



Le 3 juillet 2017

Le Premier président

à

Monsieur Nicolas Hulot

Ministre d'État, ministre de la transition écologique et solidaire

Madame Élisabeth Borne

Ministre auprès du ministre d'État,
ministre de la transition écologique et solidaire, chargée des transports

Réf. : S2017-1999

Objet : La situation du transport de marchandises par le groupe SNCF Mobilités

En application des dispositions des articles L. 111-4 et L. 133-1 du code des juridictions financières, la Cour des comptes a procédé à une série d'enquêtes relatives à la situation de l'activité de transport ferroviaire de marchandises du groupe Société nationale des chemins de fer français (SNCF) Mobilités au cours de la période 2008-2016.

Elle a examiné les comptes et la gestion de Fret SNCF, composante de l'établissement public à caractère industriel et commercial (ÉPIC) SNCF Mobilités vouée au fret ferroviaire, et de la filiale à 100 % de SNCF Mobilités, Voies ferrées locales et industrielles (VFLI). Cette société, de statut privé, spécialisée dans le transport ferroviaire de marchandises et active depuis 2008, a été créée pour contribuer à l'adaptation de la SNCF à l'ouverture à la concurrence de cette activité à des opérateurs privés. La Cour a également contrôlé une seconde filiale, Akiem, société de gestion d'actifs créée en 2008 afin de permettre au groupe SNCF Mobilités d'optimiser la gestion de son parc de locomotives de fret.

À l'issue de ses contrôles, la Cour m'a demandé, en application des dispositions de l'article R. 143-11 du même code, d'appeler votre attention sur les observations suivantes.

La Cour a constaté que, malgré les efforts menés au sein de Fret SNCF et la réussite de stratégies de niche grâce à la création de ces deux filiales spécialisées, la situation de l'opérateur public de transport ferroviaire de marchandises reste préoccupante.

Cette situation conduit la Cour à s'interroger sur la cohérence et l'efficacité de la politique menée par l'État sur ce volet de la politique des transports.

À partir de ce constat, la Cour suggère des voies d'amélioration pour contribuer à une revitalisation du fret ferroviaire dans notre pays, dans un cadre devenu aujourd'hui totalement concurrentiel.

I – Malgré les efforts menés tant par l'entreprise que par l'État, la situation de Fret SNCF demeure fragile et n'assure pas aujourd'hui sa viabilité économique.

De toutes les activités de la SNCF, le transport ferroviaire de marchandises, par nature très sensible aux cycles économiques, est la seule qui s'exerce, à ce jour, dans un cadre de concurrence non seulement à l'intérieur du mode ferroviaire, mais également avec les autres modes de transport : déjà soumise à la concurrence extrêmement forte du transport routier, la SNCF est confrontée depuis 2006 à la libéralisation du fret ferroviaire qui a permis l'arrivée de nouveaux transporteurs ferroviaires.

C'est dans cette perspective que l'État a procédé en 2005 à une recapitalisation de Fret SNCF à hauteur de 1,4 Md€, en contrepartie d'un plan de restructuration de l'activité visant à organiser le service et la production de manière plus réactive par rapport aux attentes de la clientèle.

La Cour relève l'importance des efforts d'adaptation et de réorganisation qu'a consentis depuis cette date l'entreprise pour s'adapter à ce nouveau contexte.

Tout d'abord, depuis 2008, Fret SNCF dispose en propre de ses agents, dont le nombre a d'ailleurs été quasiment divisé par deux entre 2008 (14 933 agents) et 2015 (7 420 agents) et de son parc d'engins moteurs. Entre 2009 et 2011, Fret SNCF a, en outre, cédé la majeure partie de son parc de locomotives (262 engins moteurs) à sa filiale Akiem pour n'en reprendre qu'une partie en location (101 engins), ce qui souligne l'ampleur des surcapacités en matériel dont souffrait Fret SNCF à cette période.

L'activité de wagon isolé, qui subissait les pertes les plus importantes, dues à la fois à ses coûts et à une qualité de service très insuffisante, a été refondue : le nombre de wagons chargés a été nettement réduit, d'environ 700 000 en 2005 à 150 000 en 2014, un engagement de ponctualité est entré en vigueur et l'activité a été réorganisée et renommée « multi-lots multi-clients ».

Enfin, l'organisation de Fret SNCF a été rationalisée.

Malgré ces efforts de réorganisation, les charges de structure de Fret SNCF restent encore élevées puisque ces charges rapportées au chiffre d'affaires étaient, en 2014, environ le double de celles de VFLI.

