

Rapport au Premier ministre de M. Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin

Première partie : l'organisation ferroviaire nationale

Dans le cadre de sa mission relative à l'organisation ferroviaire, M. Hubert Haenel a remis au Premier ministre, au secrétaire d'Etat chargé des transports et à la présidence de la République le premier volet de son rapport, qui traite de l'organisation du système au niveau national^(*). En effet, dix ans après la réforme de 1997, **l'amélioration de notre organisation ferroviaire est devenue un enjeu majeur en termes de développement et de transparence**, qui sont les deux objectifs poursuivis par ce rapport.

S'agissant du **développement du réseau**, les incidents récents ont confirmé que le développement du transport ferroviaire en France se heurte non seulement à des problèmes techniques et à des insuffisances de financement mais aussi à des dysfonctionnements organisationnels. Cette situation est en contradiction avec les ambitions affichées par la Nation à l'occasion du Grenelle de l'environnement ainsi qu'avec les objectifs fixés par le chef de l'Etat à la SNCF pour les années qui viennent, visant à en faire le transporteur ferroviaire de référence en Europe.

Quant à l'objectif de **transparence de fonctionnement du système ferroviaire**, il constitue d'ores et déjà une exigence de l'Union européenne à laquelle l'organisation ferroviaire ne répond pas, alors même que l'ouverture à la concurrence pour le transport de voyageurs débutera le 1^{er} janvier 2010. En conséquence, il apparaît aujourd'hui indispensable de dresser un bilan lucide de la situation, de clarifier les rôles des différents acteurs et de faire en sorte que chacun assume pleinement ses responsabilités, à commencer par l'Etat. C'est ce que propose ce rapport, rédigé dans une totale liberté d'esprit afin de : « défricher » le terrain, voir ce qui peut y être implanté et envisager toutes les possibilités, sans en exclure aucune. Il n'engage donc que son auteur.

I. L'organisation ferroviaire issue de la loi de 1997 : une originalité devenue une anomalie

■ Une réforme minimale, mais une confusion maximale

Répondant essentiellement à des préoccupations immédiates, la loi du 13 février 1997 a tenté de transposer l'obligation européenne de séparation du gestionnaire de l'infrastructure et des opérateurs ferroviaires en modifiant le moins possible le système existant. Ceci a abouti à un **système paradoxal** puisque :

- d'une part, le gestionnaire de l'infrastructure (RFF) est, sur le papier, beaucoup plus indépendant de l'opérateur ferroviaire historique qu'il ne l'est dans les autres pays ;

- d'autre part, la loi lui impose de déléguer l'exécution de la totalité de ses missions, précisément à cet opérateur, la SNCF.

Faute d'une vision d'ensemble des conséquences de cette réforme, la loi a ainsi créé les conditions d'une opposition structurelle entre RFF et la SNCF, et les conflits n'ont pas manqué d'éclater au cours de la décennie écoulée.

■ Le silence de l'Etat

Alors qu'un des buts de la réforme était de permettre à l'Etat de mieux intervenir dans les choix d'investissements ferroviaires, il s'est au contraire montré souvent absent.

- Bien que disposant de pouvoirs de tutelle sur RFF et sur la SNCF, il n'a pas toujours joué son rôle d'arbitre dans les conflits entre les deux entités.

^(*) Le second volet, présenté en novembre concernera la régionalisation ferroviaire.

^(**) Lettre de mission du 27 février 2008 du président de la République au nouveau président de la SNCF, M. Guillaume Pépy.

- Cette situation a été d'autant plus étonnante que de nombreux rapports ou articles dénonçaient la situation de blocage et les incohérences issues de la réforme de 1997.



■ Le contexte de ce rapport

Ce n'est que très récemment que l'Etat semble avoir pris conscience de ces difficultés en particulier grâce à trois nouveaux rapports : ceux commandés à l'Ecole polytechnique de Lausanne en 2005⁽¹⁾ et 2007⁽²⁾ ainsi que le rapport publié par la Cour de Comptes en avril 2008. De plus, la lettre d'observations de la Commission européenne adressée pour la France le 26 juin 2008, oblige à reconsidérer l'organisation actuelle.

Dans le contexte actuel, une réforme d'ensemble du système n'est donc plus seulement souhaitable, elle est désormais obligatoire pour notre pays.

⁽¹⁾ Audit sur l'état du réseau ferré national français, rapport rendu le 7 septembre 2005 par MM. Robert Rivier et Yves Puttalaz, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

⁽²⁾ Audition sur la répartition des capacités d'infrastructures par P. Tzieropoulos et équipe LITEP, décembre 2007.

