

17/4/2008

Un rapport de la Cour des comptes qui peut être utile... si l'on sait s'en servir

Philippe Muhlstein (Conseil scientifique d'Attac-France)

Le rapport que la Cour des comptes vient de publier, le 16 avril 2008, sous le titre : « *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine* », me semble très important.

On ne pourra qu'être surpris de la convergence de vues qui existe, au moins sur nombre d'éléments du constat, entre ce rapport et le texte qui figure sur le site d'Attac : « *Sur la libéralisation du transport ferroviaire* » (que je vous invite à relire en utilisant le lien suivant : <http://www.france.attac.org/spip.php?article6360>), en ce qui concerne les dysfonctionnements introduits dans le système ferroviaire public national par la « réforme ferroviaire » issue de la loi du 13 février 1997, qui a retiré à la SNCF la gestion du réseau ferroviaire pour la confier à un établissement public nouveau créé à cette fin, Réseau ferré de France (RFF).

Les points de convergence sont notamment les suivants :

- il n'existe plus d'unité de stratégie et d'action du mode ferroviaire en France,
- en 1997, la France est allée au delà des exigences bruxelloises, qui n'exigeaient et n'exigent toujours que la séparation comptable entre l'infrastructure et l'exploitation ferroviaire (avec certaines garanties de nature organisationnelle) afin d'empêcher les subventions croisées, alors que le gouvernement a procédé à une séparation institutionnelle entre les deux secteurs (deux établissements complètement distincts) ; il est notable que le même gouvernement combat en revanche avec ténacité une telle séparation (*unbundling* en anglais, dans le sabir néolibéral eurocratique), contre l'avis de la Commission européenne, en ce qui concerne le secteur électrique, alors que le caractère intrinsèquement intégré de l'infrastructure et des services est encore plus affirmé pour un mode de transport guidé comme le rail que pour l'énergie électrique,
- l'« usine à gaz » institutionnelle créée en 1997 a mis face à face deux entités publiques, SNCF et RFF, dont les intérêts sont exactement opposés, dans un jeu conflictuel à somme nulle parfaitement stérile, où tout euro gagné par l'un est perdu par l'autre (la SNCF paie RFF pour faire circuler ses trains, RFF paie la SNCF pour entretenir le réseau),
- RFF n'assume pas, *par construction*, de responsabilités managériales et sociales en matière de gestion de l'infrastructure, puisqu'il se contente de pressurer son sous-traitant (c'est-à-dire le service Infrastructure de la SNCF, chargé de l'entretien des lignes et de la sécurité des circulation pour le compte de RFF) et d'augmenter sans cesse les péages que doit lui verser la SNCF, dont le montant a *triplé* depuis 1997,
- les conflits permanents, usants et paralysants, liés au partage inefficace et baroque des tâches et du patrimoine ferroviaire, *unique en Europe*, qui a été mis peu à peu en place depuis 1997 entre RFF et la SNCF, et qui demeure encore, inévitablement, inachevé et flou ; ces « *conflits récurrents (...) inhérents au système institutionnel* » mis en place (*dixit* la Cour des comptes), qui obèrent le développement du mode ferroviaire et du service public ferroviaire associé,

- faute de moyens, le mauvais entretien par RFF du réseau ferroviaire, qui est détérioré et continue de se détériorer sur environ la moitié des lignes, et se trouve même dangereux dans le cas d'au moins 1 300 km de lignes (sur 29 000 km en service), où les trains doivent « rouler au pas » pour que la sécurité des voyageurs continue d'être assurée,
- l'Etat n'a pas assumé ses responsabilités, se contentant de « cacher sous le tapis », c'est à dire de cantonner à RFF, la dette d'infrastructures que la SNCF portait dans ses comptes jusqu'en 1996 (20,5 milliards d'euros de l'époque), cette dissimulation ayant seulement visé à ce que la dette de l'Etat français satisfasse aux critères de Maastricht afin que la France soit qualifiée pour l'euro (alors qu'en Allemagne, la dette de l'opérateur ferroviaire public, très supérieure à celle de la SNCF, a été intégralement reprise par l'Etat au moment de la réforme, comme le recommandait la directive européenne 91/440, l'Allemagne étant alors pourtant plus endettée que la France au regard desdits critères),
- la fuite en avant dans la construction de lignes nouvelles à grande vitesse, renforcée par les décisions issues du « Grenelle de l'environnement » (2 000 km de lignes supplémentaires envisagés), en délaissant plus ou moins le reste, c'est-à-dire les trains Corail classiques et le fret ferroviaire, puisque les TER et les transports en Ile-de-France, quant à eux, sont désormais financés par les Conseils régionaux.