À ce titre, la Cour note que le coût et le régime de travail des personnels de la SNCF continuent de peser sur sa rentabilité. L'évolution de la masse salariale de Fret SNCF n'a, en effet, pas suivi celle de ses effectifs. La rémunération brute moyenne par agent a augmenté au sein de Fret SNCF de 2,8 % par an entre 2008 et 2014 contre 1,66 % pour le secteur transport et entreposage.

La Cour relève aussi que le nombre moyen de jours d'absence par agent et par an chez Fret SNCF est très sensiblement supérieur à celui observé chez VFLI et que cet écart s'est même accru au cours de la période examinée : en 2014, 12,8 à Fret SNCF et 6,6 à VFLI contre respectivement 10,5 et 6,9 en 2009.

Certes, grâce aux efforts d'organisation et d'adaptation réalisés au sein de l'entreprise, les pertes opérationnelles enregistrées par Fret SNCF ont été très sensiblement réduites, mais la perte nette représentait encore, fin 2015, l'équivalent de 23,9 % du chiffre d'affaires : le résultat net était alors de - 253 M€ pour un chiffre d'affaires de 1 060 M€. La marge opérationnelle elle-même est restée constamment négative entre 2008 et 2015, avec cependant une tendance à l'amélioration en fin de période : - 86 M€ en 2015 contre - 367 M€ en 2009, au plus bas du cycle économique de cette période.

Au cours de la même période, les capitaux propres de Fret SNCF, du fait de l'accumulation des résultats et des reports à nouveau négatifs, sont passés de - 559 M€ à - 3 796 M€, tandis que l'endettement financier net de Fret SNCF a plus que doublé : 4 025 M€ en 2014 contre 1 794 M€ en 2008.

Cette persistance d'un résultat net négatif dans les comptes de Fret SNCF est en effet également liée à l'aggravation de son endettement.

La Cour constate, comme le font au demeurant les responsables de la SNCF, que Fret SNCF ne parvient pas, en l'état, à un résultat opérationnel équilibré et, *a fortiori*, à dégager les marges nécessaires au financement du renouvellement de ses outils de production. Le règlement de cette situation apparaît aujourd'hui comme crucial, d'autant qu'il constituerait un préalable à toute nouvelle aide éventuelle de l'État en capital à Fret SNCF.

Ce point apparaît d'autant plus essentiel que le plan stratégique de Fret SNCF prévoit une aggravation de la dette nette de Fret SNCF, qui passerait de 4 Md€ en 2015 à 5,1 Md€ en 2020, soit une augmentation de 27,5 %.

Malgré la recapitalisation dont a bénéficié Fret SNCF et ses efforts d'adaptation, sa part de marché dans le transport ferroviaire de marchandises n'a, en outre, cessé de décroître : ses concurrents privés dont il est vrai, sa propre filiale VFLI, représentaient en 2015, 38 % des parts de marché.

De fait, les difficultés persistantes de Fret SNCF contrastent avec la réussite indéniable de ses filiales qui évoluent sans les contraintes de l'ÉPIC.

Ainsi, en est-il pour VFLI, qui a connu une croissance significative de son chiffre d'affaires et des résultats positifs au cours de la même période et qui, grâce à la souplesse de son offre, de son cadre social et de son modèle économique, plus sélectif et non généraliste, à la différence de celui de Fret SNCF, a pu s'adapter à ses marchés. En témoigne également la productivité du capital et du travail de VFLI, très nettement supérieure à celle de Fret SNCF, tant pour les wagons et les locomotives que pour les agents.

De même, la création, en 2009, d'AKIEM, liée à l'émergence d'un nouveau métier de loueurs de locomotives, a connu une réussite, dont témoignent les résultats positifs de cette société, ainsi que la croissance de son chiffre d'affaires et la diversification de sa clientèle, dont Fret SNCF ne représente plus, en 2015, que 18 %.

Le choix récent d'ouvrir, en 2016, le capital d'AKIEM à un actionnaire privé, Deutsche Asset Management, motivé par des considérations de stratégie commerciale et industrielle, souligne cependant la difficulté, pour SNCF Mobilités, compte tenu de la situation financière de Fret SNCF, de financer désormais le développement de cette filiale, même pour une activité jugée prometteuse sur le plan stratégique.

