

La réforme ferroviaire de 1997 : un bilan financier

PRÉSENTATION

A compter du 1er janvier 1997, une réforme fondamentale du système ferroviaire français est entrée en application. Rendue nécessaire par la transposition en droit interne des directives européennes préparant l'ouverture des chemins de fer à la concurrence, elle a été inspirée au premier chef par la volonté de restaurer l'équilibre des comptes de la SNCF, profondément dégradés par un endettement excessivement lourd accumulé depuis de nombreuses années. A cette fin, un nouvel établissement public, Réseau ferré de France, a été créé, qui a pris en charge les deux tiers de la dette de la SNCF, dont une autre partie de la dette était cantonnée dans l'un de ses « services annexes ».

Après avoir contrôlé les comptes et la gestion de RFF et de la SNCF et examiné l'activité fret de l'entreprise nationale, la Cour a jugé utile de dresser un premier bilan de cinq années d'application de la réforme car celle-ci a eu des conséquences significatives non seulement sur la situation de la SNCF mais aussi sur l'organisation et le financement du système ferroviaire. RFF, en effet est plus qu'un organisme de défaisance : responsable de la gestion de l'infrastructure, désormais séparée de l'exploitation du réseau, le nouvel établissement public est au centre des mécanismes de financement des infrastructures nouvelles et des travaux de modernisation.

L'examen des comptes de la SNCF (jusqu'à l'exercice 2002 inclus) montre que l'objectif premier de la loi de 1997, à savoir l'assainissement financier de l'entreprise, a été atteint. Délestée d'une large partie de sa dette, l'entreprise enregistre des résultats peu éloignés de l'équilibre. De même, la séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation a été réalisée conformément à la volonté du législateur et le financement des investissements ferroviaires s'est fait depuis 1997 avec un recours plus limité à l'emprunt.

Pourtant, certains retards et insuffisances ont été relevés. Ainsi, les relations entre la SNCF et RFF ne sont pas encore complètement clarifiées. En particulier, un contentieux subsiste sur le partage des immobilisations. Surtout, le nouvel établissement public a recueilli, en même temps qu'une large partie de la dette de la SNCF, le déficit qui lui est lié, ce qui oblige l'Etat à lui verser chaque année de fortes dotations en capital. En outre, l'endettement du système ferroviaire dans son ensemble continue de croître, de même que les concours financiers de l'Etat et des autres collectivités publiques.

La loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France (RFF) avec effet rétroactif au 1er janvier 1997 est le fondement d'une profonde réforme de l'organisation du système ferroviaire français. Cette réforme était rendue nécessaire par la situation financière très dégradée et le lourd endettement de la SNCF induit principalement par les investissements considérables qu'elle avait dû effectuer pour construire et équiper les lignes nouvelles à grande vitesse. En outre, la création de RFF permettait de satisfaire à l'obligation née de la directive du Conseil des communautés européennes n°91-440 du 29 juillet 1991 de séparer, à tout le moins sur le plan comptable, l'exploitation des services de transport de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

RFF a ainsi reçu de l'Etat en pleine propriété les voies ferrées et tous les biens constitutifs de l'infrastructure, à l'exception des gares et des centres d'entretien. Il a pris à sa charge en contrepartie la fraction de la dette de la SNCF qui a servi à financer ces actifs et dont le montant a été fixé à 20,5 Md€ par l'article 7 de la loi précitée. Il supporte aussi le coût de l'entretien des installations techniques et de sécurité ainsi que celui de la gestion du trafic. Ces fonctions, en application de l'article 1^{er} de la loi, sont déléguées contre rémunération à la SNCF, laquelle, en tant qu'entreprise ferroviaire, verse à RFF une redevance pour l'usage de l'infrastructure.

Six ans après le vote de la loi, à partir des contrôles des comptes et de la gestion de RFF et de la SNCF, complétés par l'étude de l'activité fret de celle-ci, la Cour est en mesure de dresser un premier bilan, en termes financiers, de cette réforme.

Certes, celle-ci revêt d'autres aspects intéressants : de nouvelles règles de répartition des capacités ferroviaires dans la perspective d'ouverture du marché européen ont été définies ; après une expérimentation décidée en 1995, et conformément à la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au développement urbains,

l'Etat a transféré aux régions (hors Ile-de-France) l'organisation des services régionaux de voyageurs de la SNCF. Mais les conséquences financières de la réforme méritent un examen particulier, tant les enjeux financiers ont été dès le début importants et décisifs : il suffit d'observer que l'endettement des deux établissements publics est actuellement de l'ordre de 40 Md€ que l'Etat a accordé à RFF près de 9 Md€ de dotations en capital pendant la période 1997-2002, ou encore qu'il verse chaque année à RFF quelque 1,5 Md€ au titre de la contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire.

Dès lors, de ce point de vue, il est d'un grand intérêt de déterminer si les trois principaux objectifs poursuivis par le législateur de 1997 ont été atteints. Ils tendaient à :

- rétablir l'équilibre des comptes de la SNCF ;
- séparer la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau ferré national ;
- financer les infrastructures de manière plus saine.

I – Rétablir l'équilibre des comptes de la SNCF

En créant RFF, conçu d'abord comme un organisme de défaisance, l'Etat a entendu soulager la SNCF d'une grande partie de sa dette et de la charge induite qui pesait sur son compte de résultat.

En 1995-1996, la situation de l'entreprise était en effet très préoccupante : trafic en recul, perte de parts de marché au profit de la route et du transport aérien, situation financière dégradée. Entre 1986 et 1996, le chiffre d'affaires de la SNCF avait diminué de 16 % en francs constants. Son résultat net qui était encore positif en 1991 (+ 1,1 M€) était tombé à - 1 907,75 M€ en 1996. Quant à la dette, bien qu'elle ait été allégée en 1991 des pertes passées par la création du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) (voir encadré), elle s'élevait à près de 30 389,2 M€ en 1996, soit à plus du double de celle de 1986, atteignant un niveau qui était devenu insupportable pour l'entreprise. Une action s'imposait d'autant plus que, dès 1991, la directive européenne 91-

440 précitée recommandait d'assainir la situation financière des entreprises ferroviaires¹⁴.

Le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)

Créé en 1991 en application de l'article 28 du contrat de plan 1990-1994, le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF avait alors pour objet de recueillir une partie de la dette de l'entreprise, de façon à lui permettre de dégager, sur des bases ainsi assainies, des ressources propres permettant de maîtriser l'accroissement de son endettement. Le « service » n'est pas juridiquement distinct de l'entreprise ; il est un simple cadre comptable permettant de cantonner la partie de la dette que le Gouvernement entend financer de façon spécifique, essentiellement par des contributions de l'Etat.

La Cour a critiqué depuis l'origine le principe même du service annexe. Observant que ce service gérait des sommes considérables, qu'il ne disposait pas de la personnalité morale, la Cour avait considéré que la présentation comptable séparée qui en était faite était contraire aux principes d'unité et d'exhaustivité des comptes. Elle avait demandé à la SNCF de réintégrer les comptes du service annexe dans ceux de l'entreprise, ou de lui accorder un statut juridique cohérent avec son traitement comptable.

La SNCF n'a pas choisi entre ces deux possibilités, mais a aménagé le traitement réservé au service annexe, en fournissant certaines informations dans ses comptes annuels. Elle a en particulier suivi une recommandation de la Cour tendant à ce que les comptes du service apparaissent dans l'annexe comptable.

Sur le fonctionnement même du SAAD, il apparaît à l'expérience que la conjonction de versements annuels constants depuis plusieurs années de la part de l'Etat (677 M€) et de transferts de dette nouveaux vers le service annexe ont eu pour effet de grossir sensiblement la masse des emprunts mis à sa charge et de repousser toujours plus loin dans le temps l'extinction de leur service. En 1996, la SNCF estimait que cette extinction interviendrait en 2004. Au début 2003, les perspectives de clôture du service se situaient autour de l'année 2035.

14) L'article 9-1 de la directive indiquait que : « Les Etats membres mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celles-ci ».