Il est également intéressant de constater que tous ces dysfonctionnements avaient été bien mis en évidence en novembre 2001 – il y a bientôt 7 ans ! – par le rapport du Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF), évidemment non cité par la Cour : « *Evaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire* ». Ce rapport a été publié en 2002 par « La documentation française » et consciencieusement enterré par le ministre chargé des Transports de l'époque, Jean-Claude Gayssot, et le gouvernement de Lionel Jospin (après que leurs conseillers ministériels eussent fait fortement pression sur les rapporteurs du CSSPF afin de modifier ses conclusions), puis évidemment enfoui plus profondément par la Droite revenue aux affaires après juin 2002.

Pour rendre à César ce qui lui revient, rappelons que cette brillante réforme est essentiellement l'œuvre de Claude Martinand, haut fonctionnaire au ministère chargé des Transports avant 1997, puis nommé, par Alain Juppé, président de RFF à la création de cet établissement en 1997, en récompense de ses brillantes prestations pour la droite néolibérale. Il est actuellement Vice-président du Conseil général des Ponts et Chaussées (CGPC), mais en fait réel dirigeant de cette féodalité techno-bureaucratique, puisque le président en titre est le ministre chargé des Transports, lequel a d'autres chats à fouetter et ne possède pas les compétences techniques nécessaires pour assurer une tutelle autre que de simple affichage. Pour mémoire, c'est ledit CGPC qui fait la pluie et le beau temps auprès des gouvernements français successifs, quelle qu'en soit la couleur, en matière de politique de transport... avec des résultats qui sont sous nos yeux (cf. le dernier « 4-pages » d'Attac : « *Transport, énergie, effet de serre : l'impasse néolibérale* » : <http://www.france.attac.org/spip.php?article8127>).

La Cour des comptes propose deux solutions possibles pour sortir de l'aberration actuelle, ce qui est d'autant plus urgent que le réseau ferroviaire est en cours d'ouverture accélérée à la

concurrence, conformément aux directives et règlements européens des 1^{er}, 2^{ème} et enfin 3^{ème} « paquets ferroviaires » de la Commission européenne publiés entre 2001 et 2007 et que, affaibli comme il l'est par les conséquences de 10 ans d'application de la « loi Pons-Gayssot » de 1997, le système ferroviaire public national est mal placé pour tenir le choc, quoi que puisse en dire la direction de la SNCF pour rassurer ses ouailles.

La première solution proposée consiste à pousser à son terme la logique de la séparation institutionnelle, en mutant à RFF les 55 000 cheminots de la SNCF chargés de l'infrastructure (entretien des voies et postes d'aiguillage). La Cour reconnaît cependant le caractère socialement explosif de cette option et rappelle que c'était ce risque qui avait conduit le législateur de 1997 à maintenir ces cheminots à la SNCF, et donc à en faire des sous-traitants de RFF. D'autre part, une séparation *totale* de l'infrastructure ferroviaire avec désengagement de l'Etat n'a été tentée en Europe que dans un seul pays, en Grande Bretagne entre 1994 et 2001, avec un résultat tellement dramatique que l'Etat britannique a re-nationalisé le réseau ferroviaire et l'a placé sous la tutelle étroite de son ministère chargé des Transports, où il se trouve à présent. Cette solution renforcerait en outre le rôle de RFF comme « pompe à péages », avec à la clé le renchérissement des prix du train et de graves conséquences économiques pour les Régions, autorités organisatrices de transport, ainsi consécutivement que pour le développement du transport ferroviaire, d'où une contradiction flagrante avec les conclusions officielles du « Grenelle de l'environnement » d'octobre 2007.

