internes ;
- favoriser le dialogue et la négociation sociale en redonnant des marges de manœuvre aux dirigeants interlocuteurs des instances représentatives du personnel.

XII.3. Développer la recherche

D'après la fondation Euractiv, la recherche dans le secteur automobile représente **30% de l'ensemble de la R&D industrielle en Europe**. Quatre des dix premières entreprises européennes en termes d'investissements en R&D sont issues de l'industrie automobile.

Le secteur ferroviaire apparaît également dans ce domaine le parent pauvre loin derrière les secteurs routiers et aérien. Il convient de rééquilibrer les efforts et les moyens accordés à la recherche pour dépasser les déclarations incantatoires pour le développement du rail comme alternative à la route.

Dans ce sens, il nous semble nécessaire de ne pas s'en tenir à la recherche sur les « trains du futur », les technologies de l'information ou une automatisation mais de développer également différentes pistes :

- **de nouveaux modèles d'évaluation sociale et économique** des modes de transports qui internalisent les effets externes et qui prennent en compte des critères qualitatifs ;
- **l'amélioration de l'efficacité intermodale** pour les voyageurs et pour les marchandises ;
- **la logistique urbaine.**

XII.4. Modifier la gouvernance du GPF pour donner une place plus importante aux régions, et aux usagers

Le mécontentement général des Régions vis-à-vis de la SNCF que nous avons pu constater dans les entretiens avec les élus en charge des transports ou avec les services régionaux nous conforte dans l'idée qu'il est nécessaire d'améliorer la lisibilité, la transparence et la coopération dans la production du transport régional afin d'en améliorer l'efficacité.

L'introduction d'une représentation des collectivités territoriales dans les instances de gouvernance et de contrôle du GPF devrait favoriser une meilleure compréhension des besoins réciproques et des compromis plus efficaces.

Dans le même sens, la voix des usagers est peu légitime et audible hors des comités de lignes créés depuis la régionalisation. Une meilleure information et une association aux choix et aux arbitrages nécessaires permettrait de donner plus de légitimité aux décisions en évitant ou en limitant un certain nombre de conflits d'intérêts entre les institutions et le citoyens.