C'est donc dans ce contexte d'urgence qu'en application de l'article 7 de la loi du 13 février 1997, RFF a pris à sa charge 20,5 Md€ soit environ les deux tiers de la dette de la SNCF au 31 décembre 1996. Ce montant était proportionnel à la part dans le bilan 1996 de la SNCF des actifs représentatifs de l'infrastructure, tels qu'ils avaient pu alors être identifiés par un cabinet privé. On note à ce propos que si les immobilisations rattachées à l'infrastructure ont été transférées en pleine propriété à RFF, la SNCF, pour des raisons de commodité, est restée juridiquement propriétaire et gestionnaire de la dette prise en charge par le nouvel établissement public. La SNCF a continué à inscrire au passif de son bilan l'intégralité de sa dette antérieure, y compris la part « transférée » à RFF, mais, en contrepartie, a inscrit à son actif une créance sur RFF, égale à la fraction de la dette prise en charge par ce dernier.

Les résultats de ce transfert ont été immédiats : dès la fin de l'exercice 1997, le déficit financier de la SNCF a été massivement réduit et son résultat net comptable s'est rapproché de l'équilibre, revenant à - 146,2 M€ en 1997. La capacité d'autofinancement, fortement négative jusqu'alors, est ainsi redevenue positive en 1997. Les résultats des années suivantes n'ont pas été sensiblement différents.

Les composantes du résultat net comptable de la SNCF

M€

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A-Résultat d'exploitation	-504,4	+ 164,9	+ 299,3	+ 248,6	+ 256	- 71	- 17
B-Résultat financier	-1 965,5	- 293,4	- 229,4	- 162,5	- 155	- 105	- 166
C-Résultat exceptionnel (1)	+ 156,8	- 17,7	- 168,8	- 172,7	- 33	+ 42	+ 202
Résultat net comptable (A+B+C)	-2 313,1	- 146,2	- 98,9	- 86,6	+ 68	- 134	+ 19

(1) Y compris produit de l'intégration fiscale

Source : Comptes de résultat de l'EPIC SNCF

Il est vrai que le transfert des actifs et de la dette vers RFF a été réalisé dans des conditions plutôt avantageuses pour la SNCF. Ceci tient pour partie à des considérations de fait - RFF n'a commencé à exister réellement qu'en 1998 - et pour partie à la méthode suivie. C'est ainsi que

le montant de la dette prise en charge par RFF a été majoré de 0,61 M€ correspondant à des charges d'intérêt différées¹⁵ précédemment inscrites à l'actif du bilan de la SNCF. De même, il a été décidé par les tutelles en 1997 que les emprunts en devises étrangères seraient évalués avant transfert à leur cours au 31 décembre 1996 ; de ce fait, RFF a subi de lourdes pertes de change sur les emprunts en franc suisse, lorsque, peu après, cette devise s'est appréciée.

Toutefois, si l'effet d'assainissement financier sur les comptes de la SNCF a pleinement joué, cette appréciation positive doit être tempérée.

D'une part, les pertes liées à la charge de la dette retirée des comptes de la SNCF n'ont pas disparu du seul fait du transfert, mais, naturellement, se retrouvent, inchangées, dans le compte de résultat de RFF.

D'autre part, au-delà de l'effet mécanique et bénéfique du transfert de charges, la SNCF souffre de faiblesses structurelles qui, aujourd'hui encore, affectent sa rentabilité. Ainsi, l'excédent brut d'exploitation constaté en 2002 est inférieur de 30 % à celui de 1997 ; de même, les charges fixes demeurent relativement élevées, à un niveau voisin du chiffre d'affaires ; le taux de rentabilité financière¹⁶, qui mesure la rentabilité des ressources durables investies dans l'entreprise, est très bas : 1,8 % en 2002. En outre, le résultat net comptable annuel est souvent amélioré par des profits exceptionnels, provenant généralement de ventes ou de valorisations d'actifs (191 M€ de plus-values en 2002).

De plus, certaines activités de la SNCF sont sérieusement déficitaires. A cet égard, le transport des marchandises est dans une situation très préoccupante. Les produits tirés du trafic ont diminué de 4,1 % entre 1997 et 2002. Le produit moyen par tonne-kilomètre stagne, voire régresse certaines années. Le résultat courant du fret a été négatif de 389 M€ en 2002. Il l'aurait été encore davantage si les péages payés à RFF au titre de cette activité n'étaient pas plus faibles que ceux imputés aux autres activités.

15) Les charges d'intérêt différées avaient pour origine une décision prise en 1990 par la SNCF de ne pas imputer à son compte de résultat une partie des frais financiers relatifs à la ligne nouvelle du TGV Atlantique mais de la porter à l'actif de son bilan et de l'amortir sur plusieurs années. Le même principe a été appliqué par la suite à d'autres investissements.

16) Défini comme le rapport entre, d'une part, le résultat net annuel et les charges financières nettes à long terme et, d'autre part, les capitaux propres et les dettes financières nettes

II – Séparer la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau

Depuis le 1^{er} janvier 1997, RFF est chargé de l'entretien, de la sécurité et de la bonne utilisation du réseau ferroviaire à la place de la SNCF. Mais, compte tenu de la taille modeste du nouvel établissement public, son rôle se limite à définir « *les objectifs et principes de gestion relatifs au fonctionnement et à l'entretien des installations techniques et de sécurité sur le réseau ferré national ainsi que ceux relatifs à la gestion du trafic et des circulations sur ce réseau* » (article 7 du décret 97-444). L'exécution des tâches est déléguée à la SNCF, à laquelle RFF verse une rémunération fixée par convention.

Il en résulte deux conséquences financières importantes.

En premier lieu, on l'a vu, RFF a reçu la propriété des infrastructures jadis remises en dotation par l'Etat à la SNCF¹⁷.

En second lieu, de nouveaux flux financiers entre l'Etat, la SNCF et RFF sont apparus : celui-ci, qui bénéficie de la contribution aux charges d'infrastructure que l'Etat versait auparavant à la SNCF, reçoit de la SNCF le produit des péages pour l'usage du réseau. De son côté, la SNCF perçoit de RFF une rémunération pour la gestion qu'elle exerce par délégation, principalement en contrepartie du coût de l'entretien et du fonctionnement des installations techniques et de sécurité.

Aspects financiers de la gestion et de l'usage de l'infrastructure

(millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Recettes pour RFF						
Contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure (HT)	1 772	1 802	1 648	1.633	1 606	1 406
Produits de la redevance (péages)	916	946	1 519	1 562	1 630	1 824
Dépenses pour RFF						
Rémunération versée à la SNCF, gestionnaire déléguée	2.561	2.531	2.622	2.617	2632	2 655

Source : comptes de RFF

17) L'Etat était resté propriétaire des installations remises à la SNCF.

Ces échanges financiers contribuent à dessiner depuis 1997 de nouvelles relations entre trois partenaires : Etat, SNCF, RFF. Logiquement, du fait de la tutelle qu'il exerce sur les deux établissements publics, l'initiative et la direction de ce jeu de relations croisées sont revenues à l'Etat. C'est lui en particulier qui arrête les tarifs des péages, détermine le montant de la contribution aux charges d'infrastructure inscrit à son budget et approuve la convention de gestion passée entre la SNCF et RFF.

Ainsi définies, les relations entre les acteurs du système ferroviaire peuvent sembler assez cohérentes. Elles n'en présentent pas moins quelques lacunes, d'autant plus regrettables que les sommes en jeu sont considérables.

A – Les rapports entre les principaux acteurs

Les rapports triangulaires entre l'Etat, la SNCF et RFF sont complexes et quelque peu opaques. En particulier, la procédure des contrats de plan entre l'Etat et la SNCF a été abandonnée en 1996. Pourtant, l'entreprise observe non sans raison qu'il lui serait utile d'avoir une vision « stabilisée » à moyen terme du niveau des péages qu'elle devra verser, de la rémunération à recevoir de RFF pour la gestion déléguée de l'infrastructure et de celui de la rémunération de ses missions de service public. En contrepartie, elle se dit prête à s'engager sur un niveau de dette et un programme de maintien de l'équilibre de ses comptes.

B – La séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation

La séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation a été réalisée conformément à la loi, mais les relations entre RFF et la SNCF ne sont pas encore complètement normalisées.

La convention de gestion passée entre la SNCF et RFF en 1997 et renouvelée en 1998 est trop imprécise : la rémunération versée à la SNCF qui, pourtant, a atteint 2 545 M€ en 2002, est forfaitaire et fondée sur des évaluations approximatives tirées des comptes de gestion 1995 de la SNCF. La convention ne définit pas d'objectifs de rentabilité et d'optimisation ; elle ne donne pas d'orientations sur les conditions de circulation et l'évolution des caractéristiques du réseau ; elle ne comporte pas d'indicateurs de niveau de service, de qualité et de productivité.

