

N° 783

SÉNAT

SESSION EXTRAORDINAIRE DE 2011-2012

Enregistré à la Présidence du Sénat le 26 septembre 2012

RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

au nom de la commission des finances (1) sur l'enquête de la Cour des comptes relative à l'entretien du réseau ferroviaire national,

Par Mme Marie-Hélène DES ESGAULX,

Sénateur.

(1) Cette commission est composée de : M. Philippe Marini, *président* ; M. François Marc, *rapporteur général* ; Mme Michèle André, *première vice-présidente* ; Mme Marie-France Beaufils, MM. Jean-Pierre Caffet, Yvon Collin, Jean-Claude Frécon, Mmes Fabienne Keller, Frédérique Espagnac, MM. Albéric de Montgolfier, Aymeri de Montesquiou, Roland du Luart, *vice-présidents* ; MM. Philippe Dallier, Jean Germain, Claude Haut, François Trucy, *secrétaires* ; MM. Philippe Adnot, Jean Arthuis, Claude Belot, Michel Berson, Éric Bocquet, Yannick Botrel, Joël Bourdin, Christian Bourquin, Serge Dassault, Vincent Delahaye, Francis Delattre, Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, MM. Éric Doligé, Philippe Dominati, Jean-Paul Emorine, André Ferrand, François Fortassin, Thierry Foucaud, Yann Gaillard, Charles Guené, Edmond Hervé, Pierre Jarlier, Roger Karoutchi, Yves Krattinger, Dominique de Legge, Marc Massion, Gérard Miquel, Georges Patient, François Patriat, Jean-Vincent Placé, François Rebsamen, Jean-Marc Todeschini, Richard Yung.

AVANT-PROPOS

Mesdames, Messieurs,

Au titre de l'année 2012, la commission des finances du Sénat, sur le fondement de l'article 58-2° de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) du 1^{er} août 2001, a demandé à la Cour des comptes une enquête relative à l'entretien du réseau ferroviaire national.

Dans le cadre de l'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire, la directive européenne du 29 juillet 1991 a imposé une séparation entre gestionnaires et utilisateurs de l'infrastructure¹. Le schéma de séparation retenu diffère selon les pays. En France, la loi du 13 février 1997² a créé l'établissement public industriel et commercial « Réseau ferré de France » (RFF) qui est devenu le propriétaire et le gestionnaire de l'infrastructure, placé sous la tutelle du ministère chargé de l'équipement et des transports.

La nouvelle architecture présentait l'avantage de transférer la dette ferroviaire vers le gestionnaire de l'infrastructure, celui-ci se rémunérant par l'attribution de « sillons » de circulation. La SNCF se voyait ainsi déchargée d'un fardeau qui l'empêchait d'atteindre son équilibre financier.

Néanmoins, la séparation ne fut pas totale. Pour des raisons essentiellement sociales, les personnels chargés de la maintenance du réseau sont demeurés dans le groupe SNCF. Celle-ci est donc devenue le « gestionnaire d'infrastructure délégué ». Si RFF assure une fonction de pilotage pour la maintenance du réseau ferroviaire, il doit s'adresser à la SNCF – et plus particulièrement à sa filiale SNCF-Infra – pour réaliser les travaux. Ce mode de séparation est resté unique en Europe.

Votre rapporteur spécial, à l'occasion de l'examen des projets de lois de finances initiales, a eu l'occasion de s'interroger sur la pertinence de ce modèle. Tout d'abord, les relations entre SNCF-Infra et RFF sont notoirement difficiles, laissant supposer que la maintenance du réseau pourrait être conduite de manière plus performante. Ensuite, alors que plus de 2 milliards d'euros sont consacrés chaque année à cette tâche, la dette ferroviaire portée par RFF ne cesse de croître.

Dans ce contexte, l'efficacité de cette organisation peut être mise en doute, alors même que les capacités financières de la puissance publique sont actuellement contraintes. Les gestionnaires de l'infrastructure doivent résoudre

¹ Directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (91/440/CEE).

² Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

une équation complexe visant à préserver la viabilité du réseau tout en assurant une maîtrise de la dépense.

Pour l'ensemble de ces raisons, la commission des finances du Sénat a donc décidé de demander à la Cour des comptes une enquête sur le sujet, qui lui a été remis le 1^{er} août 2012. Sur la base de ces conclusions, l'audition « pour suite à donner » a été organisée par la commission des finances le 26 septembre 2012. Elle a mis en présence, outre les magistrats de la Cour des comptes, les représentants du ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie, de SNCF-Infra et de Réseau ferré de France (RFF).

*

La demande de la commission des finances portait sur « l'entretien » du réseau ferré. En accord avec la Cour des comptes, elle a consacré son enquête à la « maintenance » du réseau ferré, c'est-à-dire l'ensemble des tâches qui concourent à conserver son niveau de performance.

En effet, au sein de la **maintenance**, on distingue :

- **l'entretien**, activité de surveillance et de correction des défaillances du réseau, financée sur des crédits de fonctionnement ;
- et le **renouvellement**, opération d'investissement, visant le remplacement de ses composants.

Entretien et renouvellement constituent un ensemble indissociable, le second permettant de diminuer les coûts du premier.

I. LE CONSTAT SÉVÈRE DRESSÉ PAR LA COUR DES COMPTES : « UN SYSTÈME À BOUT DE SOUFFLE »

A. UN ENTRETIEN INEFFICACE ET COÛTEUX

1. Un réseau vieillissant

a) Un sous-investissement structurel dans le renouvellement depuis vingt ans

Le réseau ferroviaire français comprend **29 273 kilomètres de lignes et 15 000 kilomètres de voies de service** : il s'agit du second réseau européen. Il se caractérise par un important réseau secondaire de 13 600 kilomètres de voies, dont 11 200 parcourus par moins de vingt trains par jour.

Il est constitué d'éléments très divers : voies, caténaires, installations électriques, poteaux, ouvrages d'art (46 000 ponts et viaducs, 1 660 tunnels), etc.

En 2005, un audit de l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne, dit « audit Rivier », avait souligné le vieillissement préoccupant de l'ensemble du réseau – dans toutes ses composantes – dû à l'effondrement des investissements depuis le début des années 1980, les moyens financiers s'étant alors portés sur le développement des lignes à grande vitesse (LGV).

Les conclusions de l'audit Rivier de 2005 étaient les suivantes :

- le volume du renouvellement n'a cessé de décroître depuis les années 1980 ;

- la maintenance se répartit à 70 % en entretien et seulement à 30 % en renouvellement. En conséquence, l'âge du réseau augmente, ce qui accroît d'autant le besoin de dépenses d'entretien et crée un cercle vicieux ;

- la politique de maintenance est inefficace car orientée sur le court terme et caractérisée par un manque de vision, aggravé par l'absence de choix sur la taille du réseau ;

- il conclut donc à la nécessité de développer une nouvelle stratégie plus largement fondée sur le renouvellement, de nature à créer un cercle vertueux.

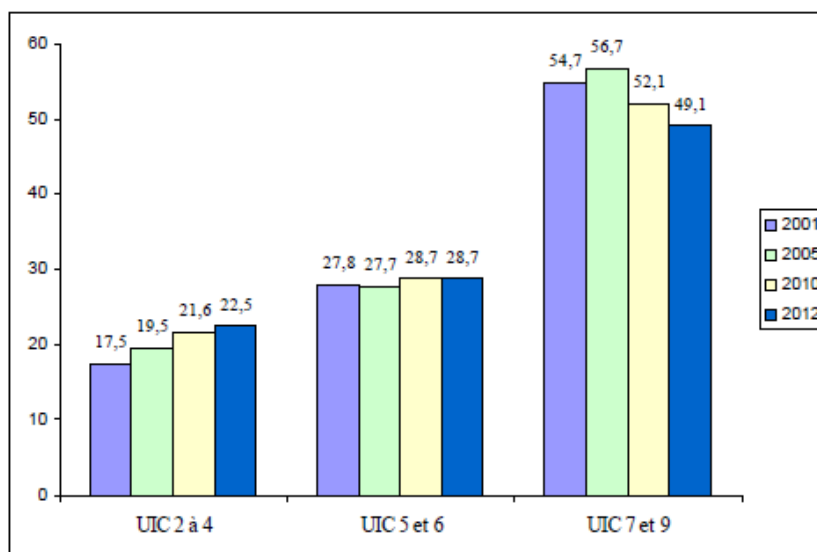
b) Depuis 2006, un effort significatif mais déséquilibré

Les conclusions du rapport Rivier ont été suivies par la mise en œuvre d'un plan de rénovation traduit dans le contrat de performance signé, en 2008, entre l'Etat et RFF. Depuis 2009, l'effort d'investissement en rythme de croisière s'établit à 1,4 milliard d'euros. L'effort a été massif puisque 3 940 kilomètres ont fait l'objet d'un renouvellement.

Au total, entre 2006 et 2015, ce sont plus de 7 300 millions d'euros qui seront ainsi consacrés à l'effort de rénovation, soit un doublement de l'investissement par rapport à la période précédente.

Pour autant, cet effort ne s'est pas traduit par un rajeunissement du réseau ainsi que l'illustre le schéma ci-dessous.

Évolution de l'âge moyen des lignes par groupe UIC¹



Source : Données SNCF Infra retraitées par la Cour des comptes

Les lignes les plus structurantes (UIC 2 à 4) sont celles dont la tendance au vieillissement est la plus prononcée. En outre, la Cour des comptes montre **que l'effort d'investissement a d'abord porté sur les lignes les moins fréquentées (UIC 7 à 9).** Elle relève que *« cet effort se révèle déséquilibré et traduit un problème d'allocation des moyens entre réseau à faible trafic et réseau structurant. On constate une augmentation beaucoup plus forte (+ 260 %) des dépenses consacrées au renouvellement des lignes appartenant »* au réseau secondaire.

Lors de l'audition pour suite à donner, organisée le 26 septembre 2012, Daniel Bursaux, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, n'a pas contesté ce point. Il a néanmoins indiqué que *« le fait que les petites lignes aient été traitées en priorité se justifie par deux raisons objectives. En premier lieu, il s'agissait de loin des lignes sur lesquelles il était le plus simple de faire les travaux. [...] La seconde raison tient au fait que les régions ont trouvé un grand intérêt dans le cofinancement des travaux de régénération portant sur le réseau secondaire. Les plans de*

¹ L'indice UIC (Union internationale des chemins de fer) permet de classer les lignes en fonction de leurs charges de trafic. Les LGV et les grandes lignes appartiennent au réseau 1 à 4, les lignes transversales au réseau 5 et 6 et les lignes locales à faible trafic au réseau 7 à 9.

financement ont donc accéléré le système. C'est un résultat qui peut paraître paradoxal mais qui devrait être rattrapé dans les toutes prochaines années ».

Il faut enfin souligner que les premières LGV mises en service au début des années 1980 vont bientôt nécessiter d'importants travaux de renouvellement.

Alain Quinet, directeur général délégué de RFF, lors de la même audition, a souligné que *« nous sommes dans une phase où l'enveloppe dédiée à la rénovation augmente, sans effet de retour visible sur les coûts d'entretien du réseau. On attend, à terme, que l'effort de rénovation et le rajeunissement du réseau permettent des économies sur l'entretien, mais cet effort est aujourd'hui encore trop récent pour avoir des effets visibles et tangibles sur l'entretien.*

« On est donc dans cette phase de transition, difficile à gérer sur le plan industriel et sur le plan financier. Dans notre esprit, cet effort de rénovation doit être poursuivi plusieurs années encore et doit gagner en efficacité ».

2. « La dérive des coûts de l'entretien »

a) Des gains de productivité insuffisants

Dans le cadre du dispositif contractuel évoqué ci-dessous, RFF rémunère SNCF-Infra afin de réaliser les travaux de maintenance du réseau ferroviaire. Cette rémunération est majoritairement composée d'une enveloppe forfaitaire de 1 700 millions d'euros annuels sur la période 2007-2010, auxquels viennent s'ajouter environ 300 millions d'euros de rémunération variable (soumise à des conditions de réalisation ou au respect de critères qualité).

La forfaitisation des dépenses d'entretien n'est cependant pas satisfaisante. Si elle permet à RFF de maîtriser ses coûts, elle empêche la SNCF de facturer ses coûts réels.

En conséquence, comme le relève la Cour des comptes, la SNCF a ajusté *« à la baisse sa prestation à partir des années 2009 et 2010, soit une baisse de 30 millions d'euros par an sur ces deux exercices, alors que le besoin d'entretien augmentait parallèlement avec la poursuite du vieillissement du réseau. Ces diminutions programmées de production, les "renoncements", se traduisent par une baisse acceptée de la performance du réseau, principalement sous forme de restrictions de circulation et de ralentissements ».*

Aussi, les ralentissements (exprimés en kilomètres) dus à une insuffisance de maintenance augmentent constamment depuis 2006 : ils sont passés d'environ 2 400 kilomètres à près de 3 200 kilomètres fin 2011.

La nouvelle convention signée entre RFF et SNCF-Infra en 2011 a effectué un rebasage du forfait de 15 %. Désormais, il s'établit à environ 2 150 millions d'euros par an mais, comme le note la Cour des comptes, « *pour un volume de prestation égal à celui de 2010* ». Ainsi, « *compte tenu de l'augmentation du besoin d'entretien, lié à la poursuite du vieillissement du réseau, cela signifie que le volume d'entretien, s'il cessera de diminuer, sera inférieur au besoin du réseau* ».

