

LE MENSUEL DE LA FONDATION iFRAP

SOCIÉTÉ CIVILE

Enquêter pour réformer N° 189

OUI

à l'indispensable réforme de la SNCF

Avril 2018 - 8 €



FONDATION POUR LA RECHERCHE
SUR LES ADMINISTRATIONS ET
LES POLITIQUES PUBLIQUES

OUI À L'INDISPENSABLE RÉFORME DE LA SNCF

9

La SNCF a fêté l'année dernière ses 80 ans et est aujourd'hui confrontée à de nombreux défis :

- une part modale du ferroviaire dans le transport de voyageurs qui recule depuis 2011 en France alors qu'elle est en croissance dans les autres pays européens ;
- une dette accumulée record de 54,5 milliards d'euros, sans tenir compte de la dette grise, ces trous noirs dans le patrimoine de la SNCF ;
- un modèle économique en crise qui ne parvient pas à dégager une marge suffisante, alors que la perspective d'ouverture à la concurrence est inéluctable dans le cadre du quatrième paquet ferroviaire ;
- un gestionnaire d'infrastructure encore insuffisamment performant et des péages ferroviaires parmi les plus élevés en Europe.

Le Gouvernement, après avoir lancé des Assises de la mobilité et commandé un rapport à l'ancien patron d'Air France, Jean-Cyril Spinetta, sur l'avenir du transport ferroviaire, a lancé son « pacte ferroviaire », projet de loi de réforme de la SNCF présenté à l'Assemblée nationale le 14 mars 2018. Réforme qui a déclenché un mouvement de contestation des syndicats sous forme de grève « perlée » depuis le 3 avril. Une grève qui, à la date du 13 mai 2018, a déjà coûté 300 millions d'euros à la SNCF.

Aujourd'hui, la confrontation se polarise autour de la dette et du statut. La ministre des Transports l'a rappelé : « *si l'État investit dans le ferroviaire, il veut un retour en termes d'efficacité* ». Même tonalité du côté des collectivités qui, avec les TER, assurent plus de la moitié du chiffre d'affaires de SNCF Voyageurs. Celles-ci sont de plus en plus nombreuses à souhaiter profiter de l'ouverture à la concurrence pour lancer des appels d'offres, et pressent le Gouvernement de respecter le calendrier européen.

Si le Gouvernement veut mener une vraie réforme de la SNCF et en même temps donner un avenir au ferroviaire, il devra aller plus loin que la seule négociation sur le « sac à dos social », ces avantages que les agents au statut conserveraient en cas de reprises de marché par de nouveaux entrants et mettre en œuvre des réformes sur les points suivants.

- En finir avec le statut, hérité du passé, appliqué à tous, roulants et sédentaires. Un nouvel accord d'entreprise devrait revoir l'organisation du travail (temps de travail porté à 1 607 heures, organisation des repos) pour remonter le temps de travail effectif des personnels roulants. À la clé : 400 millions d'euros d'économies.
- Dans le cadre de la réforme des retraites en préparation, aligner le régime spécial de la SNCF sur celui du privé. C'est à la clé entre 370 et 500 millions d'euros d'économies d'ici 2030, en fonction des effectifs de départs à la retraite.

L'État devra par ailleurs :

- Créer une structure pour amortir la dette de la SNCF sans impacter la dette et le déficit publics.
- Donner les moyens au gestionnaire d'infrastructure d'être à la fois indépendant, pour assurer de vraies conditions d'ouverture à la concurrence, et performant, en renforçant la productivité de ses équipes.

Enfin, face à l'ouverture à la concurrence et à la baisse des dotations, les Régions devront :

- Rationaliser leur offre : quelles dessertes, quelle fréquence, quel mode de transport ?
- Revoir qui paye le service ferroviaire : le client ou le contribuable ? Un alignement sur le partage des frais en vigueur en Allemagne représenterait 1 milliard d'euros d'économies pour le contribuable local.

»»» **GROUPE PUBLIC FERROVIAIRE (GPF)** «««

31,4 Mds € de CA • 260 000 salariés

SNCF - Epic de tête (pilotage)

SNCF Mobilités Epic + filiales
29,7 Mds € de CA
183 500 salariés

SNCF Réseau Epic + filiales
6,5 Mds € de CA
54 000 salariés

SNCF
Immobilier
600 salariés
+ 2 000 salariés
ICF Habitat

SNCF Voyageurs

15,4 Mds € de CA
7 500 salariés



Transilien, TER, Intercités (Epic), Voyages SNCF (TGV Epic), Gares & Connexions (Epic), Oui.sncf, Ouibus, ID Vroom, etc.

SNCF Keolis

5 Mds € de CA
56 000 salariés



Filiales dans 15 pays, Effia (stationnement), Le Cab, etc.

SNCF Logistics

9,3 Mds € de CA
52 500 salariés



Fret SNCF (Epic), VFLI, Cap Train, Lorry Rail, Naviland Cargo, Geodis, etc.

»»» **FLUX FINANCIERS DU GPF EN 2017** «««

Recettes 19,4 Mds €

Chiffre d'affaires
8,7 Mds €
(dont clients voyageurs
7,8 Mds €)

Contributions publiques 7,5 Mds €
(dont redevances accès au réseau
1,8 Md € et contributions pour
exploitation TER et Transilien
5,7 Mds €)

**Subventions
d'investissement**
3 Mds €

Cessions d'actifs
0,2 Md €



**Epic SNCF
hors filiales**

Epic SNCF Réseau

Epic SNCF Mobilités

Péages 3,3 Mds €

Dépenses 22,2 Mds €



Charges d'exploitation
12,3 Mds € (dont personnel 7,9 Mds €)

Charges financières
1,2 Md €

Impôts et taxes
1 Md €

Investissements
7,7 Mds €

Besoin de financement 2,8 Mds €

1 ► UN STATUT, HÉRITÉ DU PASSÉ, INCOMPATIBLE AVEC LA SURVIE DE L'ENTREPRISE

Dès l'été 2017, Emmanuel Macron avait prévenu les cheminots : « *Vous protéger, ce n'est pas protéger votre statut, c'est vous protéger en tant qu'individu pour aller vers le job de demain* »¹. Une affirmation nuancée par l'actuel président de la SNCF, Guillaume Pépy, pour qui « *stopper le statut pour les nouveaux entrants, c'est d'abord le conserver pour tous ceux qui l'ont* »². Ce statut, de quoi s'agit-il ? Il détaille les conditions de travail et avantages sociaux des cheminots embauchés au cadre permanent (autre nom du statut). Il concerne plus de 90 % des 130 000 agents cheminots (au niveau de l'Epic), sachant que le groupe SNCF emploie au total 260 000 collaborateurs tous métiers confondus. Parce qu'il est contraignant, il est à l'origine d'un déficit de productivité de l'ordre de 30 % par rapport à ses homologues européens, si l'on inclut dans ce calcul l'organisation du temps de travail. Aujourd'hui, un quart des embauches se font hors statut, sous contrat de droit privé dans l'Epic et dans les nombreuses filiales de la SNCF. Et le Gouvernement propose aujourd'hui de supprimer le statut pour les nouveaux entrants à partir de 2020.

Le statut est déterminé par une série de directives sur les ressources humaines dont la RH001 (droit syndical, rémunération, déroulement de carrières, congés, régime spécial d'assurance maladie) et la réglementation du travail par le RH077 (durée et organisation du travail). Depuis 2016, l'organisation du travail a été revue avec la fixation d'un décret socle³, une convention collective nationale du ferroviaire et des accords d'entreprise. D'autres « RH » fixent d'autres aspects : mobilité, cessation d'activité, etc. Les cheminots au statut jouissent également d'un régime spécial de retraite.

