

La réforme ferroviaire à l'épreuve de la stratégie de la SNCF (ou le contraire ?)

Yves CROZET
Université de Lyon
Laboratoire d'économie des transports
5 juin 2013

Ce qui est bon pour la General Motors est bon pour les Etats-Unis...

Ch. E. Wilson
Secrétaire à la Défense (1953)

La communication du Ministre délégué chargé des Transports lors du Conseil des Ministres du 29 mai présente une curieuse mise en œuvre du projet de réforme ferroviaire esquissé dans les rapports Bianco et Auxiette. La lecture du document donne l'impression que le ministre a surtout cherché à suivre les demandes de la SNCF (cf la présidence de « l'EPIC de tête ») et des syndicats (cf la future convention collective). Or ce n'était pas exactement la ligne des rapports précités. Comme nous n'osons pas imaginer que la capture de sa tutelle par la SNCF atteigne un niveau aussi élevé, tentons un décryptage de la séquence en cours (1) ce qui nous conduira à rappeler les enjeux de la réforme ferroviaire (2) et les points durs sur lesquels devront se prononcer les parlementaires à la fin de l'année (3).

1) La séquence actuelle et les épisodes précédents

La communication du ministre (annexe 1) est à l'évidence destinée à calmer le jeu alors que les syndicats ont lancé un préavis de grève pour le 13 juin d'une part et que d'autre part il est connaissance commune que le président de la SNCF n'a pas été très satisfait du rapport Bianco. Une mauvaise manière que ce rapport alors que tous les débats qui traversent le secteur depuis les Assises du ferroviaire à la fin 2011 ont été lancés à l'initiative de la SNCF, laquelle compte bien continuer à rester « le maître des horloges ». Petit rappel des épisodes précédents

- Au cours des années 2010-2011, la SNCF découvre qu'elle risque d'être vendue par appartements : RFF a acquis une compétence et une visibilité qui réduisent la notoriété symbolique de la SNCF. RFF a plusieurs fois gagné des arbitrages ministériels sur la hausse des péages. La hausse des péages, conjuguée à la crise économique de 2009, a montré que le TGV ne pouvait être une éternelle vache à lait. Fret SNCF a connu une forte régression en opposition complète avec les perspectives du Grenelle de l'environnement et les concurrents privés sont de plus en plus actifs dans le secteur. La DCF (direction des circulations ferroviaires) voit son indépendance augmenter et vit un rattachement de fait à RFF. Gares et connexion s'autonomise également et l'ARAF, nouvel acteur dans le jeu, veut, comme y pousse aussi la loi, renforcer l'indépendance de cette entité...
- Bien connue pour disposer d'une excellente politique de communication, comme l'a rappelé la Cour des Comptes, la SNCF lance donc à l'été 2011 une contre-offensive efficace. La SNCF obtient du gouvernement l'organisation des Assises du ferroviaire en pointant comme principal responsable des déboires du système la séparation entre GI et EF. Les assises ont eu le grand intérêt de faire apparaître des données clés

comme le déficit structurel du système. Mais elles ont surtout débouché sur la promesse d'une réforme visant à créer un GI (Gestionnaire d'infrastructure) unifié.

- Dans cette perspective, se sont opposées deux visions, celle de H. du Mesnil, président de RFF (faire de RFF un GIU totalement indépendant de la SNCF gérant les 50 000 salariés de la DCF et de SNCF infra) et celle de G. Pepy, président de la SNCF, promouvant le modèle allemand de holding intégré (DN Netz, l'homologue de RFF, est une filiale de la Deutsche Bahn).
- Officiellement c'est G. Pepy qui a gagné la partie comme le montre le non-renouvellement de H. du Mesnil. Mais les rapports Bianco et Auxiette, destinés à esquisser le nouveau pôle public ferroviaire, n'ont pas validé la logique de la holding. Ils ont opté pour une autre forme de gouvernance car ils se sont trouvés confrontés à des contraintes qu'ils ne pouvaient négliger.

2) Le jeu des contraintes qui enserrant la réforme ferroviaire

Le rapport Bianco propose de distinguer trois EPIC, pourquoi trois et pas un seul ou seulement deux ?