Au titre de la convention 2007-2010, SNCF-Infra devait réaliser 268 millions d'euros de gains de productivité. Elle estime avoir effectivement réalisé des gains pour un montant de l'ordre de 140 millions d'euros. En l'absence de données fiables, la Cour des comptes constate néanmoins que « *ces gains apparaissent inférieurs à la dynamique de progression des coûts, estimée à plus de 3 % par an depuis 2006* ».

Il faut également souligner que, conformément à la convention, les gains de productivité ont été « prélevés à la source » par RFF, c'est-à-dire qu'il les a défalqués du forfait annuel versé à la SNCF.

Or cette méthode s'est révélée contre-productive. Elle n'incite pas la SNCF à réaliser effectivement des gains de productivité puisqu'elle peut tout aussi bien réduire le volume de ses interventions. Elle n'incite pas non plus RFF à contrôler les coûts de la SNCF, par exemple à travers un système de bonus-malus.

Dans l'absolu, il serait préférable de sortir du système du forfait, de sorte que RFF puisse effectuer un contrôle des travaux de maintenance avant paiement. L'allocation des ressources pourrait ainsi être assurée en fonction de critères de performance.

En pratique cependant, la mise en place d'un tel schéma nécessite que les deux entreprises puissent s'accorder sur les coûts réels de la maintenance. En effet, la SNCF ne semble pas capable de reconstituer ses coûts complets avec précision. La Cour des comptes conclue que « *le système pâtit à l'évidence de l'absence d'un outil consensuel de mesure des coûts de la SNCF et d'une comptabilité analytique [...] qui serait de nature à fournir une base objective aux débats* ».

b) Des coûts toujours croissants

La Cour des comptes constate « *un basculement croissant des travaux d'entretien les plus lourds sur des plages nocturnes, renchérissant les coûts de ceux-ci* ». D'après la SNCF, la part des travaux de nuit serait passée de 13 % à 27 % entre 2008 et 2011. Pour les chantiers de renouvellement des voies, la proportion nocturne a bondi de 30 % à 70 % sur la même période.

Le surcoût résulte bien évidemment de charges de personnels plus élevées, mais aussi d'une productivité moindre dans des conditions de travail difficiles.

Alain Quinet, directeur général délégué de RFF, lors de l'audition précitée, a cependant fait valoir que le travail de nuit permettait de « *préserver au maximum les trafics voyageurs ; cela nous permet également de préserver nos péages et nos recettes financières* ».

Par ailleurs, les coûts de personnel constituent la principale charge de SNCF-Infra (70 % des coûts de production de la maintenance). Malgré une baisse sensible de ses effectifs (de 42 000 à 37 000 agents entre 2000 et 2010), **l'entreprise connaît un renchérissement du coût moyen par agent résultant de l'embauche plus importante de cadres**, ainsi que l'impact de la réforme des retraites sur la SNCF.

Outre les règles internes d'organisation du travail à la SNCF, la filiale Infra est confrontée à la nécessité de maintenir des astreintes afin de pouvoir intervenir rapidement sur n'importe quel point du réseau. Chaque jour, près de 2 000 agents sont ainsi mobilisés et ne peuvent intervenir sur les chantiers d'entretien.

Enfin, à l'instar d'autres secteurs industriels, SNCF-Infra fait face à une augmentation du coût des matières premières, notamment de l'acier.

SNCF-Infra a cependant lancé un programme de modernisation qui repose sur plusieurs axes : massification des travaux (c'est-à-dire l'industrialisation du processus de maintenance) ; mise en œuvre d'un programme « d'amélioration continue » qui vise aussi bien les gestes de maintenance que l'organisation de la logistique ou des travaux ; la réorganisation territoriale de l'entreprise, caractérisée par le regroupement de plusieurs structures ; la modernisation de l'appareil de production ; enfin le recours accru à l'externalisation et la sous-traitance.

B. UN DISPOSITIF CONTRACTUEL INCAPABLE DE GÉRER LES INTÉRÊTS CONTRADICTOIRES DE LA SNCF ET DE RFF

1. Un éclatement des responsabilités entre RFF et SNCF-Infra

La Cour des comptes relève que la loi de 1997 a abouti « à *dissocier la gestion de la maintenance en deux ensembles différents : l'entretien, étroitement lié au fonctionnement du réseau, reste de la compétence de la SNCF, sous la supervision de RFF et au sein d'une enveloppe financière accordée par ce dernier ; le renouvellement, opération d'investissement, ouvre en principe un champ plus large à RFF en tant que maître d'ouvrage*¹ ; **RFF reste néanmoins très largement dépendant de son délégué, tout en s'étant efforcé par la suite de diminuer cette dépendance** ».

En réalité, RFF demeure dépendant de son gestionnaire délégué à la fois pour **la connaissance du réseau et pour la définition de la politique et**

¹ Le maître d'ouvrage constate un besoin et définit le projet (calendrier et budget). Le maître d'œuvre est chargé de la conduite opérationnelle des travaux.

des méthodes de maintenance. Sa capacité de pilotage reste faible face à SNCF-Infra qui dispose, pour ce seul métier, d'un effectif égal à celui de RFF.

Dans ce contexte, l'Etat a souhaité, en 2008, lors de la signature du contrat de performance, que RFF affirme son rôle de pilotage et se fixe des objectifs de nature à améliorer la performance de SNCF-Infra. La Cour des comptes critique cependant des objectifs nombreux et contradictoires. En effet, RFF s'engage également à maximiser ses recettes commerciales, c'est-à-dire à densifier le trafic, au détriment des plages offertes pour les opérations de maintenance.

Au total, la Cour des comptes relève que l'on « *aboutit finalement à un emboîtement complexe dont la mise en œuvre reste malgré tout largement dominée par la SNCF : la maîtrise d'ouvrage en matière de renouvellement peut être soit exercée directement par RFF, ce qui n'intervient qu'exceptionnellement, soit, dans la très grande majorité des cas, confiée par mandat à la SNCF [...]. La maîtrise d'œuvre peut être confiée à la SNCF ou à une entreprise tierce. [...]. La sous-traitance se développe en matière de réalisation des travaux, d'approvisionnement et même de sécurité* ».

2. Un « dialogue de sourds »

Dès 1997, le législateur avait conscience de cet enchevêtrement de responsabilités puisque la loi créant RFF prévoyait, dès son article 1^{er}, que RFF et SNCF-Infra signent une convention.

Les deux entreprises sont engagées dans une relation de « collaboration forcée » : RFF doit se tourner vers son partenaire incontournable, SNCF-Infra, tandis que le chiffre d'affaires de cette dernière est constitué à plus de 80 % par les commandes de RFF.

Elles ont donc conclu différentes conventions. **La Cour des comptes juge que ce dispositif de conventions est « à bout de souffle ».** En effet, il a été élaboré « *dans un contexte de méfiance réciproque, il aboutit à un dispositif tatillon et procédurier, faiblement régulé, dont le renouvellement, par avenants ou nouvelles conventions, s'est effectué au prix de négociations de plus en plus laborieuses, qui mobilisent les énergies et le temps des responsables des deux établissements publics.*

« *Dans ce qui apparaît de plus en plus comme un dialogue de sourds, les désaccords réciproques peuvent se résumer comme suit :*

« - *pour RFF, une information encore insuffisante de la part de la SNCF sur la gestion et les coûts de la maintenance, une productivité insuffisante, une difficulté de SNCF-Infra à sortir d'une maintenance au fil de l'eau et à s'adapter à l'approche industrielle prônée par RFF ;*

« - *pour SNCF-Infra, une incapacité de RFF à fournir une vision claire du devenir du réseau, une imprécision de la commande et une instabilité des conditions de réalisation liée à une méconnaissance de la réalité de*

l'exercice de la maintenance sur le terrain, une relation économiquement déséquilibrée, un refus de prendre en compte l'autonomie de gestion de la SNCF et ses responsabilités pénales en matière de sécurité ».

Illustration de cette mésentente, les systèmes d'information des deux entreprises ne sont toujours pas compatibles.

Au total, **près de 200 personnes seraient affectées à la négociation de conventions minutieusement détaillées et dont la Cour des comptes souligne *in fine* qu'elles sont « dépourvues d'ambition collective ».**

A cet égard, l'absence d'intervention de la tutelle est patente. La Cour des comptes estime que l'Etat « *ne s'est pas impliqué pour porter remède aux défauts structurels* » du système. « *C'est la logique de séparation entre gestionnaires d'infrastructure et gestionnaire délégué, qui semble en cause, chacun poursuivant ses objectifs propres* », même si elle reconnaît que l'apparition de RFF a contribué à créer une émulation pour la SNCF.

Lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, Pierre Izard, directeur général de SNCF-Infra, a également admis que « *la relation contractuelle entre RFF et nous a, il est vrai, créé une certaine tension et une exigence en termes de recherche d'efficacité de la part de SNCF Infrastructure. Au cours de ces six dernières années, nous avons veillé à transformer nos méthodes, à transformer nos organisations, à faire mieux apparaître nos trois grands métiers : la circulation ferroviaire, la maintenance et les travaux sur le réseau et l'ingénierie* ».

II. UN GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURE UNIQUE : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE MAIS PAS SUFFISANTE

A. UNE RÉFORME ENGAGÉE, MAIS ENCORE LOIN D'ÊTRE ABOUTIE

1. Les prémices d'un rapprochement entre RFF et SNCF-Infra

Depuis avril 2011, les deux entreprises ont établi un « *plateau commun* », divisé en plusieurs groupes de travail fonctionnant dans une ambiance décrite comme « *apaisée* » sur dix sujets définis conjointement et pour lesquels ils s'efforcent de faire émerger des solutions consensuelles.

La Cour des comptes relève à juste titre que, « *tout en soulignant la qualité des travaux en cours, on ne peut que regretter qu'il ait fallu attendre près de quatorze ans après la réforme du système ferroviaire pour que s'instaure ce début de réflexion sur des questions aussi essentielles pour une bonne gestion de la maintenance* ».

Lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, Daniel Bursaux a d'ailleurs estimé que ces synergies étaient encore loin d'être complètes : « *lorsqu'on a construit le service annuel pour 2012, on s'est aperçu que les gens qui préparaient les travaux au sein de SNCF Infra n'étaient pas toujours totalement en relation avec les gens qui tracent les sillons. Il y a eu de vraies surprises, certains sillons prévus pouvant ne pas être complètement réalisables. Il est donc nécessaire de rapprocher l'ensemble des personnes travaillant sur les deux problématiques sur le plan fonctionnel et sur celui des systèmes d'information. C'est une des raisons principales qui plaide pour l'unification du gestionnaire. La question de la relation de celui-ci avec l'entreprise ferroviaire est un sujet assez différent* ».

2. Une réforme à inscrire dans un cadre européen en mutation

Au regard du diagnostic dressé plus haut, l'urgence de la réforme ferroviaire devient évidente. Daniel Bursaux, lors de l'audition précitée, a indiqué que le « *gestionnaire unifié [...] fait largement consensus parmi tous les acteurs du système ferroviaire* ».

C'est pourquoi, ainsi que le préconise la Cour des comptes – et à la suite des réflexions déjà engagées par les Assises du ferroviaire fin 2011 – **le Gouvernement a décidé de mettre en œuvre un « gestionnaire d'infrastructure unique » (GIU), regroupant les moyens de SNCF-Infra, de RFF et de la direction des circulations ferroviaires (DCF).**

A l'image du modèle mis en place en Allemagne par la *Deutsche Bahn*, le GIU deviendrait une filiale autonome de la SNCF¹. **Cette architecture devra toutefois être compatible avec les règles européennes.**

¹ A l'instar, par exemple, de Réseau de transport d'électricité (RTE), filiale d'EDF.

La Commission européenne conteste le fait que l'organisation allemande soit conforme aux textes européens en matière de séparation des gestionnaires et des utilisateurs d'infrastructures. La Cour de justice de l'Union européenne ne lui a cependant pas donné raison sur ce point¹.

C'est pourquoi, la Commission européenne, à l'occasion de la discussion du 4^e « paquet ferroviaire », entend faire valoir un modèle de séparation stricte. La France et l'Allemagne sont opposées à ces propositions. La réforme française, si elle ne doit pas ignorer les règles européennes, ne semble donc pas, pour l'instant, menacée par une nouvelle réglementation encore largement hypothétique.

Quoi qu'il en soit, le GIU doit disposer d'une pleine autonomie vis-à-vis de la SNCF. Il reviendra à l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) de contrôler le cloisonnement entre l'entité gestionnaire et l'entité utilisatrice.

3. Des enjeux sociaux majeurs

La fusion des trois entités RFF, SNCF-Infra et DCF concernera plus de 50 000 personnes. En termes de gestion des ressources humaines, les défis sont de plusieurs natures.

Ils sont d'abord juridiques puisque les statuts diffèrent entre les trois entreprises : SNCF-Infra et la DCF relèvent du statut des cheminots tandis que RFF est un établissement public industriel et commercial dont les personnels relèvent majoritairement d'un statut de droit privé.

Ils sont ensuite « culturels » : RFF comprend beaucoup de cadres, des ingénieurs pour la plupart, tandis que les catégories socio-professionnelles représentées chez SNCF-Infra sont plus diverses.

Ils sont enfin géographiques : la répartition territoriale des agents est également un facteur de différenciation entre les deux entités, les directions régionales de RFF apparaissant moins « étoffées » que les structures décentralisées de SNCF-Infra.

