

Rapport à M. le Premier ministre de M. Hubert Haenel, sénateur du Haut-Rhin
(Première partie)

**UNE ORGANISATION
FERROVIAIRE
À LA HAUTEUR DE
NOS
AMBITIONS**

Remis le 8 octobre 2008

SOMMAIRE

INTRODUCTION.....	7
I. APRES UNE DECENNIE : L'HEURE DU BILAN DE LA REFORME FERROVIAIRE DE 1997 EST ARRIVEE.....	
<i>A. UN BILAN QUI DOIT PARTIR DU REEL.....</i>	
1. Le constat unanime d'une réforme ferroviaire inachevée.....	9
2. Le nécessaire rappel du contexte de la réforme de 1997	10
3. Dix ans de défaillances des pouvoirs publics.....	11
4. Les enseignements pour aujourd'hui et pour demain	13
<i>B. DES DIFFICULTES APPARAISSENT POUR CHACUNE DES MISSIONS PARTAGEES ENTRE LA SNCF ET RFF</i>	
1. Sur la répartition du patrimoine ferroviaire	14
2. Sur l'exécution des travaux d'infrastructure.	14
<i>a) Les opérations d'entretien</i>	16
<i>b) Les opérations de renouvellement</i>	16
3. Sur l'allocation des capacités	17
4. Les principales conclusions de ce constat.....	20
II. LES PISTES DE REFORME.....	
<i>A. SUR LA REPARTITION DU PATRIMOINE FERROVIAIRE</i>	
<i>B. SUR L'EXECUTION DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURE</i>	

<i>C. SUR L'ALLOCATION DES CAPACITES</i>	25
1. La nécessité d'un changement institutionnel	25
2) Trois pistes de réformes pourraient être envisagées	26
<i>a) La première option, maximaliste : confier à RFF les moyens d'exercer seul sa mission de gestion des capacités</i>	26
<i>b) La deuxième option envisageable : créer une société indépendante intervenant de façon très large pour le compte de RFF</i>	28
<i>c) La solution préconisée : donner à la nouvelle société indépendante la compétence juridique de gestion du réseau</i>	30
<i>d) Les raisons de ce choix et les moyens de sa mise en œuvre</i>	32
 III. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA REFORME PROPOSÉE.....	35
 <i>A. QUE L'ETAT ASSUME SES RESPONSABILITES FINANCIERES</i>	35
1. L'Etat doit doter RFF des moyens suffisants	35
<i>a) RFF est financièrement malmené par l'Etat depuis ses origines</i>	35
<i>b) Une maladie de naissance : l'héritage de la dette de la SNCF</i>	35
<i>c) Une maladie de croissance : le manque d'ambition et de cohérence des crédits de l'Etat</i>	37
2. Un manque d'ambition qui augure mal de l'avenir	39
3. L'Etat doit absolument assurer à RFF un horizon pluriannuel	40
 <i>B. QUE L'ETAT DEFINISSE ENFIN UNE POLITIQUE NATIONALE DE TRANSPORT FERROVIAIRE</i>	42
1. La carence de l'Etat n'est pas seulement financière, elle est aussi stratégique, tant pour l'infrastructure que pour le service	42
<i>a) En matière d'infrastructure</i>	42

<i>b) En matière de service ferroviaire</i>	42
2. Il faut que la définition d'une politique des transports intervienne rapidement	43
<i>C. QUE LA FRANCE SE DOTE D'UNE AUTORITE DE REGULATION PUISSANTE</i>	44
CONCLUSION	47
ANNEXE I – Dix ans à tirer le signal d'alarme	49
ANNEXE II - Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France	53
ANNEXE III – Liste des personnes auditionnées	61

Monsieur le Premier ministre,

Par une lettre du 6 mai 2008, vous m'avez chargé d'une mission sur l'organisation de notre système ferroviaire, au moment où celui-ci est confronté à deux défis majeurs :

– d'une part, celui de **la transparence**, qui revêt un caractère immédiat, avec le début de l'ouverture à la concurrence du trafic voyageurs dans moins de dix huit mois ;

– d'autre part et surtout, celui du **développement**, le transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises ayant un rôle irremplaçable à jouer face aux enjeux du changement climatique et du renchérissement de l'énergie fossile, comme l'ont signifié les conclusions ambitieuses du Grenelle de l'environnement.

Certes, l'ouverture à la concurrence pourrait, par elle-même, constituer un facteur d'augmentation de l'activité ferroviaire.

Mais, elle le sera d'autant plus que les entreprises ferroviaires françaises seront suffisamment fortes pour en bénéficier, à commencer par la première d'entre elles, la SNCF. Avec ses 166.000 cheminots et son savoir-faire, nous savons qu'elle peut devenir l'entreprise de service public de référence à l'échelle du continent, conformément à l'objectif assigné par M. le Président de la République au nouveau président du groupe¹, M. Guillaume Pépy.

Mais, pour s'affirmer à l'extérieur, toute entreprise doit pouvoir s'appuyer sur une base nationale solide et un marché dynamique.

Tel n'est pas encore suffisamment le cas : le développement du transport ferroviaire est limité en France par plusieurs goulets d'étranglement.

Par rapport à ses voisins, notre pays sous-utilise le réseau ferré dans une proportion estimée entre 15 et 20 % ; ce chiffre, que j'ai avancé il y a de nombreuses années, a été confirmé récemment par l'audit réalisé par M. Robert Rivier en 2005². C'est un gâchis pour l'ensemble de la Nation. L'enjeu d'une nouvelle réforme ferroviaire est donc avant tout celui du développement économique.

De ce point de vue, l'exigence européenne de transparence nous donne l'opportunité de définir plus clairement les responsabilités de chacun dans la recherche de la performance globale.

Plus de 10 ans après la réforme de 1997 et la séparation entre la SNCF et Réseau Ferré de France (RFF), il est essentiel de savoir dans quelle mesure les entraves actuelles au développement du système ferroviaire français sont générées par cette organisation institutionnelle, et donc à des problèmes de structure, ou si elles ne tiennent pas tout autant à un manque de moyens, à des erreurs techniques ou à de mauvais choix de gestion.

¹ Lettre de mission du 27 février 2008.

² Audit sur l'état du réseau ferré national français, rapport rendu le 7 septembre 2005 par MM. Robert Rivier et Yves Putallaz, Ecole polytechnique fédérale de Lausanne.

De même, il m'a semblé important d'apprécier si les initiatives récemment annoncées pour améliorer le fonctionnement du système à droit constant seront suffisantes ou s'il faut envisager des modifications plus profondes.

Il convient, dans les deux cas, d'apporter des réponses concrètes et susceptibles d'être rapidement mises en œuvre.

C'est dans cet esprit que j'ai réalisé la mission que vous m'avez confiée auprès de M. le secrétaire d'Etat aux transports.

J'ajouterai enfin que le souci de réalisme dans l'élaboration de mes propositions n'a nullement été synonyme d'auto-censure, bien au contraire. Comme vous le souhaitiez, j'ai eu à cœur de mener un travail de « défrichage » sans ne jamais placer d'obstacle a priori dans la recherche des solutions, fussent-elles inédites voire dérangeantes par rapport à certaines habitudes. Rédigé dans une totale liberté d'esprit, ce rapport n'engage donc que son auteur, sans préjuger des positions qui devront être prises sur le sujet par les institutions gouvernementales et parlementaires dans les semaines qui viennent.

Mais, de toute façon, une réforme profonde de notre organisation ferroviaire est non seulement inévitable. Elle est devenue urgente.

I. APRES UNE DECENNIE : L'HEURE DU BILAN DE LA REFORME FERROVIAIRE DE 1997 EST ARRIVEE

A. UN BILAN QUI DOIT PARTIR DU RÉEL

1. Le constat unanime d'une réforme ferroviaire inachevée

Je souscris tout à fait au diagnostic maintes fois dressé selon lequel notre organisation ferroviaire souffre depuis dix ans d'un manque de cohérence globale imputable à la loi n° 97-135 du 13 février 1997, qui n'a pas remis à plat l'ensemble du système. Au contraire, la réforme de 1997 n'a procédé qu'à des ajustements ponctuels et laisse encore aujourd'hui un goût d'inachevé, pour reprendre l'expression employée par le récent rapport de la Cour des comptes qui dresse excellemment le bilan de la décennie écoulée¹.

En fait, en ce domaine comme en certains autres, « l'exception française » n'a pas toujours été heureuse et a plutôt relevé du « *french paradox* ». Notre pays a été le seul en Europe à transposer la directive européenne n° 91/440 du 29 juillet 1991² en tentant de concilier l'inconciliable, c'est-à-dire en juxtaposant, d'une part, une séparation juridique très stricte entre le gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire, RFF, et l'opérateur historique, la SNCF, et, d'autre part, la dévolution à ce même opérateur de l'exécution sur le terrain des missions en principe confiées au gestionnaire de l'infrastructure. Bien qu'en théorie RFF constitue l'un des gestionnaires de réseau les plus indépendants d'Europe, il est, dans les faits, le plus dépendant de tous, puisqu'il sous-traite à l'opérateur historique l'essentiel de ses missions : la gestion et l'exploitation du réseau, ainsi que sa maintenance et sa surveillance.

En dépit d'une distinction apparemment maximaliste entre le gestionnaire d'infrastructure et le gestionnaire délégué (la SNCF), la France a procédé en pratique à une transposition *a minima* de la directive. Dès lors, l'erreur de la réforme de 1997 a été de considérer que puisque les modifications réelles n'intervenaient qu'à la marge, le fonctionnement du système ne méritait pas d'être réexaminé dans sa globalité. Nombreux sont ceux qui considèrent que les difficultés structurelles rencontrées par notre système ferroviaire sont le résultat de la réforme de 1997 ; les travaux réalisés dans le cadre de cette mission l'ont malheureusement confirmé³.

Toutefois, l'analyse des lacunes de la réforme et de leurs conséquences ne permet pas pour autant d'expliquer les raisons profondes de ces erreurs. Le caractère incomplet du système mis en place était-il irrévocablement inscrit dans les principes mêmes d'une réforme fondamentalement déséquilibrée ? Le problème peut-il être réglé par des dispositions complémentaires visant à combler les silences et les carences de la loi de 1997 ? En outre, les difficultés de notre organisation ferroviaire sont-elles dues à un écart entre un objectif louable et le résultat décevant ou est-ce l'objectif poursuivi par la réforme qui est à incriminer ?

Pour proposer des évolutions pour demain, il est en effet essentiel de bien comprendre l'histoire du rail français. Comme toute réforme, celle de notre système

¹ Rapport public thématique du 15 avril 2008, « Le Réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine ».

² Directive 91/440 CE du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.

³ Cf. I.B.

ferroviaire doit reposer sur un diagnostic partagé le plus largement possible, portant à la fois sur ce qui a été fait mais aussi sur ce que l'on voulait faire.

Or, la lecture d'un certain nombre de travaux récents me donne le sentiment que la perspective dans laquelle s'inscrivait le législateur de 1997 n'est pas toujours bien comprise. Pour avoir été l'un des acteurs de cette réforme¹, je tenais donc à bien rappeler quels étaient le contexte du vote de cette loi et les objectifs poursuivis à l'époque.

2. Le nécessaire rappel du contexte de la réforme de 1997

Il serait illusoire de penser que l'objectif poursuivi était d'aboutir, à terme, à une séparation complète, juridique et fonctionnelle, entre le gestionnaire du réseau et l'opérateur historique. C'est donc à tort que certains observateurs estiment que la loi du 13 février 1997 n'était qu'une première étape en vue du transfert à RFF des moyens humains et techniques de gestion de l'infrastructure. Dans cette hypothèse, on pourrait regretter qu'une absence de courage politique ou un trop grand souci du compromis n'aient permis d'aboutir qu'à une distinction formelle entre RFF et SNCF, c'est-à-dire à une réalisation très faible de l'objectif de séparation totale entre le gestionnaire d'infrastructure et l'entreprise ferroviaire.

On pourrait également faire valoir que ce n'est pas la première fois en France qu'une réforme profonde n'a abouti que de façon très partielle. La réforme de 1997 ne serait en quelque sorte qu'une première étape en vue de se conformer au principe européen de distinction réseau/opérateur. La tentation d'interpréter ainsi la réforme de 1997 est parfaitement compréhensible. **Mais cette interprétation a pour inconvénient principal de ne pas correspondre à la réalité des faits.**

En effet, la principale ambition des auteurs de la loi était de réussir une sorte de « carré magique » répondant à deux doubles contraintes² :

- d'une part, réaliser la séparation fonctionnelle exigée par la directive 91/440, tout en préservant l'unité de la SNCF ;

- et, d'autre part, créer les conditions d'un nouveau départ de la société nationale en la désendettant, sans pour autant alourdir la dette publique, passage à l'euro obligé³.