En outre, elle est imparfaitement appliquée. Certes, par avenant du 31 mars 1999, il a été convenu que des « *objectifs chiffrés* » seraient définis pour chaque indicateur "sur la base du tableau de bord qui sera finalisé avant le 1^{er} avril 2000". Mais les seuls indicateurs disponibles ne concernent que l'entretien. Les autres ne semblent pas définis ou pas opérationnels. De plus, en dépit de deux avenants conclus en 2001 et en 2002, la modulation de la rémunération versée à la SNCF prévue par le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 n'a pas été mise en œuvre.

C – Les tarifs des péages

Les tarifs des péages que la SNCF verse à RFF pour l'usage de l'infrastructure ferroviaire ont été fixés initialement par le Gouvernement, moins en fonction de la valeur économique du service rendu que dans les limites de la capacité contributive de la SNCF. En outre, ils ont été plafonnés pendant deux ans, en 1997 et 1998.

Aujourd'hui encore, ces péages sont, semble-t-il, éloignés du coût marginal social de l'infrastructure préconisé par les directives européennes. Certes, le choix en faveur du critère de la capacité contributive de l'exploitant et le plafonnement initial de la redevance acquittée par la SNCF étaient dans la logique de l'objectif de rééquilibrage des comptes de la SNCF visé par la réforme de 1997. Mais le critère de la capacité contributive n'est pas sans risques pour la qualité du service et pour les finances publiques lorsqu'il s'applique à un seul contributeur, comme c'est le cas actuellement dans le transport ferroviaire français.

Il est vrai qu'il a été décidé en 1999 d'augmenter très substantiellement les tarifs. Les pouvoirs publics en effet entendaient porter les produits considérés comme commerciaux dans le compte de résultat de RFF à plus de 50 % des charges d'exploitation courantes de l'établissement public en 1998 pour éviter que la dette de RFF ne soit considérée comme dette publique au regard des critères définis par la réglementation européenne pour l'établissement des comptes nationaux (SEC 95). Ainsi, le montant des péages a augmenté de 61 % en 1999 et alors qu'il n'était que de 915,9 M€ en 1997, il a atteint 1 824 M€ en 2002.

Toutefois, l'Etat a choisi de compenser une partie de la charge supplémentaire supportée par la SNCF, en lui attribuant des subventions exceptionnelles de 122 M€ en 1999 et 61 M€ en 2000, bien que l'octroi de telles subventions soit proscrit par le cahier des charges de l'entreprise.

D – Le partage des immobilisations

Le partage des immobilisations entre la SNCF et RFF n'est pas achevé.

Cette opération pour le moins complexe a été longtemps entravée par le fait que la SNCF ne disposait pas en 1997 d'un fichier offrant une description et une évaluation détaillée et complète de ses biens. Depuis lors, cependant, des progrès ont été accomplis. Les travaux réalisés ces cinq dernières années ont progressivement permis d'obtenir une description et une répartition de ces immobilisations, si bien que, depuis février 2002, la SNCF dispose d'un fichier comptable donnant pour chacune des immobilisations qu'elle possède (environ 150 000) la date de mise en service, la valeur brute et la valeur nette comptable au 31 décembre 2000 (ou au 31 décembre 1996 pour les biens transmis à RFF).

A partir de ce recensement exhaustif, la SNCF a présenté à RFF en janvier 2000 une proposition de répartition. RFF a confié à un audit extérieur l'analyse de ce document. Des discussions se sont engagées entre les deux établissements en avril 2001 pour déterminer comment la proposition de répartition pouvait être amendée en vue de créer une référence commune pour la répartition définitive des biens au 1er janvier 1997.

Les discussions n'ont pas abouti à ce jour et l'on ne peut que le regretter. En attendant, subsiste entre les deux établissements publics un contentieux qui n'est pas sans incidence sur leurs résultats puisque des coûts d'entretien et des produits d'exploitation (loyers, par exemple) sont attachés à la plupart des biens litigieux. Dans l'avis qu'elle a rendu sur les comptes 1997 à 2000 de RFF à l'issue de son premier contrôle, la Cour a relevé cette insuffisance et estimé qu'elle portait atteinte à l'image fidèle que les comptes doivent donner du patrimoine de l'établissement.

III – Financer les infrastructures ferroviaires de manière plus saine

L'un des changements majeurs induits par la réforme de 1997 a été de déplacer vers RFF le poids principal du financement des infrastructures ferroviaires qui incombait naguère à la SNCF. Ceci vaut aussi bien pour la construction des lignes à grande vitesse (LGV) et les

investissements de modernisation que pour les travaux de régénération des infrastructures ferroviaires.

La création de RFF a été l'occasion de définir et d'appliquer des règles de financement plus strictes, l'un des buts recherchés étant d'éviter que, comme par le passé, ces investissements ne soient financés quasi exclusivement par l'emprunt. En premier lieu, RFF a l'obligation de soumettre chaque année aux ministres chargés des transports, de l'économie et du budget un programme d'investissement ainsi que les modalités de son financement. Les projets dont le montant excède 22,87 M€ sont soumis à l'approbation du ministre chargé des transports sur la base d'un dossier spécifique indiquant notamment la rentabilité économique et sociale de l'investissement projeté. Le programme de RFF est ensuite examiné par le comité des investissements à caractère économique et social (CIES) qui fixe notamment le montant des ressources propres que l'établissement public est autorisé à apporter au financement de ces investissements. Des plafonds ont été fixés chaque année depuis la création de RFF avec l'objectif de stabiliser la dette de l'établissement en 2001.

Surtout, en application de l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, RFF est tenu de limiter sa participation financière aux projets d'investissement par une obligation de rentabilité minimale : *« RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ».*

Cette règle - qui s'inspire d'ailleurs des principes posés naguère par les contrats de plan Etat-SNCF, mais jamais respectés - a été appliquée au projet de TGV Est. La convention de financement signée le 7 novembre 2000 prévoit, outre l'apport de RFF, une participation financière de l'Union européenne, du Luxembourg, de la France et de quatorze collectivités territoriales ainsi que de la SNCF (au titre de trois gares nouvelles, du matériel roulant et des lignes de raccordement).

Par rapport à la situation antérieure, le progrès est incontestable. Néanmoins, l'équilibre du système ferroviaire que ces mesures tendent à restaurer est menacé par deux phénomènes inquiétants : les pertes chroniques de RFF et l'accroissement persistant de la dette du système ferroviaire.

A – Les pertes de RFF

Depuis la création de RFF, le compte de résultat de l'établissement public affiche des pertes décroissantes mais toujours très élevées :

Formation du résultat net comptable de RFF

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
A- Résultat d'exploitation	- 645	- 641	- 183	- 31,7	- 80,5	-180,4
B- Résultat financier	- 1 535	- 1 504	- 1 437	- 1 597,5	- 1 593,2	-1 484,2
C- Résultat exceptionnel	+ 31	+ 54	+ 40	+ 16,0	+ 27,2	+ 78,1
D- Résultat net (A+B+C)	- 2 149	- 2 091	-1 580	-1 700,5	- 1 646,5	- 1 586,5

Source : Comptes annuels de RFF

Le tableau ci-dessus montre en premier lieu que la perte de 2 149,4 M€ enregistrée en 1997 par RFF est très voisine de l'amélioration des résultats constatée dans les comptes de la SNCF la même année (2 166,91 M€). Ceci tendrait à confirmer, s'il en était besoin, que la création de RFF a été neutre en termes de résultats pour l'ensemble du système ferroviaire et que la redevance payée par la SNCF a été strictement ajustée à cet effet.

Pour autant, il n'est pas assuré que l'intégralité des pertes annuelles de RFF, partiellement comblées par les dotations en capital de l'Etat, présentent un caractère structurel.

Il convient en effet de distinguer trois parties dans la formation du résultat de RFF : celle liée à l'héritage de la dette de la SNCF, celle qui découle des investissements propres de RFF et celle qui est relative à l'usage de l'infrastructure.

La charge de la dette transmise par la SNCF s'impose naturellement à RFF, qui peut seulement s'employer à en réduire marginalement l'ampleur, par exemple en constituant un portefeuille de restructuration¹⁸. Le montant de cette charge décroît au même rythme

18) Ce portefeuille d'obligations vise à lisser les taux applicables aux emprunts hérités auxquels il est adossé.

que la dette elle-même et s'éteindra dans quelques années. Il s'est élevé à 864,3 M€ en 2002 après déduction des produits retirés du portefeuille de restructuration.

Quant à la charge financière liée à la dette propre de RFF, elle a atteint 681,9 M€ en 2002. Elle est en constante progression, à l'image de la dette elle-même.