L'ampleur de la tâche à accomplir ne doit pas être sous-estimée. Lors de l'audition précitée, Pierre Izard, directeur général de SNCF-Infra s'est interrogé : *« tout ceci peut-il réellement aboutir alors que les acteurs ont pris l'habitude de se disputer ? Je peux témoigner que les travaux que l'on mène ensemble sur des sujets précis donnent à ces projets un certain souffle. Ce qui compte, c'est la capacité d'emporter 50 000 personnes vers un projet nouveau motivant pour des équipes nombreuses. C'est là une affaire de management ».*

Enfin, ainsi que le souligne la Cour des comptes, la création d'un GIU doit être l'occasion de répondre à une question stratégique sur l'évolution de son modèle économique.

¹ Arrêt C556/10, Commission européenne/Allemagne.

En effet, SNCF-Infra tend à recourir, de plus en plus souvent, à la sous-traitance. Pour autant, elle souhaite conserver la maîtrise globale des chantiers qu'elle conduit.

Deux possibilités lui sont offertes. **Soit elle fait appel plus largement à la sous-traitance, contribuant à créer autour d'elle un « écosystème » de sous-traitants, soit elle poursuit une politique d'internalisation de son activité.** La Cour des comptes relève que *« l'évolution de la pyramide des âges à la SNCF, dont 30 % des effectifs ont plus de 50 ans [...] ouvre une opportunité importante ».*

B. UNE PRIORITÉ : LA MAÎTRISE DE LA DETTE

1. Un financement croissant par la dette

Fin 2011, la dette financière de RFF atteignait plus de 33,4 milliards d'euros. Pour la partie consacrée au renouvellement du réseau, les ressources de RFF sont insuffisantes depuis 2007. Sur ce poste, le déficit est d'environ 800 millions d'euros en 2011.

Par ailleurs, l'Etat s'est désengagé puisqu'il a supprimé sa dotation « rénovation » au profit d'une dotation d'équilibre globale. Les concours de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et des régions (CPER) n'ont pas permis de compenser cette perte de ressource. De surcroît, les cessions d'actifs et les péages ont été moins rentables que prévu pour RFF.

D'ailleurs, selon la Cour des comptes, *« les perspectives futures de financement par les recettes de péages restent limitées, l'arbitrage récent du Gouvernement ayant fortement encadré leur progression pour les années qui viennent. [...] Au final, les ressources dégagées par l'activité opérationnelle ne sont pas suffisantes pour financer la rénovation du réseau ».*

D'après la Cour des comptes, **le secteur est dans « l'impasse financière ».** D'après ses calculs, en l'état actuel, RFF serait amené à constater, sur l'effort de rénovation, un déficit structurel annuel d'au moins 1,4 milliard d'euros d'ici 2013.

2. Des économies attendues par la constitution du GIU

Lors de l'audition pour suite à donner précitée, Pierre Izard a rappelé que, *« lors des Assises du ferroviaire, nous avons été à maintes reprises questionnés sur l'avantage économique du regroupement du gestionnaire d'infrastructure ; nous avons tenté d'en donner un ordre de grandeur en évaluant les gains entre 400 et 600 millions d'euros de dépenses annuelles pour le fonctionnement de l'infrastructure à l'horizon 2020. [...] Ces gains sont gagés sur des effets de productivité, de simplification, de réduction*

d'interfaces et de diminution de coût de structures entre nos entités. Ce n'est là qu'une partie du chemin.

« Certains ont estimé le déficit et l'endettement annuel du système ferroviaire entre 1,2 et 1,5 milliard d'euros. La somme que j'évoque pourrait donc en couvrir un tiers. C'est là un pas significatif qui constitue la contribution que la gestion d'infrastructure pourra apporter à une meilleure équation du système ferroviaire tout entier ».

Daniel Bursaux a également confirmé cette analyse : *« SNCF Infra s'est aujourd'hui engagée sur des gains de productivité de 0,8 % à structure égale et considère que, si demain il existe un gestionnaire d'infrastructure unifié, ce gain de productivité pourrait être porté à 1,5 %. Il y a donc de vrais sujets en termes de structure sur lesquels on doit pouvoir faire baisser les coûts et détendre le problème financier ».*

Pour sa part, Alain Quinet, directeur général délégué de RFF, a estimé que *« nous gagnerions beaucoup en efficacité si les différents métiers de l'infrastructure exercés à SNCF Infra, RFF et à la direction des circulations ferroviaires, étaient regroupés dans une même entité.*

« Si un jour les fonctions essentielles doivent être regroupées, cela constituerait pour nous, en termes industriels et contractuels, un progrès potentiel. Celui-ci se matérialisera à deux conditions. Il faut d'abord que le système reste transparent vis-à-vis de toutes les parties prenantes, l'Etat comme les régions, en matière de coûts et d'état du réseau.

« Il faut ensuite une tutelle et une régulation forte. On a besoin d'une tutelle forte et d'une participation des régions pour clarifier la consistance du réseau et les trafics que l'on souhaite y voir circuler. Il est tout aussi important de mentionner le rôle du régulateur. [...] Si nous sommes unifiés un jour, nous n'aurons plus d'excuses pour ne pas être performants et productifs. Un des rôles du régulateur, comme dans les autres secteurs régulés, est de pousser le gestionnaire d'infrastructure à plus d'efficacité année après année ».

3. Assurer la crédibilité financière du GIU

Votre rapporteur spécial insiste sur la **priorité que constitue la bonne gestion de la dette ferroviaire. RFF – et demain le GIU – est et doit demeurer un emprunteur de confiance** dans un contexte où, face à de nouveaux investissements, la dette ferroviaire actuellement d'environ 40 milliards d'euros (dette cumulée de RFF et de la SNCF) pourrait s'accroître entre 1 et 1,4 milliard d'euros par an dans les cinq prochaines années.

L'ensemble formé par le GIU et la SNCF doit présenter un profil financier crédible vis-à-vis des investisseurs internationaux.

A cet égard, ainsi que le souligne Pierre Izard, directeur de SNCF-Infra, les gains de productivité contribueront de manière importante mais ne suffiront pas à assurer la pérennité financière de l'ensemble.

C. UNE TUTELLE TROP LONGTEMPS ABSENTE

1. La nécessité d'opérer des choix

La sévérité du constat dressé par la Cour des comptes ne doit pas masquer l'absence de la tutelle depuis plusieurs années. En effet, ainsi que le souligne son enquête, l'Etat a souvent renvoyé dos à dos les deux acteurs, refusant d'arbitrer l'un contre l'autre et les invitant à trouver par eux-mêmes des solutions à leurs différends.

Lors de l'audition pour suite à donner, Christian Descheemaeker, président de la 7^e chambre de la Cour des comptes, a insisté sur le fait que le secteur ferroviaire se trouve confronté « *à des choix difficiles mais inéluctables. Comment affecter au mieux une ressource de plus en plus rare ? L'allocation de cette ressource devra d'abord porter sur les investissements. Il faudra choisir mieux que cela n'a été fait entre la préservation du réseau existant et le développement de nouvelles lignes. C'est un sujet largement débattu l'année dernière lors des Assises du ferroviaire.*

« *Il faudra également se poser la question de la taille et de la consistance du réseau. L'effort financier important qui a été réalisé n'a pas permis de le rajeunir. Il faudrait donc soit un effort financier encore plus important, soit en réduire la taille* ».

Interrogé par votre rapporteur spécial, Alain Quinet, directeur général délégué de RFF, soulignait que, « ***certains choix politiques ne sont pas de notre ressort – consistance du réseau ou types de trafics. La France a des ambitions fortes en termes d'aménagement du territoire et de mixité des trafics puisque nous avons un réseau au service de la grande vitesse, des trafics régionaux et du fret*** ».

2. En matière d'investissement : développement ou renouvellement ?

Daniel Bursaux, lors de la même audition, a rappelé « *la problématique de l'affectation des contributions publiques entre la régénération du réseau et les travaux de création de lignes nouvelles. C'est un sujet sur lequel le Gouvernement a décidé de se pencher, puisqu'il a annoncé une réévaluation des projets du Schéma national d'infrastructures de transports (SNIT)* ».

De fait, la commission « Mobilité 21 », animée par Philippe Duron, président de l'AFITF, s'est vue confier la tâche d'analyser les projets

d'infrastructures, inscrits dans le SNIT pour un montant total de 245 milliards d'euros.

Répartition des dépenses de développement et de maintenance

en millions d'euros

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Total	Evolution 2011/2006
Investissements de développement	1 183	1 355	1 570	1 572	1 387	2 182	9 249	84 %
Maintenance	2 839	2 945	3 236	3 596	3 651	4 102	20 369	44 %
<i>dont investissements de rénovation</i>	1 034	1 056	1 299	1 639	1 705	2 069	8 802	100 %
<i>dont entretien</i>	1 805	1 889	1 937	1 957	1 946	2 033	11 567	13 %
Total	4 022	4 300	4 806	5 168	5 038	6 284	29 618	56 %
Part des dépenses de développement	29 %	32 %	33 %	30 %	28 %	35 %	31 %	
Part des dépenses de maintenance	71 %	68 %	67 %	70 %	72 %	65 %	69 %	

Source : données RFF, retraitées par la Cour des comptes

La part de l'investissement de développement représente 31 % de l'ensemble des dépenses de RFF sur la période 2006-2011. **Elle reste toujours supérieure à celle consacrée au renouvellement.**

Les Assises du ferroviaire ont estimé que, sous réserve des opérations déjà décidées, il était important d'orienter prioritairement les dépenses d'investissement vers le renouvellement du réseau existant plutôt que vers le développement de nouvelles lignes.

3. La question des « petites lignes » et le dimensionnement du réseau

Compte tenu de l'importance des voies de service (15 000 kilomètres) et des voies de faible trafic (près de 11 000 kilomètres), **une réflexion doit également s'engager sur l'opportunité de maintenir ces lignes qui pèsent sur les coûts pour un gain socio-économique faible.**

La Cour des comptes estime qu'il faut mettre un terme à la tendance au surinvestissement régional. Par ailleurs, comme le suggéraient les Assises du ferroviaire, elle juge que les concours de RFF en la matière devraient être limités au montant versé en 2011, à savoir 234 millions d'euros.

La Cour des comptes constate cependant l'absence de réflexion et d'évaluation d'ensemble sur ce sujet. Christian Descheemaeker, président de la 7^e chambre de la Cour des comptes, lors de l'audition précitée, a indiqué

qu'elle « ne saurait conclure en disant que l'on peut rayer d'un trait de plume un certain nombre de lignes ferroviaires. Tel n'est pas l'esprit du rapport, ni son contenu, **mais il nous semble possible d'imaginer une action concertée avec les collectivités concernées portant sur la taille du réseau. En effet, le transport local ne nécessite pas forcément de recourir au train. Certaines dessertes sont en effet assurées par des autocars. Ceci conduirait à réduire l'ampleur du problème** ».

La tutelle demeure néanmoins très frileuse et n'envisage qu'une « *approche pragmatique au cas par cas et uniquement sur portions de réseau* ».

Ce point de vue a été confirmé par Daniel Bursaux lors de l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes : « *s'agissant de la fermeture de nombreuses lignes du réseau secondaire, une politique nationale qui consisterait à affirmer qu'il faut fermer quelques milliers de kilomètres de ligne n'a selon moi aucune chance d'aboutir et n'est pas souhaitable. Je pense cependant qu'il faut traiter au cas par cas, avec les régions, les lignes qui paraissent les plus fragiles et les moins fréquentées, et examiner s'il existe des possibilités de substitution routière. Un accord entre les entreprises publiques, les régions et l'Etat doit permettre de régler un certain nombre de problèmes et de diminuer la taille du réseau. Imaginer une politique générale en ce sens n'est pas, pour l'instant, une piste que l'on peut envisager* ».

*

Au total, s'il faut se féliciter que la constitution d'un GIU soit de nature à résoudre une partie des problèmes structurels identifiés – industriels ou financiers – elle ne saurait se suffire à elle-même.

En effet, les économies attendues de la réforme ne paraissent pas suffisantes pour assurer l'équilibre financier à moyen terme de l'entité ferroviaire française. L'Etat, en tant que tutelle du pôle public ferroviaire, devra par conséquent prendre ses responsabilités et opérer des choix sur la structure même du réseau ferré.

TRAVAUX DE LA COMMISSION AUDITION POUR SUITE À DONNER

Réunie le mercredi 26 septembre 2012 sous la présidence de M. Philippe Marini, président, puis de Mme Marie-France Beaufils, vice-présidente, la commission a procédé à l'audition pour suite à donner à l'enquête de la Cour des comptes, demandée en application de l'article 58-2° de la LOLF, sur l'entretien du réseau ferroviaire national.

M. Philippe Marini, président. – Nous avons, la semaine prochaine, une audition de la même nature que celle-ci sur le Centre national de la cinématographie, également ouverte à la presse et qui aura peut-être encore plus de succès auprès de l'extérieur, mais je crois que l'intérêt porté au réseau ferré national est réel et dépasse de beaucoup les limites de notre assemblée !

Nous avons donc aujourd'hui le plaisir d'accueillir Christian Descheemaeker, président de la septième chambre, André Le Mer, rapporteur et François Cazala, contre-rapporteur, ainsi que Alain Quinet, directeur général délégué de Réseau ferré de France (RFF), Pierre Izard, directeur général de la Société Nationale des Chemins de fer Français Infrastructure (SNCF Infra) et enfin Daniel Bursaux, directeur général de l'infrastructure, des transports et de la mer au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie.

Cette table ronde est ouverte aux membres de la commission du développement durable et de l'aménagement du territoire, benjamine de nos commissions, que préside Raymond Vall.