Quels sont les grands principes de ce statut ?

Les cheminots bénéficient, comme les agents des autres entreprises publiques, de l'emploi

à vie. Ils participent cependant au financement du chômage via une cotisation de solidarité de 1 %. N'ayant pu profiter de la baisse des cotisations chômage en contrepartie de la hausse de la CSG, celle-ci a été compensée par l'employeur.

La SNCF est également son propre assureur en matière de maladie, en ce sens que les cotisations sont versées à la Caisse de prévoyance et de retraite du personnel de la SNCF (CPRPSNCF). Cette caisse de prévoyance fournit des prestations supérieures à celles de la Cnam et de la plupart des complémentaires santé : accès à ses propres établissements de santé régionaux (23) et à des cabinets agréés, prise en charge à 100 % (hors forfaits légaux), salaire à 100 % pendant six mois en cas d'arrêt maladie⁴. Elle est théoriquement financée par les cotisations sociales – qui se situent à 7,45 % contre 13,55 % dans le privé – mais en déficit ; le régime général lui verse 800 millions d'euros⁵.

Les retraites

Le régime de retraite de la SNCF est un régime spécial, qui sert environ 5,2 milliards de prestations vieillesse à 264 000 pensionnés pour 147 000 cotisants. Il est fortement déficitaire, d'où une contribution d'équilibre de l'État de 3,3 milliards d'euros, soit une subvention de 12 500 euros par retraité SNCF. Les cotisations de retraite sont plus élevées pour l'employeur (37,44 %) mais moins élevées côté salarié (8,52 %), par rapport à un salarié du privé. Le ratio démographique (rapport entre le nombre de pensionnés et le nombre de cotisants) est pourtant très défavorable : 0,56 pour la SNCF (1,38 pour la Cnav). Depuis la réforme de 2008, l'âge de liquidation des droits a été relevé de 55 à 57 ans et de 50 à 52 ans à partir de 2024 pour les personnels roulants. Pour les autres agents dits sédentaires, l'âge d'ouverture des droits

■ 1 Les projets radicaux d'Emmanuel Macron pour « réinventer » la SNCF, propos rapportés par *Le Monde*, 6 septembre 2017.

■ 2 Tribune de Guillaume Pépy dans le quotidien *Le Monde*, « *Ma conviction profonde est que la SNCF doit se réinventer* », 6 mars 2018.

■ 3 Décret n° 2016-755 du 8 juin 2016 relatif au régime de la durée du travail des salariés des entreprises du secteur du transport ferroviaire et des salariés affectés à des activités ferroviaires.

■ 4 Site de la Caisse de prévoyance et de retraite de la SNCF (CPRPSNCF).

■ 5 Chiffres clés CPRPSNCF.

12 passe à terme de 60 à 62 ans. La réforme de 2008 a toutefois conduit, par mesure de compensation, à augmenter les traitements de fin de carrière ce qui fait que les retraites versées en fonction du salaire du dernier mois (formule de liquidation proche de celle de la fonction publique avec un taux de 75 % du salaire du dernier mois, primes comprises, mais gratifications non comprises) sont encore plus élevées qu'auparavant, réduisant l'effet de la réforme à néant (ces coûts ont été détaillés par la Cour des comptes : création d'échelons supplémentaires, augmentation salariale associée au maintien en activité des agents, intégration des primes pour le calcul des retraites, prise en compte de la pénibilité, etc.)⁶. Les régimes spéciaux des grandes entreprises publiques ont subi dans le milieu des années 2000 une transformation avec la création d'une caisse spécifique gérant les droits des

cotisants et retraités. Cette création était liée à une contrainte : devoir sinon provisionner dans leurs bilans leurs engagements de retraite (comptabilisés à 154 milliards d'euros au 31 décembre 2016 selon le rapport de la CPRPSNCF).

Le régime spécial de retraite sera revu à l'occasion de la future réforme des retraites menée par Emmanuel Macron. Une nécessité, car les différences de modes de cotisation et de formules de liquidation conduisent à des retraites nettement plus généreuses que si elles étaient calculées selon les règles des salariés du privé. Grâce à une base de données de la Drees, nous avons été en mesure de simuler l'impact du passage aux règles du privé pour des carrières de cheminots.

On constate que l'application des règles du privé aux cheminots conduirait à des retraites moins élevées quelle que soit la catégorie de cheminots.

Impact d'un passage aux règles du privé pour les agents SNCF

Statut	Retraite selon les règles du régime spécial SNCF (par an, génération 1982)	Retraite calculée selon les règles du privé sur la rémunération totale (primes comprises, par an)	Différence	Effectifs de l'échantillon perdants suite à un passage aux règles du privé (en % du total)
Agents d'exécution	38 371 €	31 185 €	-19,5 %	100 %
Agents de maîtrise	51 444 €	35 590 €	-30,8 %	100 %
Cadres	74 987 €	47 461 €	-36,7 %	100 %
Roulants	57 011 €	40 585 €	-28,8 %	100 %

Source : Drees, EIC 2009 - Traitements : Diagnostic & Systems pour la Fondation iFRAP

En appliquant les règles des régimes de retraite des salariés du privé, cela représente entre 370 millions et 500 millions d'euros d'économies d'ici 2030 sur les pensions versées. Ce chiffre est fonction des effectifs de départs à la retraite sur les prochaines années. Si l'on fait le calcul sur la rémunération hors primes, alors le différentiel avec le privé est de plus de 30 %, et même 40 % pour les cadres. La solution à appliquer serait une mise en extinction du régime spécial, un peu comme ce qui a été pratiqué à La Poste ou

France Télécom. Parallèlement, l'État financerait le surcoût de la protection sociale pour les agents ayant déjà acquis des droits dans le régime spécial. C'est la solution qui a aussi été appliquée en Allemagne avec la Deutsche Bahn. Il faut aussi revoir les règles de ces régimes pour ceux encore en activité (contrairement à ce qui a été fait à EDF). C'est une nécessité au regard de la durée de pension servie (28 ans de service de pensions en droit direct à la SNCF contre 20 ans pour la Cnav)⁷.

■ 6 Rapport sur l'application des lois de financement de la sécurité sociale publié par la Cour des comptes, 13 septembre 2012.

■ 7 Chiffres clés CPRPSNCF.

Le temps de travail

C'est LE sujet qui a mobilisé les syndicats en 2016, à l'occasion de la négociation d'une convention collective applicable aux entreprises ferroviaires. La convention collective a été adoptée le 31 mai 2016 et l'accord d'entreprise le 7 juin. La convention de branche ou décret socle a réduit l'écart de productivité entre la SNCF et les autres opérateurs ferroviaires de 20 % à 9 % (sous réserve de nombreux accords locaux SNCF plus favorables), même si la SNCF, dans son accord d'entreprise, a accordé de nombreuses concessions. En témoignent les tracts syndicaux qui insistent sur l'amélioration obtenue du RH077 : 1 568 heures

pour le personnel roulant, 117 jours de repos obtenus contre 104 pour les roulants, 5 jours fériés compensés, 28 jours de congés y compris fractionnement⁸. Selon des sources internes à la SNCF, il en ressort que l'écart de compétitivité entraînerait un surcoût d'environ 400 M€ par an⁹. Si l'on prend en compte l'ensemble que constitue le statut, l'organisation du travail et le manque de polyvalence, la SNCF a une charge de 1,4 Md€ supérieure à la normale¹⁰.

L'absentéisme

À partir des données fournies par le site de la SNCF, il est possible de retracer l'absentéisme des personnels.