Reste une troisième partie du résultat, égale à la différence entre les produits et charges liés à l'usage, l'entretien et l'exploitation du réseau. A ce niveau apparaît, depuis l'origine et probablement pour plusieurs années encore, un grave déséquilibre, qui se traduit en particulier, par un résultat d'exploitation négatif (- 180,4 M€ en 2002). En d'autres termes, le résultat de RFF est négatif avant même que l'établissement public ne rembourse le premier centime de sa dette.

De ces pertes, il n'y a que trois explications possibles, les trois pouvant se cumuler :

- soit les péages versés par la SNCF sont trop bas, malgré la revalorisation des barèmes de quelque 0,46 Md€ intervenue en 1999 ;
- soit la rémunération payée à la SNCF pour l'entretien du réseau est fixée à un niveau excessif qui ne tient pas suffisamment compte des gains de productivité, bien que cette rémunération ait été maintenue constante en euro courant depuis 1999 ;
- soit la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure est insuffisante ; mais cette contribution, qui, du reste, ne va pas de soi, est forfaitaire et négociée chaque année en fonction de considérations purement budgétaires. Le cas échéant, elle est diminuée en cours d'exercice, servant en quelque sorte de variable d'ajustement à l'équilibre budgétaire.

Cette situation est préoccupante et devrait être redressée. Mais cela suppose une analyse approfondie des coûts et la volonté de l'Etat et de ses partenaires d'en tirer les conséquences sur la gestion du système.

En attendant, l'Etat compense les pertes de RFF par des dotations en capital annuelles financées par le compte d'affectation spéciale n° 902-24 alimenté par le produit des privatisations. Le

montant cumulé de ces dotations s'élevait au 31 décembre 2002 à 8 908,5 M€¹⁹.

B – La dette du système ferroviaire

L'endettement du système ferroviaire pose un problème récurrent et difficile : comment financer les lourds investissements du système ferroviaire tout en maîtrisant la croissance de sa dette ?

Trois entités sont concernées : la SNCF, son service annexe d'amortissement (financé essentiellement par l'Etat) et RFF. Or, l'endettement de l'ensemble va croissant, sans que la réforme de 1997 paraisse avoir infléchi sensiblement cette évolution.

- S'agissant tout d'abord de la dette de la SNCF²⁰, on observe qu'elle a été ramenée de 30 264 M€ au 31 décembre 1996, avant la création de RFF, à 6 596 M€, au 31 décembre 2002. Il convient toutefois de rappeler qu'outre le montant de 20,5 Md€ transféré à RFF, elle a été allégée en 1997 de 4,3 Md€ par transfert au service annexe d'amortissement. Depuis 1997, en revanche, on observe une quasi-stabilité de la dette de l'entreprise, avec, il est vrai un nouveau transfert au SAAD de 0,6 Md€ en 1999. Cette stabilisation correspond à l'objectif que l'entreprise nationale s'est elle-même fixé de limiter son endettement net à 7,5 Md€²¹.

- la dette inscrite au passif du bilan du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) qui, on l'a vu, préexistait à la réforme a été de nouveau alimenté à cette occasion et en 1999. Elle dépassait 9 M€ au début de 2003. Au 31 décembre de chaque année, elle a évolué de la façon suivante.

19) Ces dotations ne sont plus considérées par la Commission européenne comme des dotations en capital et sont donc réintégrées dans le « déficit public » au sens du protocole annexe à l'article 104 du traité instituant la communauté européenne.

20) Définie ici comme la dette à long terme (à plus d'un an) inscrite dans les comptes de l'entreprise seule (sans son service annexe) hors intérêts courus et non échus (ICNE) et déduction faite de la dette transférée à RFF mais restant inscrite à l'actif du bilan de l'entreprise.

21) La SNCF définit toutefois cet endettement net de façon originale, non directement lisible au bilan, en y incluant diverses opérations de trésorerie et de gestion financière.

Dettes inscrites au bilan du service annexe

M€

	1996	1997	1999	2001	2002
Dettes financières (y compris ICNE)	4 610	8 943	9 444	9 291	9 211 (1)
(1) 8, 8 Md€ hors ICNE					

Source : comptes annuels SNCF

- la dette de RFF, elle aussi, s'accroît d'année en année, malgré l'extinction progressive de la part héritée de la SNCF.

La dette nette à long terme du nouvel établissement public (après déduction des placements) qui, au 1^{er} janvier 1997, était de 20,5 Md€ soit le montant de la dette de la SNCF transférée par la loi de 1997, six ans plus tard, à la fin de l'année 2002, atteignait 23,5 Md€. Sur ce total, la dette propre à long terme de RFF représentait 13,4 Md€, soit un accroissement de 15,1 % depuis le 1^{er} janvier 1997.

Certes, cette évolution, qui est liée essentiellement aux investissements engagés par l'établissement public depuis sa création (1,6 à 1,8 Md€ par an), ne marque pas d'accélération par rapport à la situation antérieure : si l'on rapproche les investissements de la SNCF en 1996, soit 3 027 M€, de ceux, cumulés, de RFF et de la SNCF en 2002, soit 3 332,4 M€, on observe une augmentation modeste, de l'ordre de 10 %. Mais il faut souligner que l'accroissement de la dette de RFF s'est produit en dépit des dotations en capital de l'Etat.

- Au total, l'endettement du système ferroviaire, égal à la somme des trois dettes analysées ci-dessus, est passé de 34,8 Md€ au 31 décembre 1996 (hors ICNE) à 38,9 M€ à la fin de 2002. Si l'augmentation en cinq ans a pu ainsi être contenue (+ 12,8 % en monnaie courante), le niveau même de la dette reste élevé.

CONCLUSION

Le jugement qui peut être porté sur la réforme et ses conséquences sur la situation financière du système ferroviaire doit être nuancé.

1- Si l'on considère la seule SNCF, il apparaît que l'objectif prioritaire tendant à décharger l'entreprise du très lourd déficit financier lié à la charge des emprunts qu'elle avait dû émettre pour financer la construction des lignes nouvelles et ses achats de matériels roulants a été atteint. Cela ne signifie pas pour autant - et de loin - que tous les problèmes de la SNCF soient résolus. Si l'entreprise n'affiche plus de pertes annuelles colossales, particulièrement démotivantes pour son personnel, il reste qu'au niveau de l'exploitation, le poids et la rigidité des charges fixes constituent encore aujourd'hui un sérieux handicap.

2- La réforme de 1997 a donné lieu à une transposition correcte des directives de l'Union européenne en droit interne.

3- Les concours publics au système ferroviaire n'ont pas diminué.

Les sommes versées par l'Etat à RFF représentent des montants considérables. La contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire a certes diminué (elle atteignait 1 772 M€ en 1997), mais reste fixée à un niveau élevé : 1 406 M€ en 2002. A cela s'ajoutent les dotations en capital (8 908 M€ au total depuis 1997) et les subventions d'investissement des collectivités publiques (2 890,3 M€ appelés depuis le 1^{er} janvier 1997).

De leur côté, les concours publics à la SNCF n'ont guère été affectés par la réforme, si ce n'est par le transfert de la contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire à RFF. L'ensemble des concours de l'Etat et des collectivités locales à la SNCF, tous secteurs confondus, est proche de 6 Md€ en 2002, dont 39 % au titre des charges de retraite. Encore ne s'agit-il là que des subventions de fonctionnement ordinaires, hors les subventions d'investissement (721 M€ en 2002) et les subventions exceptionnelles, au demeurant irrégulières, qui ont été versées à l'occasion de l'augmentation des tarifs de péages de 1999 (182,94 M€ pour les années 1999 et 2000).

4- La réforme de 1997 n'a pas suffi à rétablir les grands équilibres de l'ensemble du système ferroviaire, défaillants depuis 1993. Bon an, mal an, les quelque 1,5 Md€ qui, avant 1997, manquaient à la SNCF pour équilibrer son compte de résultat, font aujourd'hui défaut à RFF pour équilibrer le sien et doivent lui être apportés par l'Etat. Il en sera ainsi,

tant que la capacité d'autofinancement des deux établissements publics ne sera pas plus forte, compte tenu des besoins à financer. Les projections actuelles de RFF à l'horizon 2006 conduisent à un accroissement sensible de sa dette (+ 770 M€), malgré un taux de subvention de 80 % des investissements de développement du réseau. En outre, au même horizon, les investissements de régénération devraient augmenter de 45 %.