Cette audition, filmée et retransmise en direct sur le site Internet du Sénat, a lieu à l'initiative du rapporteur spécial des crédits relatifs aux transports et aux infrastructures, Marie-Hélène Des Esgaulx.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – A mon initiative, la commission des finances a en effet demandé à la Cour des comptes de procéder à une enquête sur l'entretien du réseau ferré national.

Depuis trois ans, en tant que rapporteur spécial, j'ai eu l'occasion de m'interroger sur l'organisation de la gestion de notre infrastructure ferroviaire. D'un côté, Réseau Ferré de France (RFF) est propriétaire et gestionnaire ; de l'autre, SNCF Infra est gestionnaire délégué. Qui fait quoi ? A quel coût ? Pour quelle efficacité ? A ces questions, les principaux acteurs apportent des réponses souvent contradictoires.

Il me semblait donc important que la Cour des comptes puisse nous permettre d'objectiver les termes du débat.

La seconde question concerne l'équation financière de la maintenance du réseau. Comment pouvons-nous garantir un entretien qui assure la qualité et la sécurité du réseau ferré, compte tenu des contraintes financières que nous connaissons tous ?

Voici les raisons qui m'ont conduite à solliciter cette enquête ; je remercie la commission d'avoir bien voulu accéder à ma requête. Ces résultats tombent au bon moment et je voudrais remercier les membres de la Cour des comptes qui ont travaillé sur ce rapport, de mon point de vue d'une très grande qualité. Il apporte un éclairage approfondi sur ces questions et fait ressurgir tous les points importants que soulève ce sujet.

M. Christian Descheemaeker, président de la 7ème chambre de la Cour des comptes. – Par lettre en date du 21 novembre 2011, le Sénat a demandé à la Cour des comptes de mener une enquête sur « l'entretien du réseau ferroviaire national ».

Le terme « entretien », en accord avec Mme le rapporteur spécial, doit être entendu comme « maintenance », ce mot désignant à la fois l'entretien au sens des dépenses de fonctionnement et le renouvellement au sens des dépenses d'investissement.

Il a été demandé à la Cour des comptes d'analyser le fonctionnement du système spécifique à la France créé par la réforme de 1997, qui fait reposer la gestion du réseau ferroviaire sur deux acteurs, RFF, gestionnaire d'infrastructure et propriétaire du réseau, et la SNCF, gestionnaire d'infrastructure délégué. Cette mécanique complexe constitue un des chapitres du rapport de la Cour des comptes.

La Cour des comptes a essayé d'évaluer les résultats de la politique menée dans le domaine de l'entretien ; elle est partie du fameux rapport Rivier de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL), en 2005.

La Cour a également assuré le suivi des recommandations qu'elle avait formulées dans un rapport de 2008 « *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine* ».

En premier lieu, la maintenance est un véritable défi, le réseau possédant des caractéristiques qui rendent celle-ci difficile et lourde.

En effet, 48 000 kilomètres de voies doivent être entretenus, auxquels s'ajoutent les 15 000 kilomètres de voies de service.

Une autre caractéristique réside dans la diversité : 1 800 kilomètres de lignes à grande vitesse, 13 800 kilomètres de lignes classiques du réseau dit « structurant » et 13 600 kilomètres de lignes du réseau secondaire. Près de 70 % de ce réseau secondaire est parcouru par moins de vingt trains par jour, et 6 400 kilomètres par moins de dix trains par jour.

Autre caractéristique, l'hétérogénéité du réseau : il existe encore des tensions électriques différentes selon les endroits et je ne parle pas des tunnels aux gabarits variables. Cette hétérogénéité ne facilite guère l'entretien, une partie de l'équipement datant d'avant la création de la SNCF, ce qui constitue d'ailleurs un signe de qualité des constructions de l'époque !

S'agissant de l'architecture, le réseau est peu maillé. Quand on ferme une voie, on ne sait pas où faire passer le train ; on évite donc de fermer les

voies trop longtemps. L'entretien se révèle beaucoup plus difficile dans ces conditions.

Le défi de la maintenance est aussi lié au retard à combler en ce domaine. Ce retard est essentiellement lié à la forte baisse des investissements de renouvellement du réseau depuis le début des années 1980 et à la construction des lignes à grande vitesse. Personne ne conteste le fait qu'on a, à cette occasion, sacrifié le renouvellement du réseau existant.

L'effort de renouvellement du réseau a été divisé par deux à partir de 1980, quand la France investissait massivement dans la construction de ses lignes à grande vitesse. Longtemps, on a mené une politique implicite d'abandon d'une partie du réseau. Il s'agissait en effet de s'habituer à l'idée qu'une ligne devait être utilisée à des vitesses moindres en raison de son état.

Enfin, le troisième défi est celui du coût. L'enveloppe annuelle s'élève à 2 milliards d'euros. Le plan de renouvellement portant sur la période 2008-2015 représente 13 milliards d'euros d'investissement.

Le second point concerne la laborieuse articulation entre RFF et la SNCF. Le dispositif conventionnel, mis en place par la réforme de 1997 pour assurer la maintenance, est d'une très grande complexité et une partie de l'énergie des deux établissements publics a consisté à essayer de régler les différends qui apparaissaient au fur et à mesure.

Néanmoins, il ne faut pas négliger l'émulation qu'a créée RFF à l'égard de la SNCF, qui a dû abandonner son monopole. Elle s'est trouvée, dans certains cas limités, placée en concurrence face à RFF, cette tension pouvant favoriser des gains de productivité.

Ceci n'a cependant pas permis une réduction des coûts de l'entretien puisqu'on constate un renchérissement des dépenses. Pourquoi ? Tout d'abord, la multiplication des chantiers a créé une tension du côté des entreprises capables de mener à bien ces chantiers. Il a fallu faire de plus en plus de travaux de nuit, qui coûtent plus cher que ceux réalisés le jour.

Troisième point : le réseau ferroviaire continue de vieillir, en dépit de l'effort incontestable mené depuis le constat établi par le rapport Rivier ; malgré le doublement des investissements annuels de renouvellement, l'âge moyen des voies continue d'augmenter. Il est préoccupant de constater que le réseau qui vieillit le plus est le réseau structurant, le réseau secondaire ayant le plus bénéficié de l'effort de renouvellement. En effet, il est plus facile d'interrompre la circulation, on y travaille plutôt de jour que de nuit et la pression locale y était plus forte.

Quatrième point : la rénovation du réseau est de plus en plus financée par l'endettement. RFF a nécessairement été amené à y recourir de façon croissante. Je ne développerai pas la question de la dette ferroviaire, qui constitue un sujet en soi, mais il fallait bien financer l'effort de renouvellement, les péages ne suffisant pas.

On aboutit donc à des choix difficiles mais inéluctables. Comment affecter au mieux une ressource de plus en plus rare ? L'allocation de cette ressource devra d'abord porter sur les investissements. Il faudra choisir mieux que cela n'a été fait entre la préservation du réseau existant et le développement de nouvelles lignes. C'est un sujet largement débattu l'année dernière lors des Assises du ferroviaire.

Il faudra également se poser la question de la taille et de la consistance du réseau. L'effort financier important qui a été réalisé n'a pas permis de le rajeunir. Il faudrait donc soit un effort financier encore plus important, soit en réduire la taille.

La Cour des comptes ne saurait conclure en disant que l'on peut rayer d'un trait de plume un certain nombre de lignes ferroviaires. Tel n'est pas l'esprit du rapport, ni son contenu, mais il nous semble possible d'imaginer une action concertée avec les collectivités concernées portant sur la taille du réseau. En effet, le transport local ne nécessite pas forcément de recourir au train. Certaines dessertes sont en effet assurées par des autocars. Ceci conduirait à réduire l'ampleur du problème.

M. Philippe Marini, président. – Vous avez fort bien posé les principaux termes de cette problématique. Je me tourne à présent vers les deux organismes qui entretiennent, nous dit-on, des relations contractuelles complexes et lourdes, ainsi que vers la tutelle. Monsieur le Directeur général, il serait souhaitable que vous puissiez réagir sur trois thèmes. Tout d'abord, la Cour a relevé que le système de relations conventionnelles entre RFF et SNCF Infra est « *à bout dessous de souffle* ». Elle a relevé que la dérive des coûts de la maintenance est manifeste. Elle a relevé que l'on a plutôt tendance à se concentrer sur de petites lignes que sur des grandes. Quels sont vos éléments de réponse à ce sujet ?

J'ai souvenir qu'il y a quelques années, on se gaussait de la situation de nos amis anglais, caractérisée par des accidents. On disait alors que notre système était meilleur. L'est-il réellement ?

Second thème, qui résulte du premier : fin 2011, la ministre en charge de l'écologie et des transports avait annoncé, lors de la clôture des Assises du ferroviaire, une unification de la gestion de l'infrastructure, c'est-à-dire une fusion entre SNCF Infra et RFF. L'ancien gouvernement ne l'a pas réalisée et le nouveau pas davantage. Il n'a pas communiqué sur ce sujet : il serait heureux que nous puissions connaître sinon vos orientations, du moins vos opinions.

En troisième lieu, s'agissant de l'équation financière de la maintenance du réseau ferré, la Cour estime, me semble-t-il, je parle sous son contrôle, que, sans évolution structurelle portant sur la taille du réseau, la maintenance va inexorablement conduire à une augmentation sensible de la dette de RFF d'au moins un milliard par an.

Je sais qu'on fait des efforts méritoires pour ne pas présenter cette dette avec celle de l'Etat. Néanmoins, il est clair que RFF est un établissement public de l'Etat. Sans l'Etat, RFF n'existerait pas et cette dette, même si elle n'est pas formellement susceptible d'être qualifiée de maastrichtienne, constitue un engagement financier de l'Etat. Même si ce n'est pas le cas juridiquement, c'est économiquement incontestable !

La progression de la dette de RFF est donc un réel problème pour les finances publiques. Cela entre dans l'ensemble des problèmes que nous avons à traiter. Partagez-vous avec la Cour le sentiment que l'équation financière actuelle n'est pas tenable ?

M. Daniel Bursaux, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer au ministère de l'écologie, du développement durable et de l'énergie. – Je pense que l'organisation pose effectivement un certain nombre de difficultés, qui ont néanmoins été aplanies ces derniers temps. Mais le fait qu'il faille s'orienter vers un gestionnaire unifié, qui est ressorti des Assises du ferroviaire, fait largement consensus parmi tous les acteurs du système ferroviaire.

Le fait que l'Etat conclue avec ce Gestionnaire d'Infrastructure Unifié (GIU) un contrat de performance dans lequel il fixe des objectifs à la fois en termes qualitatifs, quantitatifs et financiers sur la gestion du réseau serait une source de simplification et de mise en tension du système.

On pourra davantage détailler les raisons des difficultés mais l'objectif est clair : cette question est au centre des réflexions que mène le Gouvernement, le sujet étant de savoir comment positionner ce GIU dans une architecture nouvelle en tenant compte de la réglementation européenne actuelle et future.

S'agissant de la problématique de la dérive des coûts, lorsqu'on s'attaque aux lignes les plus empruntées du réseau pour faire de la régénération, on rencontre de vraies problématiques pour maintenir la circulation.

Nous généralisons de plus en plus les travaux de nuit, ce qui entraîne évidemment des surcoûts, sans négliger pour autant les aspects de sécurité et les aspects sociaux que SNCF Infra connaît bien. En outre, la dérive des coûts des matières premières, en particulier de l'acier, contribue largement à l'augmentation des prix.

Le fait que les petites lignes aient été traitées en priorité se justifie par deux raisons objectives. En premier lieu, il s'agissait de loin des lignes sur lesquelles il était le plus simple de faire les travaux. Lorsqu'il a été question de réaliser le plan de relance décidé en 2008-2009, les premiers travaux qui pouvaient être conduits étaient ceux qui poseraient le moins de difficulté d'organisation. Ce n'est en effet pas la même chose de réaliser des travaux sur une ligne où circulent moins de dix trains par jour et d'en mener sur une autre qui en compte plusieurs dizaines par jour !

Cela étant, il s'agit pour l'instant d'une programmation en avance par rapport aux travaux devant être lancés sur les grandes lignes. L'équilibre prévu entre les réseaux principaux et secondaires sera donc maintenu.

La seconde raison tient au fait que les régions ont trouvé un grand intérêt dans le cofinancement des travaux de régénération portant sur le réseau secondaire. Les plans de financement ont donc accéléré le système. C'est un résultat qui peut paraître paradoxal mais qui devrait être rattrapé dans les toutes prochaines années.

S'agissant de la fermeture de nombreuses lignes du réseau secondaire, une politique nationale qui consisterait à affirmer qu'il faut fermer quelques milliers de kilomètres de ligne n'a selon moi aucune chance d'aboutir et n'est pas souhaitable. Je pense cependant qu'il faut traiter au cas par cas, avec les régions, les lignes qui paraissent les plus fragiles et les moins fréquentées, et examiner s'il existe des possibilités de substitution routière. Un accord entre les entreprises publiques, les régions et l'Etat doit permettre de régler un certain nombre de problèmes et de diminuer la taille du réseau. Imaginer une politique générale en ce sens n'est pas, pour l'instant, une piste que l'on peut envisager. Je m'en suis d'ailleurs expliqué avec la Cour des comptes lorsque celle-ci a bien voulu m'auditionner sur ce sujet.

M. Alain Quinet, directeur général délégué de RFF. – La Cour nous étudiant sous divers angles depuis plusieurs années, elle commence à bien connaître le réseau ferré. Les conclusions qui vous sont soumises me paraissent à la fois documentées et raisonnables, même si elles sont parfois douloureuses à entendre pour les entreprises concernées.