Il s'agissait donc essentiellement d'une réforme « en creux ». Son objectif pouvait dès lors être considéré comme atteint une fois tracés les contours de ce « carré magique », quitte à ce que son contenu demeure indéterminé.

Il pouvait en effet y avoir mille façons pour RFF et la SNCF de s'organiser concrètement à l'intérieur de cette nouvelle configuration. Mais le législateur ne trancha pas entre toutes ces possibilités, concentrant son effort sur la définition du cadre reposant sur un

¹ Rapporteur pour avis sur ce projet de loi au nom de la commission des finances, M. François Gerbaud étant rapporteur au nom de la commission des affaires économiques.

² Pour reprendre cette idée de casse-tête en quatre points, on pourrait aussi employer l'expression « résoudre la quadrature du cercle ».

³ Tout en admettant cette justification, j'estime, à la réflexion, que toutes les pistes de solutions au problème de la dette n'ont pas été envisagées. Aurait par exemple pu être étudiée la création d'un établissement public de gestion de la dette liée à l'ensemble des grandes infrastructures nationales, qui aurait en gestion l'ensemble des grands équipements, (réseau ferré, route nationale, aéroports...) et aurait été alimenté par les revenus tirés de ces infrastructures. Cette solution, qui n'a malheureusement pas été explorée, permettrait que la dette ferroviaire soit gérée hors du périmètre de la « dette maastrichtienne » et sans pour autant peser sur les finances de RFF.

équilibre déjà très subtil. En effet, il fallait dans le même temps rassurer les personnels de la SNCF sur le caractère quasiment anecdotique de la création de RFF, tout en faisant valoir au contraire auprès de la Commission européenne qu'il s'agissait bien là d'un gestionnaire du réseau à part entière, comme exigé par la directive et dont la dette était le passif d'une entreprise commerciale et non un avatar de la dette publique de l'Etat français.

Cet exercice politiquement délicat ayant été réussi, la mission que le législateur s'était fixée était atteinte, même si l'inconnue demeurait s'agissant de l'articulation entre l'action de RFF et celle de la SNCF.

Or, la nature ayant horreur du vide, il y avait fort à parier que RFF tendrait à se rapprocher le plus possible d'une maîtrise effective de l'ensemble des responsabilités de gestion, d'exploitation et de maintenance du réseau. Force est en effet de reconnaître que les ambiguïtés de la loi de 1997 pouvaient tout à fait donner lieu à une interprétation extensive du rôle de RFF. Les silences laissés par la loi et l'enchevêtrement des compétences -sur fond de rivalités- entre RFF et la SNCF laissaient en effet augurer les difficultés postérieures. Le jeu spontané des intérêts de la SNCF et de RFF créait les conditions d'un conflit structurel, puisque l'on mettait face à face deux entités institutionnellement et budgétairement autonomes mais condamnées à travailler ensemble : RFF est à la fois l'unique fournisseur du service d'accès au réseau pour la SNCF entreprise ferroviaire, et l'unique client de la branche infrastructure de la SNCF, fournisseur quasi-imposé pour toutes les missions de l'établissement public de régulation.

Cette divergence d'intérêts était porteuse de blocages que les pouvoirs publics n'ont pas pu anticiper ni régler à temps.

3. Dix ans de défaillances des pouvoirs publics

Ab Jove principium, la première défaillance fut celle du débat parlementaire. En effet, les aspects relatifs à la mise en œuvre, sur le terrain, des dispositions de la loi auraient dû être abordés. Il serait sans doute apparu que l'affichage de principes, fussent-ils fondamentaux, ne résolvait pas la question du partage quotidien et précis des tâches entre RFF et la SNCF. En particulier, aurait pu être abordée concrètement, la question de l'articulation entre la maîtrise d'ouvrage du réseau ferré national et la fonction d'exploitation de celui-ci¹. Un tel débat aurait peut-être mis en évidence qu'une réforme se limitant à des aspects plus ou moins essentiels² ne suffisait pas.

Il aurait également été l'occasion d'opérer un choix clair entre deux modèles pour RFF : celui d'un gestionnaire de réseau en mesure d'assurer pleinement l'ensemble de ses missions ou celui d'une structure ayant pour objet essentiel³ de rendre à la fois plus transparentes et plus vertueuses les relations entre l'Etat et la SNCF concernant la conception, le financement des travaux d'infrastructures ainsi que la dette afférente.

Si cette question avait été tranchée en 1997, il n'est pas du tout certain que la première option aurait été choisie. Au contraire, on peut même considérer qu'en instituant un établissement responsable de l'ensemble des missions liées à la gestion du réseau et susceptible d'entrer en rivalité avec la SNCF, **le texte du projet de loi a dépassé la volonté du législateur.**

¹ Qui consiste à prévoir, à autoriser et à assurer la circulation des trains.

² A l'instar de la transposition de la directive 91/440 ou du règlement de la question de la dette ferroviaire.

³ Indépendamment de la satisfaction du droit européen.

Mais mener un tel débat aurait exigé de ne pas s'en tenir aux grands principes théoriques et d'examiner dans le détail les implications du projet de loi sur le fonctionnement quotidien du système ferroviaire.

Tel ne fut pas le cas. Le projet de loi a été examiné dans une certaine précipitation, le Gouvernement ayant, en outre, fait preuve de réticence à l'égard des amendements parlementaires.

Comme trop souvent en France, on a traité de grands sujets en réformant hâtivement, sans prendre le temps d'évaluer l'impact global du dispositif législatif envisagé. Comme trop souvent au pays de Descartes, on a voulu croire qu'il suffisait de définir les grandes lignes d'une réforme pour assurer, ipso facto, la mise en place de modalités cohérentes sur le terrain. Comme trop souvent, le Parlement n'a pas eu les moyens d'aborder la question du mode ferroviaire dans son ensemble et a été enfermé dans des débats abstraits et partiels.

A défaut de choix clairs opérés par la loi, on aurait pu s'attendre à ce que le Gouvernement effectue la régulation politique indispensable pour éviter tout blocage ou dérives de la réforme.

Or, **la seconde défaillance dans la régulation du système est venue du pouvoir exécutif lui-même**. Ceci peut paraître d'autant plus surprenant que l'Etat, en plus de ses pouvoirs normatifs, exerce la tutelle sur les deux établissements. Mais, d'une part, le décret d'application du 5 mai 1997¹ n'a pas résolu les problèmes pratiques soulevés par la loi et, d'autre part, l'Etat a manifesté une incapacité notoire à arbitrer les conflits opposant les deux entités.

La question du partage du patrimoine ferroviaire a été l'exemple le plus manifeste de l'incapacité de l'Etat à faire entendre sa voix, car bien que propriétaire des infrastructures ferroviaires, il n'a pas été en mesure de faire entendre raison à RFF et à la SNCF.

Cet immobilisme fut d'ailleurs d'autant plus surprenant que de très nombreux rapports ou contributions ont tiré le signal d'alarme sur l'ensemble de ces sujets (cf. annexe I). J'ai même le souvenir d'un travail faisant montre d'une certaine lucidité, travail auquel j'avais participé et qui avait été, en quelque sorte, censuré². Mais il a fallu attendre les années 2005-2006³ pour qu'une réelle prise de conscience se produise et que les choses commencent à évoluer, soit quasiment dix ans d'errance dont il faut aujourd'hui tirer les enseignements.

Certes, le fait que la France soit, d'une façon générale, privée d'une réelle politique des transports⁴ peut expliquer une partie de cette situation. Mais une partie seulement, car l'absence de vision stratégique de l'Etat en matière ferroviaire n'empêchait nullement que soient apportées des solutions concrètes aux conflits et difficultés survenus entre RFF et la SNCF.

¹ Décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de l'établissement public Réseau ferré de France.

² Quel réseau ferroviaire en 2020 ? document de travail réalisé dans le cadre d'Avenir Rail, juin 2003.

³ Sans doute après le choc du rapport Rivier et ce alors même que ce dernier soulignait d'abord l'insuffisance de financement avant de dénoncer les dysfonctionnements organisationnels.

⁴ Cf. III.B.

4. Les enseignements pour aujourd'hui et pour demain

En premier lieu, il convient de rappeler que l'intention du législateur de 1997 n'était pas l'institution d'un gestionnaire de réseau sans lien avec la SNCF et disposant des moyens nécessaires pour assurer un vaste ensemble de missions allant des travaux à l'allocation des capacités. Ce rappel ne vise pas à légitimer la réforme *a minima* qui est intervenue, pas plus qu'à écarter *a priori* de nouveaux projets de transferts de moyens à RFF au motif qu'ils seraient contraires aux objectifs assignés il y a dix ans. Mais ce retour aux débats de 1997 vise à rappeler à quel point la réforme s'est faite sous l'effet de fortes contraintes résultant tant des risques sociaux liés au transfert de personnels de la SNCF, que des difficultés pour l'Etat à reprendre la dette portée par RFF en raison de la limitation du taux d'endettement maximal des administrations publiques à 60 % du PIB.

Il est indispensable que toute évolution future de notre organisation ferroviaire prenne en compte ces contraintes. Tel est en tous cas l'esprit dans lequel j'ai travaillé à l'élaboration de mes propositions¹.

Le second enseignement concerne les défaillances de gouvernance observées depuis 1997. Il convient désormais de procéder à une réforme prenant en compte la cohérence globale du système ferroviaire. En effet, les différentes composantes de celui-ci sont indissociables, qu'il s'agisse par exemple de l'organisation et du financement de la gestion du réseau, de la mise en place d'une autorité de régulation de la concurrence ou de la place des régions dans ce nouveau contexte².

Par ailleurs, et même si les défaillances de l'Etat dans l'accomplissement de ses missions pendant presque une décennie ne peuvent qu'être déplorées, il convient de souligner que les ministères ne disposent pas des moyens nécessaires pour assurer la tutelle de l'entreprise ferroviaire publique. Cet élément ne doit pas être négligé en particulier lorsque l'on se demande s'il est réaliste de confier au Gouvernement le soin de définir des priorités ou des objectifs de répartition entre les différents types de trafic ferroviaire. C'est pourquoi, je milite pour la création d'une autorité de régulation forte³, qui serait un organisme spécialisé et doté des moyens adéquats, afin de veiller au bon fonctionnement du système ferroviaire.

Enfin, l'exemple du débat parlementaire de 1997 nous rappelle la nécessité de ne pas se contenter de définir de grands principes ou de déplacer des frontières organisationnelles. La mise en œuvre de ces principes doit être précisée, le transport ferroviaire s'apparentant à une industrie lourde dotée de processus techniques parfois lents et souvent complexes.

C'est dans cet esprit que j'ai procédé à l'analyse de la situation actuelle et à la recherche de pistes d'améliorations.

B. DES DIFFICULTES APPARAISSENT POUR CHACUNE DES MISSIONS PARTAGEES ENTRE LA SNCF ET RFF

J'aborderai successivement trois domaines : la répartition du patrimoine ferroviaire, l'exécution des travaux d'infrastructure et l'allocation des capacités.

¹ Cf II.

² Cette question fera l'objet de mon prochain rapport.

³ Cf. III.B.

1. Sur la répartition du patrimoine ferroviaire

Ce premier sujet n'est sans doute pas le plus crucial dans les relations entre RFF et la SNCF, mais il a constitué un point de fixation qui démontre de manière flagrante que la réforme de 1997 est restée inachevée.

L'article 5 de la loi du 13 février 1997 et le décret n°97-445 précité ne sont pas parvenus à régler de manière claire la répartition du patrimoine ferroviaire entre la SNCF et RFF. Une fois posé le principe que les biens constitutifs de l'infrastructure et les immeubles non affectés à l'exploitation des services de transport appartenant à l'Etat et gérés par la SNCF étaient apportés, à compter du 1^{er} janvier 1997, en pleine propriété à RFF, de nombreux cas concrets se sont posés, empêchant tant RFF que la SNCF de gérer au mieux leur patrimoine. A la demande du Gouvernement, en juin 2004, une structure d'arbitrage a été créée pour régler définitivement la question de la répartition des actifs. Les arbitres sont parvenus à régler la question, à l'exception toutefois des cours de gare qui restent encore un sujet de discussion.

Cette incertitude est très préjudiciable pour toute une série d'opérations de restructuration urbaine que souhaiteraient mener les collectivités territoriales aux abords des gares. La complexité de la répartition complique également la mise en accessibilité des gares. Enfin, elle peut même interférer sur les choix d'implantation des équipements d'exploitation, le critère de propriété passant avant le critère d'efficacité.

2. Sur l'exécution des travaux d'infrastructure

Propriétaire de l'infrastructure ferroviaire, RFF a, s'agissant du réseau ferré national, une triple mission : la construction des lignes nouvelles à grande vitesse, le développement du réseau classique, ainsi que la maintenance (entretien plus renouvellement) du réseau existant. Maître d'ouvrage des opérations d'investissement réalisées sur le réseau ferré national, RFF exprime ses besoins, commande et paie les ouvrages réalisés par le maître d'œuvre.