Dans ces conditions, si le niveau de la dette de la SNCF paraît stabilisé, l'endettement global du système ferroviaire (RFF et SNCF, y compris le SAAD) augmentera inévitablement.

*RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉCONOMIE, DES FINANCES
ET DE L'INDUSTRIE
ET DU MINISTRE DÉLÉGUÉ AU BUDGET ET À LA RÉFORME
BUDGÉTAIRE*

Le ministère des finances partage l'appréciation de la Cour sur l'analyse des faiblesses structurelles qui affectent la rentabilité de la SNCF. Ces faiblesses subsistent en 2003 en raison de la difficulté de l'entreprise, au-delà de l'impact des grèves (estimé à - 250 M€ sur l'année), à diminuer son point mort et à restaurer ses marges. Il faut souligner toutefois les efforts engagés en 2003 par la SNCF, qui a su contenir ses charges en cours d'année grâce à un plan d'économies ambitieux, après le constat d'une dégradation de ses recettes au premier semestre. Il est hautement souhaitable que cette capacité d'adaptation soit maintenue et renforcée sur les prochains exercices.

Par ailleurs, l'Etat s'est engagé à accompagner financièrement l'entreprise dans sa démarche de restructuration de l'activité fret, dont les comptes sont significativement dégradés. Le soutien de l'Etat, qui interviendra dans le contexte de l'ouverture à la concurrence du fret ferroviaire, doit permettre un retour à l'équilibre de cette activité à moyen terme et participe de la volonté de restaurer durablement l'équilibre de l'opérateur national. Il sera naturellement soumis à des obligations de résultat et conditionné à une participation des autres activités de l'entreprise au redressement du fret ferroviaire.

Le constat effectué par la Cour du caractère « complexe » des rapports entre l'Etat, la SNCF et RFF avant 2003 est également partagé par le ministère des finances, qui souscrit par ailleurs pleinement aux inquiétudes de la Cour sur les pertes chroniques de RFF et sur l'accroissement persistant de la dette du système ferroviaire. Ces inquiétudes ont justifié la mise en œuvre d'une importante réforme du financement du système ferroviaire en LFI 2004, dont les principaux éléments sont les suivants :

- une hausse des redevances d'infrastructure fret et grandes lignes de 300 M€ étalée sur cinq ans, ainsi qu'une hausse des péages TER de 214 M€ en 2004 (compensée par l'Etat aux régions), permettent de les rapprocher du coût marginal social préconisé par les directives européennes. Cette hausse répond à la double préoccupation de la Cour sur la faiblesse du niveau des péages ferroviaires perçus par RFF, d'une part, et sur le besoin de la SNCF de disposer d'une vision « stabilisée » à moyen terme du niveau des péages, d'autre part. Toute offre ferroviaire nouvelle rapportera désormais à RFF une redevance d'utilisation plus proche de l'optimum économique ;*

- la création d'une subvention contribuant au désendettement de RFF de 800 M€ en LFI 2004, permettant d'alléger la charge financière de la dette que la seule exploitation du gestionnaire du réseau ne permettrait pas d'amortir ;
- la création d'une subvention aux investissements de renouvellement et de sécurité du réseau de 900 M€ (en AP) en LFI 2004, afin de couvrir la totalité de ces investissements qui ne produisent pas de revenus futurs et qui, dans le système antérieur, augmentaient chaque année l'endettement de RFF en constituant des passifs non remboursables.

L'économie générale de cette réforme consiste non seulement à clarifier les flux financiers du système ferroviaire mais également à engager son désendettement. C'est à ce titre qu'a été maintenue la subvention de 677 M€ versée au service annexe d'amortissement de la dette la SNCF qui finance désormais, au-delà des frais financiers, une part du remboursement en capital de la dette du service annexe.

La réforme engagée ne prendra donc sa pleine mesure que si, d'une part, la capacité d'autofinancement dégagée par RFF notamment grâce aux concours publics vient réduire progressivement le stock de sa dette hors article 4 (la dette « article 4 » étant par nature remboursable par des revenus d'exploitation futurs) et si, d'autre part, les investissements non rentables (régénération), susceptibles de reconstituer des passifs non remboursables, restent durablement maîtrisés. Il importe en effet qu'en complément des subventions versées par l'Etat à RFF (2,8 Md€ en 2004), les flux d'exploitation dégagés par le gestionnaire d'infrastructures contribuent au désendettement de l'établissement, afin de diminuer le report sur les générations futures de la charge du système ferroviaire. De ce point de vue, il ne saurait y avoir une étanchéité des flux entre gestionnaire de la dette et gestionnaire d'infrastructures.

En ce qui concerne les relations entre établissements, le ministère des finances reprend à son compte les observations formulées par la Cour sur les insuffisances actuelles de la convention de gestion passée entre la SNCF et RFF. Il précise que depuis la création de RFF, il incite systématiquement les établissements à poursuivre des objectifs d'optimisation de l'entretien ferroviaire, en demandant notamment à la SNCF d'établir une comptabilité analytique précise de son activité de gestionnaire d'infrastructure délégué (GID) et de faire apparaître clairement les coûts unitaires qui fondent le niveau de la convention de gestion. En 2003, RFF et la SNCF ont engagé un travail commun d'appropriation par RFF des comptes du GID qui doit permettre de définir le niveau optimal de la rémunération du GID et les réserves de productivité existantes.

Par ailleurs, le ministère des finances, prenant acte avec le ministère de l'équipement des difficultés financières et comptables qu'entraîne

l'inachèvement du partage des immobilisations, a confié en 2003 à un conseiller d'Etat la mission de dégager les principes permettant de répartir de manière définitive les actifs du secteur ferroviaire. Les établissements, qui ont été consultés, mettent actuellement en place sur une base commune les outils susceptibles d'accélérer l'application effective des conclusions du rapport.

Le ministère des finances partage enfin les préoccupations de la Cour sur le niveau du résultat d'exploitation de RFF. Toutefois, s'il analyse comme causes de son insuffisance le niveau des péages, désormais traité par la réforme ferroviaire, et le coût élevé de la convention de gestion facturée par la SNCF à RFF, il estime inexacte l'affirmation selon laquelle la contribution aux charges d'infrastructure servirait de variable d'ajustement à l'équilibre budgétaire du système ferroviaire. En effet, cette subvention n'est jamais diminuée en cours d'exercice, puisqu'elle ne fait pas l'objet de mesures de régulation budgétaire. Par ailleurs, elle n'est appelée à diminuer qu'en contrepartie d'une hausse des péages des péages ferroviaires, garantissant ainsi l'équilibre d'exploitation de RFF.

**RÉPONSE DU MINISTRE DE L'ÉQUIPEMENT, DES TRANSPORTS, DU
LOGEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER ET DU SECRETAIRE
D'ETAT AUX TRANSPORTS ET A LA MER**

Après avoir contrôlé les comptes et la gestion des établissements publics Réseau ferré de France (RFF) et SNCF jusqu'à l'exercice 2002, la Cour des comptes dresse un premier bilan des cinq années d'application de la réforme du système ferroviaire français.

La Cour note que « la réforme de 1997 a donné lieu à une transposition correcte des directives de l'Union européenne en droit interne ». En effet, conformément à l'obligation de la directive du Conseil des communautés européennes n° 91-440 du 29 juillet 1991, la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public RFF a permis de séparer l'exploitation des services de transport de la gestion des infrastructures ferroviaires sur le plan comptable comme sur le plan de l'organisation des responsabilités.

La Haute juridiction remarque toutefois que cette clarification des rôles n'a pas suffi à rétablir l'équilibre financier du système ferroviaire et relève que tous les objectifs poursuivis par le législateur en 1997 n'ont pas été atteints, en particulier :

- le rétablissement de l'équilibre des comptes de la SNCF ;*
- la séparation de la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau national ;*

- *l'assainissement du financement des infrastructures.*

Nous souhaitons indiquer à la Haute juridiction que nous rejoignons son souci de créer les conditions d'une plus grande stabilisation entre les acteurs du système ferroviaire.