Si la création de RFF, il y a quinze ans, a bien eu une vertu, c'est de permettre de faire émerger le réseau ferré existant comme actif industriel à part entière, de favoriser une meilleure connaissance de l'état physique du réseau, de ses coûts et de ses revenus. Il y a là un gain de transparence utile au débat public.

A la suite de l'audit Rivier, qui a été très structurant pour la stratégie de RFF, un effort considérable de renouvellement du réseau a été engagé depuis trois ans. Le travail de rénovation a aujourd'hui doublé. Chaque année, nous rénovons 1 000 kilomètres de voie contre 500 kilomètres il y a quelques années. On est aujourd'hui dans une phase de montée en puissance qui soulève au moins deux questions : celle des travaux et celle de l'équation financière.

Cette montée en puissance des travaux crée un certain nombre de perturbations sur les circulations, notamment en zones denses, qui sont celles qui ont crû le plus vite au cours des années récentes.

Par ailleurs, ce travail de rénovation a un coût. Il s'agit, au-delà des 2 milliards d'euros dépensés pour l'entretien courant du réseau, d'un effort d'investissement de 1,7 milliard d'euros. Nous sommes dans une phase où l'enveloppe dédiée à la rénovation augmente, sans effet de retour visible sur les coûts d'entretien du réseau. On attend, à terme, que l'effort de rénovation

et le rajeunissement du réseau permettent des économies sur l'entretien, mais cet effort est aujourd'hui encore trop récent pour avoir des effets visibles et tangibles sur l'entretien.

On est donc dans cette phase de transition, difficile à gérer sur le plan industriel et sur le plan financier. Dans notre esprit, cet effort de rénovation doit être poursuivi plusieurs années encore et doit gagner en efficacité. Je pourrai, si vous le souhaitez, revenir pour vous dire comment envisager de poursuivre cet effort, en gagnant en efficacité sur le plan des circulations et sur le plan des coûts.

M. Pierre Izard, directeur général de SNCF Infra. – Je voudrais revenir sur certains éléments concernant le réseau ainsi que les coûts d'une part, et le système d'autre part.

Le réseau lui-même demeure vieillissant. Nous ne sommes pas parvenus ni au niveau de renouvellement des composants, ni à une politique de renouvellement suffisante pour l'endiguer. Le volume de renouvellement ralentit bien entendu cet effet mais nous ne l'avons pas encore totalement maîtrisé et le réseau continue à vieillir.

De plus, le fait que nous n'ayons renouvelé que 500 kilomètres de voies par an durant vingt-cinq ans au lieu d'un millier, ordre de grandeur que nous jugeons nécessaire avec RFF, montre qu'un déficit de maintenance élevé s'est accumulé. Ceci a donné lieu à un réseau en « patchwork » : devant la réduction des moyens financiers, il a été choisi de remplacer tantôt le rail, tantôt le ballast, tantôt les traverses, en faisant de petites zones plutôt que de grandes. Autrement dit, nous sommes aujourd'hui aux prises avec un réseau très hétérogène en termes d'état général, sauf sur les lignes à grande vitesse, pour lesquelles nous n'avons jamais renoncé à des renouvellements massifs. Lorsque nous décidons de remplacer des rails entre Paris et Lyon, nous le faisons sur la totalité. Lorsque nous changeons le ballast, nous le faisons aussi de manière massive.

Je le disais, il faut parvenir au bon niveau de renouvellement des composants et si on le résume souvent par simplification aux kilomètres de voies renouvelées (c'est-à-dire rail, ballast et traverses), les autres composants sont aussi au cœur de nos préoccupations qu'il s'agisse des caténaires, des systèmes de signalisation d'espacement de trains, des postes d'aiguillage. Le besoin de renouvellement concerne tous les sous-systèmes et non exclusivement la voie elle-même.

La relation contractuelle entre RFF et nous a, il est vrai, créé une certaine tension et une exigence en termes de recherche d'efficacité de la part de SNCF Infrastructure. Au cours de ces six dernières années, nous avons veillé à transformer nos méthodes, à transformer nos organisations, à faire mieux apparaître nos trois grands métiers : la circulation ferroviaire, la maintenance et les travaux sur le réseau et l'ingénierie.

Toute cette transformation a permis d'alléger les structures, de réduire les coûts internes et nous a poussés à nous comparer à d'autres pays d'Europe. Nous avons demandé aux chemins de fer suisses de réaliser un état des lieux en 2008-2009 et de nous indiquer les progrès que nous pouvions réaliser.

Nous avons également comparé nos méthodes avec celles d'autres pays d'Europe, ainsi que nos standards techniques, et étudié comment nos méthodes d'intervention pouvaient évoluer.

Tout ceci constitue des programmes de productivité que nous faisons vivre chaque année et que nous cherchons à renouveler sans cesse. Nous entamons ainsi actuellement un nouveau cycle de définition de nouvelles opérations d'efficacité et de productivité.

Nous sommes tous attachés au regroupement des compétences d'infrastructure et sommes convaincus que c'est là une piste nécessaire. Le modèle actuel est morcelé. Il conduit à ce que les intérêts des uns et des autres ne soient pas rigoureusement alignés. Chacun raisonne à partir de sa responsabilité, de son domaine d'intervention et les procédures ont donc quelque peu pris le pas sur la recherche de performance. Il y a sans aucun doute de nouvelles choses à faire, de nouvelles méthodes de travail à mettre en place même si, depuis 2010, nous avons beaucoup travaillé ensemble et rapproché nos équipes en leur demandant de nous proposer des projets communs afin de faire évoluer l'état du réseau.

Notre conviction est qu'un gestionnaire d'infrastructures intégralement responsable est aujourd'hui nécessaire ; il aura une politique efficace en termes de qualité des sillons qu'il délivre aux transporteurs, ainsi qu'une politique industrielle et technique, tout en portant la responsabilité sociale d'une entreprise regroupant plus de 50 000 personnes.

M. Raymond Vall, président de la Commission du développement durable, des infrastructures, de l'équipement et de l'aménagement du territoire, compétente en matière d'impact environnemental de la politique énergétique. – Je remercie ma collègue, Marie-Hélène Des Esgaulx, d'avoir demandé ce rapport, dont je félicite la Cour des comptes, même si les premières réactions à celui-ci n'amènent aucune surprise. Nous avons en effet auditionné le président de RFF en 2010 et avons alors découvert le déficit évoqué par Philippe Marini. Le président avait à l'époque lui-même reconnu qu'il ne disposait pas de partenaire financier pour continuer, ce qui apparaissait assez révoltant.

L'examen du Schéma National des Infrastructures et de Transport (SNIT) nous avait conforté dans l'idée que la résolution des problèmes de voies ferrées et de transport de voyageurs était urgente mais qu'il existait également une notion d'aménagement du territoire, et notre commission reste très vigilante sur ce point.

Je suis élu de Midi-Pyrénées. Ma région a dû se substituer à RFF en investissant près de 700 millions d'euros, même si des négociations sont

intervenues au dernier moment pour transférer une partie de cet argent sur la route, pour que les trains ne s'y arrêtent finalement pas !

Je considère que nous serons obligés d'opérer des choix mais il serait totalement injuste que, dans ces régions, on ne prenne pas en compte la partie de l'avance financière qui a été réalisée et qui n'est pas négligeable, surtout lorsqu'elle se cumule avec la participation potentielle au futur Train à Grande Vitesse Bordeaux-Toulouse !

Je remercie donc à nouveau nos collègues de la commission des finances d'avoir ouvert ce débat, capital pour notre territoire.

M. Philippe Marini, président. – La problématique régionale est au cœur de notre débat. Tout ce qui a été dit sur les lignes secondaires est lié aux compétences des régions, à leur mode d'intervention, à leur budget. Beaucoup plus largement, s'agissant du schéma et de l'évolution des infrastructures, les régions sont des partenaires essentiels dans ce jeu institutionnel.

M. François Patriat. – Au-delà de ce constat accablant, voire répétitif, sur l'état du réseau et sur le manque de réponses efficaces qui nous sont proposées, je voudrais rappeler que dans le domaine des transports, l'effort réalisé par les régions représente aujourd'hui le triple des transferts de l'Etat !

Nous sommes donc aujourd'hui cofinanceurs, les régions ayant été associées au plan de relance mais aussi aux contrats de plan, en dehors de nos compétences, aux transports express régionaux, aux lignes à grande vitesse et aux comités de ligne. Lorsque je participe à un comité de ligne, je constate le mécontentement des voyageurs face aux nombreux retards. 8 000 personnes prennent le train à Sens pour venir travailler à Paris. Durant deux ans encore, ils vont devoir subir des retards quotidiens du fait des travaux sur la ligne Paris-Lyon, avec des trains immobilisés en rase campagne durant une demi-heure, sans explication. Ce sont les régions qui vont devoir gérer cette difficulté !

On a payé les lignes à grande vitesse et nos conventions avec la SNCF augmentent de 5 % à 8 % par an. La SNCF répond qu'elle est confrontée à une hausse importante des péages qui se répercute dans les conventions ! En Bourgogne, cette convention annuelle est passée, entre 2007 et 2012, de 105 millions d'euros à 155 millions d'euros et apparaît incompressible dans les économies qu'on nous demande aujourd'hui.

Vous proposez de remplacer quelques lignes de voyageurs par des bus. Vous avez estimé qu'on ne pouvait en faire plus mais il arrivera un moment où, devant l'inadéquation financière, il faudra bien trancher !

Certes, 1 000 kilomètres de rénovation de ligne par an constituent un rythme soutenu mais les régions ont fait passer en huit ans le matériel de transport d'une moyenne d'âge de 35 ans à 15 ans ! Nous avons participé par là-même à remplir le cahier des charges des entreprises, Alstom ou son concurrent canadien.

On ne pourra donc pas demander plus aux collectivités. Je ne sais si l'on peut aujourd'hui trouver une piste mais il faudra bien faire des choix entre les lignes totalement déficitaires, celles sur lesquelles on fait passer des trains à grande vitesse et des trains express régionaux, et les nouvelles lignes à grande vitesse que l'on doit construire. A-t-on les moyens de faire les trois en même temps aujourd'hui ?

Faut-il construire la branche sud de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, la branche ouest ou ne vaut-il pas mieux, pour faire des économies, permettre à la ligne Dijon-Lyon de recevoir des lignes à grande vitesse en provenance de Strasbourg et des trains express régionaux quotidiens ? On pourrait ainsi faire l'économie d'une ligne à grande vitesse supplémentaire !

Comment poursuivre les rénovations et avec quoi ? Personne ne donne aujourd'hui de solution !

M. Philippe Marini, président. – Cette intervention très documentée montre également que le cumul des mandats peut comporter certains avantages ! Pardonnez-moi ce clin d'œil.

Mme Marie-Hélène Des Esgaulx, rapporteur spécial. – Je voudrais tout d'abord vous demander qui décide en matière de gestion des infrastructures ? Comment a-t-on pu en arriver à tant de bureaucratie et à cet esprit procédurier inextricable ?

Il me semble par ailleurs que la tutelle apparaît étrangement absente de ce débat. Pourquoi l'Etat n'a-t-il pas pris ses responsabilités pour porter remède aux défauts structurants de l'organisation française ? Comment se fait-il que, quatorze ans après, RFF ne soit toujours pas en mesure d'assurer seul la maîtrise d'ouvrage ? Pourquoi lui manque-t-il autant de données sur la connaissance du réseau ?

RFF doit-il favoriser l'ouverture à la concurrence pour la maîtrise d'œuvre ? Existe-t-il des entreprises capables de rivaliser avec SNCF Infra et son mode de rémunération au forfait doit-il évoluer ? Ne faudrait-il pas au contraire préférer un paiement après contrôle préalable des travaux par RFF, ce qui semblerait assez logique ?

En second lieu, l'Etat envisage-t-il toujours de réaliser l'unification de la gestion de l'infrastructure et, si oui, selon quel calendrier et quelles modalités ?

Sans même parler des problèmes techniques, est-il réaliste de fusionner dans un seul ensemble deux entreprises culturellement habituées à se disputer ? Ne faut-il pas craindre en interne une résurgence des tensions actuelles ?

La Cour estime, dans sa recommandation n° 2, qu'il faut « *assurer l'émulation du futur gestionnaire unique par un contrat de performance exigeant en matière d'objectifs et de résultats, de maîtrise des coûts et de*

gains de productivité dont la mise en œuvre serait vérifiée par des audits extérieurs et assortis de mécanismes d'intéressement ». Comment la tutelle entend-elle mettre en œuvre cette préconisation ?

Enfin, existe-t-il des études sur le dimensionnement du réseau actuel ? Quel avenir peut-on réserver au réseau secondaire ? C'est là le véritable sujet ! L'abandon de certaines parties du réseau dégagera des ressources pour l'entretien et le renouvellement des lignes les plus fréquentées mais ne réglera pas les problèmes d'arbitrage de RFF entre le besoin d'assurer ses recettes commerciales et celui de réaliser une maintenance quotidienne. Les objectifs du contrat de performance, qualifiés de contradictoires par la Cour des comptes, sont-ils réalistes ?

M. Philippe Marini, président. – Beaucoup d'entre nous sont dubitatifs quant au gestionnaire unique et à la fusion. La mise en tension par le contrat entre les deux organismes a sans doute des vertus mais, pour autant, faut-il aujourd'hui créer une entité encore plus difficile à gérer ? C'est une réelle question...