II. Trois difficultés, trois pistes de solution mais sous trois conditions

Chacun des trois domaines partagés entre RFF et la SNCF a été source de difficultés

► **La dévolution du patrimoine ferroviaire : une confusion qui a bloqué le développement**

■ La répartition du patrimoine ferroviaire entre la SNCF et RFF, entamée en 1997 et qui devait prendre six mois, n'a été achevée qu'après dix années de différends. L'inachèvement de ce partage a privé, pour un temps, les deux entreprises de la possibilité d'avoir une politique de cession immobilière dynamique et de dégager des ressources nouvelles en libérant leurs emprises foncières.

Un arbitrage enfin rendu en 2007 a permis de régler l'essentiel des difficultés mais demeure en suspens la question de la répartition des cours de gares, ce qui complique la gestion de ces équipements pourtant essentiels au développement du secteur ferroviaire. Par exemple, la dichotomie entre le RFF et la SNCF perturbe aujourd'hui la bonne exécution du plan d'accessibilité des gares aux personnes handicapées.

► **Les travaux sur le réseau : mal planifiés, souvent mal organisés et très coûteux au final**

■ Malgré la sonnette d'alarme tirée en 2005, près de la moitié du réseau ferré français est en mauvais état. Les ralentissements et un entretien curatif ont jusqu'à présent permis de maintenir la sécurité des circulations, mais la régularité des trains en souffre déjà et l'absence de renouvellement des équipements ne sera plus longtemps supportable. Cette situation résulte d'abord d'une insuffisance, d'une instabilité dans le temps et d'une mauvaise répartition des crédits consacrés à la maintenance du réseau.

Elle résulte aussi des déficiences de la programmation des opérations de maintenance avec des responsabilités fortement imbriquées entre RFF, la SNCF et l'Etat. De plus, l'organisation fractionnant les chantiers est un facteur de surcoûts et les processus décisionnels, même pour des petits travaux, sont lents et complexes.

► **L'exploitation du réseau : une sous utilisation des rails français et des risques de contentieux européen**

L'exploitation du réseau (conception des sillons disponibles, répartition de ceux-ci aux transporteurs ferroviaires et bon fonctionnement de la circulation des trains) est un élément central du développement du réseau car chaque train qui passe finance l'infrastructure grâce à l'acquiescement d'un péage.

■ Or, les capacités du réseau français sont actuellement sous-estimées de l'ordre de 15 à 20 %, du fait de nombreux dysfonctionnements. Par exemple :

- les systèmes de conception des capacités et de gestion des circulations sont archaïques ;
- la tarification de l'infrastructure (péages) est instable et ne repose pas sur une logique économique avérée ;
- au plan organisationnel, les procédures très complexes mises en place entre RFF et la SNCF créent de la

confusion et des difficultés en particulier pour les clients (les transporteurs qui souhaitent réserver des sillons) ;

■ Le mode de délégation de ces missions de RFF à la SNCF peine à donner la garantie d'un égal accès au réseau de tous les transporteurs, pourtant exigé par les directives européennes.

La recherche de solutions concerne en priorité l'exploitation du réseau

► **Pour le patrimoine : rendre enfin cohérente la gestion des gares**

■ Doter chaque gare d'un gestionnaire unique, mission que seule la SNCF semble aujourd'hui en mesure d'assurer de façon efficace et transparente.

■ Dans ce cadre rénové, créer dans les principales gares un comité associant tous les utilisateurs et les parties prenantes, comme cela existe déjà pour les grands ports maritimes.

► **Les travaux : en plus de moyens, donner plus de souplesse et améliorer la performance**

■ Assouplir les règles de délégation de RFF à la SNCF pour les travaux de montant modeste (par exemple pour les renouvellements de caténaires qui coûtent de l'ordre de 2 millions d'euros).

■ Appliquer complètement et approfondir à l'avenir la nouvelle convention de gestion déléguée de l'infrastructure signée en mai 2008 entre RFF et la SNCF qui précise les responsabilités des deux entités en matière de travaux et incite à une réalisation plus performante de ces derniers.

► **Pour l'exploitation : la réforme organisationnelle la plus urgente par la création d'une nouvelle société : ENCF**

Afin de répondre à l'exigence du développement du réseau et à celui de la transparence de sa gestion, le rapport examine trois options :

■ **L'option n° 1 maximaliste** : donner à RFF les moyens d'exercer pleinement ses compétences d'exploitation du réseau, notamment en lui transférant les 14.400 agents de la SNCF affectés à ces missions ; sachant que la Cour des comptes envisage aussi le transfert de la totalité des 55.000 agents de SNCF Infra.