Ainsi avons-nous engagé une réforme du financement par l'Etat du système ferroviaire dans le cadre du projet de loi de financement pour 2004. Cette réforme vise trois objectifs :

- *clarifier les relations financières entre l'Etat et les deux établissements publics, RFF et SNCF,*
- *mettre en place les conditions d'un équilibre pérenne de l'activité de gestion de l'infrastructure ferroviaire;*
- *faire face à la dette historique à la charge de RFF.*

Le rétablissement de l'équilibre des comptes de la SNCF

La Cour relève que si la réforme de 1997 a permis de redresser la situation des comptes de la SNCF, la situation de l'entreprise demeure préoccupante, notamment pour ce qui concerne l'activité de transport de marchandises, parmi les plus déficitaires. Sur ce point, la SNCF a engagé une réflexion de fond. Son président a présenté un plan de redressement lors du conseil d'administration le 19 novembre 2003. Ce plan doit restaurer la crédibilité de l'offre et la compétitivité de l'entreprise et lui permettre de jouer pleinement son rôle d'acteur dans un marché européen ouvert pour le trafic international depuis le mois de mars 2003. Pour notre part, nous avons confirmé la légitimité à apporter notre soutien à ce plan de redressement, dans la mesure où il dispose d'indicateurs mesurant les effets des fonds publics engagés en termes de rétablissement économique de l'activité fret de la SNCF. En tout état de cause, la solution financière que nous retiendrons devra être soumise à l'accord de la Commission européenne.

La séparation de la gestion de l'infrastructure de l'exploitation du réseau national

La Cour des comptes relève la nécessité pour la SNCF de disposer d'une vision « stabilisée » de l'évolution des péages à moyen terme pour permettre à l'entreprise ferroviaire historique et, plus généralement, à toutes les entreprises dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du fret international, d'appréhender l'ensemble de leurs coûts.

La Cour relève à juste titre le caractère insuffisant du niveau des péages, notamment pour ce qui concerne le transport de marchandises. Un niveau de péages trop faible est en effet éloigné d'une tarification au coût marginal social et ne constitue pas un signal économique correct pour les

entreprises ferroviaires et les autorités organisatrices du transport régional. Les péages versés par la SNCF à RFF, fixés initialement en fonction de la capacité contributive de la SNCF, ont plus que doublé entre 1997 et 2003. En 2004, le montant des péages sur l'ensemble du réseau ferroviaire devrait augmenter de presque 14 % par rapport à 2003.

Il faut savoir toutefois que le niveau des péages constitue un élément vital pour l'équilibre financier de la SNCF, laquelle a besoin de disposer d'une visibilité à moyen terme de ses charges dues aux redevances d'infrastructures. C'est pourquoi la hausse des péages pesant sur la SNCF et touchant principalement le fret conduira à une augmentation nette de charges de 60 M€ HT par an sur cinq ans à partir de 2004. Cette évolution traduit le niveau anormalement bas des péages fixés au départ.

La Cour des comptes souligne par ailleurs que le partage des immobilisations entre la SNCF et RFF n'a pas été achevé. Nous avons chargé M. Christian Vigouroux, conseiller d'Etat, de résoudre cette question. Les conclusions de sa mission sont attendues dans les prochains jours et devraient favoriser l'émergence d'une solution rapide.

L'assainissement du financement des infrastructures

La Cour des comptes note le caractère préoccupant du déficit chronique de RFF. Nous convenons que cette situation ne permet pas au gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire d'assurer le financement des dépenses de régénération des voies ferrées, ni a fortiori d'alléger sa dette.

Le projet de loi de finances 2004 met en œuvre une évolution majeure du financement par l'Etat du système ferroviaire. Une première dotation de 800 M€ est inscrite au budget général au titre de la contribution au désendettement de RFF. Un deuxième apport de 900 M€ (en AP) permettra à RFF de faire face à ses dépenses d'investissements de réhabilitation dites de « régénération » qui sont, par nature, non assises sur des revenus futurs de l'établissement. Cet effort marquera une première étape dans la stabilisation du financement de RFF et du secteur ferroviaire. Il mettra fin au caractère aléatoire d'un financement reposant sur des dotations en capital imputées sur un compte d'affectation des produits de cession de titres détenus par l'Etat.

Pour la première fois, la capacité d'autofinancement de RFF sera positive et, par suite, la dette de RFF, de même que celle du secteur dans son ensemble, devrait s'en trouver stabilisée : les investissements de régénération seront dorénavant financés par une dotation du budget général. Les investissements de développement devraient créer une dette qui pourra être qualifiée de « bonne dette » pour RFF, dans la mesure où elle sera assise sur des revenus futurs pour l'entreprise et conforme aux dispositions de l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF. Comme la Cour des comptes le souligne, ces investissements sont

subventionnés à 80 %. Ils seront décidés, à travers le mécanisme de l'article 4, en fonction de la disponibilité ou non des financements publics nécessaires, et cesseront d'être une contrainte additionnelle pesant sur l'endettement de l'établissement public.

**RÉPONSE DU PRÉSIDENT DU CONSEIL D'ADMINISTRATION
DE LA SOCIÉTÉ NATIONALE DES CHEMINS DE FER FRANÇAIS (SNCF)**

La SNCF a pris connaissance avec intérêt du rapport de la Cour sur « la réforme ferroviaire : un bilan financier » et se trouve en accord avec les analyses qui sont développées.

Elle approuve d'ailleurs le jugement nuancé qui est porté par la Cour sur la réforme ferroviaire, mais regrette que la Cour n'ait pas suffisamment pris en compte dans l'analyse de l'évolution des équilibres financiers les conséquences de la hausse des péages sur la période 1997-2002, qui était de 448 M€ en net pour la SNCF hors TGV Méditerranée et 624 M€ y compris TGV Méditerranée. De même n'est pas cité le coût du passage aux 35 heures, qui peut être évalué à 200 M€ annuels.

La SNCF souhaite apporter des compléments et précisions sur la question des péages et de la qualité des sillons.

Sur le niveau des péages, la Cour affirme qu'ils sont « aujourd'hui encore » éloignés du coût marginal social de l'infrastructure préconisé par les directives européennes. Ils sont en réalité globalement supérieurs au coût marginal social, avec des disparités entre activités.

Les Transilien acquittent des péages qui couvrent leurs coûts complets.

Les TGV sont tarifés au-dessus de leur coût marginal social. Cela ressort de diverses études, notamment celles réalisées par la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie et par la direction des affaires économiques et internationales du ministère de l'équipement, des transports et du logement auxquelles se réfère le rapport d'audit sur les grandes infrastructures de transport. On y lit par exemple que “ les TGV se voient imputer des redevances d'infrastructure correspondant à une tarification proche de l'équilibre budgétaire ”. Dès lors, si l'on ajoute aux péages actuels l'augmentation programmée qui résulte de la montée en charge progressive des péages du TGV Méditerranée, le péage global payé pour les TGV sera supérieur à leur coût complet.

En revanche, le péage acquitté par les trains de fret est inférieur au simple coût marginal d'usage, mais des augmentations importantes sont programmées par l'Etat.

Pour ce qui est des TER et des Corail, certains estiment qu'ils ne couvrent pas non plus leur coût marginal social : les péages TER subiront une très forte hausse dès 2004 et les péages des Corail devraient augmenter progressivement. Hormis celles des TER, qui seront prises en charge par les régions et leur seront compensées par l'État dans le cadre de la dotation de décentralisation, ces hausses, si elles ne s'accompagnaient pas de compensations au moins partielles, rendraient impossible l'équilibre économique des activités fret et Corail.

Par ailleurs, l'analyse des niveaux de péage ne peut être réalisée seule mais doit prendre en compte l'ensemble des relations financières entre les chemins de fer et les États de même que celle des conditions de concurrence intermodale, faute de quoi le niveau des péages peut sembler sans grande cohérence avec la volonté politique des États de promotion du mode ferroviaire en général ou de tel ou tel type de trafic. Les comparaisons européennes des niveaux de péages montrent que le poids de l'histoire paraît déterminant. Le péage est un élément parmi d'autres des relations entre les entreprises ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructure, l'Etat et les collectivités publiques. Interviennent notamment dans ces relations subventions d'exploitation et répartition de celles-ci entre gestionnaires d'infrastructure et entreprise ferroviaire, financement des investissements, désendettement, statut du personnel, etc. C'est cela qui explique véritablement la diversité des niveaux de péages.

Les comparaisons internationales en 2002 placent déjà les péages français dans la partie haute de la fourchette européenne, de l'ordre de 3,6 € par train-kilomètre, toutes catégories de trafic confondues, à égalité avec les péages allemands, seulement dépassés par les péages britanniques.