M. François Marc, rapporteur général. – On a bien conscience que l'équation financière est aujourd'hui terriblement difficile à résoudre. Des anticipations rationnelles fiables sont-elles conduites pour nous éclairer sur la façon dont on anticipe les choses ? 1,5 milliard d'euros de dettes de plus par an ne peut tenir très longtemps dans le contexte actuel.

Ma seconde question porte sur les comparaisons au sein de l'Europe. En tirez-vous quelques enseignements ? La comparaison avec le modèle allemand vous apporte-t-elle quelques pistes s'agissant de la consolidation de l'ensemble des capacités d'actions au sein d'une structure unique ? Trouvez-vous, en Europe, matière à être optimiste sur la façon d'organiser les choses pour l'avenir ?

M. Michel Teston. – J'aimerais apporter quelques remarques sur les principales recommandations de la Cour des comptes mais aussi évoquer la question essentielle de la résorption de la dette historique de RFF. Je ne vois en effet pas comment recommander une réorganisation du système ferroviaire si l'on ne traite pas en parallèle ce sujet.

Quelques mots sur les cinq recommandations de la Cour des comptes et, pour commencer, sur l'unification de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

Le président Marini a dit que certains étaient sceptiques à ce sujet ; d'autres ne le sont pas. Je fais partie de ceux qui, depuis de nombreuses années, plaident, au Sénat, pour que l'on sorte du dispositif mis en place en 1997, qui a créé beaucoup de difficultés. En ce qui me concerne, je trouve donc que cette recommandation est bonne.

La seconde et la troisième recommandations portent sur l'effort d'efficacité et les gains de productivité. Comme l'ont rappelé Pierre Izard et Alain Quinet, RFF et la SNCF ont consenti des efforts de productivité

importants au cours des dernières années. Il faut certainement aller encore plus loin. Faut-il un contrat de performance ? La chose doit probablement être envisagée mais dans un cadre pluriannuel, de manière à trouver les bonnes solutions pour rénover le réseau à des coûts plus équilibrés.

Quatrième recommandation : privilégier l'action de rénovation. C'est ce que nous demandons depuis de nombreuses années, l'action de maintenance coûtant extrêmement cher.

La Cour indique qu'il faut privilégier le réseau structurant par rapport au réseau à faible trafic. Cela paraît une évidence. Toutefois, on l'a dit, les régions ont consenti des efforts importants en matière de matériel mais aussi, pour certaines, en matière de rénovation du réseau, et quelques petites lignes présentent un intérêt pour la desserte régionale. Privilégier absolument le réseau structurant par rapport au réseau à faible trafic ne tient donc pas compte des souhaits des régions. Cette décision doit être prise en lien avec les régions.

Quant à la recommandation qui consiste à hiérarchiser les lignes du réseau secondaire par ordre d'utilité décroissante, si elle paraît également logique, on voit ressurgir tous les quinze ans l'idée qu'il faudrait fermer de nombreuses petites lignes. Je n'y suis pas favorable car je ne pense pas qu'on construira une nation équilibrée si on ne prend pas en compte l'aménagement du territoire. Raymond Vall a eu raison de rappeler l'attachement de notre commission à cet aspect essentiel.

Les Assises du ferroviaire l'ont confirmé : il manque chaque année un milliard d'euros pour assurer le bon fonctionnement du système ferroviaire. Or, chaque année, RFF doit trouver sur le marché financier 1,4 milliard d'euros pour financer sa dette. Si on trouvait une solution pour permettre à RFF de rembourser cette dette historique, on aurait fait un effort considérable pour accélérer la rénovation du réseau et peut-être poursuivre le développement du réseau à grande vitesse.

Ce sont là des remarques très générales. Il me semble qu'il faudra avancer davantage sur la question de la réorganisation du système ferroviaire national.

Mme Marie-France Beaufils. – Il y a quelques années, les travaux de l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne nous ont permis de mesurer l'ampleur du chantier à engager.

Quelles mesures recommandées par l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne ont été mises en œuvre aujourd'hui ? C'est une bonne indication de ce qu'il nous reste à faire, même si le réseau a continué à se dégrader.

Par ailleurs, j'ai cru comprendre que vous estimiez presque anormal qu'on ait privilégié le réseau secondaire par rapport au réseau qui connaissait un trafic plus important. Est-ce parce que les régions ont apporté leur contribution ? C'est peut-être une des motivations pour lesquelles ce choix a été fait. Dans le cas contraire, on ne comprendrait pas pourquoi...

Vous n'avez pas abordé un point : les lignes à grande vitesse sont actuellement essentiellement financées par des Partenariats Public-Privé (PPP) avec l'idée de réduire le financement direct par RFF ou par la SNCF. N'est-ce pas reculer pour mieux sauter ? On sait en effet qu'un PPP amènera à prendre en charge des engagements lourds et que le coût de l'infrastructure se reportera sur des péages qui risquent alors d'être plus élevés, les régions pouvant se trouver en moindre capacité de participer à la régénérescence du réseau de trains express régionaux. Avez-vous réalisé des investigations sur ce point ? Je ne suis pas partisane des PPP mais je plaide pour que l'on puisse déterminer si tel ou tel choix a de l'intérêt ou non...

Je voudrais également revenir sur mon attachement à l'aménagement du territoire dans le domaine du réseau ferré. Je ne partage pas l'idée d'engager un programme de substitution des lignes les moins fréquentées par des liaisons par autocars. Vous préconisez fort heureusement d'appuyer cette hiérarchisation sur des bilans financiers, sociaux et écologiques du réseau secondaire : réduire la capacité du réseau ferroviaire et remplacer les trains par des cars pourrait en effet avoir des incidences lourdes sur le plan écologique et sur celui des infrastructures routières. Ce sont d'autres collectivités qui prennent cet aspect des choses en charge mais il faut considérer la réalité économique dans son ensemble !

Vous évoquiez tout à l'heure les maillages insuffisants : réduire des voies aujourd'hui moins utilisées ne revient-il pas à réduire davantage encore le maillage et à rendre encore plus difficile la capacité de reporter les trafics sur une partie du réseau ? La réponse n'est donc pas aussi simple...

Enfin, vous avez dit que les coûts élevés de la rénovation provenaient du travail de nuit mais aussi que la multiplication des chantiers avait rendu plus difficile la capacité des entreprises existantes à faire face à ce problème. Pouvez-vous être plus précis dans ce domaine ? Développer l'activité industrielle de ces entreprises ferroviaires mérite que l'on puisse en effet regarder ce qu'il en est de plus près.

Je ne reviens pas sur l'entreprise intégrée. Je suis particulièrement intéressée par ce sujet, mais pas seulement concernant l'infrastructure...

M. Philippe Marini, président. – Je pense que l'on oppose un peu trop les grandes infrastructures et les « petites lignes ». Il existe à ce sujet une problématique commune. En tant qu'élu du grand bassin parisien, j'observe que la régularité des trains dépend pour une bonne part, pour nos usagers, des travaux sur les infrastructures des grandes lignes.

Ce que disait François Patriat à propos du caractère dual de certains itinéraires doit donc être bien pris en compte. C'est l'un des éléments de la problématique.

M. Christian Descheemaeker. – Je ne pourrais répondre à toutes les questions, la Cour des comptes n'ayant pas travaillé sur tous les sujets. Je pense en particulier aux PPP. Pour l'instant, ils sont plutôt en devenir.

En revanche, nous avons déjà évoqué, dans des travaux antérieurs, le bilan écologique du remplacement d'un train par un autocar. Ce n'est pas aussi simple, le train étant en général sur une voie non électrifiée. C'est donc en quelque sorte diesel contre diesel !

En ce qui concerne la dette de RFF, le sénateur Teston a raison de dire que nous n'avons pas traité le sujet, mais c'est à dessein. La commande initiale portait, en accord avec le rapporteur spécial, sur l'entretien au sens large. J'espère que vous admettrez que, de proche en proche, c'est tout le système ferroviaire français qu'il aurait fallu traiter. Cela dépasse nos compétences humaines et nous ne l'avons donc pas fait, mais il est sûr que le sujet est important.

Le sénateur Patriat a dit qu'il fallait choisir. Nous ne disons rien d'autre !

En ce qui concerne le double usage des voies, je préfère ne pas m'aventurer dans un domaine où je risquerais d'être pris en défaut. Le double usage d'un train à grande vitesse et d'un express régional n'est pas possible. Le double usage d'une ligne par un train à grande vitesse roulant à vitesse normale et un express régional doit être possible mais je ne pourrais pas répondre, encore moins sur l'itinéraire mentionné ! C'est aux entreprises de dire ce qu'il en est.

Je souscris à beaucoup de remarques qui ont été faites, y compris celles qui relèvent l'incontestable effort qui a été réalisé. On est passé de 500 kilomètres à 1 000 kilomètres par an, ce n'est pas rien !

Qu'avait demandé l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne et que demande-t-elle ? L'école travaille à nouveau sur l'état du réseau ferroviaire. Nous n'avons pas eu connaissance des résultats de l'audit en cours. Je sais que nos voisins suisses se sont aperçus qu'ils avaient sous-estimé certains éléments, en particulier en matière d'aiguillages, ce qui renchérit encore les travaux.

M. Daniel Bursaux. – Qui décide des travaux ? Pour tous les travaux de lignes nouvelles ou prévus dans les contrats de plan Etat-régions, c'est l'Etat, dont la signature est engagée.

Quant aux travaux de maintenance, l'Etat a signé un contrat de performance avec RFF. Il prépare la signature d'un nouveau contrat pour l'avenir. C'est dans ce cadre que sont définies les grandes orientations fixées à RFF pour la maintenance du réseau.

Ces contrats ne prévoient pas, ligne par ligne, ce qui sera fait mais l'Etat affiche, par ce biais, ses priorités et les orientations qu'il souhaite donner à la maintenance.

S'agissant du GIU, les Assises du ferroviaire ont débouché sur une conclusion relativement unanime et sur le fait qu'il fallait unifier le

gestionnaire d'infrastructure, le problème du positionnement n'étant pas tranché. Le Gouvernement y travaille activement.

Mais pourquoi un GI unifié ? Il y a à cela un certain nombre de raisons. Lorsqu'on a construit le service annuel pour 2012, on s'est aperçu que les gens qui préparaient les travaux au sein de SNCF Infra n'étaient pas toujours totalement en relation avec les gens qui tracent les sillons. Il y a eu de vraies surprises, certains sillons prévus pouvant ne pas être complètement réalisables. Il est donc nécessaire de rapprocher l'ensemble des personnes travaillant sur les deux problématiques sur le plan fonctionnel et sur celui des systèmes d'information. C'est une des raisons principales qui plaide pour l'unification du gestionnaire. La question de la relation de celui-ci avec l'entreprise ferroviaire est un sujet assez différent.

Autre exemple : les travaux de remise en état d'un certain nombre de tunnels ont été repoussés d'année en année du fait des difficultés de circulation. Un gestionnaire d'infrastructure doit avoir la responsabilité de ces travaux et prendre, à un moment donné, la décision de les réaliser, bien entendu dans les meilleures conditions possibles.

Peut-être me suis-je mal exprimé à propos de la fermeture des petites lignes. Je n'ai pas dit qu'il ne fallait pas envisager davantage de fermetures mais que cela devait être négocié au cas par cas et étudié de très près en fonction d'études d'impact et des possibilités ou non de substitution routière. Cela étant, décréter un objectif de fermeture de lignes me paraît irréaliste, à la fois vis-à-vis des usagers et des collectivités.

Je confirme que le fait que les travaux sur les petites lignes aient pris de l'avance par rapport aux autres vient du plan de relance et de l'apport qu'a constitué la contribution financière des régions. Le cas de Midi-Pyrénées n'est pas le seul : un gros effort a également été réalisé en Auvergne.

S'agissant de l'équation financière, il peut être intéressant de faire des comparaisons avec les autres pays européens. Je ne suis pas sûr que la maintenance représente des coûts unitaires plus élevés que ceux pratiqués dans les pays voisins.

M. Philippe Marini, président. – Les coûts intègrent bien sûr les frais de structure des entreprises concernées. Il serait utile à nos commissions d'avoir un tableau de comparaison par rapport à des fonctions analogues dans les pays européens avec lesquels vous êtes en relation.

Souvent, les élus locaux, lorsqu'on leur demande de cofinancer des travaux sur des gares, comparant les devis du maître d'ouvrage SNCF à des devis généralement quelconques pour des travaux généralement quelconques, constatent un écart significatif, lié aux structures de l'entreprise et au déversement des différents étages de frais. En va-t-il de même dans le domaine de la maintenance ferroviaire, certainement très spécifique et dans lequel des prescriptions très lourdes et précises sont sûrement à prendre en compte ?

M. Daniel Bursaux. - Non. Je suis convaincu que les entreprises et l'Etat pourront vous apporter des informations complémentaires sur ce sujet.

Des sources d'économies ont été évoquées. Il s'agit, bien évidemment, de la mise sous tension du système, avec des obligations qui seront prévues dans un prochain contrat de performance pour les deux entreprises, notamment une surveillance très précise des gains de productivité.

D'ailleurs, SNCF Infra s'est aujourd'hui engagée sur des gains de productivité de 0,8 % à structure égale et considère que, si demain il existe un gestionnaire d'infrastructure unifié, ce gain de productivité pourrait être porté à 1,5 %. Il y a donc de vrais sujets en termes de structure sur lesquels on doit pouvoir faire baisser les coûts et détendre le problème financier.