- Proposer un seul EPIC est compliqué pour des raisons financières. Rapprocher le bilan de RFF et son passif de plus de 30 milliards d'euros du compte de résultat de la SNCF provoque une impossible consolidation comptable. Les excédents de la SNCF ne peuvent supporter les charges financières de la dette et les déficits chroniques de RFF liés notamment aux dépenses de régénération. Or, la SNCF, entreprise commerciale ne peut recevoir des subventions d'équilibre puisqu'elle est en concurrence avec d'autres. Pour éviter cela, il aurait fallu que l'Etat, comme en Allemagne il y a une vingtaine d'années, reprenne la dette avant de rapprocher RFF et SNCF. Une bonne manière que l'exécutif a écartée.
- Un seul EPIC pose aussi des problèmes au vu des règles européennes et du projet de quatrième paquet ferroviaire qui exige une séparation étanche entre GI et EF, les fameuses « murailles de Chine ».
- Alors pourquoi pas deux EPIC en créant un GIU de 50 000 personnes totalement distinct d'une SNCF de 100 000 personnes ? Tout simplement parce que cela était la solution proposée par H. du Mesnil, tout le contraire de la stratégie de réunification conduite par la SNCF depuis 2011.
- Les trois EPIC permettent donc de garantir une séparation financière entre SNCF et RFF (pas de consolidation comptable, la SNCF n'a pas à combler le déficit de RFF). Ils vont aussi dans le sens de l'indépendance du GI comme cela est demandé par l'UE. Tout le problème est alors de savoir quel est le rôle de l'EPIC de tête¹ ?

¹ En toute logique cet EPIC de tête n'a pas de caractère industriel et commercial. Il ne produit rien et ne vend rien. Il s'agit plutôt d'un EPA (Etablissement public administratif) comme l'est aujourd'hui l'agence centrale des organismes de sécurité sociale (ACOSS). L'établissement de tête serait alors une structure donnant clairement à l'Etat le contrôle du pôle public ferroviaire.

- Est-ce une simple structure de coordination entre deux entités indépendantes², permettant à l'Etat de garder un œil vigilant sur l'ensemble du pôle public et de trancher les différends, en confiant par exemple la présidence de cet « EPIC » de tête à une personnalité politique ?
- C'est bien sûr une solution qu'a récusée G. Pepy dans une lettre envoyée au ministre et co-signée par le président de RFF. C'est pour cela que le ministre a finalement proposé une co-présidence de l'EPIC de tête par le président de la SNCF et celui de RFF. Une solution évidemment curieuse car elle présuppose soit le consensus permanent entre les deux (ce qui, en théorie des jeux, signifie un dominant et un dominé), soit la tension permanente comme on l'a vu depuis 16 ans entre les présidents successifs de RFF et de SNCF. Et reste entière la question du contenu de cet EPIC de tête. Va-t-on y retrouver, comme c'est le souhait de la SNCF, toutes les missions stratégiques de la Grande Maison ? Va-t-on y mettre la gestion commune des personnels communs aux deux établissements ?
- La question du personnel est bien sûr une question socialement cruciale. Les cheminots ne sont pas du tout prêts à abandonner le statut et le RH077. C'est pour cela que la communication du ministre évoque une future convention collective ferroviaire qui alignerait peu ou prou les entreprises privées du secteur sur les normes SNCF. Ce serait bien sûr une limitation forte des gains de productivité dans le secteur, alors qu'ils sont nécessaires.

3) Les points durs du futur projet de loi

Le contenu de la future loi réformant le pôle public ferroviaire français pose donc comme nous venons de le montrer de vrais problèmes de gouvernance. Le rapport Bianco, avec ses trois EPIC ouvre une voie intéressante que la représentation nationale ferait bien de suivre en oubliant la communication « de circonstance » faite le 29 mai par le Ministre. La logique voudrait :

- que l'on crée d'abord un EPA pour la structure de tête en en donnant la présidence à une personnalité indépendante ;
- que l'on conserve le statut d'EPIC pour RFF qui est un monopole subventionné. Il est important que les subventions au système ferroviaire soient clairement repérées. Laisser des péréquations se faire sans contrôle entre SNCF et RFF à partir des bénéfices de la première, c'est perdre tout contrôle sur la dynamique du système ;
- que l'on crée une SA pour la SNCF qui est et sera de plus en plus une société soumise à la concurrence. Cette entité devra continuer à verser des dividendes à l'Etat en fonction de ses résultats. Nul doute que l'Agence des participations de l'Etat (APE) qui dans d'autres secteurs veille jalousement à la valorisation du portefeuille de l'Etat, rappellera aux décideurs publics que ce qui est bon pour la SNCF n'est pas forcément bon pour la France !

² On peut d'ailleurs se demander si, au vu de la décision de la cour de justice européenne sur la Poste, il ne sera pas nécessaire de transformer prochainement la SNCF en SA puisque son statut d'EPIC lui donne des avantages que les concurrents ne manqueront pas de contester. Pourquoi ne parle-t-on pas de l'évolution indispensable à terme du statut de ce groupe SNCF qui avec ses filiales réalise plus de 33 milliards d'euros de chiffre d'affaires ? Compte tenu du dynamisme de ce groupe à l'international, le CA hors EPIC sera bientôt supérieur au CA EPIC (surtout si on retire la DCF et l'infra)... On voit bien la contradiction dans laquelle on se trouve. On veut booster le champion ferroviaire national mais on veut qu'il garde un statut d'EPIC qui sera de moins en moins adapté dans la mesure où le groupe se situe de plus en plus dans une logique concurrentielle.