L'absentéisme à la SNCF par catégorie de personnels

	Nombre de jours d'arrêt par an et par agent (maladie, accidents de travail et de trajet)	Nombre de jours d'arrêt par an et par agent (maladie)
Exécution roulant trains	23,2	17,7
Exécution roulant conduite	10,1	9,7
Cadres et cadres supérieurs	7,9	7,5
Maîtrise	13,2	12,9
Exécution sédentaire	22,4	19,5

Source : SNCF Open Data

L'absentéisme moyen ressort à 15,4 jours. Deux métiers se caractérisent par un fort absentéisme : les agents d'exécution roulants (contrôleurs) et les agents d'exécution sédentaires. Il faut noter, dans cette catégorie, la situation des agents commerciaux que les régions ont tenu à maintenir dans les gares pour « humaniser » le service. Confrontés à une faible fréquentation, ces agents souffrent d'une certaine démotivation. On compte ainsi jusqu'à 17,5 jours d'absence sur les effectifs en gare du réseau Transilien. Plus récemment, un référé de la Cour sur le fret a pointé l'absentéisme chez Fret SNCF : 12,8 jours d'absences par agent en 2014 contre 6,6 chez VFLI (filiale de la SNCF).

Les autres avantages du statut

Un certain nombre d'informations figurent dans le rapport Perruchot concernant les moyens dévolus aux institutions représenta-

tives du personnel qui dépassent largement le droit commun ! Les heures de décharge syndicale de la SNCF se sont montées au chiffre impressionnant de 1,2 million en 2011 (761 équivalent temps plein - ETP), auxquelles il faut ajouter le nombre de personnels mis gracieusement à disposition à plein-temps (162). Au total, 923 ETP pour un effectif de 158 000, soit 5,84 ETP pour 1 000 agents. Or, les calculs pour la fonction publique donnent une moyenne de 2,89 pour 1 000.

On remarque aussi les moyens financiers considérables du comité d'entreprise qui représentent 1,72 % de la masse salariale. Le département d'action sociale de l'entreprise propose différentes prestations financières et dispose d'un parc immobilier important, notamment à travers sa filiale immobilière ICF, propriétaire de 90 000 logements HLM et 12 000 à loyer libre, dont 60 % sont loués à des salariés de la

■ 8 Voir en particulier les tracts de la CFDT Cheminots.

■ 9 « Réforme de la SNCF : en finir avec les données fausses sur les chemins de fer », Jean Finez et Dominique Andolfatto, The Conversation, 2 avril 2018.

■ 10 Alain Bonnefous, professeur d'économie, spécialiste du secteur ferroviaire, cité dans « Réforme SNCF : les enjeux du financement », site rfi.fr, 24 avril 2018.

14 

SNCF. L'opérateur national ferroviaire a récemment vendu 135 immeubles évalués à 1,3 Md €¹¹. L'agent bénéficie également de facilités de circulation pour lui et sa famille. La Cour des comptes a publié en 2014 un rapport à ce sujet dénonçant la dérive du nombre de bénéficiaires et le coût de ce dispositif, d'environ 25 millions d'euros¹². Officiellement, la SNCF n'est pas en mesure de chiffrer ce que représente cet avantage. Pourtant, si l'on fait l'hypothèse de deux voyages par an pour chaque membre du foyer, le coût estimatif serait de 200 millions d'euros. Le Gouvernement n'entend pas revenir pour l'instant sur cet avantage auquel les cadres de l'entreprise sont très attachés.

Il faut aussi souligner l'encadrement hypertrophié. Le ratio « cadres + maîtrise / personnel d'exécution » y est de 70 %, ce qui entraîne une inflation des rémunérations.

Dernier point à propos de la situation dans l'Epic de tête. Celui-ci rassemble trois types de métiers : les fonctions de pilotage (2 000 emplois), les services partagés (3 000 personnes) et enfin la sûreté ferroviaire-Suge en charge de la sécurité (3 000 personnes). Il y a là de forts potentiels d'économies. Ainsi sur la fonction pilotage, celle-ci double avec des fonctions similaires au niveau de chaque Epic et même des filiales. Les services partagés peuvent éventuellement être

externalisés. Mais c'est surtout au niveau de la sûreté qu'il est nécessaire de revoir l'organisation. D'une part, cette fonction d'ordre public pourrait être mutualisée avec les autres entreprises ferroviaires, voire assurée par la police nationale. Cela serait d'autant plus justifié que le temps de travail de ces agents est très bas. Il a fait l'objet d'un avis de l'Arafer relevant que le nombre moyen d'heures d'intervention par agent était de 940 heures pour 2016 et 2017¹³.

Quelles conclusions en tirer ?

Malgré une baisse des effectifs, les charges de personnel atteignent aujourd'hui 11 milliards d'euros pour SNCF Mobilités et 14 milliards pour le groupe SNCF (dont 7,9 milliards au niveau des Epic). En cause, selon la direction : un système d'augmentation, à l'ancienneté, proche de celui de la fonction publique et qui entraîne une augmentation automatique des grilles en fonction du statut. Et la politique salariale est avantageuse puisque l'évolution de la rémunération se fait à l'ancienneté. En 2016, sans pourtant accorder de mesures générales d'augmentation, la direction de la SNCF avait assuré que la rémunération moyenne du personnel présent augmenterait mécaniquement de 2,5 %, après avoir progressé de 15 % entre 2010 et 2014, grâce à des mesures d'ancienneté et d'avancement¹⁴.

Charges de personnel SNCF et Deutsche Bahn

	Groupe SNCF (2017)	Deutsche Bahn Group (2017)	SNCF Mobilités (2017)	Épic SNCF Mobilités (2016)	SNCF Réseau (2017)
Charges de personnel (en M€)	14 164	16 665	11 206	5 572	3 588
% des charges d'exploitation	48 %	40 %	38 %	36 %	78 %
Effectifs	271 090	310 935	201 816	84 517	54 371
Rémunération moyenne	52 248 €	53 596 €	55 525 €	66 927 €	65 991 €

Source : rapports financiers 2016 et 2017

La trop forte disparité entre les conditions salariales des cheminots et celles du secteur privé n'est pas supportable. Luc Nadal, président de Gefco, et ancien directeur de Fret SNCF, résume : « *aujourd'hui, elle [la SNCF] souffre d'une organisation interne héritée du passé, de règles d'emploi qui sont de véritables*

boulets pour son développement, d'un manque de polyvalence dans l'exercice de ses métiers, de coûts structurels trop lourds et de coûts unitaires qui dérivent plus vite que l'inflation »¹⁵. Pourtant la SNCF n'a pas hésité à s'engager dans la concurrence, en France et à l'étranger, en recourant à des filiales embauchant sous

■ 11 « La SNCF met en vente 135 immeubles et 4 000 logements », *Le Figaro*, 19 avril 2018

■ 12 Cour des comptes, Rapport public annuel 2014 – février 2014.

■ 13 Arafer, Avis n° 2016-138 du 12 juillet 2016 relatif à la tarification des prestations de sûreté fournies par le service interne de sécurité de la SNCF.

■ 14 « SNCF : pas de hausse collective des salaires en 2016 », *Le Figaro*, 1^{er} juillet 2016.

contrat de droit privé. C'est le cas dans le fret avec VFLI et Captrain, de Keolis dans le transport de voyageurs, présent au Royaume-Uni, en Allemagne et aux États-Unis. Ou encore de sa filiale Sferis sur les travaux d'infrastructures. Dans le cadre d'un futur accord d'entreprise, cette refonte ne serait pas incompatible avec une politique salariale avantageuse pour les conducteurs, compétences très recherchées. Et qui, on le voit à l'étranger notamment, sont bien payés (dans un marché en développement, les conducteurs anglais sont payés 60 000 euros par an en moyenne)¹⁶.

Qu'en est-il du « sac à dos social » ?