- **Avantage** : clarifier la répartition des rôles

- **Inconvénients** : risque de tensions fortes au sein des équipes de la SNCF avec un risque de mobilisation contre toute réforme. De plus, risque de déstabilisation de RFF lié à son redimensionnement (sa taille serait multipliée par 15, ou par 50 si l'on suivait les propositions de la Cour des comptes).

■ **L'option n° 2** : individualiser les services d'exploitation de la SNCF (14 400 personnes) sous la forme d'une société indépendante travaillant toujours sous l'autorité et au nom de RFF. Cette société pourrait être appelée ENCF : Exploitation du réseau ferré national.

- **Avantage** : structurer le processus d'allocation des sillons

- **Inconvénient** : maintien de l'enchevêtrement SNCF/RFF pouvant créer des risques de blocages.

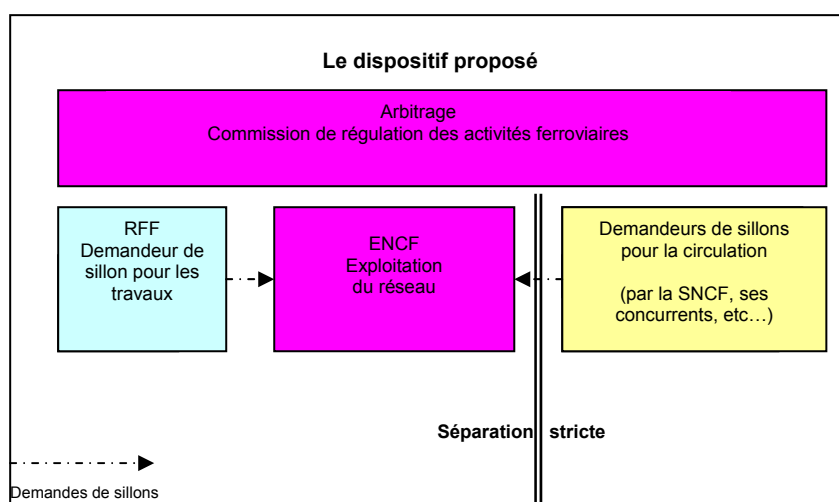
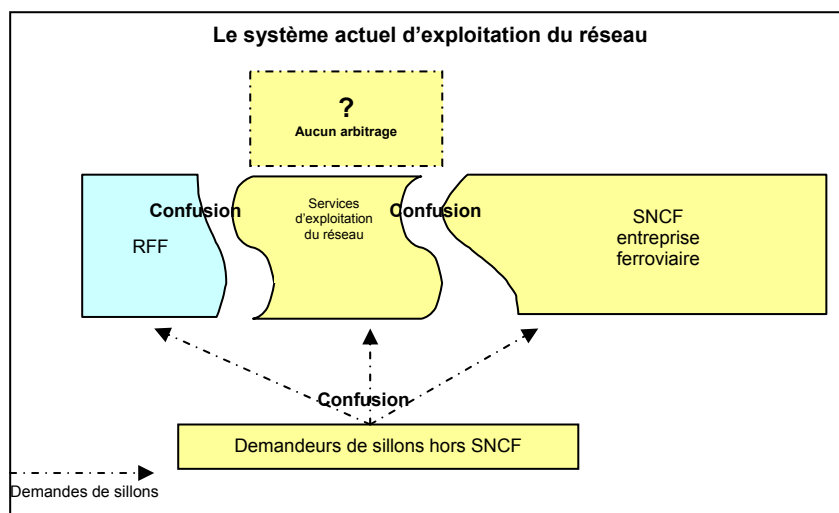
■ **L'option n° 3 innovante et recommandée au Gouvernement** : Transférer vers la nouvelle société ENCF l'ensemble des compétences de RFF en matière d'exploitation du réseau : de la conception des graphiques de circulation jusqu'aux aiguillages.

Avantage : clarification du système par l'intervention d'un acteur clairement identifié et disposant des moyens d'exercer ses missions : moyens humains (issus de SNCF) et moyens juridiques (compétences transférées de RFF).

L'action d'ENCF sera articulée avec celle de RFF, en particulier sur la base du document de référence du réseau, élaboré par l'Etat et RFF.

Une attention toute particulière sera attachée à assurer l'indépendance de cette société par rapport à la SNCF. Sur ce point, RTE-EDF-Transport (filiale d'EDF prenant la forme d'une société à conseil de surveillance et à directoire) constitue une référence.