Pour la **construction des lignes nouvelles à grande vitesse**, RFF procède, comme pour tout marché public classique, par appels d'offres et par lots. Cette mission n'appelle pas, de ma part, de remarque particulière. Elle est au cœur de la loi de 1997 et correspond parfaitement à l'intention du législateur d'alors. La possibilité, offerte à RFF, contrainte par son article 4, de rechercher par des procédures de partenariat public-privé, des ressources financières extérieures, me paraît une bonne opportunité.

En matière **d'investissements de développement** (ceci concerne principalement les opérations inscrites dans les contrats de projets Etat-régions), la SNCF fournit à RFF différentes prestations en application de conventions spécifiques telles que :

- des conventions de mandat de maîtrise d'ouvrage¹ et de missions de maîtrise d'œuvre², propres à chaque opération ;

¹ Le maître d'ouvrage est la personne morale propriétaire de l'ouvrage ou pour laquelle il est construit. La maîtrise d'ouvrage consiste ainsi à définir les besoins, arrêter le programme et le budget des travaux. Le maître d'ouvrage réalise lui-même les études et travaux ou les confie par contrats à un maître d'œuvre et à des entrepreneurs.

² La maîtrise d'œuvre consiste notamment à effectuer les études techniques et économiques, assister le maître d'ouvrage pour passer et suivre les marchés de travaux, coordonner les entrepreneurs chargés des travaux.

- deux conventions « cadre » définissant :

- l'une, les modalités d'intervention de la SNCF pour diverses prestations dites d'entrepreneur (mise à disposition de personnel pour la sécurité des chantiers, de trains de travaux, d'engins...);
- l'autre, les modalités d'intervention de la SNCF pour l'achat groupé, la logistique et la gestion du transport des fournitures.

Les prestations de mandat de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre sont régies par l'article 6 du décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France. Ces dispositions permettent à RFF :

- d'assurer directement la maîtrise d'ouvrage de ces opérations ou de la confier à un tiers ;

- sur le réseau en exploitation, de confier à la SNCF des mandats de maîtrise d'ouvrage comportant toute mission de maîtrise d'œuvre, étant précisé que la SNCF doit, a minima, se voir confier une mission de maîtrise d'œuvre en vue d'assurer la prise en compte des objectifs de sécurité des circulations et des personnes.

Rappelons que la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a modifié les conditions de maîtrise d'ouvrage des infrastructures ferroviaires. Le monopole de la SNCF sur la maîtrise d'ouvrage déléguée de RFF a été supprimé pour les projets d'intérêt national ou international. RFF peut confier à la SNCF des mandats pour des ensembles d'opérations mais ce n'est pas une obligation. RFF peut donc mettre la SNCF en concurrence pour obtenir ses mandats de maîtrise d'ouvrage. Le décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006¹ dispose aussi que RFF peut, pour les opérations d'investissement réalisées sur le réseau en exploitation, confier à la SNCF des mandats de maîtrise d'ouvrage comportant toute mission de maître d'œuvre. Celle-ci peut donc être confiée à la SNCF en même temps que la maîtrise d'ouvrage déléguée mais ce n'est pas obligatoire sauf dans les cas où la sécurité des personnes et des circulations impose toujours de confier une mission de maîtrise d'œuvre à la SNCF.

Le cadre contractuel existant pour ces opérations de développement apparaît bien adapté pour les grosses opérations. En revanche, il est assez lourd pour les opérations de plus petite taille qui sont pourtant les plus nombreuses.

Ainsi, s'agissant des opérations nouvelles lancées sur l'exercice 2007, il apparaît que sur 190 opérations de développement réalisées sous mandat par la SNCF (pour un montant total de 1,58 milliard d'euros) 151, soit 79 % d'entre elles, n'ont représenté que 9 % du budget total, les 39 autres opérations concentrant à elles seules 91 % des sommes investies.

Il me semble que ce système bureaucratique, source d'inefficacité, de gaspillage de temps et d'argent mérite d'être simplifié. Il faut en effet éviter que chaque opération, même d'un faible montant, ne se traduise par une multitude d'allers retours entre la SNCF et RFF.

S'agissant de la **maintenance de l'infrastructure** existante, celle-ci comporte deux volets distincts :

- d'une part, les **opérations d'entretien** (entretien courant et gros entretien) qui font l'objet de la convention de gestion d'infrastructure conclue entre RFF et la SNCF ;

¹ Décret 2006-1534 du 6 décembre 2006 pris pour l'application des articles 1^{er}, 1^{er}-1 et 1^{er}-2 de la 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.

- d'autre part, les **opérations de renouvellement** et opérations assimilées (mise aux normes, amélioration de la qualité et de la sécurité), relevant d'investissements de RFF.

a) Les opérations d'entretien

En application de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 et de l'article 11 du décret n° 97-444 précité, RFF confie à la SNCF la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national et l'entretien de ce réseau. La convention de gestion entre RFF et la SNCF fixe les modalités d'exécution et la rémunération de ces missions dans un cadre pluriannuel. Elle définit les rôles et compétences de chacun des deux établissements. Sur la base d'une politique définie par RFF, la déclinaison des prestations est faite en onze lots couvrant trois domaines (tracé des sillons, exploitation, maintenance) et décrivant de façon détaillée la « commande » passée à la SNCF : volume d'entretien, résultats qualitatifs attendus. La convention de gestion prévoit des bonus/malus sur la base du respect d'indicateurs fixés par lot.

Ce dispositif a été mis en place par la convention de gestion de l'infrastructure signée en 2007. La clarification des rôles et délégations fonctionne de façon satisfaisante.

b) Les opérations de renouvellement

Les investissements de renouvellement sont des opérations consistant en un remplacement plus massif, déclenché en fin de vie d'un système ou d'une partie d'un système (par exemple remplacement d'appareils de voie complets).

Ils font l'objet, entre RFF et la SNCF, d'une organisation contractuelle plus complexe :

- d'une part, des conventions de programme confient à la SNCF, pour un ensemble d'opérations, une mission de gestion de ce programme et des missions de mandat de maîtrise d'ouvrage et de maîtrise d'œuvre des opérations (en application de l'article 6 du décret n° 97-444 précité) ;

- d'autre part, deux conventions « cadre » définissent, l'une les modalités d'intervention de la SNCF pour diverses prestations dites « d'entrepreneur » (mise à disposition de personnel pour la sécurité des chantiers, de trains de travaux, d'engins,...), l'autre, les modalités d'intervention de la SNCF pour l'achat groupé, la logistique et la gestion du transport des fournitures.

Les marchés de travaux confiés aux entreprises sont passés par la SNCF au nom et pour le compte de RFF au titre de son mandat de maîtrise d'ouvrage.

Ces opérations de renouvellement, comme les opérations de développement obéissent aux nouvelles règles de maîtrise d'ouvrage créées par la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006.

A la suite des auditions auxquelles j'ai procédé j'estime qu'il conviendrait, pour ces opérations, comme pour les opérations de développement, de simplifier les procédures pour gagner en efficacité sur les petites opérations qui sont de loin les plus nombreuses. Cette analyse est partagée tant par RFF que par la SNCF.

Il est ainsi assez révélateur que sur 1260 opérations de renouvellement réalisées sous mandat par la SNCF en 2007, 98 %, soit 1232 opérations, n'ont consommé que 46 % des

sommes engagées (430 millions d'euros), les 2 % restant (28 opérations) consommant donc 54 % des sommes engagées.

3. Sur l'allocation des capacités

La programmation du passage des trains sur le réseau est au cœur du fonctionnement du système ferroviaire, notamment de sa régularité et de sa sécurité. Elle consiste à affecter des sillons à chaque train devant aller d'une gare à une autre. Un sillon est un droit de passage sur une section donnée pendant une période de temps donnée. Des sillons peuvent aussi être réservés pour des travaux sur la voie. L'ensemble des sillons de trains et de travaux constitue le graphique de circulation qui matérialise les capacités d'utilisation du réseau. C'est de là que dépend la plus ou moins bonne utilisation du réseau, tel qu'il est.

En application de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997, l'article 18 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national établit que « *RFF est chargé de répartir les capacités d'infrastructures du réseau ferré national* », notamment de définir les capacités disponibles, attribuer les sillons aux demandeurs et construire le graphique de circulation. L'article 21 précise les modalités d'exercice de ces fonctions :

– « *RFF confie les études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons à la SNCF chargée, pour son compte, de la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national* ».

– la SNCF « *prend, sous le contrôle de RFF, les mesures nécessaires pour assurer l'indépendance fonctionnelle du service qui réalise les rapports techniques afin de garantir l'absence de toute discrimination dans l'exercice de ces fonctions* » entre les entreprises ferroviaires candidates pour accéder au réseau.

La convention de gestion entre RFF et la SNCF fixe les modalités d'exécution et la rémunération de ces missions.

A l'origine, seules les entreprises ferroviaires ou les regroupements internationaux de ces entreprises pouvaient être candidats pour obtenir un sillon en France. Le décret n° 2008-148 du 18 février 2008 modifiant le décret du 7 mars 2003, a récemment ouvert la possibilité, pour des « candidats autorisés » autres que les entreprises ferroviaires, de présenter des demandes de sillons en s'adressant directement à RFF. Sont notamment concernés les opérateurs de transport combiné de marchandises, les personnes publiques organisant un service de transport de fret sur le réseau ferré national, y compris les autorités portuaires gérant des voies ferrées portuaires raccordées à ce réseau et, à partir de l'horaire de service 2009, les autorités organisatrices de services de transport de voyageurs sur le réseau ferré national (les régions et le STIF¹ en Ile-de-France).

L'articulation actuelle entre RFF et la SNCF-Infra (Gestionnaire d'infrastructure délégué – GID) a été mise en place en 2003. Les horairistes de l'organisation précédente ont été séparés en deux parties :

– les concepteurs ont été intégrés à RFF (une vingtaine d'agents de la SNCF transférés en 2003 et à peu près autant recrutés directement, soit une cinquantaine de personnes) ;

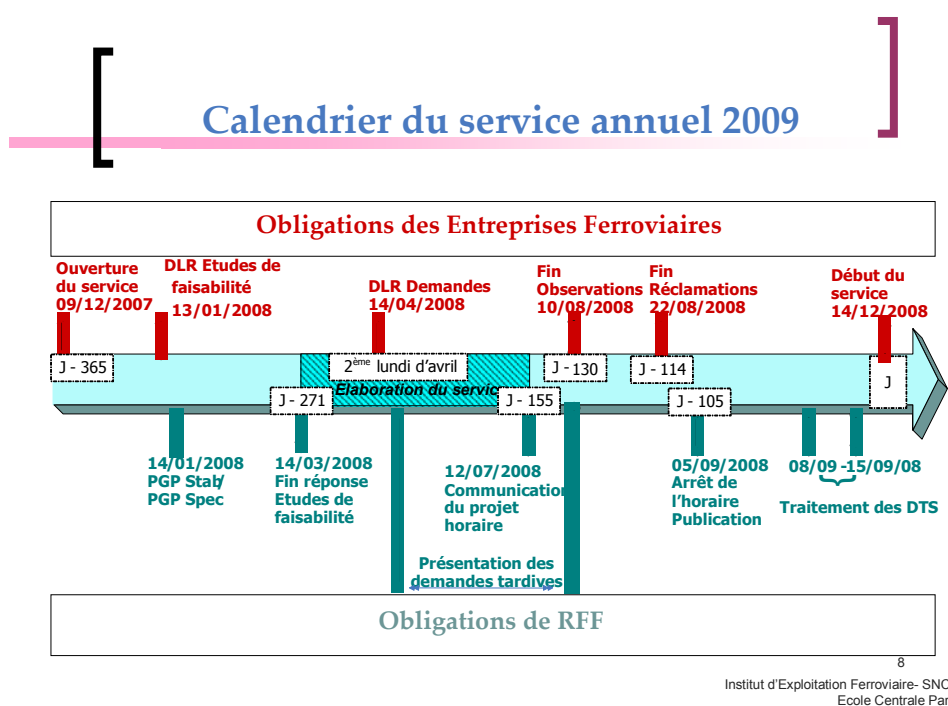
¹ STIF : autorité organisatrice des transports publics de la région parisienne.

– les producteurs des documents horaires, ont été laissés au GID, à proximité de la gestion de la circulation. Ils sont quelque 470 qui se répartissent de la manière suivante : 161 dans les bureaux horaires nationaux, 166 dans les bureaux horaires régionaux (y compris dans les guichets Capacités qui produisent les sillons de dernière minute) et 137 dans les bureaux horaires locaux (responsables du Graphique d’Occupation des Voies) répartis sur l’ensemble du territoire sur une soixantaine de sites.