Le texte en préparation à l'Assemblée prévoit de garantir aux cheminots SNCF qui seraient transférés vers d'autres entreprises ferroviaires en cas d'appels d'offres (pour les TER uniquement), le maintien de leurs avantages, ce que le Gouvernement appelle un « sac à dos social ». Le contenu de ce « sac à dos » est toujours

en discussion pendant que le texte poursuit son examen au Sénat. Les transferts se feront prioritairement sur la base du volontariat mais reste à trancher le sort des cheminots en cas de refus ou de faillite de leur nouvelle entreprise. Rappelons qu'en Allemagne, l'ouverture à la concurrence n'impliquait pas la reprise du personnel en cas de transfert de délégation de service public. Pour les potentiels nouveaux compétiteurs, ces dispositions ne sont pas très motivantes pour venir challenger le marché français. Récemment, le PDG de Transdev a réclamé que les conditions de travail du groupe public ne soient pas imposées à tout le secteur à l'issue des négociations en cours. Idem pour l'opérateur italien Trenitalia : « *si nous devons reprendre non seulement les personnels, mais aussi tout le système SNCF qui va avec, ce n'est pas franchement intéressant pour nous* ». Il ne faut pas non plus que les nouvelles discussions sur l'organisation du travail conduisent à appliquer les conditions SNCF à toute la branche.

Propositions iFRAP

- Augmenter la productivité en revoyant l'organisation du travail (temps de travail et application des règles concernant les repos). Remonter à 1 607 heures le temps de travail pour les roulants comme prévu par le décret-socle. À la clé : 400 millions d'euros d'économies.
- Réformer le régime des retraites dans la perspective de diminuer le coût des retraites des nouveaux entrants et des actuels salariés de l'entreprise. L'économie pour l'entreprise serait de 370 à 500 millions d'euros d'ici 2030. Une économie pour l'État qui a versé cette année 3,3 Mds € de subvention d'équilibre au régime de retraite. Cette réforme serait d'autant plus justifiée qu'actuellement ce sont des retraités SNCF qui sont sollicités pour assurer des vacances dans les filiales de droit privé (VFLI ou autres opérateurs). Elle lèverait aussi un frein pour les nouveaux entrants.
- Supprimer le statut pour les fonctions support. Externaliser les fonctions support, particulièrement au niveau de l'Epic de tête.
- Revoir l'organisation de la sûreté ferroviaire, prévoir son rapprochement avec la police nationale, revoir l'organisation du travail et supprimer le rattachement à la SNCF.
- Pour les actuels cheminots sous statut : revoir les éléments du cadre social (régime maladie, facilités de circulation...) qui sont un facteur de coût supplémentaire. Au total, si l'on revoit les éléments de statut, de retraite et d'organisation du travail, c'est au moins 1 Md € de marge à dégager pour la SNCF.
- Ne pas faire du sac à dos social une barrière à l'entrée : les Allemands n'ont pas imposé la reprise du personnel ; en France, le transfert de personnels en cas de reprise ne doit se faire que sur la base du volontariat.
- Permettre plus de mobilité en donnant la possibilité aux agents actuellement sous statut d'opter pour un contrat de droit privé.

■ 15 Tribune de Luc Nadal, dans *Les Échos*, « SNCF : pourquoi l'abandon du statut est nécessaire », 12 avril 2018.

■ 16 Chronique de Philippe Askenazy, *Le Monde*, « Dissiper le flou sur l'avenir des cheminots », 23 mars 2018.

2 » EN FINIR AVEC L'ÉTAT STRATÈGE DU FERROVIAIRE

16

La réforme de 2014 avait réaffirmé le rôle de l'État stratège en créant un groupe public ferroviaire, holding de tête, contrôlant SNCF Réseau et SNCF Mobilités, ce groupe étant placé sous le contrôle d'un conseil de surveillance réunissant des représentants de l'État, du Parlement, des régions et des salariés. Mais cette organisation, au nom de la défense du service public ferroviaire, a montré ses limites, au détriment de l'intérêt de l'entreprise. En n'anticipant pas une ouverture à la concurrence pourtant inéluctable, l'État a acculé la SNCF dans une situation financière intenable au nom d'intérêts clientélistes, alors que la concurrence des autres modes de transport était déjà très vive.

La concurrence intermodale

L'opérateur national est depuis plusieurs années attaqué sur le marché des transports de voyageurs, tandis que le marché du fret, dont l'ouverture à la concurrence a été mal préparée, a déjà beaucoup reculé. Cela a commencé par le développement du transport aérien *low cost*. La SNCF s'est retrouvée en concurrence frontale avec EasyJet, ou les filiales *low cost* des grandes compagnies aériennes. Ce fut ensuite le covoiturage. Pendant la grève de 2014, le site leader Blablacar revendiquait 1 million de clients mensuels soit l'équivalent de 2 000 rames de TGV. La SNCF a d'ailleurs racheté un site de covoiturage. À cela s'est ajoutée l'ouverture du marché des autocars. En 2014, il y avait 110 000 clients des autocars « Macron » ; en 2016, ils étaient 6,2 millions et probablement 8 millions en 2017. Là aussi, la SNCF a tenté de se maintenir face à la concurrence en lançant sa filiale de transport par autocar, OuiBus.

État actionnaire et État-tutelle en conflit d'intérêts

Dans un marché en recul, Guillaume Pépy a réagi face à cette concurrence, en dévelop-

pant une offre *low cost*, comme il le déclarait en 2016 : « *Il faut faire Transavia dès le début pour éviter qu'un futur « EasyJet du Rail » vienne nous balayer* »¹⁷. Le seul problème face à cette stratégie, c'est « *la propension irrésistible de l'État à intervenir dans la gestion de la SNCF* », comme le dit la Cour des comptes¹⁸. Plusieurs audits et rapports ont pointé la responsabilité de l'État en tant que principal financeur et maître d'œuvre du système ferroviaire. Le plus accablant est sans doute le rapport sur les lignes à grande vitesse. Pointant des coûts de construction de LGV multipliés par cinq entre Paris-Lyon et Tours-Bordeaux, pour atteindre 26 millions d'euros le km de ligne construit, le rapport souligne également l'explosion des coûts d'exploitation (dépenses d'entretien du matériel et de l'infrastructure) : « *cette dérive tend cependant à s'accroître au fur et à mesure que des projets moins rentables sont avalisés par la puissance publique* ».¹⁹

Cette tendance est renforcée par le recours de plus en plus massif aux financements par les collectivités territoriales, dont « *l'intervention appelle des contreparties pouvant contredire la rationalité économique de l'investissement dans la grande vitesse* ». Sur la liaison sur voie classique entre Quimper et Rennes, les TGV effectuent plus d'arrêts intermédiaires et mettent plus de temps que des TER. Concernant les gares en rase campagne : la « *recherche de cofinancements a conduit à avaliser des choix d'investissements contestables* ». Plus récemment, le Gouvernement a donné son feu vert aux LGV Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Dax, à deux mois des élections régionales, en 2015.²⁰

La Cour des comptes avait bien expliqué que « *l'accroissement de la dette de RFF, dès lors qu'elle n'était pas considérée comme une dette publique au sens du traité de Maastricht, n'était pas considérée comme un problème majeur, par le ministère des Transports* ».

■ 17 « La SNCF prépare un TER *low-cost* pour contrer un éventuel Easyjet du Rail », latribune.fr, 15 septembre 2016.

■ 18 Rapport de la Cour des comptes sur « L'État actionnaire », 25 janvier 2017.

■ 19 Rapport de la Cour des comptes, « La grande vitesse ferroviaire : un modèle porté au-delà de sa pertinence », 23 octobre 2014.

■ 20 Le Conseil d'État a récemment validé l'utilité publique du projet mais le Conseil d'orientation des infrastructures a demandé le report du projet au-delà de 2023.