Quant au capital de la nouvelle société ENCF, **il devrait a priori appartenir entièrement à la SNCF**. En revanche, si le Gouvernement ne retenait pas la solution recommandée mais choisissait l'option n°2, il pourrait éventuellement proposer une autre composition du capital d'ENCF. Ce dernier pourrait par exemple être détenu, en tout ou partie, par RFF.



Les conditions du succès : ne pas reproduire les erreurs du passé

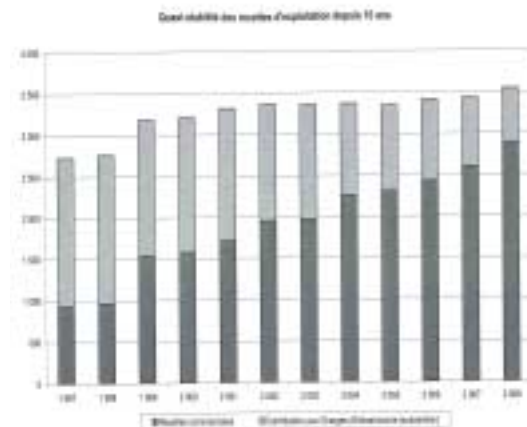
La loi de 1997 n'a pas atteint son objectif, faute d'ambition et d'approche globales. La réforme proposée tire les leçons du passé afin d'instaurer une gouvernance globale du système ferroviaire. A ce titre, les solutions proposées précédemment supposent que trois conditions soient remplies.

► Que l'Etat assume ses responsabilités financières

Malmené par l'Etat depuis son origine, RFF connaît aujourd'hui une situation financière qui obère toute chance de succès de la réforme proposée.

L'essentiel du transfert à RFF de la dette de la SNCF (20,5 milliards d'euros en 1997) ne correspond à aucune logique industrielle car seule une fraction minoritaire de ce montant est amortissable par l'entreprise. Cette dette n'a d'ailleurs fait qu'augmenter, pour dépasser 28 milliards d'euros en 2008.

Le manque de moyens n'a permis ni une utilisation optimale ni un développement du réseau ferroviaire. En effet, en dépit de la mise en œuvre d'un plan de régénération pour la période 2006-2010, cet effort se révèle insuffisant, comme en témoigne le déficit d'exploitation de RFF de 200 millions d'euros. En fait, **l'augmentation des crédits de l'Etat pour la régénération est un trompe-l'oeil** car elle est gagée sur une baisse de la subvention de base versée à RFF - la contribution aux charges d'infrastructures - elle même compensée par une hausse des péages imposée aux utilisateurs du réseau.



■ Il est donc urgent d'augmenter de 200 millions d'euros par an les moyens affectés à RFF pour le réseau, dans le cadre d'un financement pluriannuel.

► Qu'une politique des transports soit enfin définie

L'Etat stratège a malheureusement délaissé son double rôle :

Etat pilote, il devrait afficher la politique de la Nation quant au développement et à l'utilisation du réseau ferré. Ceci exige la définition d'objectifs clairs et réalistes concernant par exemple le rapport modal route/rail ou la vocation des principales lignes. Même à l'issue du Grenelle de l'environnement, c'est encore loin d'être le cas.

Etat autorité organisatrice, il devrait également définir des objectifs en matière des transports de voyageurs hors transport régional. Mais, il semble avoir délégué de fait cette mission à l'opérateur SNCF. Bien entendu, l'Etat devra assumer les conséquences financières de ses choix.

■ Il conviendrait que l'Etat stratège fixe les objectifs de la politique des transports, véritable « plan de vol » pour l'ensemble des acteurs.

► Que la nouvelle autorité de régulation devienne la clé de voûte de l'ensemble du système

Le recentrage d'un RFF financièrement renforcé, la création d'ENCF et la définition d'une politique des transports ne produiront pleinement leurs effets que si la France se dote d'une autorité de régulation puissante. Celle-ci devra veiller au traitement transparent et non discriminatoire entre les entreprises ferroviaires, notamment en matière d'attribution des capacités ferroviaires et d'accès aux différentes prestations liées à l'infrastructure, y compris les services en gare.

Il convient donc que le projet de création de la commission de régulation des activités ferroviaires (CRAF) soit rapidement adopté par le Parlement, dans le cadre d'une redéfinition d'ensemble de la gouvernance ferroviaire.

■ Au delà de ses moyens juridiques, l'indépendance de la CRAF devra être assurée par des moyens matériels et humains lui permettant d'exercer effectivement ses pouvoirs de contrôle. Pour jouer pleinement son rôle, la CRAF devra être présidée par une personnalité de premier plan, reconnue pour ses compétences et son autorité.

M. Hubert Haenel
Sénateur (UMP) du Haut-Rhin