Sur la qualité des sillons, de même que la Cour constate à juste titre que la convention de gestion est imprécise, qu'elle ne définit pas d'objectifs de rentabilité et d'optimisation, ni ne donne d'orientations sur les conditions de circulation et l'évolution des caractéristiques du réseau, cette critique pourrait s'étendre aux conditions de mise à disposition de sillons en échange des péages. En effet la quasi-absence de prise en compte de la qualité des sillons est une des lacunes importantes de la tarification d'usage de l'infrastructure en vigueur actuellement.

Il conviendrait de parvenir, au moins à moyen terme, à l'établissement d'un lien entre prix et qualité des sillons : c'est d'autant plus important que les péages sont élevés, or ceux-ci ont été multipliés par plus que 2 depuis 1997 et augmenteront à nouveau très fortement à partir de 2004.

Parmi les critères qui pourraient être analysés et éventuellement pris en compte dans la tarification d'usage de l'infrastructure ferroviaire, on peut citer :

- la vitesse,

- le positionnement par rapport à la demande,
- le cadencement, qu'il soit GL, TER ou Transilien.

La SNCF, enfin, se félicite que le rapport souligne son souhait, « non sans raison », d'avoir une vision stabilisée à moyen terme des péages à verser, de la rémunération à recevoir de RFF, et de la rémunération de ses missions de service public, en contrepartie d'un engagement sur le niveau de la dette et d'un programme de maintien de l'équilibre des comptes. La SNCF confirme ce souhait, qui pourrait se traduire par la négociation d'un contrat pluriannuel avec l'Etat.

RÉPONSE DU PRÉSIDENT DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

Le bilan que dresse la Cour de la mise en œuvre, à fin 2002, de la réforme ferroviaire de 1997 n'appelle pas d'objection de la part de Réseau Ferré de France (RFF). Les observations ci-après visent à éclairer les contraintes auxquelles l'entreprise a dû faire face durant les six premières années de son existence.

I - La séparation entre gestion de l'infrastructure et exploitation

Dès sa création, par la loi du 13 février 1997, RFF a reçu deux missions de nature différente : d'une part, une mission de structure de défaisance, chargée de porter une large partie de la dette du système ferroviaire à fin 1996 ; d'autre part, une mission de gestionnaire d'infrastructure, chargé d'exploiter, d'entretenir et de développer le réseau ferré national.

La particularité de l'organisation retenue par le législateur laissait une certaine latitude dans la mise en œuvre. L'obligation faite à RFF de déléguer à la SNCF l'exécution de ses missions d'exploitation et d'entretien du réseau pouvait notamment laisser à penser que le gestionnaire d'infrastructure en titre aurait un rôle relativement limité.

A la fois les exigences européennes et les besoins ressentis en France pour la modernisation du système ferroviaire ont conduit à ce que Réseau Ferré de France s'affirme comme un gestionnaire d'infrastructure de plein exercice. Sa spécificité tient à son mode d'action, celui d'un établissement public léger, conçu avant tout comme une entité de pilotage et armé pour faire faire, plutôt que pour faire lui-même.

Entreprise jeune, Réseau Ferré de France a acquis sa légitimité, au cours des premières années de son existence de maître d'ouvrage. Elle l'a fait notamment en s'appuyant sur la régionalisation ferroviaire et les contrats de plan Etat-Région, ainsi qu'à la faveur des grands projets de

réalisation de lignes nouvelles à grande vitesse, à commencer par la LGV Est Européenne.

L'attribution, par le décret de 7 mars 2003, à RFF d'une nouvelle mission portant sur l'attribution des sillons, et, au-delà, l'optimisation de l'utilisation des capacités offertes par le réseau est venue confirmer et compléter les missions du gestionnaire d'infrastructure. Sans pour autant aujourd'hui pouvoir prétendre que toutes les compétences qui lui sont dévolues sont effectivement exercées comme il se devrait, Réseau Ferré de France se trouve désormais dans la position d'un gestionnaire d'infrastructure effectivement de plein exercice.

Il en résulte une réalité essentielle, mais souvent insuffisamment perçue. RFF recouvre deux entreprises en une : un gestionnaire de dette avec un rôle de nature essentiellement financière, un gestionnaire d'infrastructure opérant dans un environnement et selon une logique avant tout industriels.

Or les comptes de RFF ne distinguent pas les deux activités. Jusqu'en 2004, une partie essentielle des concours de l'Etat à RFF, les dotations en capital, a été allouée sans affectation différenciée entre l'une et l'autre activité. Ce défaut de clarté a été un handicap contraignant pour RFF pour l'exercice et le financement de ses missions de gestionnaire d'infrastructure.

Les rapports entre les principaux acteurs

Comme la SNCF, RFF éprouve le double besoin, d'une part d'une meilleure organisation des rapports triangulaires entre l'Etat et ses deux établissements publics, d'autre part, d'une plus grande visibilité à moyen terme de l'action à conduire par chacun des deux établissements.

Dans cet esprit, les deux entreprises ont engagé depuis quelques mois un ensemble de démarches visant, tout d'abord, à distinguer, dans leurs relations courantes, les affaires relevant des rapports entre RFF (fournisseur) et la SNCF - entreprise ferroviaire (cliente) de celles concernant RFF (client) et la SNCF - gestionnaire délégué de l'infrastructure et mandataire pour la réalisation des investissements (fournisseur). L'arrivée d'autres opérateurs ferroviaires circulant sur le réseau national, possible depuis le 15 mars 2003 pour le fret international, ne pourra que renforcer cette évolution.

Par ailleurs, RFF et la SNCF/gestionnaire d'infrastructure délégué sont engagés depuis quelques mois, dans un projet commun visant à fonder leurs relations contractuelles sur de nouvelles bases. Ainsi, RFF a désormais accès aux informations de gestion, comptables et extra comptables, de l'activité infrastructure de la SNCF, ce qui devrait permettre une commune référence aux coûts réels des prestations fournies à RFF par le gestionnaire d'infrastructure délégué, aussi bien pour l'exploitation et la maintenance que

pour la réalisation des investissements. L'objectif est de pouvoir mieux intégrer les recherches de productivité et les économies de coût.

Un des bénéfices attendu est de pouvoir donner à la SNCF, en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué, une meilleure visibilité sur son plan de charge pour les années à venir.

En tant qu'entreprise ferroviaire, la SNCF va désormais disposer de perspectives plus claires quant à l'évolution des péages, du fait du relèvement d'environ 500 M€ étalés sur 5 ans annoncé cet automne par le Gouvernement et applicable à partir du 1^{er} janvier 2004. Réciproquement, il en résulte aujourd'hui pour RFF, non seulement un accroissement substantiel de ses recettes commerciales, mais aussi une plus grande visibilité pour les 5 années à venir sur l'évolution de son chiffre d'affaires.

RFF souhaite que ses relations avec l'Etat puissent s'inscrire, de la même façon, dans un cadre intégrant mieux, notamment en matière de financement, la dimension pluriannuelle et une contractualisation globale sur des objectifs précisément définis.

L'exploitation et l'entretien du réseau

Principalement occupé, dans un premier temps, par sa mission d'investisseur, RFF doit désormais consacrer la même attention et la même énergie à l'exploitation et à l'entretien du réseau.

Le projet d'entreprise, en préparation pour la période 2004-2006, met cette option stratégique au premier rang des priorités de l'entreprise pour les trois années à venir. L'enjeu pour RFF est d'exercer pleinement, en la matière, les attributions de pilotage, et corrélativement de contrôle, que lui confie la loi, par la fixation des principes de gestion et des objectifs à exécuter par le gestionnaire délégué. La négociation de la rémunération allouée au gestionnaire d'infrastructure délégué, forfaitaire mais calée sur des objectifs de coût précis, offre un levier non moins important.

Comme la Cour, RFF considère que, tant le contenu que l'application actuelle de la convention de gestion, sont insatisfaisants et doivent être revus. Le même constat vaut pour la convention de gestion de patrimoine, la convention recherche et surtout, en raison de l'ampleur des sommes en jeu, de la convention « SNCF- entrepreneur », applicable pour la réalisation des opérations d'investissement.

Les tarifs des péages

Etant donné leur niveau de départ particulièrement bas retenu en 1997, le relèvement du tarif des péages versés à RFF pour l'utilisation des infrastructures était une nécessité. Outre les prescriptions européennes, la logique même de la réforme de 1997 implique que l'établissement public

industriel et commercial qu'est RFF parviennent à couvrir ses coûts d'exploitation majoritairement par des produits commerciaux.

Faire se rapprocher progressivement le prix d'usage de l'infrastructure et ses coûts d'exploitation et de maintenance est une condition de l'optimisation économique du fonctionnement du système ferroviaire, de même que la modulation du tarif est un levier privilégié pour optimiser l'utilisation des capacités offertes aux opérateurs ferroviaires.