Car la Cour a mis en évidence les relations ambiguës de l'État et de la SNCF. S'agissant de la dette de SNCF Réseau, un moyen de la couvrir aurait été d'augmenter les péages qu'acquitte la SNCF. La SNCF s'y est toujours opposée arguant qu'elle serait obligée d'augmenter ses tarifs ce qui lui était impossible dans le contexte concurrentiel. Elle a été soutenue par le Gouvernement en échange d'un engagement d'achat sur de nouvelles rames auprès de la société Alstom. « *Le président de la SNCF a d'ailleurs confirmé que «la décision de RFF de modérer ses péages entre 2014 et 2018 (la hausse sera celle de l'inflation ferroviaire) rend possible une réflexion sur la politique de parc» et la commande de rames à Alstom alors même que les besoins sont «inférieurs» aux 40 commandes envisagées.* »

L'État s'est bien engagé, dans le rapport sur le règlement de la dette ferroviaire, à ne pas alourdir la facture de SNCF Réseau en soumettant l'Épic à une règle d'or²¹, c'est-à-dire que SNCF Réseau ne participe pas à la construction de nouvelles lignes, si cela

doit conduire la dette à dépasser de 18 fois la marge opérationnelle. Ce qui n'a pas empêché le Gouvernement de faire voter une disposition associant, pour 250 millions d'euros, SNCF Réseau à la construction du CDG Express prévu pour 2023, en infraction à cette règle d'or.

La responsabilité partagée des régions

L'État n'est pas le seul responsable. Les régions ont aussi eu leur part de responsabilité en déployant une large offre de services de transport du fait des compensations perçues de l'État au titre de la décentralisation de la compétence transport. Enfin, il faut dénoncer la politique de certaines régions considérant que la part à la charge de l'utilisateur doit être maintenue au minimum, voire supprimée, au profit d'un paiement par le contribuable. Il s'agit d'une dérive dangereuse car il est logique qu'en matière de transport, « l'utilisateur » prenne en charge une part des coûts d'infrastructure. Dans le même temps, les collectivités reportent ce coût sur les entreprises via l'augmentation du versement transport.

Concours publics au secteur ferroviaire

En milliards d'€	2006	2010	2016
SNCF Mobilités			
Contributions publiques liées à l'exploitation ferroviaire*	3,56	4,26	5,71
- dont Régions	1,95	2,44	2,94
- dont STIF	1,33	1,54	2,20
Subventions de fonctionnement	0,02	0,04	0,04
Subventions d'investissement	0,85	0,92	1,49
SNCF Réseau			
Subventions d'exploitation*		2,40	1,84
Subventions d'investissement	1,09	2,23	1,61
Charges de retraite	2,64	3,03	3,30
Contribution d'équilibre du régime général à la branche maladie SNCF			0,8
Total	12,2	12,9	14,79

Source : URF d'après les comptes de l'Épic SNCF et de SNCF Réseau, services des études et statistiques du ministère des transports.

* Ces lignes correspondent à du chiffre d'affaires puisqu'il s'agit de services payés par des « clients publics ».

Aujourd'hui, les responsables d'exécutifs régionaux se plaignent de la mise en œuvre défailtante des conventions TER avec la SNCF

alors qu'elles subissent une « inflation ferroviaire » (hausse annuelle des tarifs) de plus de 2 % par an (notamment à cause des coûts

■ 21 Rapport du Gouvernement relatif à la trajectoire de la dette de SNCF Réseau, août 2016.

salariaux). Selon Yves Crozet, économiste, spécialiste des transports, le flux d'argent public qui va des régions à la SNCF pour les TER montre que « *les contributions publiques ont progressé sensiblement (+80 % en 9 ans) mais également que le coût par train-kilomètre a progressé de 60 % soit 5,3 % par an, trois fois plus vite que l'inflation !* »²². Une situation qui s'explique par la faible fréquentation des TER et qui n'est plus tenable dans le contexte de diminution des dotations budgétaires de l'État aux régions. Face à ce problème et à l'opportunité que constitue l'ouverture à la concurrence, les régions devront répondre à plusieurs questions :

- quelle part de contributions publiques pour les services conventionnés ? Actuellement, ce taux varie de 65 % en Alsace à 90 % dans le Limousin²³ ;
- quelle offre de transports et notamment de transports ferroviaires ? Sachant que les taux d'occupation varient de 15 % dans le Limousin à 31 % en Midi-Pyrénées ;
- quel avenir pour les petites lignes qui ne représentent que 2 % du trafic mais concentrent 2 milliards d'euros d'investissement ?

La transformation en société anonyme

La réforme en préparation doit être l'occasion d'en finir avec cette relation malsaine de l'opérateur et de ses maîtres d'œuvre

publics. À l'occasion du débat du projet de loi à l'Assemblée nationale, les députés ont déjà adopté un amendement du Gouvernement qui modifie le statut de la SNCF et qui prévoit qu'au lieu d'être éclaté en trois Épic, la SNCF deviendra un groupe public unifié avec une société nationale à capitaux publics, SNCF, détenant deux sociétés nationales, SNCF Réseau et SNCF Mobilités. L'État sera détenteur de la totalité du capital de SNCF dont les titres seront incessibles. Cette nouvelle structure ainsi que ses deux filiales seront sous le statut de société anonyme à partir de 2020.

Les syndicats sont vent debout contre la transformation en société anonyme de la SNCF. Et le président de la SNCF explique que l'entreprise ne peut, « *même pas en rêve* », être privatisée. La Fondation iFRAP estime pourtant qu'il faut aller plus loin : renforcer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure d'une part, et, d'autre part, prévoir l'ouverture du capital de Mobilités et de ses filiales à des investisseurs externes, en procédant au cas par cas pour chacune des entreprises du groupe. Il ne faut pas non plus empêcher d'éventuels investisseurs étrangers d'entrer au capital de l'entreprise. Cela sera le meilleur gage de pérennité pour l'entreprise, face à l'attitude trop souvent déresponsabilisante de l'État.

Propositions iFRAP

- L'ouverture du capital des entreprises du groupe devrait être renforcée pour les différentes activités de SNCF Mobilités : Fret SNCF, Voyageurs, Keolis, Orféa, Geodis... dont certaines ont déjà une part de leur capital détenue par des fonds étrangers (exemple de Keolis dont la Caisse des dépôts du Québec détient 30 %).
- Dans le cas des TER, des filiales par région pourraient être constituées (TER-Bretagne par exemple), avec ouverture de leur capital à des investisseurs locaux.
- Renforcer l'indépendance du gestionnaire d'infrastructure et les pouvoirs de contrôle de l'Arafer. Supprimer l'Épic de tête du futur schéma de l'organisation du ferroviaire en France.
- Revoir le partage des coûts entre le contribuable et le client afin d'augmenter le taux de recettes commerciales pour revenir à un partage plus proche du modèle allemand (45 % recettes commerciales / 55 % contributions publiques). À la clé, 1 milliard d'€ d'économies pour le contribuable local.
- Transférer les lignes à faible trafic sur des liaisons par autocar.

■ 22 Les transports et le financement de la mobilité, étude d'Yves Crozet pour la Fondapol, avril 2015.

■ 23 Arafer - Observatoire des transports et de la mobilité, 2015-2016, mise à jour 23 janvier 2018.