La seconde solution (et la Cour laisse entendre, *mais seulement entre les lignes*, que ce pourrait bien être la meilleure) consisterait à ré-intégrer RFF dans la SNCF, au sein de son service Infrastructure, en veillant à l'étanchéité comptable et organisationnelle vis-à-vis de l'exploitation des services afin de respecter la législation européenne, ce qui restituerait à une SNCF « holding public » les capacités unifiées de stratégie et d'action de l'ensemble du système ferroviaire public ; il s'agit là du principe mis en œuvre en Allemagne avec, il faut le constater, un certain succès, y compris pour le développement du fret ferroviaire. Cela supposerait cependant, pour fonctionner, que l'Etat reprenne au préalable dans ses comptes la part de la dette de RFF « non amortissable », entre 12 et 13 milliards d'euros, soit presque la moitié de sa dette actuelle. Cette dette est dite « non-amortissable » car son remboursement n'est pas gagé sur la rentabilité future d'investissements effectués. Il serait pourtant nécessaire, mais aussi logique, que l'Etat reprenne cette dette dans ses comptes, puisque les investissements d'infrastructure de la SNCF jusqu'en 1996, qui ont créé la dette ferroviaire au départ, ont été décidés par l'Etat. Or, ce dernier a laissé la SNCF les financer aux taux des marchés financiers, sans aide ni prêt bonifié, et n'a donc pas assumé les responsabilités vis-à-vis du réseau ferroviaire qu'il a par contre assumé vis-à-vis du développement – très excessif – du réseau routier et autoroutier. La Cour préconise fortement cette reprise de dette et stigmatise justement l'irresponsabilité de l'Etat.

Une des principales difficultés d'utilisation de ce rapport par les défenseurs du service public ferroviaire est que l'on ne risque pas de lire ou d'entendre une analyse telle que celle qui précède dans les grands médias, dont l'idéologie dominante les poussera plutôt à retenir exclusivement du rapport :

- que la Cour des comptes préconise le transfert pur et simple de 55 000 cheminots à RFF (scotomisation du second terme de l'alternative),

- que la productivité des cheminots de l'infrastructure est insuffisante (flattant ainsi le populisme néolibéral enclin à ancrer dans les têtes que les salariés du secteur public sont des fainéants et des nantis),
- que les péages versés par la SNCF à RFF devront augmenter pour mieux financer l'entretien de l'infrastructure (et tant pis si l'accès du train est rendu plus difficile pour les revenus modestes, mais la sauvegarde de l'« Etat social » n'est certes pas la préoccupation dominante du gouvernement actuel...),
- qu'il convient de s'interroger sur le maintien en service des 46% de la longueur du réseau ferroviaire qui n'enregistrent que 6% du trafic (mais pouvait-il en être autrement avec la politique outrageusement pro-routière de l'Etat et des collectivités locales qui, depuis des décennies, même si les arbitrages tendent à s'améliorer, consacrent plus des deux tiers de leurs dépenses d'infrastructures au seul réseau routier ? Et ne faudrait-il pas au contraire conserver soigneusement ces lignes, dans la perspective d'une inéluctable pénurie d'énergies fossiles et pour tenir compte de la responsabilité première, et fortement croissante, des transports routiers dans les émissions de gaz à effet de serre ?),
- que la productivité des postes d'aiguillage ferroviaire est mauvaise et pourrait être doublée (mais quels moyens l'Etat et RFF ont-ils fournis pour regrouper et automatiser davantage les postes d'aiguillage, automatisation qui suppose des investissements considérables ?).

La Cour des comptes s'appuie beaucoup sur le rapport d'expertise sur l'état du réseau ferroviaire établi en 2005 par l'Institut polytechnique fédéral de Lausanne (« rapport Rivier »). Ce rapport effectue un constat juste sur l'état du réseau, son évolution, les risques pris si les tendances actuelles perduraient et sur les comparaisons internationales avec les politiques menées et les moyens consacrés par d'autres grands réseaux ferroviaires européens. Par contre, ce rapport est schématique, voire idéologique, lorsqu'il considère la massification de la maintenance des voies comme une panacée économique et technique, ce que la Cour reprend sans distance critique, alors que la sécurité des circulations impliquera toujours de maintenir des possibilités non négligeables de surveillance et d'interventions d'entretien quotidien du réseau, avec les moyens humains correspondants.

Bien entendu, la bien-pensance de la Cour l'amène aussi à dire que la création de RFF a eu quand même des effets positifs, par l'instauration d'une « double expertise » sur les projets d'investissements en infrastructures ferroviaires. Mais dans quelle entreprise, publique ou privée, procède-t-on ainsi à une « double expertise », interne et externe, des projets d'investissements ? Dans quel grand secteur industriel la maîtrise d'ouvrage (ici, RFF) et la maîtrise d'œuvre (là, la SNCF) sont-elles séparées et logées dans deux entreprises qui ont des intérêts aussi diamétralement opposés, le tout en l'absence d'instance d'arbitrage interne au secteur ?