II – La politique de l'État en faveur du fret ferroviaire comporte des contradictions

La situation de Fret SNCF illustre les limites de l'efficacité de la politique menée par l'État en faveur du transport ferroviaire de marchandises, laquelle n'est d'ailleurs pas exempte de certaines contradictions.

Tout au long de la période examinée, l'État a certes affiché sa volonté de mener une politique globale de soutien au fret ferroviaire, soumis à la concurrence croissante du transport routier de marchandises.

Outre la recapitalisation de Fret SNCF, l'État a ainsi mis en place, en 2009, un « engagement national pour le fret ferroviaire » comportant plusieurs volets touchant aux infrastructures et à l'amélioration de la qualité du service et lancé, en 2013, les « conférences périodiques sur le fret ferroviaire » affichant, par ces différentes initiatives, sa volonté d'aboutir à un rééquilibrage des trafics au profit de ce mode, réputé plus respectueux de l'environnement.

Or, au cours de la période 2008-2014, la part du transport ferroviaire dans le transport terrestre de marchandises en France a, au contraire, selon les statistiques du ministère des transports, reculé de 10,2 % à 9,5 %. Le total des marchandises transportées par voie ferrée est passé de 40,4 Md€ de tonnes-kilomètres en 2008 à 32,2 Md€ de tonnes-kilomètres en 2014, soit une baisse de 21 %.

Selon les statistiques d'Eurostat qui, contrairement aux statistiques nationales, intègrent le transport international dans le calcul de la contribution du transport routier, la part modale du fret ferroviaire en France se situait, en 2014, à 15,6 %, soit 2,7 points au-dessous de la moyenne européenne (18,3 %), alors qu'au début des années 2000, la situation inverse prévalait encore.

Cette évolution ne peut certes être dissociée de l'évolution générale de l'économie française et, en particulier, du déclin des secteurs industriels, clients traditionnels du fret ferroviaire. Elle a, cependant, été aggravée par le mauvais état du réseau, dont les travaux de rénovation ont fortement dégradé la fiabilité des sillons alloués pour la circulation des convois de fret et donc la qualité de service jugée indispensable par les chargeurs, qui ont, de ce fait, reporté leurs trafics vers d'autres modes, en particulier le mode routier.

Face à cette situation, la Cour relève la persistance de contradictions dans la manière dont l'État assume, en ce domaine, son double rôle de conduite de la politique des transports et d'actionnaire de SNCF Mobilités. En effet, tout en affichant en permanence sa volonté de soutenir le fret ferroviaire, l'État a, ces dernières années, pris d'importantes initiatives qui, de fait, lui sont défavorables : décret portant à 44 tonnes la limite du poids total autorisé en charge des poids lourds, abandon de l'écotaxe, renoncement à l'opportunité offerte pour réduire les écarts de compétitivité par l'élaboration du nouveau cadre social harmonisé applicable à cette activité.

L'élaboration de ce cadre, prévue par la loi n° 2014-872 du 4 août 2014 portant réforme ferroviaire, permettait en effet de réduire le différentiel de compétitivité entre Fret SNCF et ses concurrents ferroviaires et routiers. Le surcoût lié à l'organisation du temps de travail pour Fret SNCF par rapport à un opérateur ferroviaire privé est en effet d'environ + 20%, voire + 30% si l'on tient compte de l'absentéisme plus élevé dans l'entreprise publique. De même, quelques indicateurs de productivité du travail attestent d'écarts importants entre Fret SNCF et les autres opérateurs ferroviaires, dont VFLI ; la part des charges de personnel dans le chiffre d'affaires est de 1,25 à 1,55 fois plus élevée pour Fret SNCF, le chiffre d'affaires par agent entre 1,10 et 1,35 fois plus faible que celui des autres opérateurs ferroviaires.

Or, la mise en place, en 2016, du nouveau cadre social, qui s'est effectuée sous le contrôle étroit de l'État, apparaît en fait comme une occasion manquée d'améliorer la compétitivité de l'entreprise.

Le décret socle du 8 juin 2016¹ a certes allégé, pour Fret SNCF, un certain nombre de dispositions du régime de travail jusqu'ici en vigueur, mais ces allègements ont été effacés par l'accord de branche qui vaut aussi, pour les concurrents privés de Fret SNCF, puis par l'accord d'entreprise applicable à la seule SNCF, qui maintient, voire améliore, pour les salariés de Fret SNCF, leur régime de travail.