3 ► RÉSOUDRE LE PROBLÈME DE LA DETTE, UN PRÉALABLE NÉCESSAIRE À LA RÉFORME

La dette de la SNCF atteint aujourd'hui 54,5 milliards d'euros, résultant de l'addition des dettes de la branche Réseau (46,6 milliards d'euros) et de la branche Mobilités (7,9 milliards d'euros dont 4,3 milliards liés au fret SNCF). Les intérêts payés représentent 1,5 milliard d'euros, dont plus d'1 milliard pour la seule dette de SNCF Réseau. Enfin, cette dette est en croissance rapide, de près de 2 à 3 milliards d'euros par an d'ici à 2020. Le rapport Spinetta met en évidence qu'à ce rythme, si rien n'est fait, SNCF Réseau portera en 2026 une dette de 62 milliards d'euros, avec des frais financiers de 1,8 milliard d'euros. À ces éléments, il faut ajouter ce que l'on appelle la dette grise de la SNCF : capitaux propres négatifs à hauteur de 11,9 Md€, engagements hors bilan sur la LGV Tours-Bordeaux pour 1,2 Md€, trajectoires financières optimistes des péages sur les dernières LGV construites²⁴.

L'origine de la dette

Lors de la création de RFF en 1997, la dette transférée au nouvel établissement était d'environ 30 milliards d'euros (y compris service annexe d'amortissement de la dette, Saad). De son côté SNCF Mobilités a repris un peu moins de 5 milliards d'euros de dette²⁵. À partir de 2012-2013, la dette de RFF (SNCF Réseau) s'envole sous l'effet de la mise en chantier ou l'achèvement de plusieurs grands projets (LGV Bretagne, Tours-Bordeaux, contournement Nîmes-Montpellier, LGV Est...). La dette dépasse 54 milliards d'euros en 2016. Rappelons qu'en plus, en 2007, la dette du Saad (8 milliards d'euros) a été reprise par l'État. Une grande partie de la dette SNCF est imputable aux choix d'investissements de l'État, maître d'oeuvre du système ferroviaire. On a beaucoup entendu les cheminots dire qu'ils n'étaient pas responsables de la dette de la SNCF. Sauf que :

- la dette de SNCF Mobilités a bel et bien progressé, notamment celle portée par Fret SNCF (4,3 milliards d'euros). Si aujourd'hui l'opérateur résiste un peu mieux, il a accumulé des pertes importantes (120 millions d'euros encore en 2017) et n'a pas résisté à l'ouverture à la concurrence. S'en est suivi une profonde réorganisation qui a conduit à diviser par deux les effectifs de cette branche (de 15 000 agents en 2008 à 6 000 aujourd'hui).

- du côté de SNCF Réseau, il y a également un déficit de productivité qui, cumulé, a pesé sur les résultats financiers de cette branche. Dans un rapport de 2013²⁶, le contrôleur général économique et financier (CGEFI, autorité de tutelle des Épic à Bercy) soulignait que des gains de productivité importants pouvaient être faits sur l'entretien du réseau. Le CGEFI indiquait que sur des appels d'offres pour travaux et renouvellement des infrastructures ferroviaires, SNCF Infrastructure affiche un surcoût de 20 à 25 % par rapport à ses concurrents privés. SNCF s'est d'ailleurs dotée en février 2012 d'une filiale de droit privé, Sferis. Déjà en 2012, la Cour des comptes, dans un rapport sur l'entretien du réseau ferré, considérait les conditions d'entretien « peu satisfaisantes » et la commission « Mobilité 21 » réclamait également une expertise des coûts (coûts de construction, de maintenance, de régénération et de modernisation) pour clarifier les raisons de leur niveau, et trouver le cas échéant les moyens de les réduire.

La réorganisation de l'entreprise et l'abandon du statut sont donc indissociables de la question du règlement de la dette. Et pour une activité de construction, rénovation et maintenance qui s'apparente au travail qu'effectuent de grands groupes français de travaux publics, une ouverture à d'autres prestataires pour l'entretien du réseau peut se révéler

■ 24 Capitaux propres négatifs, « dette grise » : les mécomptes cachés de la SNCF, *Le Monde*, 13 avril 2018.

■ 25 Évolution de la dette SNCF et rôle de l'État dans son contrôle, Transport & Distribution SIA-Partners, 6 janvier 2017.

■ 26 L'introduction de la concurrence dans le secteur ferroviaire : situations, perspective et problèmes, CGEFI, 25 mai 2012.

■ 27 6th IRG Rail "rail market monitoring report", mars 2018.

intéressante sur la question des coûts mais aussi de la qualité de la prestation.

Que faire ?

Acculé par cette dette gigantesque, le gestionnaire d'infrastructure ne peut pas augmenter ses péages pour accélérer le remboursement de sa dette puisqu'il précipiterait tout le secteur dans le rouge et signerait alors définitivement la fin de ce mode de transport. Ses péages sont d'ailleurs particulièrement élevés comparés aux autres pays européens (le coût par train.km est de 8,96 € en France pour le voyageurs contre 5,06 € en Allemagne, 3,09 € en Italie, 4,16 € au Royaume-Uni)²⁷. SNCF Réseau ne peut pas non plus réclamer de l'argent à Bruxelles puisqu'avec le Canal Seine-Nord et le Lyon-Turin, la France est déjà le premier bénéficiaire des subventions de la Commission permettant d'améliorer le réseau transeuropéen de transport. La reprise d'une partie de la dette paraît donc inévitable. Elle constitue un préalable nécessaire (mais pas suffisant) à la réforme mais il faut avant tout éviter qu'une nouvelle dette (liée au déficit de productivité) se reconstitue.

La reprise de la dette

Le risque de requalification de la dette en dette publique existe déjà : en 2010, l'Insee a requalifié 10 Mds € de dette de RFF en dette publique. Il pourrait à nouveau se manifester car « *le rapport entre ressources commerciales de l'Épic (péages) et les coûts de production est très proche de 50 %, pourcentage en deçà duquel la requalification est quasi certaine* ». Il y a donc urgence à agir, c'est-à-dire continger la dette, afin de l'amortir, à modifier la dynamique de la dette ; et de trouver une architecture qui permette d'isoler la dette tout en évitant une requalification « Maastrichtienne » de celle-ci impactant la dette publique mais également le déficit public. En comptabilité nationale « Maastrichtienne », la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État, que celle-ci intervienne sous la forme d'un transfert unique ou d'un

transfert progressif, ferait que cette dette « *serait immédiatement incorporée dans la dette publique. Dans l'hypothèse d'un transfert unique, le déficit public serait majoré du montant de la dette transférée. Dans l'hypothèse d'un transfert progressif, le déficit public serait vraisemblablement impacté de la même façon qu'en cas de transfert unique.* »

Cette problématique a été bien analysée dans un rapport remis au Parlement en 2016 où les services de l'État estiment qu'« *une reprise de tout ou partie de la dette pèserait lourdement sur le programme de financement de l'État et dégraderait la qualité de la signature de l'État français* ».

Toute reprise de dette aurait des conséquences défavorables sur le programme d'émission de l'État car si SNCF Réseau se finance à des taux très proches de ceux de l'État, les maturités moyennes des dettes ne sont pas les mêmes : plus longue pour SNCF Réseau (12,8 ans) contre 7 ans pour l'Agence France Trésor. En cas de reprise, les stratégies d'émission devraient converger puis fusionner, ce qui aurait un coût. Enfin, il y aurait des conséquences en termes de notation, ce qui impliquerait un refinancement plus difficile pour d'autres entités publiques jouissant de la garantie implicite de l'État (Cades, Unedic, Acof, etc.). Le Gouvernement laisse entendre qu'il pourrait y avoir une reprise partielle de la dette, une hypothèse qui avait déjà été évoquée dans la campagne présidentielle.

Pour le reste, la solution du cantonnement de la dette dans un véhicule de défaillance a été étudiée. Le Saad, qui avait été créé en 1991 pour récupérer à l'origine les 5,8 milliards d'euros de dette de la SNCF, a dû en 2008, sous la pression de Bruxelles, être repris par l'État.