Ainsi, RFF établit les règles de construction et de décision d’attribution des capacités (document de référence réseau), publie les décisions relatives aux grands travaux (grandes options capacitaires), valide les études de faisabilité demandées par les entreprises ferroviaires et installe les sillons catalogues¹ Fret.

SNCF-Infra réalise la production des graphiques de circulation et leur diffusion aux opérateurs circulation.

Le processus actuel aboutit à concentrer sur une période de temps très resserrée la production des graphiques de circulation, comme le montre le schéma ci-après. Par ailleurs, il apparaît que les demandes de sillons de dernière minute se multiplient, ce qui n’est pas propice à des tracés optimums.



L’audit demandé par RFF et la SNCF à l’Ecole Polytechnique Fédérale de Lausanne (EPFL) de décembre 2007² a permis une analyse poussée de la situation et une comparaison précise des méthodes en vigueur en France avec celles pratiquées dans les pays voisins.

¹ Un catalogue de sillons est un document énumérant l’ensemble des possibilités d’utilisation du réseau (telle ligne, à telle endroit et à tel moment de la journée) susceptibles d’être proposées. Il a vocation à servir de « trame de base » pour la construction du graphique de circulation de chaque année.

² Audit sur la répartition des capacités d’infrastructure (RFF-SNCF) P. Tzieropoulos et équipe LITEP, décembre 2007.

Je me rallie volontiers aux conclusions de cet audit¹ identifiant un certain nombre de dysfonctionnements majeurs dans le système actuel d'attribution des sillons :

- il n'y a pas de dispositif frontal de prise en charge du client (la compagnie ferroviaire) ;
- la planification des plages travaux n'est pas coordonnée avec celle des sillons, ce qui induit de fortes perturbations dans la fiabilité de la grille horaire ;
- les systèmes d'information (logiciels et normes de communication entre la maîtrise d'ouvrage, la maîtrise d'œuvre et les clients) sont inadaptés aux besoins ;
- l'absence de structuration du service annuel (trame de base et sillons « catalogue ») ne permet pas un travail efficace de production des sillons ;
- les conditions économiques de demandes de sillons par les entreprises ferroviaires ne favorisent pas l'efficacité du processus (demandes répétitives, annulation gratuite,...) ;
- les organes de concertation et de recours sont inexistantes ou inadaptés.

J'y ajouterais les difficultés dont les personnels eux-mêmes m'ont fait part liées à la lourdeur des procédures d'échange d'informations et de *reporting* entre RFF et les services de la SNCF en charge de l'exploitation.

Les conséquences les plus visibles de ces dysfonctionnements sont :

- un retard très important dans la livraison complète de l'horaire de service de 2007 par la SNCF à RFF. Ainsi en 2007, celle-ci n'a eu lieu qu'en février 2007, soit avec sept mois de retard par rapport aux délais fixés dans les référentiels ;
- des retards pris tout au long de la chaîne de traitement entraînant un report massif sur les sillons de dernière minute et les demandes d'adaptation², tous deux passés de 150 000 en 2004 à 350 000 en 2007³.

Au final, RFF n'est aujourd'hui pas en mesure de contrôler le processus de planification et d'octroi des sillons. Quant à la SNCF, elle est toujours soupçonnée de ne pas garantir l'indépendance des services qui assurent ces fonctions en son sein.

Cette situation a abouti à ce qu'en juin 2008, les deux entreprises présentent à leurs tutelles des propositions d'amélioration, qui sont les suivantes :

- pour la SNCF, constituer une entité nouvelle sous un management unique (SNCF – GID) couvrant l'ensemble de l'exploitation, de l'allocation des capacités (480 agents) à la gestion opérationnelle des circulations (environ 13 000 agents). La SNCF garantirait l'autonomie de cette nouvelle entité et son indépendance envers les entreprises ferroviaires (nomination d'un dirigeant non révocable par la SNCF, personnel et locaux dédiés, système d'information indépendant...). Je tiens à saluer cet effort de regroupement de l'ensemble des services concernés qui met fin à une dispersion aujourd'hui très préjudiciable. Quelles que soient les propositions susceptibles d'être avancées par ailleurs, il s'agit d'une évolution indispensable ;
- pour RFF, mettre en place une « plate forme commerciale » comprenant : un organe de concertation préalable avec les clients (pour construire deux ans à l'avance un

¹ En particulier après en avoir rencontré l'auteur.

² Les demandes d'adaptation sont formulées entre octobre N-1 à J-8 et celles des sillons de dernière minute sont formulées avec moins de huit jours de délais.

³ Le fait que cette hausse s'explique surtout par une hausse du trafic traduit la grande difficulté du système actuel à faire face à tout développement du transport ferroviaire.

tableau d'affectation des capacités et de sillons catalogue), un centre de service pour gérer les demande de sillons (au siège et dans les régions) à l'année N ou N-1 et une unité de planification qui commande à l'entité nouvelle « SNCF-exploitation » les études techniques d'exécution.

Ces projets vont incontestablement dans la bonne direction. Toutefois, ils sont encore timides. Surtout, ils pourraient être jugés insuffisants par la Commission européenne.

En effet, suite à un examen de la transposition des directives du premier paquet ferroviaire (Directives 91/440/CEE amendée, 95/18/CE amendée et 2001/14/CE), la Commission a adressé une lettre de « mise en demeure » au Gouvernement français en date du 26 juin 2008, faisant observer :

- que certaines activités relatives à la fonction essentielle d'allocation des sillons, telles que les études techniques des demandes de sillons et la détermination des créneaux horaires des trains, sont assurées par la direction de l'infrastructure de la SNCF, appelée SNCF-Infra ;

- que les dispositions prises pour séparer SNCF-Infra des autres activités de la SNCF ne sont pas suffisantes pour assurer que SNCF-Infra assume les fonctions essentielles dont elle est chargée de manière suffisamment indépendante. Il n'existe pas d'indépendance juridique de l'organisation de SNCF-Infra par rapport aux autres parties de la SNCF. Des mesures visant à assurer l'indépendance des fonctions essentielles, telles que définies dans l'annexe 5 de la communication de la Commission du 3 mai 2006, n'ont pas été mises en œuvre au sein de la SNCF. Par exemple, RFF n'est pas en mesure de garantir pleinement le respect de la confidentialité commerciale des informations que lui communiquent les candidats à l'obtention de sillons.

Ceci signifie très concrètement que sans réforme rapide du système sur ces aspects, la France pourrait voir engagée à son encontre une procédure « en manquement » dont l'aboutissement logique serait la condamnation de notre pays à payer de très lourdes amendes.

4. Les principales conclusions de ce constat

A l'issue de cette analyse concernant les trois domaines de missions partagées entre la SNCF et RFF, je formulerai trois observations principales.

- Tout d'abord, bien qu'un aspect essentiel de ma mission porte sur l'organisation du système ferroviaire, je me dois d'indiquer que les carences de l'Etat, plus encore que **les incohérences institutionnelles touchant à la structure des relations entre la SNCF et RFF, sont une des raisons essentielles des dysfonctionnements rencontrés**. Les défaillances de l'Etat sont légion : carences décisionnelles en matière de partage du patrimoine et carences dans l'anticipation budgétaire des besoins de RFF qui perturbent la programmation des travaux et donc les prévisions dans l'allocation des capacités¹. De même, certaines contre-performances ont des causes liées à la gestion interne des entreprises. En outre, l'équipement informatique n'est pas toujours adapté. C'est le cas pour les bureaux horaires de la SNCF qui utilisent un logiciel (Thor) totalement inadapté aux besoins de la gestion moderne d'un réseau. Enfin, force est de constater que la personnalité des dirigeants de la SNCF et de RFF a un impact non négligeable sur les relations de ces deux entités. Je suis toutefois de ceux qui pensent qu'un dispositif est robuste lorsqu'il n'est pas entièrement

¹ Cf III.A.

tributaire, pour bien fonctionner, des bonnes dispositions des responsables. Lorsque c'est le cas, cela signifie qu'il faut modifier les facteurs institutionnels.

– S'agissant de ces facteurs institutionnels, il me semble que, non seulement ils ne sont pas les seuls impliqués dans les problèmes actuels, mais aussi que leur degré d'importance est très variable selon les sujets. Il ressort ainsi clairement que s'ils jouent un rôle très faible dans l'explication des difficultés liées au partage du patrimoine, à l'inverse **le découpage institutionnel de 1997 est un élément important des dysfonctionnements du système de répartition de capacités**¹. Comme le fait remarquer l'audit de l'EPFL précité, le partage des rôles entre RFF et la SNCF est non seulement un facteur de complexité du fait des aller et retour entre les deux structures, mais il est aussi la cause d'une forte rigidité du processus. En effet, le souhait de RFF de contrôler toute l'action des bureaux horaires de la SNCF, jugés proches des services de l'opérateur ferroviaire, aboutit à empêcher toute adaptation, même légère, d'une demande déposée ou du sillon obtenu² qui ne soit pas soumis de nouveau à RFF. Ceci explique la difficulté à définir un graphique horaire réaliste dans les délais et la forte préférence des clients pour les sillons tardifs car ils permettent d'échapper aux inconvénients de la dichotomie entre RFF et les services de la SNCF ;

– ma troisième observation concerne elle aussi **l'allocation des capacités, pour insister sur le fait qu'elle constitue bien la pierre angulaire du développement du réseau**. En effet, elle engendre une sous-utilisation très sensible du réseau français³ qui prive ce dernier de péages nécessaires à son développement et empêche la création de nouveaux trafics et de nouvelles recettes selon un cercle vertueux.

Aussi est-ce pour le système d'allocation de capacités que j'ai estimé nécessaire de proposer les évolutions les plus profondes.

*

*

*

¹ Attribution de sillons ou attribution de plages travaux.

² Aucune concertation avec les clients, impossibilité pour ces derniers de modifier une demande ou d'obtenir une contre-proposition.

³ Évaluée à près de 15 ou 20 %.

II. LES PISTES DE REFORME

A. SUR LA REPARTITION DU PATRIMOINE FERROVIAIRE

Le législateur de 1997 avait fixé comme critère de distinction entre le patrimoine de RFF et celui attribué en dotation à la SNCF le caractère indissociable ou non de l'exploitation. Le décret n° 97-445 avait pour objet d'énumérer les différentes catégories de biens et leur dévolution. On a vu que cela avait abouti à des contentieux qui aujourd'hui encore ne sont pas totalement tranchés. Par ailleurs, même sur le plan des principes, la répartition opérée par le décret comporte en elle-même des sujets de complication, à mon sens, inutiles.

Par exemple, est-il bien judicieux de considérer que, dans les gares, les quais sont transférés à RFF, « à l'exception des plates-formes d'extrémité des gares terminus » ? Dans la gare de l'Est, que je connais bien, on passe ainsi successivement d'un « affectataire »¹ à l'autre selon que l'on se situe sur le parvis, sur la plate forme centrale ou sur le quai d'embarquement !

La dévolution des gares est un sujet qui revient périodiquement dans les rapports ou débats relatifs au ferroviaire. Récemment encore, mon collègue de l'Assemblée nationale Hervé Mariton proposait de transférer les gares à RFF alors qu'à l'inverse, d'autres voix s'élèvent pour faire de la SNCF l'affectataire de l'ensemble de ces équipements.

Pour ma part, sans méconnaître les enjeux, notamment financiers², liés à la question de l'affectation des gares, il me semble que cette dernière n'est pas aujourd'hui la plus importante que nous ayons à régler. Sur le terrain, en effet, ce qui compte c'est moins de savoir à qui appartient la gare que d'être en mesure d'en identifier le véritable patron opérationnel. **Ce qui fait aujourd'hui défaut, c'est l'existence d'un gestionnaire unique, en charge de l'exploitation de la gare.**

Quant au point de savoir quel doit être ce gestionnaire des gares, il serait, dans l'absolu, tout à fait possible de considérer qu'il doit être le plus indépendant possible de toute entreprise ferroviaire, concurrence oblige. Mais, il convient aussi d'observer que nous ne sommes pas « dans l'absolu », et que nous ne partons pas de rien. Il me semble même qu'aujourd'hui, c'est bien la SNCF qui est a priori la seule à disposer de la capacité opérationnelle d'assurer l'exploitation des gares dans leur intégralité.

Elle seule est aujourd'hui en mesure de constituer un interlocuteur unique des autorités organisatrices lors de la conception des pôles d'échanges multimodaux qui sont la clé du transport public de demain et d'avoir une conception globale des services aux voyageurs.