La troisième approche a été évoquée : il s'agit de la problématique de l'affectation des contributions publiques entre la régénération du réseau et les travaux de création de lignes nouvelles. C'est un sujet sur lequel le Gouvernement a décidé de se pencher, puisqu'il a annoncé une réévaluation des projets du SNIT.

Un autre sujet a fait couler beaucoup d'encre et n'est pas clos, celui de la problématique des péages, qui permettent à RFF de financer ses travaux mais qui ne peuvent être fixés à des niveaux insupportables, tant pour les régions que pour la SNCF.

- Présidence de Mme Marie-France Beaufils, vice-présidente -

M. Alain Quinet. – Qui décide ? Je crois que l'on gagnerait à distinguer clairement les choix politiques et les choix industriels. Certains choix politiques ne sont pas de notre ressort : ceux relatifs à la consistance du réseau ou aux types de trafic que l'on y admet. La France a des ambitions fortes en termes d'aménagement du territoire et de mixité des trafics puisque nous avons un réseau au service de la grande vitesse, des trafics régionaux et du fret.

Pour ce qui est des choix industriels, qui sont du ressort du maître d'ouvrage et du mainteneur, notre rôle, face à une équation financière souvent présentée comme impossible, est de rendre celle-ci plus aisée à résoudre. Il existe, au sein de nos entreprises, un potentiel de performances industrielles important que nous cherchons à mobiliser et qui, dans la durée, peut aider à résoudre cette équation financière.

Je voudrais en donner ici trois exemples...

Le premier concerne l'effort de rénovation. Actuellement, l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne est en train de faire un point d'étape, à notre demande, sur l'avancement de ces travaux de rénovation et leur efficacité. L'EPFL nous apprend que cet effort de rénovation doit être poursuivi et concentré sur le réseau structurant classique. En termes chronologiques, celui-ci a été devancé par le développement du réseau à

grande vitesse, et la rénovation des lignes régionales cofinancée par les régions.

Sur un réseau très interconnecté, chacun a à gagner que les grands axes classiques structurants fassent l'objet de la même attention.

L'EPFL nous dit également que l'effort doit être massifié. Dans le passé, faute d'argent, la rénovation portait sur de petites portions d'axes, où l'intervention paraissait la plus urgente. Or, pour que la rénovation porte ses fruits et soit efficace, il faut qu'elle soit massifiée. Nous avons maintenant des travaux de rénovation qui portent sur des centaines de kilomètres, comme sur l'axe Atlantique. L'effort est donc à présent beaucoup plus industrialisé.

Enfin, la rénovation doit, axe par axe, être globale.

Second point en termes de performances industrielles : nous faisons en sorte de préserver au maximum les trafics voyageurs ; cela nous permet également de préserver nos péages et nos recettes financières. C'est pourquoi un effort considérable d'adaptation a été entrepris par l'appareil de production et notamment par les personnels de SNCF Infra, 40 % des travaux se faisant maintenant la nuit sur le réseau.

Troisième point : nous travaillons ensemble pour améliorer quotidiennement et dans le détail la performance industrielle de notre appareil de production. Nos engins de travaux doivent être modernisés. Nous avons ainsi aujourd'hui deux suites rapides sur le réseau qui permettent, en une nuit, de faire trois fois plus que les engins classiques. Une troisième suite rapide va arriver début 2013. Je pourrais multiplier les exemples où l'on pourra améliorer la performance industrielle.

Les PPP constituent un sujet qui dépasse le champ de cette audition. Ceux-ci ont le mérite d'obliger à mettre sur la table l'ensemble du coût d'une ligne nouvelle, coût de construction mais aussi maintenance. Cela permet d'évaluer le coût d'une ligne nouvelle sur vingt-cinq ou cinquante ans et d'anticiper le coût de la maintenance et de l'entretien. On peut débattre des conditions financières des PPP mais il est nécessaire de penser la ligne dans son coût global.

J'en viens maintenant à l'enjeu que représente pour nous l'unification du gestionnaire d'infrastructure. Je crois que nous gagnerions beaucoup en efficacité si les différents métiers de l'infrastructure exercés à SNCF Infra, RFF et à la direction des circulations ferroviaires, étaient regroupés dans une même entité.

Nous cherchons à préfigurer, par des plateaux industriels communs portant sur différents projets, un fonctionnement plus unifié des fonctions essentielles de l'infrastructure.

Si un jour les fonctions essentielles doivent être regroupées, cela constituerait pour nous, en termes industriels et contractuels, un progrès potentiel. Celui-ci se matérialisera à deux conditions. Il faut d'abord que le

système reste transparent vis-à-vis de toutes les parties prenantes, l'Etat comme les régions, en matière de coûts et d'état du réseau.

Il faut ensuite une tutelle et une régulation forte. On a besoin d'une tutelle forte et d'une participation des régions pour clarifier la consistance du réseau et les trafics que l'on souhaite y voir circuler. Il est tout aussi important de mentionner le rôle du régulateur. L'Autorité de régulation des activités ferroviaires est maintenant en place depuis deux ans. Si nous sommes unifiés un jour, nous n'aurons plus d'excuses pour ne pas être performants et productifs. Un des rôles du régulateur, comme dans les autres secteurs régulés, est de pousser le gestionnaire d'infrastructure à plus d'efficacité année après année.

M. Pierre Izard. – J'aimerais apporter deux compléments et tout d'abord lever un doute sur la pertinence de l'unification du gestionnaire d'infrastructure. Nous vivons un système qui est une exception en Europe, et même dans le monde entier, avec un dispositif à deux acteurs, l'un gestionnaire d'infrastructure, l'autre qui est son délégué, avec la complexité et les multiples interfaces que l'on vient d'évoquer.

Partout en Europe, les gestionnaires d'infrastructure regroupent la totalité des compétences qui viennent d'être rappelées. Ce modèle fonctionne et on pourrait également le concevoir chez nous.

Un premier contrat de performance a déjà existé entre RFF et l'Etat et le second est en chantier. Ce qui fera pression sur le nouvel acteur, gestionnaire d'infrastructure, c'est la gouvernance de l'entité qui aura été créée. Dans les autres pays d'Europe, l'exigence de performance de l'entité elle-même est portée par ses conseils d'administration. Nous avons d'ailleurs plutôt suggéré un conseil de surveillance et un directoire afin de veiller à la bonne gestion industrielle, technique, économique, financière et sociale de l'ensemble regroupé.

Autre interrogation, tout ceci peut-il réellement aboutir alors que les acteurs ont pris l'habitude de se disputer ? Je peux témoigner que les travaux que l'on mène ensemble sur des sujets précis donnent à ces projets un certain souffle. Ce qui compte, c'est la capacité d'emporter 50 000 personnes vers un projet nouveau motivant pour des équipes nombreuses. C'est là une affaire de management.

Enfin, lors des Assises du ferroviaire, nous avons été à maintes reprises questionnés sur l'avantage économique du regroupement du gestionnaire d'infrastructure ; nous avons tenté d'en donner un ordre de grandeur en évaluant les gains entre 400 et 600 millions d'euros de dépenses annuelles pour le fonctionnement de l'infrastructure à l'horizon 2020. Ces documents sont à votre disposition. Ces gains sont gagés sur des effets de productivité, de simplification, de réduction d'interfaces et de diminution de coût de structures entre nos entités. Ce n'est là qu'une partie du chemin. Certains ont estimé le déficit et l'endettement annuel du système ferroviaire entre 1,2 et 1,5 milliard d'euros. La somme que j'évoque pourrait donc en

couvrir un tiers. C'est là un pas significatif qui constitue la contribution que la gestion d'infrastructure pourra apporter à une meilleure équation du système ferroviaire tout entier.

M. Jean-Paul Emorine. – J'ai eu en charge la commission de l'économie et du développement durable pendant sept ans et demi et la chance d'être administrateur de la SNCF durant deux ans, en tant que représentant du Sénat.

J'entends beaucoup parler d'entreprise intégrée. Je suis quant à moi dans une autre philosophie. Avant 1997, l'entreprise était bien intégrée et réalisait 500 kilomètres de réfection par an. Depuis 2008, chaque année, ce sont 1 000 kilomètres qui sont réalisés !

Il ne faut pas oublier qu'il existe une directive européenne qui ouvre à la concurrence. J'ai beaucoup d'estime pour l'entreprise historique mais RFF doit être capable de gérer son domaine à travers SNCF Infra et surtout à travers la direction de la circulation ! On ne demandait pas à la Cour d'étudier ces aspects mais lorsqu'on évolue dans un cadre européen, il faut une certaine liberté et une certaine indépendance.

Dans le *Bulletin quotidien* du 25 septembre, on apprend que la Commission européenne veut faire évoluer ces dispositifs. Il est dit que la Commission ira vers une plus grande séparation entre le gestionnaire de l'infrastructure et l'activité de transport et l'on cite l'Autorité de la régulation des activités ferroviaires, mise en place il y a deux ans environ, garante de la liberté de concurrence. La Cour des comptes, l'Inspection générale des finances, les nouveaux opérateurs ferroviaires vont, quant à eux, plutôt dans une autre direction.

Je suis un européen convaincu et je tenais à vous faire part de mon sentiment. Si l'on veut s'ouvrir à la concurrence, il faut que RFF puisse assurer non seulement l'entretien et la création de nouvelles voies mais aussi gérer la circulation. On pourrait également ouvrir le débat sur les gares et les connexions, mais ce n'est pas le sujet...

Je tiens à préciser que j'ai beaucoup apprécié les recommandations de la Cour des comptes...

M. Robert Navarro. – Je veux remercier tout d'abord la Cour des comptes pour la qualité de son enquête, ainsi que la SNCF et RFF. Dans les régions, les contacts sont excellents. Heureusement que l'on compte des techniciens de très bon niveau !

Je voudrais proposer ici des solutions aux problèmes qui se posent à nous. Ce sont les politiques qui sont responsables de l'état calamiteux du réseau. Depuis nombre d'années, nous n'avons pas fait de bons choix et nous sommes aujourd'hui dans une situation catastrophique. Si les régions n'avaient pas pris le relais, ce serait pire qu'en Angleterre !

Comment essayer d'en sortir ? Il faut poser plusieurs postulats. Tout d'abord, le transport ferroviaire est, pour le siècle à venir, une donnée incontournable de l'aménagement du territoire, et même de notre développement économique !

Etant donné le prix du pétrole et sa raréfaction, il serait temps qu'on prenne conscience que le tout routier est fini et que la concurrence libre et non faussée est une bonne chose. Aménager intelligemment ce territoire, dans l'intérêt des populations, le rendre performant, serait encore mieux !

On a oublié une étape dans nos réflexions, celle de l'Europe qui, tôt ou tard, devra prendre en compte une partie des infrastructures dans un grand service d'intérêt général. La liaison des pays européens entre eux, par la grande vitesse ou par le fret ferroviaire, est incontournable, d'autant que l'Etat n'a pas les moyens d'assumer notre réseau ferroviaire. Si on veut trouver des solutions pérennes et durables, il faudra bien que l'Europe prenne en charge nombre de dépenses qui lui incombent.

Les régions ne pourront aller au-delà de ce qu'elles font. En Languedoc-Roussillon, je suis responsable de ce domaine. Il y existe une convention de 500 millions d'euros annuels avec la SNCF pour la circulation des express régionaux. Nous sommes propriétaires de 75 automotrices, que nous entretenons. Nous payons le personnel et allons être obligés, eu égard au trafic préférentiel à un euro que nous avons mis en place, de prévoir un plan d'achat de cinquante automotrices supplémentaire et, dans les années à venir, un second centre d'entretien. 18 % à 19 % du budget de la région passent dans les transports ferroviaires. C'est une volonté politique d'aménager intelligemment le territoire et de rendre service à la population mais il existe un second vecteur à prendre en compte. Il s'agit du fret, qui a été abandonné.

Même si les potentialités de développement ne sont pour le moment pas énormes, le fret ferroviaire sera l'un des leviers incontournable pour le développement de notre territoire dans le courant du siècle à venir. Il faudra bien qu'une grande partie des marchandises monte sur les trains ! Essayez donc de mettre de la souplesse, de l'intelligence et de l'innovation dans vos concepts et vous verrez que l'on pourra être performant !

S'agissant de l'Etat, étant donné que nous ne pourrions pas entretenir tous les kilomètres de voies ferrées, il faudra faire des choix et les régions devront décider de recourir aux bus. Il faudra assumer face aux populations et avoir des express régionaux plus performants, efficaces et réguliers là où c'est nécessaire.

L'Etat devra également prendre certains choix à son compte. L'entretien des voies est une bonne chose mais l'élément majeur réside dans la performance économique. On ne peut plus mettre de l'argent dans des domaines qui ne rapportent rien. Les investissements de complaisance, stades, médiathèques, sont terminés pour les dix ans à venir. Il en va de même pour ce qui est du ferroviaire : partout où l'on va investir, il faut que ce soit en rapport

avec l'avenir de nos populations. Sans cela, on passera à côté de beaucoup de choses !

M. Yves Krattinger. – Je trouve la quatrième et la cinquième recommandations de la Cour des comptes insuffisantes...

On évoque uniquement le choix entre développement et rénovation du réseau structurant par rapport au réseau à faible trafic et le remplacement de quelques trains par des cars. Or, les questions sont à la fois économiques et écologiques. On se doit aujourd'hui de revisiter le concept du Train à Grande Vitesse (TGV). Certains TGV finissent au fin fond d'une vallée de montage qui compte 4 000 à 5 000 habitants. Cela pose question !