Il est donc nécessaire que l'amortissement de la dette et son cantonnement ne rejailissent pas dans un premier temps sur la dette publique, et que dans un second temps, à considérer qu'il se produise un reclassement, cela n'impacte pas le déficit public.

Propositions iFRAP

Une solution pourrait être une structure juridique par détermination de la loi dans laquelle SNCF Réseau (ou l'entité qui la remplacera) détiendra une participation majoritaire. L'entité pourrait être constituée avec la Caisse des dépôts et consignations. Cette entité pourrait plus largement gérer des actifs, constitués de participations financières dans des entités du groupe SNCF mais également des participations remises en dotations temporaires par l'APE (agence des participations de l'État). Cela tombe bien, le dernier rapport de l'Insee sur le répertoire des entreprises contrôlées par l'État nous apprend que la SNCF, avec ses 529 filiales, regroupe à elle seule un tiers des entreprises détenues par l'État. Le produit de ces participations devra permettre de dégager des revenus nécessaires (dividendes, produits de cessions) afin de rembourser la charge des intérêts des dettes et d'en amortir également le passif restant.

De la sorte, l'État aura procédé à un transfert d'actifs en une fois qui assurera le portage de l'opération. Il n'y aura pas de « reprise de dette », donc pas d'impact direct sur le déficit budgétaire public ou sur la dette publique. Symétriquement le transfert du passif pourra avoir lieu également en une fois.

Cette architecture pourrait permettre de respecter les critères dégagés par la réglementation comptable d'Eurostat : pas de versements réguliers par l'État, pas d'effet sur le déficit. Un reclassement partiel de la dette pourrait cependant intervenir au détriment de la dette de l'État donc de la dette publique, mais ce reclassement s'effectuerait sans lien juridique avec l'État, donc potentiellement là encore sans effet sur le déficit public. Enfin, la mise en place de la structure devrait a minima s'effectuer avec parallèlement le renforcement de la règle d'or.

Sur les 54,5 milliards d'euros de dette actuelle : 7,9 milliards d'euros de dette de SNCF Mobilités seraient conservés au sein de la même entité ; 8 à 10 milliards d'euros de dette seraient conservés par SNCF Réseau ; 36,6 milliards d'euros seraient transférés à la structure de défaisance abondée à son actif par des produits permettant un amortissement progressif des dettes venant à échéance et de la charge financière induite (1 milliard d'euros par an environ). L'étalement devrait aboutir à un point de fuite en 2034.

4 ► GARANTIR LES CONDITIONS D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

Dans le cadre de la discussion parlementaire pour l'adoption du nouveau pacte ferroviaire, les députés ont voté l'article 2 du texte permettant au Gouvernement de légiférer par ordonnances pour transposer la directive européenne de 2016 qui concerne « l'ouverture du marché des services nationaux de transport de voyageurs par chemin de fer et la gouvernance de l'infrastructure ferroviaire ». Le Gouvernement aura désormais douze mois pour prendre des ordonnances sur ce volet de la réforme.

Le calendrier en débat

C'est un ensemble de textes européens, appe-

lé « paquet ferroviaire », qui régit l'ouverture à la concurrence des services conventionnés (TER et TET) et des services commerciaux (TGV). Rappelons que l'ouverture a concerné en 2003 le fret international, puis en 2006 le fret national et en 2010 les services internationaux de voyageurs.

- Pour le transport domestique de voyageurs, les services conventionnés, l'ouverture s'effectuera à partir du 3 décembre 2019 et pour les services commerciaux à partir du 14 décembre 2020.

- Pour les services conventionnés, les régions, hors Île-de-France, pourront à partir de

décembre 2019 organiser des appels d'offres mais elles pourront continuer d'attribuer directement des contrats à la SNCF et ce jusqu'en 2023 (pour une durée maximale de 10 ans). Au-delà de 2023, l'appel d'offres deviendra obligatoire.

- En Île-de-France, pour les lignes créées entre 2019 et 2023, le choix est laissé à l'AOT (autorité organisatrice de transports) entre la régie, l'attribution directe à SNCF ou l'appel d'offres. Pour les lignes déjà existantes en 2019, la région pourra mettre fin aux droits exclusifs de la SNCF entre 2023 et 2033, pour les lignes C, D, E du RER entre 2033 et 2039 et pour les lignes A et B, les droits exclusifs s'arrêteront en 2039. On mesure l'avantage concurrentiel concédé à la RATP.

- Pour les trains d'équilibre du territoire (TET), l'État pourra à partir de 2019 passer un appel d'offres ou organiser ces services en régie. Il pourra jusqu'en 2023 passer des conventions avec la SNCF.

- Pour les TGV, l'ouverture à la concurrence sera effective en 2020.

Concernant la gouvernance des groupes ferroviaires, le 4^e paquet ferroviaire prévoit des mesures de sauvegarde de l'indépendance du gestionnaire d'infrastructures et de nouveaux pouvoirs seront donnés au régulateur.

L'ouverture à la concurrence et le service public

Le service public est une notion difficile à définir en droit national. C'est une activité d'intérêt général conduite directement ou indirectement par la puissance publique ou sous son autorité. Dans le cas de la SNCF, ce n'est pas l'entreprise qui est un service public mais son activité²⁸ ; et encore, ni les activités internationales (un tiers de l'activité totale), ni le fret, ni le TGV ne sont des services publics, en ce sens que ces activités ne répondent pas à des obligations fixées par la puissance publique dans le cadre de missions qui lui sont confiées, et qui justifient une compensation financière de l'État. Tandis qu'une compensation est versée par l'État pour les trains d'équilibre

du territoire ou par les régions pour les TER. L'exploitation des TGV est purement commerciale et censée être en équilibre financier par elle-même, c'est-à-dire grâce aux recettes commerciales perçues auprès de ses clients. La SNCF est un Épic et précisément le Conseil d'État a rappelé la vocation marchande des Épic, ce qui exclut le financement par le contribuable, hors compensation pour les missions de service public.

Dans le droit communautaire, le service public à la française n'est pas une notion connue du législateur lorsqu'il se préoccupe en particulier des règles de concurrence. Le droit communautaire connaît les services d'intérêt général (SIG, par exemple la santé) qu'il ne réglemente que dans la mesure où ils sont des SIEG (service d'intérêt économique général), ce que sont précisément les transports. Il réglemente alors les conditions dans lesquelles ces SIEG pourraient recevoir des aides d'État autrement interdites car faussant le libre jeu de la concurrence.

La règle communautaire impose la séparation comptable entre les entreprises d'infrastructure et celles d'exploitation, et interdit que ces dernières, qui sont en concurrence à la différence des premières, reçoivent des aides d'État (sauf compensation des obligations de service public).

La Commission européenne a engagé diverses procédures pour faire juger que les Épic français, du fait qu'ils bénéficient du seul fait de leur forme, de la garantie implicite illimitée de l'État, reçoivent une aide d'État qui fausse la concurrence. Jean-Cyril Spinetta a alerté dans son rapport sur la poursuite d'une telle menace.

L'ouverture à la concurrence à l'étranger : un impact positif sur les contributions publiques et sur la sécurité

L'Arafer (Autorité de régulation des activités ferroviaires et routières) a dressé un panorama en mars 2018 de l'ouverture à la concurrence dans les pays européens²⁹. En résumé,

■ 28 Lire sur le site de la Fondation iFRAP « Réforme de la SNCF : ni casse du service public ni désengagement de l'État », note de Bertrand Nouel du 22 février 2018.