A ce titre, dans le cadre de la mise en œuvre du 3^{ème} paquet ferroviaire qui ouvre la voie à la libéralisation des transports ferroviaires internationaux de passagers à compter de 2010, la SNCF se prépare à mettre en place en son sein une entité spécifique « Gares », rassemblant tous les savoir-faire nécessaires au bon fonctionnement de ces équipements³.

Ce « gestionnaire des gares » aurait vocation à être le principal interlocuteur des transporteurs et des institutions pour définir les droits et devoirs de chaque acteur présent en

¹La SNCF et RFF ne sont que les affectataires des gares, ces dernières demeurant propriété de l'Etat.

² Ne serait-ce qu'en ce qui concerne les investissements permettant l'accessibilité aux personnes à mobilité réduite.

³ Soit un total de 3.000 gares, y compris les 1.600 haltes ferroviaires.

gare, mais aussi pour gérer et développer des plateformes. Il devrait donc avoir la plénitude des moyens lui permettant de mener à bien ses missions fondamentales :

- assurer un service de qualité et continu aux voyageurs, quel que soit leur mode d'accès à la gare et quel que soit le transporteur ferroviaire (signalétique, accueil, prise en charge pour les personnes à mobilité réduite, sûreté et sécurité, information collective...);

- développer la multimodalité en exploitant les plates formes dans leur ensemble, permettant une prise en charge équilibrée des différents modes d'approche (transports en commun, taxis, vélos, voitures particulières) et en concevant, grâce aux potentiels des parcs de stationnement et des parvis, des cheminements naturels et intelligents mettant en valeur le meilleur de chaque mode ;

- favoriser la progression de la mobilité durable et accompagner la croissance des trafics ferroviaires en pilotant les investissements nécessaires à l'accroissement des capacités d'accueil en gare, en partenariat avec les collectivités locales ;

- coordonner l'utilisation de la plate-forme par plusieurs transporteurs ferroviaires et gérer les flux de voyageurs.

Pour garantir un accès non discriminatoire à ces plates-formes et aux services qui y seront proposés, ce « gestionnaire des gares » devra bien évidemment agir sous le contrôle permanent et rigoureux de la future autorité de régulation¹, qui devra, pour sa part, disposer de réels pouvoirs de contrainte.

Nul doute en effet, si elle en a les moyens comme je le souhaite, que cette autorité de régulation ferroviaire indépendante aura à cœur de bien s'assurer que l'entité « gestionnaire de gares » de la SNCF ne favorise pas l'entreprise ferroviaire à laquelle elle est rattachée, par exemple en accordant systématiquement les quais ou les emplacements de gare les moins pratiques aux transporteurs concurrents. De plus, la Commission européenne sera elle-même très sensible à ce contrôle dans la mesure où les gares constituent des « facilités essentielles » accordées aux entreprises ferroviaires et que les textes communautaires exigent donc que les transporteurs soient placés sur un pied d'égalité quant à l'utilisation de ces infrastructures.

La formule que je propose permettrait ainsi de dépasser les difficultés liées aux questions patrimoniales, et de se concentrer sur l'amélioration de l'exploitation de la gare, ce qui importe d'abord et avant tout pour ses utilisateurs.

Enfin et sur un autre plan, il me semble que si la gouvernance des gares doit être clarifiée, elle doit aussi être davantage ouverte. En effet, bien que les gares, au moins pour les plus importantes d'entre elles, jouent un rôle structurant dans la vie des territoires², il n'existe aujourd'hui aucun espace permettant de jouer le rôle de forum ou de lien d'échange et de concertation entre les entreprises publiques ferroviaires, les transporteurs, les services de l'Etat, le tissu socioéconomique et bien entendu les collectivités territoriales souvent appelées à contribuer financièrement à des travaux liés à ces gares.

L'expérience du terrain révèle que la création de comités de gares serait de nature à conforter l'intégration du transport ferroviaire dans la vie locale. Elle permettrait aussi aux autres opérateurs ferroviaires d'avoir un regard sur la gestion de la gare.

¹ Cf. III.B.

² Par exemple en termes de désenclavement, d'urbanisme ou de constitution autour de plateformes multimodales.

RECOMMANDATION

Créer par la loi ou par décret, des comités de gare dans les gares parisiennes et les grandes gares régionales.

La composition et le fonctionnement de ces comités pourraient être définis par référence aux conseils de développement prévu par la loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.

B. SUR L'EXECUTION DES TRAVAUX D'INFRASTRUCTURE

Nous avons vu plus haut que, s'agissant des opérations de renouvellement et des opérations de développement, il serait souhaitable, dans l'esprit de la convention de gestion de 2007, de simplifier les processus communs à RFF et à la SNCF, afin d'obtenir une plus grande réactivité et une meilleure efficacité globale.

Ainsi, l'organisation actuelle serait simplifiée en laissant à RFF les responsabilités de maîtrise d'ouvrage (MOA) mais en confiant à la SNCF des délégations élargies pour la réalisation des opérations dans un schéma contractuel simplifié.

L'élargissement des délégations de la SNCF s'opérerait par un relèvement des seuils permettant ainsi de passer à une gestion au forfait, sur la base de contrats de conception-réalisation passés avec RFF. Cette option permet de traiter à la fois la délégation relative aux opérations de renouvellement et aux opérations de développement. Je ne souhaite pas fixer dans ce rapport le niveau du seuil à retenir, sachant qu'il doit nécessairement ne pas excéder 5 millions d'euros compte tenu du seuil européen de mise en concurrence. J'indiquerai seulement, comme élément de référence, qu'un programme de renouvellement de voie ou de caténaires correspond à une dépense moyenne de l'ordre de 2 millions d'euros. Je pense que la fixation de ce seuil devrait pouvoir faire l'objet d'un accord entre RFF et la SNCF.

Cette modification, pour être pleinement efficace, devrait s'accompagner d'un engagement de la SNCF sur des objectifs de résultat. Ceux-ci pourraient porter, par exemple, sur la réalisation d'un volume de renouvellement, convenu avec RFF et défini à partir d'unités d'œuvre représentatives des différentes catégories de projets, et l'évolution du coût de ces unités d'œuvre. L'ensemble de ces dispositions pourrait être encadré par un plan de progrès établi avec RFF.

Cela suppose une visibilité améliorée sur les règles de répartition des capacités d'infrastructure et une planification des plages travaux stabilisée en milieu d'année A-2. Nous reviendrons plus loin sur ces conditions.

Pour le reste, je pense que l'exécution des travaux d'infrastructures doit continuer d'évoluer, en l'approfondissant, dans la direction définie par la convention de gestion de l'infrastructure de 2007.

Enfin, je pense que dans le cadre de l'évolution à terme de SNCF-Infra, une attention toute particulière devra être accordée au renforcement de la fonction d'ingénierie ferroviaire¹. Cette dernière constitue en effet un atout fort pour le développement du système français ainsi qu'un des éléments susceptibles de permettre à la SNCF devenir un leader européen, non seulement capable d'offrir des services de transport mais aussi de concevoir des solutions innovantes répondant aux besoins de différents réseaux.

¹ Qui est aujourd'hui assurée par des bureaux d'études intégrées à la SNCF ainsi qu'au travers de filiales.

Mais il s'agit à ce stade davantage de considérations stratégiques que de proposition de réforme immédiate.

RECOMMANDATIONS

Modification législative

Pour que cette réforme puisse être mise en œuvre, il conviendrait de modifier l'article 1^{er} de la loi n° 97-135 et l'article 6 du décret n° 97-444 en complétant les dérogations à la loi MOP (Maîtrise d'Ouvrage Publique) figurant déjà dans ces textes (cf. annexe, titre 1^{er} (objet et missions) du décret n° 97-444 relatif aux missions et aux statuts de RFF, version consolidée au 31 décembre 2007).

C. SUR L'ALLOCATION DES CAPACITES

1. La nécessité d'un changement institutionnel

La situation actuelle appelle tout d'abord des mesures d'amélioration de la performance industrielle et économique du processus telles que :

- la réforme du système de péages¹ ;
- la coordination de la planification des sillons et de celles des plages travaux ;
- la modernisation des outils informatiques, condition indispensable à la mise en place d'une trame de base robuste en A-2 et à l'acquisition d'une vision intégrée du réseau² ;
- et l'amélioration de la gestion opérationnelle des circulations, par exemple par l'installation de centres de commande automatisés du réseau.

Toutefois, ces actions aussi indispensables soient-elles ne permettront pas de faire l'économie de changements organisationnels. Je partage en effet pleinement le point de vue des auteurs de l'audit de l'EPFL qui ont « *acquis la conviction que la nature de la problématique relève de la structure du système et plus particulièrement de la dilution des responsabilités et de l'incohérence créée par la répartition des compétences formelles et des moyens réels entre le gestionnaire de l'infrastructure, d'une part, et le gestionnaire délégué, d'autre part.* ».

Plus précisément, j'adhère aussi pleinement à l'idée selon laquelle la structure à mettre en place doit permettre à une seule entité de maîtriser, dans les faits, l'intégralité du processus qui mène de la conception à la commercialisation des sillons.

De ce point de vue, outre le fait qu'elles n'apportent pas de réponses au regard des exigences de la concurrence communautaire³, les propositions formulées récemment par RFF et par la SNCF ne vont pas assez loin. Ne s'attaquant pas au problème institutionnel, elles

¹ L'objectif étant de tarifier l'utilisation des capacités à son juste prix, ce qui appelle un réexamen de la structure et du niveau des péages comme le suggère le rapport rendu par mon collègue député Hervé Mariton (rapport d'information n° 875 (annexe 19)) déposé en application de l'article 146 du règlement, par la commission des finances, de l'économie générale et du Plan sur les péages ferroviaires.

² Et non, comme c'est le cas aujourd'hui, d'une vision focalisée sur l'optimisation du temps de trajet pour un tain pris isolément.

³ Cf. supra.

maintiennent la dichotomie entre l'intervention de RFF et celle de la SNCF et n'assurent en rien qu'il sera mis fin à la confusion des rôles. Ces propositions me semblent en outre d'autant plus fragiles qu'elles reposent sur la bonne volonté des responsables actuels de RFF et de la SNCF même si je les sais sincèrement décidés à « jouer le jeu » de la concertation avec les entreprises ferroviaires, pour ce qui est de RFF, et du respect de l'indépendance interne de l'entité chargée de l'exploitation, pour ce qui est de la SNCF. Mais rien ne garantit la bonne marche de ce système en cas de changement d'état d'esprit des dirigeants de l'une ou l'autre de ces entités.

En revanche, il n'apparaît pas du tout opportun de revenir sur le principe de la séparation posé par la loi du 13 février 1997 en regroupant au sein d'une entité ferroviaire française unique l'ensemble des entités et organismes existants. D'une part, l'existence d'une telle grande entité, semblable à la SNCF d'avant 1997, ne permettrait pas d'échapper à l'obligation de séparation prévue par la directive 2001/14/CE. En effet, ce texte impose la création d'un organisme de répartition et de tarification des capacités indépendant sur le plan juridique, organisationnel ou décisionnel. D'autre part, cette entité globale supporterait l'intégralité de la dette ferroviaire, en contradiction avec l'objectif affiché par la loi du 13 février 1997, laquelle a permis à la SNCF de retrouver des marges de manœuvre pour investir¹.

En fait, il me semble qu'il existe aujourd'hui trois types d'améliorations structurelles possibles du système d'allocation des sillons.

2) Trois pistes de réformes pourraient être envisagées

a) *La première option, maximaliste : confier à RFF les moyens d'exercer seul sa mission de gestion des capacités*

• Cette première option consiste à clarifier la répartition des rôles **en donnant à RFF les moyens de ses compétences** en matière de gestion des capacités.

Ceci implique de transférer à RFF les moyens affectés par la SNCF à ces missions. S'agissant du personnel, je ne partage pas l'avis de la Cour des comptes qui estime que, dans un premier temps, le transfert des 400 horairistes pourrait apporter une amélioration sensible. Je crains au contraire qu'une telle solution ne fasse que déplacer la ligne d'interférences qui ne passerait plus entre RFF et les bureaux horaires de la SNCF mais entre ces bureaux et la SNCF entreprise ferroviaire, car le problème fondamental est celui de la relation entre RFF et son délégataire. Comme le fait valoir l'audit de l'EPFL, le « *simple transfert des bureaux horaires à RFF relève essentiellement du traitement symptomatique* ».

Le transfert du personnel à RFF ne constituerait une réelle solution que s'il portait sur l'ensemble des personnes affectées aux missions d'exploitation de l'infrastructure : notamment les personnels en relation avec la préparation des graphiques de circulation (400 personnes²), ainsi que ceux chargés de l'exploitation opérationnelle et de la veille sécurité des circulations (14 000 agents), soit environ 14.400 personnels.