À titre d'exemple, la durée annuelle de travail est inchangée dans l'accord d'entreprise à 1568 heures pour les personnels roulants, contre 1607 heures dans le décret socle et 1600 heures dans l'accord de branche ; le nombre de périodes de repos annuels de 24 heures est également inchangé, à 126 périodes dont 52 doubles, contre 115 et 30 doubles dans le décret et 117 dont 39 doubles jours dans l'accord de branche. La convention collective de branche, signée en juin 2016, tout comme l'accord d'entreprise applicable au sein de SNCF Mobilités, ne se traduisent donc par aucune économie pour l'entreprise.

Cette réforme, destinée à harmoniser les conditions de la concurrence entre tous les opérateurs concernés, a en fait alourdi l'organisation du travail pour les opérateurs ferroviaires privés.

Ces dispositions risquent donc d'aggraver encore les difficultés de tous les opérateurs de fret ferroviaire, en particulier par rapport à la concurrence routière.

¹ Décret n° 2016-755 du 8 juin 2016 relatif au régime de la durée du travail des salariés des entreprises du secteur du transport ferroviaire et des salariés affectés à des activités ferroviaires au sens de l'article L. 2161-2 du code des transports

Par ailleurs, les dispositions directement consacrées au fret ferroviaire dans le contrat pluriannuel de performance 2017-2026 entre l'État et SNCF Réseau, confirment que le niveau de priorité accordé au fret dans la rénovation du réseau n'est pas cohérent avec les ambitions que l'État continue d'afficher pour ce mode, puisqu'elles visent seulement à accompagner la régénération du réseau de desserte fine, y compris les lignes capillaires fret, « en fonction des besoins, des financements disponibles et des contraintes locales ».

En outre, ce contrat prévoit, en réponse aux exigences de l'Union européenne, pour les péages fret, « un rattrapage en dix ans du coût d'usage de l'infrastructure, soit une évolution moyenne des péages de l'ordre de 4,5 % par an au-delà de l'inflation ferroviaire », dont une « part fixe de + 1,3 % par an » et une « part complémentaire », directement conditionnée à la qualité des sillons proposés.

Certes, il est prévu que l'État verse, jusqu'à ce que le rattrapage du niveau des péages soit complet par rapport aux exigences de l'Union européenne, une subvention à SNCF Réseau, dont le montant – 90 M€ en 2016 – évoluera annuellement « sur la base des trafics réels et des montants des péages facturés » ; toutefois, le choix des principes retenus ne doit pas masquer la situation à laquelle les opérateurs ferroviaires, à commencer par Fret SNCF, risquent de se trouver en réalité confrontés : soit une évolution de redevance faible, mais avec une mauvaise qualité de service, soit un niveau de péages trop élevé pour ne pas accroître, au détriment du mode ferroviaire, le manque de compétitivité déjà aujourd'hui constaté par rapport au mode routier.

Le contrat pluriannuel d'objectifs entre l'État et SNCF Mobilités pour 2016-2025 indique d'ailleurs que, pour cette hausse des péages appliquée au fret, « l'augmentation au-delà de l'indexation sur les coûts (...) sera progressive à partir de 2018 » ; qu'à court terme, elle « restera très limitée et n'aura pas d'impact » et qu'à « moyen et long terme, les différents impacts (...) s'inscrivent dans les marges d'incertitude de la trajectoire ». Plus globalement, ce contrat se fonde d'ailleurs sur une prévision de stagnation du chiffre d'affaires de Fret SNCF jusqu'en 2022.

La Cour s'interroge donc sur le sens et la portée réelle de cette mesure dite de compensation fret, dès lors qu'elle ne serait pas accompagnée de choix plus globaux de la part des pouvoirs publics pour assurer la viabilité de l'activité de transport ferroviaire de marchandises.

III – Des clarifications s'imposent pour un véritable redressement de l'activité de fret ferroviaire

La structure des comptes de Fret SNCF devrait tout d'abord être améliorée. Ainsi, est-il particulièrement préoccupant de constater que le nouveau référentiel comptable de SNCF Mobilités n'a toujours pas été approuvé par l'autorité de régulation des activités ferroviaires et routières (ARAFER) qui, à deux reprises, l'a refusé, en considérant que le taux de charges financières, appliqué par la SNCF à cette activité, n'est pas conforme aux exigences d'un environnement concurrentiel. Dans l'hypothèse où une nouvelle recapitalisation viendrait à être nécessaire, cette clarification serait pourtant un préalable au regard des exigences du droit communautaire.