■ 29 Arafer, « L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en France, les enseignements européens », mars 2018.

il apparaît que dans les pays qui ont ouvert à la concurrence le transport de voyageurs, une croissance du transport a été observée : en Allemagne, au Royaume-Uni et en Suède, concernant les services conventionnés, et en Italie concernant les services commerciaux. S'agissant de l'évolution des prix, la part des services conventionnés dans les différents pays européens et leur caractère arbitraire en fonction du niveau de contributions publiques ne permettent pas de tirer de conclusion définitive. Cependant, le gendarme du rail distingue le cas des services conventionnés où les exemples allemand, anglais, suédois montrent une augmentation des prix pour laquelle il faut prendre en compte aussi l'augmentation de la qualité de service.

Et surtout, l'Arafer souligne que l'ouverture à la concurrence a eu un effet sur la baisse des subventions supportées par les pouvoirs publics (État, régions) dans le cadre de ces services. Une baisse qui s'explique par une mécanique où les nouveaux entrants proposent leurs services pour des coûts moins élevés, poussant l'opérateur historique à la rationalisation de ses coûts. Cette mécanique s'atténue dans le temps comme l'illustre le cas allemand. Pour les services commerciaux, le cas italien montre un effet sur la baisse des prix de l'opérateur historique.

Aujourd'hui, la France est, avec la Belgique, la Croatie, la Grèce, la Finlande, la Slovénie, parmi les pays qui n'ont pas ouvert leur marché du transport de voyageurs domestique qu'il s'agisse de services longue distance ou de transport régional³⁰. On peut en revanche tirer quelques enseignements de l'Allemagne, la Suède, le Royaume-Uni et l'Italie qui ont déjà expérimenté l'ouverture à la concurrence³¹.

Grande-Bretagne

L'exemple de la Grande-Bretagne montre une approche pragmatique puisque la privatisation du réseau, effective dans un premier temps et mal conçue, a été abandonnée en 2001, suite à l'accident d'Hatfield, mais

l'exploitation ferroviaire par des entreprises privées a été maintenue.

La privatisation s'est faite par franchise de sous-réseaux entiers. Le déficit global a été maîtrisé car les compagnies franchisées ont été incitées à augmenter le volume, la qualité de leur service et leur rentabilité.

Pour l'exercice 2016/2017³², l'apport de l'État aux franchisés pour subventionner les lignes conventionnées est de 2,5 Md£, mais en contrepartie l'État facture 3,2 Md£ de droits de franchise. La subvention nette est donc négative de 0,7 Md£.

L'État subventionne en net Network Rail à hauteur de 4,4 Md£ et prête 6,1 Md£. Pour la garantie de ses emprunts Network Rail paie à l'État 0,3 Md£.

La perte de Network Rail est de 0,8 Md£, donc un montant faible par rapport à celle de SNCF Réseau.

Cette amélioration financière a été bénéfique pour les contribuables : la Grande-Bretagne a fait le choix de limiter les subventions sur les lignes conventionnées et donc de faire payer un prix plus proche du coût de revient au passager. Le nombre de passager-km a augmenté de 15,2 %. En 2017, le réseau a accueilli 1,7 milliard de voyageurs, contre 735 millions en 1994.

La question du prix payé reste cependant au centre de débats.

Allemagne

La transformation du système ferroviaire allemand a été engagée après la réunification, à partir des réseaux de la Bundesbahn à l'ouest et de la Reichsbahn à l'est. En 1994, les infrastructures étaient dans un piteux état, et la part de marché du train ne dépassait pas les 10 %, et enfin une dette de 35 milliards plombait les comptes.

Le gouvernement allemand décida une remise à plat totale du système : la dette fut prise en charge entièrement par un fonds créé par l'État, 130 000 postes (sur 350 000) furent supprimés, et les nouveaux entrants ne bénéficièrent plus du statut de fonctionnaire.

■ 30 6th IRG Rail "rail market monitoring report", mars 2018.

■ 31 Étude d'impact. Projet de loi pour un nouveau pacte ferroviaire, 12 mars 2018.

■ 32 Rail Finance 2016-17 Annual Statistical Release, Office of Rail and Road (ORR, UK), octobre 2017.

Enfin, de nombreuses petites lignes et gares peu fréquentées ont été supprimées³³.

Résultat : 24 ans plus tard, la Deutsche Bahn (DB) a renoué avec les bénéfices en 2016, contre une perte de 1 milliard d'euros en 2015. Entre 1994 et 2016, l'offre de transports publics régionaux a augmenté de 30 % en moyenne. De plus, les entreprises ferroviaires régionales ayant parallèlement amélioré le remplissage des trains, le volume de passagers a connu une augmentation de 77 %. Au niveau régional, DB Regio a vu son volume de voyageurs augmenter de 47 % entre 1994 et 2016.

En revanche, l'ouverture à la concurrence est restée assez superficielle. Sur les 33 000 kilomètres de rail allemand, seuls 10 % sont gérés par des concurrents privés de la DB. Et en réalité, l'opérateur historique est encore très présent sur les liaisons longue distance.

Autre impact de l'ouverture à la concurrence du réseau ferroviaire allemand, le coût d'exploitation au kilomètre des trains régionaux a fait diminuer de 41 % le budget fédéral consacré au ferroviaire passant de 17,6 à 10,3 centimes par passager-km, avec dans le même temps une amélioration de la qualité de service. La Deutsche Bahn relève que les prix du billet de transport ferroviaire longue distance n'ont augmenté que de 15 % en valeur ajustée depuis 2002.

Italie

Le marché italien a connu de profondes transformations à partir des années 2010.

En 2016, Ferrovie dello Stato, qui chapeaute quatre filiales (fret, voyageurs, gares et réseau), passe d'Épic à société anonyme (SA) à capital public. Sa filiale « voyageurs », Trenitalia, comprend les activités grande vitesse, grandes lignes et trains régionaux.

La concurrence en Italie s'est portée sur les lignes à grande vitesse Turin, Milan, Venise, Bologne, Rome et Naples. Un deuxième opérateur, Nuovo Trasporto Viaggiatori- NTV³⁴, a accéléré la réorganisation de l'opérateur historique et le fonctionnement du marché ferroviaire italien.

Dans une première séquence, la concurrence sur ces lignes grande vitesse en *open access* (sans subvention) a déstabilisé l'organisation du ferroviaire. Trenitalia s'est retrouvée dans l'obligation de reconfigurer son offre commerciale et son organisation. Les résultats financiers de Italo-NTV ont été marqués par des déficits élevés. Mais la rentabilité de NTV s'est redressée et, du côté de l'opérateur historique qui présentait des pertes, ses comptes sont passés dans le vert en 2016. Ces performances financières ont permis à l'État italien de réduire ses dépenses publiques. La réorganisation sociale de l'entreprise et le régime de retraite des cheminots ont été progressivement revus et l'entreprise a amélioré sa productivité. Les employés des FS, qui étaient 220 000 dans les années quatre-vingt, sont passés 35 ans plus tard à environ 70 000. À l'international, Trenitalia s'est surtout développée vers trois pays : l'Allemagne, la France et le Royaume-Uni sur les marchés ouverts à la concurrence.

Propositions iFRAP

Pour rendre l'ouverture à la concurrence effective et permettre d'en tirer les bénéfices à la fois sur la qualité de service, le niveau des contributions publiques et l'offre de transport, il est indispensable de limiter au maximum les barrières à l'entrée pour de futurs compétiteurs.

- Cela passe par un gestionnaire d'infrastructure indépendant et professionnalisé.
- Le rattachement de Gares & Connexions à SNCF Réseau.
- Offrir des accès équitables aux technocentres et aux ressources en énergie.
- Permettre aux nouveaux entrants de reprendre la flotte des trains des régions en cas de reprise de conventions.

■ 33 Colloque du Cirac - Relations sociales et gestion des ressources humaines à la DB AG, 21 juin 2010.

■ 34 Le renouveau du marché ferroviaire italien, Jacques Malécot - Adélie, 27 mars 2018.