Cette solution permettrait de résoudre deux types de difficultés actuelles :

– du point de vue du respect du principe de la concurrence, elle répondrait aux critiques de la Commission sur le fait que les demandes de sillons des entreprises ferroviaires sont

¹ En effet, pour n'être pas qualifiée de dette publique, la dette ferroviaire doit être portée par la structure qui perçoit les redevances, ce qui serait le cas de cette nouvelle grande entité.

² Qui s'ajoutent à la cinquantaine d'horairistes employés par RFF.

adressées à RFF mais instruites par la SNCF. Notons toutefois que cette réponse ne serait complète que si l'indépendance juridique des personnels de RFF vis-à-vis de la SNCF était accompagnée d'une indépendance matérielle. Ceux-ci devraient donc disposer notamment de leurs propres locaux séparés ou ayant un accès protégé et limité, d'un système informatique indépendant et d'un règlement intérieur qui encadre les contacts avec les personnels des entreprises ferroviaires ;

– du point de vue de l'efficacité et de la clarté du système, ce serait bien la même entité (RFF) qui assurerait l'intégralité du processus menant de la conception à la commercialisation des sillons en passant par la gestion quotidienne du réseau, qui exige d'adapter les prévisions d'utilisation à tous les imprévus.

• Cette solution présente toutefois à mes yeux deux inconvénients, dont l'un m'apparaît majeur :

– d'une part, RFF conservant toujours la responsabilité des travaux sur le réseau¹, un conflit d'intérêts pourrait apparaître au sein de RFF. En effet, RFF pourrait, compte tenu de ses contraintes budgétaires, être tenté de faire prévaloir son intérêt à court terme, à savoir accorder des sillons pour percevoir des redevances, au détriment de l'intérêt général à long terme qui consiste à assurer l'entretien du réseau ferré national. Ce risque pourrait toutefois être limité si la surveillance de la bonne exécution des travaux, notamment le respect des délais, était assurée par une autorité supérieure (ministère de tutelle ou autorité de régulation²) ;

– d'autre part, le transfert de 14.400 cheminots³ pourrait constituer une double déstabilisation du système. En premier lieu, RFF structure légère de moins de 1.000 agents mettrait sans doute un certain temps avant d'adapter ses modes de fonctionnement à une multiplication par quinze de ses effectifs parmi lesquels des personnels techniques de terrain très différents de ses collaborateurs actuels⁴. Ce serait autant de mois ou d'années perdus pour que soit rendue opérationnelle l'amélioration recherchée. En second lieu et avant même que RFF ne rencontre de telles difficultés, le projet de transfert présente de forts risques de tensions sociales au sein de la SNCF, ce qui serait un autre facteur de perturbation du système voire de blocage de toute évolution ultérieure.

Pour le même motif, il me semble a fortiori peu réaliste de recommander le transfert à RFF de l'ensemble des 55.000 agents de SNCF Infra (dont les 14.400 agents chargés de l'exploitation du réseau). J'observe d'ailleurs que l'argument invoqué pour ce transfert massif est que l'activité liée à l'entretien du réseau ferré national est indissociable de la mission de préparation et de commercialisation des sillons. Or, cette mission mérite un traitement propre car elle pose des problèmes spécifiques notamment au regard des questions de concurrence.

¹ En effet, en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure, RFF aurait toujours pour mission de définir les règles et principes s'imposant à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure, d'établir le document de référence, de coordonner l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure en vue d'assurer la cohérence de l'utilisation du réseau ferré national, de définir les travaux requis pour la maintenance du réseau et d'organiser la planification de ces travaux.

² Cf III.B.

³ Cf. page 47 du rapport thématique de la Cour des comptes d'avril 2008, qui souligne que « RFF indique aussi que le transfert de toute l'exploitation présenterait des problèmes d'une autre nature et ne pouvait pas être envisagée à court terme ». Selon le rapport de la Cour des comptes, si RFF est favorable au transfert, à terme, des personnels horairistes, il ne serait pas favorable au transfert en son sein de l'ensemble des personnels de l'exploitation du réseau ferré national. Par ailleurs, comme le rappelle la Cour des comptes, la mise en place de la délégation de gestion en 1997 résultait de l'hostilité des personnels chargés de l'infrastructure et des organisations syndicales.

⁴ Les responsables de RFF n'ont d'ailleurs jamais demandé un tel changement.

A moins que les promoteurs de ce transfert massif ne considèrent depuis l'origine que la logique communautaire d'ouverture du marché et de séparation du gestionnaire de l'infrastructure des entreprises ferroviaires ne rende inexorable le basculement au sein de RFF des personnels SNCF chargés de la maintenance et de l'entretien du réseau.

Or, il me semble important de rappeler une nouvelle fois que si cette opinion est tout à fait recevable, elle n'a pourtant jamais constitué la perspective dans laquelle le législateur français a mis en place le système actuel¹.

Quoiqu'il en soit, le transfert des 14.400 agents en charge de l'exploitation du réseau reste une option envisageable, même s'il peut exister d'autres pistes de solutions qui en font l'économie.

b) La deuxième option envisageable : créer une société indépendante intervenant de façon très large pour le compte de RFF

Cette solution consisterait à créer une société indépendante, qui pourrait éventuellement être une filiale de la SNCF, *sur le modèle de RTE EDF Transport*. Elle serait en charge de la gestion des capacités et de l'exploitation du réseau.

Cette entité pourrait par exemple être dénommée « Exploitation nationale des chemins de fer français », ENCF, afin notamment d'éviter toute confusion avec « SNCF-Exploitation », structure au même périmètre mais sans personnalité juridique que la SNCF envisage de créer prochainement².

En effet, l'indépendance d'ENCF vis-à-vis de l'entreprise ferroviaire du même groupe devrait être à la fois juridique, financière et matérielle.

– Au plan juridique, les statuts d'ENCF pourraient être inspirés de ceux des gestionnaires du réseau de transport d'électricité, et notamment de RTE-EDF Transport S.A.³, qui concilient l'exigence d'indépendance du gestionnaire du réseau d'électricité avec la détention par une entreprise productrice d'électricité.

Ainsi l'indépendance pourrait être assurée par des mécanismes donnant le contrôle des organes exécutifs à des tiers. A l'instar de RTE EDF Transport, ENCF pourrait prendre la forme d'une société anonyme avec conseil de surveillance et directoire. Des techniciens issus de la SNCF siègeraient au directoire mais le conseil de surveillance devrait constituer une garantie du fonctionnement non discriminatoire et transparent de la structure grâce à sa composition pluraliste. En effet, selon la structure du capital de la S.A. qui sera retenue, ce conseil pourrait notamment comprendre des représentants de RFF, des représentants de différentes entreprises ferroviaires de fret et de transport de voyageurs, des représentants des autorités organisatrices de transport et des représentants des organisations syndicales etc.

Dans tous les cas, les statuts de la société prévoiraient des limitations des aller et retour entre ENCF et toute entreprise ferroviaire, y compris le SNCF. Ceci vaudrait aussi bien pour les membres des instances dirigeantes que pour le personnel opérationnel. Ces règles pourraient, par exemple, prendre la forme d'une obligation de respecter un délai avant d'être autorisé à passer d'une entité à une autre.

¹ Cf I.A.

² La création d'ENCF interviendrait donc en lieu et place de SNCF-Exploitation.

³ RTE EDF Transport S.A. est une société anonyme, dont les statuts ont été approuvés par le décret n° 2005-1069 du 20 août 2005.

Quant au président d'ENCF, il serait, avec les membres du directoire, nommé par le conseil de surveillance. Toutefois, comme le président de RTE, sa nomination ne pourrait intervenir qu'après avis du ministre concerné, à savoir le ministre chargé des transports.

– Au plan financier, l'indépendance de la nouvelle société par rapport au budget de la SNCF serait assurée par un versement de RFF, lequel serait constitué par une fraction du montant des redevances versées par les entreprises ferroviaires utilisatrices du réseau ferré national, dans les conditions prévues par les textes. Ce système fonctionnant aussi bien si ENCF demeurerait délégataire de RFF ou si, comme nous le préconisons plus loin, la nouvelle société exerçait, pour son compte propre, certaines des attributions actuelles de RFF. Dans ce cas, il faudrait éviter que RFF contrôle indirectement cette entité au travers de ses ressources.

– Enfin, au plan matériel, ENCF disposerait notamment de son personnel propre, de locaux séparés ou ayant un accès protégé et limité, d'un système informatique autonome et d'un règlement intérieur qui fixerait le cadre des contacts admis entre son personnel et les agents du reste du groupe SNCF.

Bien entendu, si l'option présentée ici consiste à faire d'ENCF une filiale de la SNCF, il pourrait être envisageable que la nouvelle entité prenne aussi la forme d'une filiale de RFF, voire d'une filiale conjointe de la SNCF et de RFF dans le cas où elle interviendrait pour le compte de ce dernier.

Mais quelles que soient les modalités retenues, la création d'ENCF conduirait à lui transférer les 14.400 agents concernés par l'exploitation du réseau ferré national. A l'instar de RTE, les personnels transférés à l'entité ENCF conserveraient l'intégralité de leur statut.

Cette solution permettrait de remplir pleinement nos obligations communautaires actuelles en matière d'accès au réseau.

Reste la question **de la simplification du processus d'allocation des sillons, qui dépend des relations entre la nouvelle entité et RFF**, dans la mesure où en l'état actuel du droit, les missions remplies par ENCF le seraient toujours par délégation de RFF.

Dans ce schéma, des améliorations seraient sans doute offertes d'une part, par le fait que RFF serait, comme annoncé, en mesure d'offrir une plate-forme commerciale unique et d'autre part, par l'intégration de l'ensemble des fonctions non-commerciales au sein de l'entité unique ENCF.

Toutefois, cette réduction du nombre des échelons ne mettrait malheureusement pas fin à la dichotomie persistante entre RFF et ENCF ni aux aller et retour entre les deux entreprises qui en sont la conséquence. Dans la mesure où RFF serait sensible à l'indépendance effective d'ENCF par rapport à la SNCF-entreprise ferroviaire, on peut espérer qu'il réduise son implication au jour le jour dans le fonctionnement de son délégataire et que, plus généralement, la confiance s'améliore entre RFF et la nouvelle société.

Toutefois, s'il est vrai que la bonne volonté des décideurs actuels pourrait ouvrir la voie à un tel scénario, celui-ci n'est nullement garanti et pourrait être remis en cause en cas de tensions entre les deux entités. Bien qu'assez proche des propositions conjointes actuellement engagées par RFF et la SNCF¹, cette solution, préconisée par certains de mes interlocuteurs, ne me semble donc pas pérenne. Elle laisse en effet ouvertes plus de questions qu'elle n'en résout et ne permet pas de clarifier les rôles des différents acteurs.

¹ Cf I.B.4.

Aussi ai-je acquis la conviction qu'il est préférable d'aller au bout de cette logique en détachant complètement de RFF toutes les missions liées à la conception, à la commercialisation et la mise en oeuvre opérationnelle des sillons.

c) La solution préconisée : donner à la nouvelle société indépendante la compétence juridique de gestion du réseau

Dans cette option, la répartition des compétences serait la suivante :

– RFF conserverait, en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure, ses compétences relatives à l'organisation générale du réseau¹ ainsi que la mission de définir et de financer les travaux requis pour l'entretien du réseau². L'établissement continuerait donc de percevoir les redevances d'usage du réseau ;

– ENCF, filiale de la SNCF à 100%, aurait pour mission de préparer les graphiques de circulation en faisant la synthèse et la coordination entre les demandes de circulation des entreprises ferroviaires et les besoins de travaux exprimés par RFF. Elle serait en outre chargée de notifier les sillons aux entreprises ferroviaires, de répondre aux besoins de dernière minute, d'assurer l'exploitation opérationnelle du réseau et d'assurer la sécurité des circulations.

Dans ce cadre, les demandes initiales de sillons³ ainsi que les demandes tardives, les demandes d'adaptation et les demandes de sillons de « dernière minute »⁴, seraient adressées par les entreprises ferroviaires directement à ENCF dans les délais et les formes qui devront être prévus par les textes. Seule cette entité assurerait l'instruction des demandes et l'interface avec les entreprises ferroviaires.

Bien entendu, un tel dispositif ne priverait pas RFF et ENCF de leur capacité de dialogue, notamment sur l'anticipation des besoins en capacités du réseau plusieurs années à l'avance. De tels échanges permettraient notamment à RFF de mieux définir la programmation des travaux et à ENCF d'assurer la construction de la trame de base de son offre de sillons.

Mais, indépendamment des relations informelles qui pourront s'établir entre RFF et ENCF, il est essentiel de rappeler que, de toutes façons, ces deux entités ont l'obligation d'inscrire leurs actions dans un cadre commun, défini par le **document de référence du réseau**. Le contenu actuel de ce document devrait d'ailleurs être renforcé⁵.