Fret SNCF doit aussi être invité à améliorer ses outils de comptabilité analytique, afin notamment de pouvoir mieux connaître ses marges par contrat.

L'État devrait fixer à Fret SNCF des objectifs significatifs de progression de sa productivité et l'accompagner dans leur mise en œuvre. La Cour a examiné à cet égard le contrat pluriannuel d'objectifs entre l'État et SNCF Mobilités pour 2016-2025, en particulier le chapitre 5 intitulé : « participer à la revitalisation du fret ferroviaire français » qui souligne, à juste titre, la nécessité pour l'opérateur du « renforcement de sa compétitivité ». Elle note que les engagements prévus restent, dans la version communiquée à la Cour par SNCF Mobilités, très généraux et que, contrairement à une réponse du ministre des transports adressée à la Cour, aucun indicateur de productivité concernant Fret SNCF n'y figure.

Enfin, l'État, qui considère que le soutien au transport de fret par voie ferroviaire répond également à des nécessités environnementales, devrait en tirer les conséquences. Le fret ferroviaire représente en effet un avantage certain par rapport à la route en terme d'émission de dioxyde de carbone (CO₂) par tonne-kilomètre, estimé en 2012 par l'Agence européenne de l'environnement dans un rapport de 1 à 3,7 au détriment de cette dernière.

À défaut d'un outil tel que l'écotaxe, qui aurait pu durablement inciter les chargeurs à se reporter sur le transport ferroviaire, l'État devrait pouvoir afficher une stratégie de long terme de soutien au fret ferroviaire, qu'il s'agisse de la pérennité des aides financières aux opérateurs de combiné (aide à la pince) ou du maintien de la compensation aux péages fret, permettant de maintenir l'attractivité de ce mode de transport face à l'aptitude très forte de la route à comprimer ses coûts.

Le transport ferroviaire de marchandises continue certes d'être confronté à de graves difficultés économiques et financières qui dépassent largement les frontières de la France.

La Cour des comptes européenne, dans un rapport récent, a ainsi qualifié de « globalement insuffisante » la performance de ce secteur dans la plupart des pays de l'Union européenne, même si une partie des différences observées au détriment de ce mode en France tient aussi aux caractéristiques de l'industrie et aux limites du réseau ferroviaire lui-même. Il n'en demeure pas moins que la situation actuelle de cette activité ne saurait perdurer ; elle appelle, de la part de l'État, en particulier pour Fret SNCF, une réaction vigoureuse et claire.

À défaut, la situation de Fret SNCF et, plus généralement, celle du transport ferroviaire de marchandises, continuera de se dégrader dans notre pays, alors même que l'exemple de plusieurs pays européens - Allemagne, Suisse, Autriche ou Royaume Uni - cités d'ailleurs à ce titre dans le contrat SNCF Mobilités-État, montre que ce mode peut conserver ou retrouver sa pertinence.

-oOo-

Je vous serais obligé de me faire connaître, dans le délai de deux mois prévu à l'article L. 143-4 du code des juridictions financières, la réponse que vous aurez donnée à la présente communication².

Je vous rappelle qu'en application des dispositions du même code :

- deux mois après son envoi, le présent référé sera transmis aux commissions des finances et, dans leur domaine de compétence, aux autres commissions permanentes de l'Assemblée nationale et du Sénat. Il sera accompagné de votre réponse si elle est parvenue à la Cour dans ce délai. À défaut, votre réponse leur sera transmise dès sa réception par la Cour (article L. 143-4) ;

² La Cour vous remercie de lui faire parvenir votre réponse, sous forme dématérialisée, via *Correspondance JF* (<https://correspondancejf.ccomptes.fr/linshare/>) à l'adresse électronique suivante : greffepresidence@ccomptes.fr (cf. arrêté du 8 septembre 2015 portant application du décret n° 2015-146 du 10 février 2015 relatif à la dématérialisation des échanges avec les juridictions financières).

- dans le respect des secrets protégés par la loi, la Cour pourra mettre en ligne sur son site internet le présent référé, accompagné de votre réponse (article L. 143-1) ;
- l'article L. 143-9 prévoit que, en tant que destinataire du présent référé, vous fournissiez à la Cour un compte rendu des suites données à ses observations, en vue de leur présentation dans son rapport public annuel. Ce compte rendu doit être adressé à la Cour selon les modalités de la procédure de suivi annuel coordonné convenue entre elle et votre administration.

Signé le Premier président

Didier Migaud