Après l'augmentation substantielle de 1999 rappelée par la Cour, la nouvelle hausse de 25 % environ (500 M€, dont 275 M€ dès 2004) décidée en 2003, avec une application étalée entre 2004 et 2008, devrait permettre à RFF d'atteindre entre 2006 et 2008 un équilibre de son exploitation, avant amortissement et charges financières, sans subvention. L'importance de cette étape mérite d'être soulignée.

Au demeurant, l'ouverture du réseau ferré national à des transporteurs ferroviaires autres que la SNCF appelait une réduction des trop fortes distorsions de tarification avec les grands réseaux voisins, notamment pour le fret. De la même façon, dès lors que le montant de la contribution propre de RFF à ses investissements est subordonné à leur rentabilité, il importe que le niveau de la tarification ne soit pas dissuasif, comme cela a été le cas, jusqu'à présent pour les investissements en faveur du fret, en raison du niveau très faible des péages pour ce type de circulations.

Le partage des immobilisations

Comme la Cour, RFF regrette le retard apporté à la finalisation du partage des immobilisations entre la SNCF et RFF, avec ses conséquences particulièrement préjudiciables pour RFF : atteinte portée à l'image fidèle de ses comptes, incertitude sur un montant substantiel de produits et charges « hors trafic », nécessité de constituer des provisions dépassant 140 M€ à la clôture des comptes du premier semestre 2003.

Qu'il s'agisse du recensement des biens en cause ou de la connaissance des produits et charges liés à chacun de ces biens, RFF a été, et reste, tributaire d'informations dont la maîtrise lui échappe jusqu'à ce que les dossiers correspondant lui soient transmis.

Une issue semble cependant proche. A la demande conjointe de RFF et de la SNCF, un conseiller d'Etat a été mandaté pour proposer des solutions applicables aux cas litigieux encore en instance. D'ores et déjà, les deux entreprises ont pris conjointement les dispositions nécessaires, notamment en termes de système d'informations, pour mettre en œuvre les préconisations ainsi attendues pour novembre 2003, dès qu'elles auront fait l'objet d'une décision des ministres.

II – Le financement des infrastructures ferroviaires

Les résultats chroniquement déficitaires de RFF

Il convient de distinguer dans les 10,8 Md€ de perte accumulés par RFF entre 1997 et 2002, les parts respectivement imputables à l'activité de gestion de la dette héritée et à l'activité de la gestion de l'infrastructure.

Si le poids des frais financiers de la dette héritée est naturellement écrasant, engendrant une perte totale sur la période de 8,1 Md€, il reste qu'un quart de la perte totale, soit 2,7 Md€ provient de la situation chroniquement déficitaire du gestionnaire d'infrastructure lui-même, la subvention annuelle d'exploitation (la contribution aux charges d'infrastructure) n'ayant encore jamais suffi à équilibrer totalement le résultat annuel.

Autrement dit, le déficit chronique de RFF ne s'explique pas seulement par son activité de défaisance mais, jusqu'à présent également, par un déséquilibre structurel de l'activité de gestion d'infrastructure.

Les crédits ouverts en loi de finances pour 2004, devraient permettre de s'approcher d'un meilleur équilibre dans la gestion de l'infrastructure.

Les investissements

RFF réalise deux types d'investissements. Les premiers, dits de développement, correspondent à des projets dont la rentabilité peut-être individualisée, et pour lesquelles la participation de RFF est fixée, en application de l'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997, de telle sorte que l'impact sur les comptes de l'entreprise soit au pire neutre. Les autres, correspondant notamment à la régénération, c'est-à-dire à des investissements de renouvellement, sont, pour l'essentiel, financés par l'entreprise, et, par nature ne peuvent donner lieu à un calcul de rentabilité individualisé par projet.

Dans les deux cas, RFF s'attache à faire preuve de rigueur dans le choix de ses investissements, notamment pour les premiers, en appliquant strictement la règle définie par l'article 4 du décret du 5 mai 1997. Un suivi comptable de la rentabilité de chaque investissement est en cours de mise en place, notamment à l'occasion de la préparation du passage aux nouvelles normes comptables IAS.

Pour autant, la capacité de financement de l'entreprise a été, jusqu'à présent, insuffisante pour faire face aux besoins correspondants, alors même que de 1997 à 2001, l'effort annuel d'investissement de RFF a constamment diminué, passant de 1,95 Md€ en 1997 à 1,33 Md€ en 2001, pour remonter à 1,64 Md€ en 2002 (9,94 Md€ entre 1997 et 2002) en raison notamment de

l'achèvement de la LGV Méditerranée et de la montée en puissance très progressive des CPER.

Indépendamment même de la capacité d'autofinancement négative de l'activité de gestion de la dette héritée, la capacité de financement dégagée par l'activité de gestion d'infrastructure est constamment restée très en deçà des besoins (2,3 Md€ dégagés entre 1997 et 2002).

Pour faire face, RFF a donc dû accroître sa dette.

Pour l'avenir, il faudra être particulièrement attentif à l'équilibre de financement des investissements, car les besoins d'investissements de régénération vont en augmentant et le plan de charge de l'entreprise en investissements de développement est lui aussi appelé à croître, notamment sous l'effet des opérations prévues dans les contrats de plan Etat-Région qui entrent en phase de réalisation.

Les trois dettes de RFF

Entre la création de l'entreprise au 1^{er} janvier 1997 et fin 2002, la dette nette de RFF a augmenté d'environ 20 %, passant de 20,5 Md€ à 24,7 Md€. Elle devrait avoisiner 26 Md€ fin 2003.

En faisant l'hypothèse d'une affectation des dotations en capital (8,9 Md€ entre 1997 et 2002) à l'activité de gestion de la dette héritée, et en faisant de même pour les produits des cessions d'actifs, la réduction de la dette héritée entre 1997 (20,5 Md€) et fin 2002 (19,0 Md€) se limite à 1,5 Md€.

Dans le même temps, l'activité de gestion de l'infrastructure a amené RFF à contracter un endettement supplémentaire, entre 1997 et 2002, de 5,7 Md€ : 2 Md€ pour financer les déficits d'exploitation et 3,7 Md€ pour financer les investissements de développement.

Ainsi convient-il de souligner la triple contrainte pesant sur l'équilibre du financement de RFF :

- pour financer les investissements de développement et de modernisation du réseau, l'entreprise doit recourir à l'emprunt ;*
- sa capacité d'emprunt est lourdement obérée par le poids de la dette héritée, dont l'encours n'a guère diminué en cinq ans (augmentant même, de nouveau, en 2003, pour atteindre 19,4 Md€) ;*
- de surcroît, la capacité de financement est aussi significativement contrainte par l'endettement accumulé pour financer les déficits continuels de la gestion de l'infrastructure.*

En définitive, pour ce qui concerne l'infrastructure, la réforme de 1997 a indéniablement permis un financement sur des bases plus saines, mais

sans que les conditions d'un équilibre d'ensemble soient encore véritablement réunies.

Le nouveau système de financement applicable à partir de 2004

Trois novations substantielles applicables à partir de 2004 devraient notablement atténuer les difficultés rencontrées jusqu'ici par RFF : le relèvement des péages, la création d'une subvention de désendettement, la création d'une subvention d'investissement pour la régénération.

La hausse du tarif des péages devrait se traduire par une réduction du déséquilibre d'exploitation et, corrélativement, du recours à l'endettement pour le financer. RFF entend s'attacher également à ce que les gains de productivité sur l'exploitation et la maintenance du réseau y contribuent également.

Etant donné le caractère aléatoire des dotations en capital versées par l'Etat sur les recettes de privatisation, la création, dans le budget général de l'Etat, de deux subventions à destination de RFF, l'une de fonctionnement (la subvention de désendettement), l'autre d'investissement (régénération), doit avoir un double avantage :

- une plus grande clarté dans l'affectation des concours de l'Etat, notamment en individualisant un financement spécifique pour l'activité de gestion de la dette héritée ;
- une moindre incertitude pour RFF sur le versement effectif des contributions prévues par l'Etat.

La clarification de l'affectation des concours de l'Etat sera, en soi, un progrès appréciable. En effet, si RFF dispose d'une marge de manœuvre pour équilibrer son exploitation et financer ses investissements, sa capacité à équilibrer la gestion de la dette héritée et, a fortiori, à rembourser celle-ci, demeure jusqu'à présent, très réduite.