¹ Définir les règles et principes s'imposant à l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure (comme les grands ports maritimes anciennement appelés ports autonomes), établir le document de référence (et donc les critères contenus dans ce document), lequel mentionne les règles définies par tous les gestionnaires d'infrastructure délégués, et coordonner l'ensemble des gestionnaires d'infrastructure en vue d'assurer la cohérence de l'utilisation du réseau ferré national. RFF conserverait aussi, dans le cadre de la procédure de programmation et de coordination, la mission de définir les grandes options capacitaires.

² RFF conserverait la maîtrise d'ouvrage des travaux d'investissement réalisés sur le réseau ferré national et la programmation des travaux de renouvellement et d'entretien.

³ En principe envoyées avant avril de l'année A-1.

⁴ Avec un délai inférieur à 8 jours.

⁵ Cf III.B.

Le document de référence du réseau (DRR)

Le DRR contient les informations nécessaires aux entreprises ferroviaires qui souhaitent utiliser le réseau ferré national pour y assurer des prestations de transport de voyageurs et de marchandises et plus généralement à toutes les parties intéressées par le transport ferroviaire.

Le document de référence du réseau est prévu par les dispositions de la directive 2001/14/CE et par le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

La directive 2001/14 définit le document de référence du réseau comme un « document précisant, de manière détaillée, les règles générales, les délais, les procédures et les critères relatifs aux systèmes de tarification et de répartition des capacités ; ce document contient aussi toutes les autres informations nécessaires pour permettre l'introduction de demandes de capacités de l'infrastructure ». Elle stipule (art.3) que « le gestionnaire de l'infrastructure établit et publie, après consultation des parties intéressées, un document de référence du réseau ».

Pour la France, le décret 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national prévoit, dans son article 17, que Réseau ferré de France élabore un document de référence du réseau ferré national qui contient l'ensemble des informations nécessaires à l'exercice des droits d'accès au réseau ferré national (...). Le document de référence ferré comprend notamment :

- Une présentation de la consistance et des caractéristiques de l'infrastructure mise à la disposition des entreprises ferroviaires et des conditions d'accès à celle-ci ;
- Une présentation des prestations mentionnées à l'article 3. (traitement des demandes de capacités, droit d'utiliser les capacités attribuées, utilisation des branchements et aiguilles, signalisation, régulation, gestion des circulations, accès aux équipements tels que installations de traction électriques et gares).
- Les règles de répartition des capacités d'infrastructure ; pour les lignes sur lesquelles les sillons disponibles sont limités, les tableaux d'affectation fixant par type de trafic et par tranche horaire le nombre de sillons susceptibles d'être attribués lors du prochain horaire de service ainsi que les intervalles nécessaires à la maintenance et aux travaux ; pour les lignes déclarées saturées, les règles de priorité applicables ;
- Les délais et modalités de présentation et d'instruction des demandes d'attribution des capacités ;
- Les principes de tarification et les tarifs pris en application du décret n°97-446 du 5 mai 1997 (relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national) ;
- Les conditions dans lesquelles les entreprises qui utilisent le réseau ferré national mettent en œuvre la réglementation relative à l'utilisation de l'infrastructure.

Réseau ferré de France soumet le projet de document de référence du réseau à l'avis du ministre chargé des transports, de la mission de contrôle des activités ferroviaires (...), aux entreprises ferroviaires utilisant le réseau ferré national et aux organisations nationales représentatives des usagers des transports ferroviaires. Les avis sont réputés favorables s'ils ne sont pas intervenus dans les deux mois suivant la transmission du projet.

Réseau ferré de France arrête le document de référence du réseau et le rend public, par tout moyen approprié, au plus tard quatre mois avant la date limite pour l'introduction des demande de sillons.

Le document de référence du réseau est mis à jour dans les mêmes formes.

En outre, je tiens à préciser que le fait de retirer à RFF ses compétences en matière de gestion des capacités n'est nullement contraire au principe de séparation posé par le droit communautaire. En effet, l'article 6 § 3 de la directive 91/440/CE n'impose pas de confier au gestionnaire du réseau l'adoption des décisions concernant la répartition des sillons ou la tarification de l'infrastructure. Elle prévoit seulement que ces deux fonctions doivent être confiées à des instances ou entreprises qui ne sont pas elles-mêmes fournisseurs de service de transport ferroviaire, ce qui serait ici le cas.

Enfin, il convient en outre de noter que ces changements ne remettront nullement en cause les conditions concrètes d'exécution des travaux. Ceux-ci seront toujours délégués par RFF à la branche SNCF Infra, dont les équipes ne seront pas transférées à ENCF mais resteront sous la responsabilité de l'entreprise ferroviaire. En revanche, cette solution signifierait le transfert à ENCF de la cinquantaine de personnels employés par RFF pour le

pilotage de la construction du graphique de circulation. Ceux-ci pourraient opter pour le statut de la SNCF puisque celui-ci serait garanti par la loi à celui des agents d'ENCF. En ce qui concerne la structure de cette société, il s'agirait d'une société anonyme à directoire et conseil de surveillance, filiale à 100 % de la SNCF.

d) Les raisons de ce choix et les moyens de sa mise en œuvre

Une solution équilibrée

L'option qui vous est proposée présenterait plusieurs avantages déjà évoqués, à savoir :

- l'intégration au sein d'ENCF de la totalité des fonctions liées à la gestion des capacités ce qui permettrait d'éviter les dysfonctionnements actuels qui sont essentiellement dus à un éclatement entre plusieurs entités et plusieurs échelons hiérarchiques ;

- la garantie de l'indépendance de l'ensemble des services chargés de ces missions par rapport aux entreprises ferroviaires, comme l'exige la Commission européenne ;

- le maintien des personnels concernés dans une entité entièrement publique au sein du groupe SNCF, et avec préservation de leurs statuts.

Une incitation à la performance

La rémunération d'ENCF par une fraction du montant des péages pourrait être assortie d'une incitation à une gestion optimale des capacités donc du réseau. ENCF serait ainsi directement intéressée à un accroissement du nombre des sillons tracés puisqu'elle profiterait de l'augmentation du volume des péages. Cette responsabilisation financière d'ENCF est un élément essentiel de l'amélioration du système car, rappelons-le, l'un des problèmes structurel du réseau français demeure sa sous-utilisation. D'ailleurs, les dirigeants d'ENCF devraient être évalués en fonction des résultats du compte d'exploitation de la société, c'est-à-dire de sa capacité à valoriser pleinement le réseau.

En outre, l'encadrement réglementaire de l'action d'ENCF ainsi que le mode de rémunération de l'entreprise devront aussi l'inciter à prendre en compte non seulement la maximisation du volume de sillons facturés, mais aussi la qualité du service rendu aux voyageurs. De même, il faudra sans doute imaginer la mise en place d'indicateurs de performance de la qualité du service rendu aux clients ainsi que l'intéressement des personnels d'ENCF sur la base de ces indicateurs. Ceci doit valoir à la fois pour les agents affectés à la conception des horaires et ceux en charge de l'exploitation du réseau, compte tenu du lien de continuité existant entre ces fonctions.

Par exemple, en cas d'incident sur le réseau aboutissant à immobiliser des trains de voyageurs, il conviendra que les décisions d'ENCF en matière de reprise du trafic intègrent le souci de diminuer le temps de retard pour ceux-ci. Le contrôle quotidien du respect de ces règles par ENCF pourra être assuré par la future autorité de régulation¹.

En matière de travaux sur le réseau, la clarification proposée devrait permettre une mise sous tension de l'ensemble du système.

Pour les travaux, RFF deviendrait un demandeur de capacités au même titre que les entreprises ferroviaires. L'audit de l'EPFL de 2007 montre qu'une telle discipline est techniquement possible et qu'elle est en outre souhaitable. Demeure la question de savoir si les réservations de plages travaux devront être payantes au même titre que les sillons. Sur ce

¹ Cf III.C.

point, j'estime qu'aller au bout de la logique de la clarification et de transparence aboutirait en effet à ce que ce soit le cas¹.

Une modification nécessaire mais limitée du droit existant

Bien qu'elle constitue la modification la plus substantielle sur le fond, la redéfinition des compétences de RFF requiert, pour l'essentiel, la modification de textes réglementaires. En revanche, la création de cette nouvelle société indépendante au sein du groupe SNCF impose l'intervention du législateur.

RECOMMANDATIONS

Modifications législatives

1°) Le transfert de compétences de RFF à la SNCF

L'article 1 § 2 de la loi 97-135 du 13 février 1997 portant création de RFF devra être adapté, en particulier les dispositions relatives au partage des missions entre RFF et la SNCF en matière de gestion du trafic et des circulations².

2°) Le transfert par la SNCF de ces nouvelles compétences à la nouvelle société

– La création de la société ENCF exige une modification de la loi 97-135 du 13 février 1997, dans la mesure où un établissement public ne saurait transférer à une autre personne juridique des éléments essentiels de sa mission.

– L'inscription dans la loi du caractère public de l'entité permettra de renforcer les garanties statutaires apportées aux personnels qui y seront transférés et de sécuriser juridiquement les contrats nécessaires aux missions de répartition des sillons³.

– Au cas où l'option de la filiale de la SNCF serait préférée à celle de la société détenue par l'Etat, le recours à la loi permettrait de déroger au droit commun des sociétés commerciales s'agissant des modalités de création et de fonctionnement de la nouvelle société (relations avec sa maison mère et représentation de celle-ci au sein de son conseil d'administration notamment).

Il conviendra enfin de faire référence à la société ENCF dans les textes actuellement en vigueur⁴.

Modifications réglementaires

1°) Sur le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de RFF

Les missions de RFF relatives à la consistance et au développement du réseau ferré national ne seraient pas modifiées. Les modifications concerneraient en revanche :

– l'article 6 § III, qui permet à RFF de confier à la SNCF la définition et la mise en œuvre des mesures spécifiques de gestion opérationnelle des circulations et de gestion des installations de sécurité nécessaires à la réalisation des travaux sur le réseau en exploitation ;

– l'article 7, qui prévoit que RFF définit les objectifs et principes de gestion relatifs au fonctionnement et à l'entretien des installations techniques et de sécurité sur le réseau ferré national, ainsi que ceux relatifs à la gestion du trafic et des circulations sur ce réseau ;

¹ Cette tarification peut paraître formelle puisque la redevance versée revient à RFF en qualité de gestionnaire du réseau (hormis la part reversée à ENCF). Toutefois, l'obligation de payer les plages réservées (y compris, si elles ne sont in fine pas utilisées) conduirait à responsabiliser les équipes de RFF chargées de la programmation de ces opérations.

² Les références à cet article 1 § 2 dans la loi et les textes subséquents devront également être modifiées.

³ En revanche la question du patrimoine dévolu à la nouvelle société n'a pas nécessairement besoin d'être traitée dans la loi.

⁴ A titre d'exemple, l'article 12 alinéa 3 du décret 97-444 prévoit que RFF tient la SNCF informée de tous les éléments susceptibles d'influer sur l'établissement des graphiques de circulation ; le terme SNCF devra être remplacé par le nom de sa filiale ainsi créée.

– l'article 11, qui donne notamment compétence à la SNCF pour assurer la conduite des études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons la gestion opérationnelle de ces circulations, les mesures propres à assurer leur fluidité et la gestion des systèmes de régulation et de sécurité dans les conditions prévues à l'article 21 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation de réseau ferré national

2°) Sur le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national

Devront être modifiés :

- l'article 1, donnant compétence à RFF pour assurer l'accès non discriminatoire au réseau ;
- l'article 3, en ce qu'il prévoit que le droit d'accès au réseau ferré national relève uniquement de RFF et de la SNCF ;
- les articles 17 et 18, en ce qu'ils donnent compétence à RFF pour répartir les capacités d'infrastructure et attribuer les sillons ;
- les articles 21 à 26, relatifs aux modalités de demande et d'attribution des sillons.

NOTA :

– Ces propositions pourraient être complétées par des modifications en matière de péages, notamment afin de définir la valeur économique des sillons réservés pour travaux et d'arrêter les modalités permettant de rendre effectif le paiement par les entreprises ferroviaires du droit de réservation des sillons réservés mais non utilisés.

– Elles s'ajouteront aux modifications induites par la création d'une autorité de régulation ferroviaire qui devrait affecter substantiellement le décret n° 2003-194.

Telles sont les principales évolutions que je vous propose en matière d'organisation ferroviaire. J'insiste toutefois sur le fait que l'on ne saurait refaire l'erreur de 1997 en ne considérant pas la réforme du système ferroviaire dans sa globalité.

Or, je me dois de préciser que le succès de la réforme ne prendra de sens que si plusieurs conditions sont respectées.

A quoi bon, en effet, recentrer RFF sur ses missions fondamentales de développement et d'entretien du réseau en améliorant l'efficacité de l'organisation des travaux si l'Etat n'assume pas ses responsabilités en matière de financement ?