Que le TGV concurrence l'avion entre Marseille et Paris, j'en suis d'accord, mais ne convient-il pas de revoir le concept même ? Quelle ville, agglomération, métropole, capitale régionale doit-elle être desservie par TGV et pourquoi ? On sent que cette question est parasitée par d'autres facteurs. On sait, économiquement et écologiquement, comment justifier le TGV par rapport à l'avion.

L'économie rime avec l'écologie. Quand on a suffisamment de voyageurs pour remplir un train long, on met en place un train long mais, quand le nombre de voyageurs est tout juste suffisant pour remplir un bus, en recourant au train, on déplace une masse d'acier considérable qui coûte très cher. Cela ne tient pas ! Quand on n'a pas suffisamment de voyageurs pour un train long, ou seulement une fois par an, il faut recourir à des trains courts. C'est une question économique et écologique !

Notre pays a changé. Les concentrations de population étant liées à tout cela, la carte se construira d'elle-même. Quand on n'a pas assez de voyageurs pour un train court, il faut utiliser un car ! Cela peut être très bien perçu si le cadencement est bon et si le temps de parcours satisfait les voyageurs.

De même, si on n'a même plus assez de voyageurs pour remplir un car, autant utiliser un taxi ! Le taxi pour deux personnes est beaucoup moins coûteux et bien plus respectueux de l'environnement qu'un bus de 55 places ! Il faut donc revisiter l'ensemble car ne traiter qu'un ou deux aspects me paraît fort insuffisant par rapport aux questions qui sont posées. Cela renvoie à la question de l'intermodalité. Si on n'inscrit pas cette question dans une vision intermodale, le TGV qui part de Paris arrive au fond des vallées, dans des bourgs de 3 000 habitants, sans que celui qui se trouve sur le parcours en bénéficie !

La question de l'intermodalité étant posée, la France doit poursuivre ses efforts sur un sujet sur lequel elle n'est pas en avance, celui de l'information multimodale et des nouvelles billettiques. On peut avoir les meilleures voies du monde : si on n'incite pas les voyageurs à utiliser ces moyens de déplacement, on n'a pas gagné la partie ! On aura du mal à justifier

toutes ces dépenses si on n'arrive pas à augmenter la fréquentation du système global.

C'est un chantier mais si l'on veut faire de la régénération et obtenir des résultats, on ne peut faire l'économie de l'ensemble des questions.

M. Roland Ries. – Je remercie la Cour des comptes pour son travail mais je trouve ses recommandations insuffisantes. Certes il faut, bien entendu, remplacer les lignes très déficitaires par des cars et privilégier la mise aux normes du réseau existant plutôt que de se tourner vers le « tout TGV » paraît également une recommandation utile.

Cependant, il faut aller plus loin et sortir de la « théologie ferroviaire », adapter l'offre au territoire. Même si l'on fait du TGV, il n'a pas nécessairement besoin de rouler partout à 330 kilomètres à l'heure. Sur certaines distances, on peut faire du TGV moins performant, moins spectaculaire et moins cher !

L'idée d'intermodalité, d'adaptation de l'offre au territoire, de zones de pertinence des différents modes me paraît essentielle. Derrière cela se trouve, comme l'a dit Yves Krattinger, la notion d'intermodalité.

Il faut cependant prendre en compte la recherche de ressources nouvelles, faute de quoi on n'y arrivera jamais. Les régions, aujourd'hui, comme cela l'a été dit, sont étranglées, certaines dépensant aujourd'hui le triple de ce qu'elles ont reçu au départ. Parmi les recettes nouvelles, il en est une qui n'est pas une recette à proprement parler mais une recherche de financement au niveau européen. Vous avez, je suppose, tous entendu parler du Mécanisme pour l'Interconnexion en Europe, le fameux MIE. Je ne sais où en est le dossier mais, sur des lignes de transit européen, il est normal que l'on s'adresse à l'Europe ! Le Lyon-Turin est, par définition, un axe structurant européen.

Je pense que, dans le cadre de la relance de l'investissement à l'échelon européen, il nous faut être très vigilants et nous positionner par rapport à l'enveloppe du MIE. On n'ose plus parler de budget spécifique : on a trouvé l'idée d'un « mécanisme » sans que je comprenne trop encore pourquoi mais il s'agit à peu près de la même chose...

On ne parle jamais non plus du versement transport, aujourd'hui confiné aux Périmètres de Transport Urbain (PTU). Il ne serait pas anormal qu'on puisse le percevoir, à un taux modulé ou inférieur dans les zones interstitielles. Je ne comprendrai jamais comment on peut justifier qu'une entreprise, à l'intérieur d'un PTU, paye un maxi de 2 % de la masse salariale et, 2 kilomètres plus loin, juste à l'extérieur du PTU, qu'une autre, éventuellement concurrente ne paye rien ! Même en termes d'aménagement du territoire, ce n'est pas bon, certaines zones d'activité, à l'extérieur des PTU, ayant du mal à se remplir. Ce sont précisément celles qui sont à l'extérieur qui sont les plus difficiles à desservir par les transports publics.

Enfin, personne ne l'a évoquée, mais la taxe sur les poids lourds devrait, en 2013, permettre de dégager entre 800 millions et 1,2 milliard d'euros pour alimenter le budget de l'Agence de Financement des Infrastructures de Transport de France (AFITF). Cela pourrait peut-être donner quelque oxygène au financement des infrastructures, à condition qu'on n'assiste pas au retrait de la subvention d'Etat à l'AFITF. Peut-être cela va-t-il faire tousser Bercy mais il manque globalement un milliard d'euros ! Je plaide donc pour que le produit de cette taxe sur les poids lourds vienne abonder le budget de l'AFITF sans remplacer la subvention d'Etat, mais ce sera un débat difficile.

Voilà les quelques éléments que je désirais apporter. Ils sont bien entendu discutables mais j'essaie de trouver des solutions. L'état du ferroviaire est effectivement très préoccupant. Essayons de trouver des voies de sortie, il est urgent de le faire !

M. Louis Nègre. – Chacun est d'accord avec notre collègue Roland Ries, désormais membre de la majorité. Notre système ferroviaire connaît aujourd'hui les pires difficultés. La dette s'élève à 30 milliards d'euros et l'on vise désormais les 50 milliards d'euros. Si c'est ce qui nous attend, on peut considérer que le système est vraiment très mal parti. C'est un boulet majeur, nous le savons tous. La situation est gravissime.

Vous l'avez dit, l'Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne le confirme et nous le savons tous : malgré les efforts importants réalisés ces dernières années, le réseau continue de vieillir.

On constate par ailleurs un effondrement du fret alors qu'il se développe ailleurs en Europe ! Cela a non seulement des implications sur l'industrialisation et le fonctionnement de l'économie française mais, en outre, le trafic de voyageurs dysfonctionne à son tour ! Dans ma région existe une association dénommée « Les naufragés du TER » !

Nous possédons une industrie ferroviaire. C'est une filière forte de l'industrie française, la troisième au monde. Cette industrie est très inquiète parce qu'il n'existe pas de plan de charge à cinq ou à dix ans. Nous avons un vrai problème dans ce domaine et l'industrie souhaite des plans de charge à cinq ou dix ans dignes de ce nom.

Je le répète : les usagers sont globalement peu satisfaits du service rendu. Or, quand on dépense autant d'argent public, on est en droit d'attendre qu'ils soient satisfaits.

La Cour des comptes recommande d'unifier la gestion de l'infrastructure ferroviaire et, ce faisant, est obligée de tirer l'oreille des politiques... Souvenez-vous de son rapport de 2008 : « *Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine* ». On ne saurait mieux dire !

Les politiques n'ont pas fait le nécessaire pour tenir compte de ces remarques ! Je suis d'accord avec la gestion unifiée de l'infrastructure. On se

demande pourquoi nous sommes les seuls au monde à avoir adopté ce système, comme l'a dit fort élégamment Pierre Izard.

La Cour recommande également la maîtrise des coûts et des gains de productivité. C'est la plus belle des recommandations, s'il existe un domaine dans lequel nous pouvons faire des progrès, c'est bien celui-là. Les progrès ont commencé mais je pense que l'on peut faire beaucoup mieux. J'attire l'attention de mes collègues sur le fait qu'il nous faudrait faire un peu de *benchmarking*. C'est très bien de demander aux Suisses de réaliser un audit mais il faudrait étudier la façon dont eux-mêmes fonctionnent, tout comme la Suède ou l'Angleterre, où on a connu le pire et où on a aujourd'hui le meilleur ! Il existe des systèmes différents qui fonctionnent bien et mieux que le nôtre.

On ne reviendra pas sur le plan de rénovation. Tout le monde est d'accord. Il faudrait simplement qu'il soit plus ambitieux mais il ne sera pas simple de trouver l'argent.

Quant à la priorité donnée au réseau structurant par rapport aux faibles trafics, Raymond Vall l'a bien dit, il faut l'étudier au cas par cas. C'est une question de philosophie mais il faut également tenir compte de l'aménagement du territoire. Ce n'est pas rien en France.

Enfin, s'agissant de l'optimisation du mode de transport en fonction de la fréquentation, il y a aujourd'hui consensus dans ce domaine !

Je propose donc en priorité de s'attaquer au problème de la dette. On ne peut continuer à afficher l'objectif de passer de 30 à 50 milliards d'euros de dette ! Ce pays a vécu au-dessus de ses moyens, s'est endormi dans sa dette et a besoin plus que jamais que l'on s'attaque à ce problème de fond ! Je remercie Roland Ries de faire des propositions pour essayer de trouver de l'argent. En tant que président du Groupement des Autorités Responsables de Transport (GART), il est particulièrement à même de le faire !

Une autre association qui s'occupe des transports en France, Transport, Développement, Infrastructures et Environnement (TDIE), organisera, le 25 octobre prochain, un colloque sur la recherche de financements supplémentaires, afin d'essayer de résoudre ce problème majeur.

Il existe deux tabous dans ce pays à propos du système ferroviaire, que l'on n'aborde qu'à reculons. Le premier concerne l'ouverture à la concurrence. Le président Emorine l'a fort bien rappelé : il existe une orientation européenne, partagée par la plupart des pays, qui permet l'ouverture à la concurrence. Je souhaite que l'on aborde ce sujet les yeux ouverts, en mettant tout sur la table et non en se retranchant derrière une ligne Maginot !

L'autre tabou que personne n'a osé évoquer ici réside dans l'organisation du travail et les statuts. On sait qu'il y a là une possibilité d'améliorer considérablement les choses.

Vous connaissez ma thèse à propos du mécano institutionnel. Elle est simple. Je suis totalement favorable à la gestion de l'infrastructure ferroviaire unifiée mais je suis extrêmement prudent, étant donné ce qui se passe en Europe, quant à un recours à une entreprise unique. Le mécano institutionnel est tout à fait secondaire, le système actuel n'étant pas compétitif en l'état.

Je propose donc qu'on améliore cette compétitivité sans s'égarer dans des mécanos institutionnels et qu'on adopte un régulateur beaucoup plus puissant. Dans les autres pays européens, seul un régulateur très puissant a permis de mieux fonctionner.

Je suggère également que l'AFITF, qui constitue un outil remarquable, puisse aider le Gouvernement à arrêter des choix. On pourrait faire ainsi avancer le sujet.

Je suis cependant relativement optimiste car les contraintes de la dette vont nous imposer des choix et nous obliger à devenir imaginatifs. Les responsables de la SNCF et de RFF eux-mêmes fixent désormais la compétitivité, l'efficacité et la performance comme objectifs majeurs. Ces termes sont les bienvenus !

Enfin, la majorité gouvernementale souhaite revisiter le système : profitons-en pour avancer !

M. Edmond Hervé. – Nous sommes dans une conjoncture financière et économique durable dont on connaît les conséquences. Si l'on veut avancer dans le domaine qui retient notre attention et répondre à toutes les questions et aux attentes qui ont été exposées, il est important d'essayer de se mettre d'accord sur une ressource nouvelle au bénéfice des régions. Vous n'y arriverez pas si ceci n'a pas lieu. Il faut que nous ayons le courage de choisir et de négocier.

Roland Ries est intervenu de manière excellente. Il faut rappeler que l'année dernière, au mois de juin, la Commission européenne a réfléchi à des ressources propres nouvelles. Sept propositions ont été formulées. L'une d'elles intéresse précisément le transport.

Une ressource nouvelle, assise sur l'économie du transport, est absolument nécessaire mais je rappelle à Roland Ries qu'il ne faut pas, politiquement, que nous retenions le mot de « versement transport ». Si tel était le cas, nous allons entrer directement en concurrence avec les grandes communautés. Or, celles-ci, grâce à ce versement, ont investi dans les transports en commun en site propre de manière exceptionnelle, avec des entraînements industriels économiques inimaginables.

J'insiste donc pour que nous réfléchissions de manière très active afin que les régions puissent connaître une nouvelle ressource fiscale assise sur l'économie des transports. Si ceci n'est pas fait, ne vous faites pas d'illusions sur l'apport de l'Etat au bénéfice des régions, des communautés, etc.

Mme Marie-France Beaufils, présidente. – Ce sujet était dans le débat portant sur la loi de finances pour 2012 et nous n'avons pas réussi à faire prospérer cette proposition. Nous sommes néanmoins tenaces et pourrons poursuivre !

Au terme de ce débat, la commission a autorisé la publication de l'enquête de la Cour des comptes ainsi que du compte-rendu de la présente audition sous la forme d'un rapport d'information.

**ANNEXE - COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES À
LA COMMISSION DES FINANCES DU SÉNAT**

[Ce document est consultable au format PDF](#)