Il va de soi que ce schéma de gouvernance, le plus logique, est celui qui donne à l'Etat une vraie capacité de gouverner le système. Il va aussi de soi qu'il n'aura pas le soutien de la SNCF et des syndicats. Mais est-on pour autant obligés de tout céder ? Encore une fois le rapport Bianco présente des lignes de défense sur lesquelles il serait judicieux de revenir.

Une position politique forte à l'égard du pôle public ferroviaire, comme la demande M. Auxiette, et comme commencent à la mettre en œuvre les régions dans les relations avec la SNCF, aurait le mérite d'aider à aborder clairement une autre question, celle de la performance du système ferroviaire français.

L'accent mis lors des Assises sur les coûts de transaction entre RFF d'une part et la DCF et SNCF infra d'autre part, était nécessaire. La création du GIU va permettre des gains de productivité. Mais les 1,4% que l'on nous promet sont-ils suffisants ? Non si j'en crois les propos de G. Pepy lui-même qui, lors d'une rencontre à Paris le 11 avril, a évoqué des économies de 500 millions à un milliard d'euros par an. Prenons au mot le président de la SNCF. Que signifient de tels montants ?

Ces chiffres demandent d'abord à être précisés. Cette somme inclut-elle la suppression des 500 millions de versements sur les résultats que la SNCF fait bon an mal an au Trésor public ? Si c'est le cas, cette partie de l'effort est fait par la collectivité, pas par la SNCF ! Mais supposons que la SNCF, dans son périmètre actuel qui comprend la DCF et l'infrastructure, s'engage sur une réduction de ses coûts de 500 millions par an. La question est alors de savoir où seront pris ces 500 millions. Regardons quelques données du compte de résultat de l'EPIC SNCF pour trouver quelques pistes.

- La valeur ajoutée de la SNCF représente en 2012 11,4 milliards pour un chiffre d'affaires de 20 milliards³. Notons que ces deux grandeurs évoluent peu car le nombre de trains que la SNCF fait circuler a légèrement baissé depuis quelques années et ils augmenteront peu à terme. Le chiffre d'affaires de la SNCF comme celui de l'EPIC augmente surtout du fait de la hausse des prix unitaires, et peu du fait de la hausse des volumes. Les économies doivent donc être trouvées sur les dépenses car les recettes ne progresseront pas beaucoup.
- Les achats ont représenté un peu moins de 10 milliards en 2012. Il est sans doute possible de faire des économies, mais pas sur les péages qui font plus du tiers du total, ni sans doute sur l'énergie. Les économies ne pourront donc être faites que sur la moitié du poste achat. 5% de cette moitié représente environ 250 millions. Est-ce possible sur plusieurs années consécutives ? On ne demande qu'à y croire !
- L'autre source d'économies est donc à rechercher du côté des frais de personnel qui se sont élevés à 9 milliards en 2012 pour 156 111 personnes, soit 57 650 euros par an et par tête toutes charges comprises. Pour trouver 250 millions d'euros annuels d'économie, il faut réduire de 4330 personnes par an les effectifs. Une telle réduction, si on considère comme stable le nombre de trains-kilomètres, numérateur d'un estimateur de la productivité, correspond à un gain de productivité de 2,7%. Ce n'est pas hors d'atteinte mais on peut se demander si les syndicats l'entendent bien de cette oreille. En 5 ans, plus de 20 000 salariés en moins ? Ce serait simplement appliquer la méthode utilisée il y a quelques années par la Suisse ou l'Allemagne. Y-est-on prêt ?

³ Rappelons que tout pris en compte, le ferroviaire coûte chaque année 13 milliards d'euros de subventions.

Notons pour mémoire que si les économies devaient se faire entièrement sur les frais de personnel et pas sur les achats, il faudrait baisser les effectifs de 8600 personnes dès la première année !

On voit donc que la question des trois EPIC et de la gouvernance du système est centrale mais qu'elle n'est pas le seul enjeu. L'élément clé de la réforme sera la signature d'un véritable contrat de performance avec la SNCF et RFF, incluant des gains de productivité planifiés sur une période de 3 ou 5 ans. La productivité est avec la gouvernance le grand enjeu de la réforme ferroviaire, il faut en parler et se donner des objectifs précis. Ils peuvent être moins ambitieux que ceux annoncés par G. Pépy, l'important est de ne pas se contenter de promesses, qui n'engagent que ceux qui y croient.