D'ailleurs, dans sa hâte de trouver des aspects positifs à la loi du 13/2/1997, la Cour n'évite pas la contradiction. Aux pages 8 et 9 de la synthèse du rapport, on se félicite des capacités de contre-expertise et de conduite des projets d'investissements développées par RFF et l'on considère que « *la maîtrise d'ouvrage des projets de lignes nouvelles a été assurée de manière satisfaisante* ». Puis, page 20 du même document, on peut lire que le coût de la construction de la LGV (ligne à grande vitesse) Est-européenne s'est avéré 25% plus élevé que

lors du lancement des travaux. On ne dit pas qu'au surplus, les travaux ont pris 18 mois de retard par rapport au planning initial prévu. Or, la ligne du TGV Est a précisément été la première dont la maîtrise d'ouvrage a été placée sous la responsabilité du seul RFF. Pour les projets de LGV précédents placés sous la responsabilité de la SNCF, on n'avait pas enregistré de tels dépassements de délais et de coûts de construction. Alors, y a-t-il vraiment de quoi applaudir la fameuse contre-expertise apportée par RFF et ses capacités de conduite des projets d'investissements ? Et il y aurait tant à dire sur bien d'autres projets de moindre ampleur, dont les délais d'instruction ont été parfois plus que doublés depuis que RFF est dans le circuit...

Autre contradiction, alors que le rapport de la Cour reconnaît, page 20, qu'en matière de choix d'investissements d'infrastructures « *Les décisions (...) peuvent certes prendre en considération des critères qui ne soient pas purement économiques* » à condition de les expliciter davantage, ce qui constitue une ouverture bienvenue en direction de critères sociaux et écologiques, elle n'en recommande pas moins quelques lignes plus loin que RFF renonce à tout investissement qui, compte tenu d'éventuelles subventions reçues, ne permettrait pas de rembourser les emprunts par les recettes générées, ce qui revient pour le gestionnaire d'infrastructure à piloter ses investissements, encore plus qu'aujourd'hui, par le pur et simple objectif de rentabilité financière.

De fait, RFF n'a rien apporté au système ferroviaire public et n'est depuis 10 ans qu'un coûteux parasite de celui-ci, avec ses 870 salariés, presque tous de haut niveau (combien de ré-emploi d'ingénieurs des Ponts et d'inspecteurs des Finances inoccupés, grâce à la création de RFF ?), auxquels il convient d'ajouter environ 150 consultants à temps complet (facturés par des prestataires qui font leurs choux gras sur les dépenses publiques), ce qui a amené la SNCF à créer à peu près autant de postes en son sein uniquement pour gérer les relations avec RFF, avec à la clé l'introduction de considérables « coûts de transaction » dans le système (pour les économistes, cf. la théorie des coûts de transaction de Ronald Coase).

Il ne faut pas se dissimuler que la seconde solution proposée par la Cour des comptes (la reconstitution d'un système ferroviaire public intégré et partiellement désendetté) a peu de chance d'être retenue par un gouvernement qui a réduit considérablement les recettes de l'Etat pour choyer sa clientèle de titulaires de hauts revenus et de propriétaires du capital. Par ailleurs, les dirigeants des services de l'Etat et ceux de RFF vont défendre bec et ongle une « réforme ferroviaire » qui, depuis 10 ans, institutionnalise leur irresponsabilité. Plus gravement, la sélectivité médiatique risque d'induire une lecture biaisée de la part des forces syndicales et politiques qui s'opposent aux choix actuels, bien que le rapport établisse pour partie un bon diagnostic et propose au moins une solution qu'elles ne devraient pas rejeter d'emblée.

Il serait nécessaire, indispensable même, que cette seconde solution soit retenue, et que le système ferroviaire français cesse enfin de s'acheminer gaillardement vers le pire, dans l'enthousiasme de groupies idéologiquement ravis du démantèlement d'un grand service public.

Que faire pour cela ? Le débat est ouvert, à Attac et parmi les forces syndicales et politiques opposées à la casse des services publics, sachant que ce rapport de la Cour des comptes offre une « fenêtre de tir » qui va bientôt se refermer.