A quoi bon séparer les rôles des entreprises ferroviaires, du gestionnaire du réseau et de son exploitant indépendant s'il n'existe aucune instance de régulation supérieure disposant de la capacité d'être l'arbitre de l'ensemble du système ?

*

* *

III. LES CONDITIONS DE RÉUSSITE DE LA REFORME PROPOSÉE

L'Etat doit enfin remplir son office, tant en matière de financement du réseau que de définition d'une politique des transports. Il doit aussi doter la Nation d'une autorité de régulation disposant de tous les moyens pour être le pivot de l'ensemble du système.

A. QUE L'ETAT ASSUME SES RESPONSABILITES FINANCIERES

1. L'Etat doit doter RFF des moyens suffisants

a) RFF est financièrement malmené par l'Etat depuis ses origines

La dette de RFF est passée de 20,5 milliards d'euros¹ à sa création à 28 milliards en 2008, soit les deux tiers de la dette ferroviaire totale². Il n'est en soi pas anormal que le système ferroviaire français soit endetté, dans la mesure où tout projet d'infrastructure d'envergure nécessite des emprunts sur une très longue période, et où certains projets d'intérêt public justifient des taux de retour sur investissement inférieurs aux standards du marché financier. Toutefois, l'endettement de RFF n'est, hélas, pas seulement le résultat d'un équilibre vertueux.

Schématiquement, **RFF souffre de deux grandes pathologies : une maladie de naissance, l'héritage de la dette de la SNCF ; une maladie de croissance, le manque d'ambition et de pluri-annualité des crédits de l'Etat.**

b) Une maladie de naissance : l'héritage de la dette de la SNCF

Le transfert de la dette réalisé lors de la création de RFF en 1997 -qui a permis à la France de satisfaire aux critères d'admission dans la zone euro- n'a pas seulement porté sur de la « bonne » dette³. Elle a aussi contraint l'établissement à supporter un fardeau de « mauvaise » dette qui obère dramatiquement ses marges de manœuvre au quotidien.

En fait, indépendamment de l'évolution de la nomenclature financière de RFF, on distingue traditionnellement trois éléments au sein de la dette de l'établissement⁴.

- La première composante de cette dette est la dette dite « article 4 », d'un montant de 6,8 milliards d'euros fin 2006, qui a vocation à être amortie uniquement par les recettes des péages et le concours financier des personnes publiques demandeuses⁵. Cette dette correspond notamment aux emprunts contractés pour financer les projets LGV Med, la LGV Est européenne première phase ou encore la LGV Rhin Rhône branche Est. Toutefois, le conseil d'administration de RFF a parfois subi d'« amicales pressions » afin d'accepter de contribuer

¹ Héritage partiel de la dette de la SNCF, en contrepartie du transfert de la propriété de l'infrastructure ferroviaire, évaluée à 22,4 milliards d'euros.

² Qui cumule : dette de RFF, dette de la SNCF et dette du Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD).

³ Je rappelle d'ailleurs qu'une autre formule aurait pu être étudiée, par exemple au travers d'une structure du type de portage et de refinancement de la dette liée à l'ensemble des grandes infrastructures telle qu'évoquée en note de bas de page au I.A.2 du présent rapport.

⁴ La Direction du Budget souhaiterait une classification de la dette en deux catégories, en distinguant la dette article 4 et le solde de l'endettement. Elle estime en effet peu pertinente la distinction entre dettes amortissables et dettes non amortissables, dans la mesure où la capacité pour RFF de rembourser ses emprunts dépend in fine des contributions publiques et des recettes de péages, dont le montant est fixé par l'Etat.

⁵ L'article 4 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 dispose en effet que « RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement. Les investissements financés par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les organismes publics donnent lieu à convention avec RFF. Les concours de l'Etat au financement des investissements prennent la forme de subventions ou de dotations en capital. »

au financement de projets dont le taux de rentabilité interne financier minimal était inférieur à 8 %, valeur habituellement retenue dans le secteur¹.

- Le deuxième élément de la dette de RFF est la dette appelée « hors article 4 amortissable », qui s'élevait à 6,7 milliards d'euros au début de 2007. Elle correspond à ce que RFF pourrait rembourser s'il devait y affecter la totalité de sa capacité d'autofinancement² hors article 4 pendant les vingt prochaines années. En d'autres termes, si RFF affectait pendant cette période l'intégralité de l'augmentation de péages constatée depuis plusieurs années et du produit de la vente de biens, il ne pourrait rembourser que 6,7 milliards d'euros.

- Enfin, la dette de RFF recouvre également « la dette hors article 4 et non amortissable », qui représente 13,5 milliards d'euros au début de 2007, soit la moitié de la dette totale de RFF. Elle est appelée à être prise en charge par une subvention de l'Etat. Cette dette qui correspond au reliquat des sommes qui ne rentrent pas dans la dette « hors article 4 amortissable » est celle qui s'apparente le moins à un passif d'entreprise mais davantage à une logique de défaillance de la dette historique.

RFF a naturellement souffert de ce lourd héritage financier. Alors que le gouvernement allemand avait fait le choix, dès 1994, de transférer à une structure *ad hoc* (le BEV) l'énorme dette de leurs chemins de fer nationaux (35 milliards d'euros), les autorités françaises ont confié à RFF la double mission de porter une partie de la dette du réseau ferroviaire et de gérer son infrastructure.

Ce choix de départ a conduit les autorités de tutelle de RFF à privilégier une approche purement financière, visant à contrôler l'évolution de la dette³, au détriment d'une logique industrielle, fondée sur l'optimisation du réseau ferré français. **L'Etat n'a pas accompli sa tâche et a négligé son rôle d'industriel en privilégiant une gestion essentiellement comptable.** Il en est résulté une détérioration physique du réseau, faute d'investissements. De surcroît, l'Etat n'a pas incité RFF à engager des efforts en matière de productivité, tout en accroissant, au moyen de mesures contestables, la dette. Je pense notamment à la soulte versée aux ports autonomes pour le transfert des voies ferrées au sein de leurs circonscriptions ou bien à la captation du produit de la cession des biens de RFF par la société financière SOVAFIM⁴. L'Etat a fait preuve d'un manque total d'ambition en matière de réduction de la dette de RFF. A cet égard, on peut souligner que le principal indicateur de gestion retenu en la matière ne vise qu'à ce que la dette ne dépasse pas un certain niveau.

Cette naissance douloureuse de RFF aurait pu être suivie d'une bienveillante attention de la part de l'Etat. Il en a malheureusement été tout autrement et les contributions financières de l'Etat à cet établissement public sont rapidement apparues insuffisantes.

¹ Cf. rapport de la Cour des comptes, op. cit., pp. 126-132.

² La capacité d'autofinancement est le flux potentiel de trésorerie dégagé par l'ensemble de l'activité normale de RFF. Cette notion ne se confond pas avec le flux de trésorerie (ou cash flow) car elle ne tient pas compte des encaissements et des décaissements sur une période donnée.

³ Certes, RFF jouit d'une excellente notation sur les marchés financiers, mais il continue d'emprunter à un taux d'intérêt supérieur de 20 points de base au taux consenti à la SNCF.

⁴ Cf. rapport de la Cour des comptes, op. cit., pp. 119-120.

c) Une maladie de croissance : le manque d'ambition et de cohérence des crédits de l'Etat

Depuis onze ans, RFF est investi de deux grandes missions liées à la consistance du réseau ferré : entretenir le réseau existant (entretien *stricto sensu* et régénération des voies) et développer celui-ci grâce à la construction de lignes nouvelles. Or, les dirigeants politiques français, toutes sensibilités confondues, ont montré une fâcheuse tendance à privilégier les nouveaux projets de construction de voies au détriment de l'entretien des lignes existantes. Il a donc fallu que le signal d'alarme soit tiré lors de la publication de l'audit de M. Robert Rivier en 2005 pour que soit enfin mis en place un plan de régénération pluriannuel pour la période 2006-2010. En 2007, RFF a ainsi pu consacrer environ 1,3 milliard d'euros à ce plan, l'objectif étant de porter cette enveloppe annuelle à 1,5 milliard en 2010 et à 2 milliards en 2015. Sur les 1,3 milliard d'euros précités, environ 200 millions d'euros provenaient de l'augmentation graduelle des péages, 200 millions des ventes de patrimoine de RFF¹ et 900 millions de la subvention de régénération de l'Etat (dite « subvention de renouvellement »), cette subvention ayant été fortement augmentée depuis 2005.

Tableau emplois-ressources et dettes de RFF

TER Total (en M€)	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
Recettes commerciales	928	959	1 531	1 574	1 709	1 953	1 967	2 253	2 302	2 426	2 597	2 879
Contribution aux Charges d'Infrastructure (subvention)	1 802	1 802	1 648	1 633	1 606	1 406	1 385	1 110	1 038	979	828	658
Subvention de désendettement	0	0	0	0	0	0	0	800	800	730	694	686
Subvention de renouvellement	0	0	0	0	0	0	675	900	970	985	1 030	1 030
Subvention AFITF (part renouvellement)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	51	73
Subvention CPER (part renouvellement)	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	1	30
<i>sous-total subventions affectées au renouvellement</i>	0	0	0	0	0	0	675	900	970	1 037	1 037	1 133
Subventions pour les projets de développement	364	304	330	312	264	552	951	1 326	1 110	1 012	1 163	1 342
Dotations en capital	1 220	1 524	1 906	1 829	1 067	1 362	0	0	0	0	0	0
Revenus locatifs du patrimoine	46	46	55	66	118	77	85	83	90	57	65	78
Produits de cessions du patrimoine	12	35	39	60	54	104	99	96	152	81	89	162
Total ressources	4 371	4 670	5 508	5 475	4 818	5 454	4 487	6 343	6 392	6 255	6 473	6 938
Convention de gestion du réseau	2 561	2 531	2 513	2 508	2 522	2 545	2 536	2 545	2 542	2 597	2 718	2 776
Convention de gestion quais	0	0	0	0	0	0	0	0	35	41	38	40
Autres charges d'infrastructure (malveillance)	0	0	0	0	0	40	23	15	26	29	28	33
Investissements renouvellement	650	646	644	639	680	742	767	823	805	895	901	1 009
Investissements qualité/amélioration du réseau (part RFF)	26	50	56	40	70	84	86	70	75	90	136	160
<i>sous-total investissements de renouvellement-amélioration</i>	676	696	700	679	750	826	853	893	880	986	1 037	1 169
Investissements autres (productivité, patrimoine...) (part RFF)	28	54	43	26	57	30	43	18	-1	86	16	72
Investissements de développement (part RFF = article 4)	884	879	532	480	257	234	369	209	358	246	253	383
Investissements de développement (part subventionnée)	364	304	330	312	264	552	951	1 326	1 110	1 012	1 163	1 342
<i>sous-total investissements de développement</i>	1 248	1 183	862	792	521	786	1 320	1 535	1 468	1 258	1 416	1 725
Gestion externalisée du patrimoine	0	0	109	109	110	110	95	95	111	38	79	73
Frais financiers	745	1 433	1 362	1 513	1 556	1 542	1 369	1 388	1 314	1 192	1 285	1 379
Frais divers	29	88	358	145	80	50	87	88	97	186	311	210
Total emplois	5 286	5 985	5 947	5 771	5 594	5 929	6 325	6 577	6 473	6 413	6 928	7 477
Besoin de financement total (hors refinancement de la dette)	916	1 314	438	296	777	475	1 838	234	81	158	455	539

Dettes (en M€)		1 997	1 998	1 999	2 000	2 001	2 002	2 003	2 004	2 005	2 006	2 007	2 008
Dettes totales		21 375	22 689	23 127	23 423	24 200	24 675	26 524	26 787	26 910	26 876	27 407	28 173
	dont dette hors article 4	19 677	20 012	19 760	19 354	19 737	19 866	21 256	21 213	20 871	20 502	20 737	21 138
	dont dette article 4	1 698	2 677	3 367	4 069	4 462	4 809	5 268	5 575	6 038	6 374	6 670	7 035

Source : RFF.

Toutefois, cet effort spécifique de régénération ne signifie malheureusement pas que l'Etat ait augmenté son effort global.

En effet, l'augmentation de 200 millions d'euros de la subvention de régénération depuis 2005 s'est traduite par une baisse à peu près équivalente de la subvention « générale » versée par l'Etat, à savoir la « contribution aux charges d'infrastructures » (CCI). Malheureusement, la situation s'aggrave puisque dans le projet de loi de finances pour 2009, la subvention de l'Etat diminue de 70 millions d'euros.

¹ Ces sommes devraient croître car RFF a initié récemment une politique ambitieuse de vente des biens cessibles, à raison de 300 millions d'euros par an sur 15 ans, soit environ 3 milliards d'euros nets.

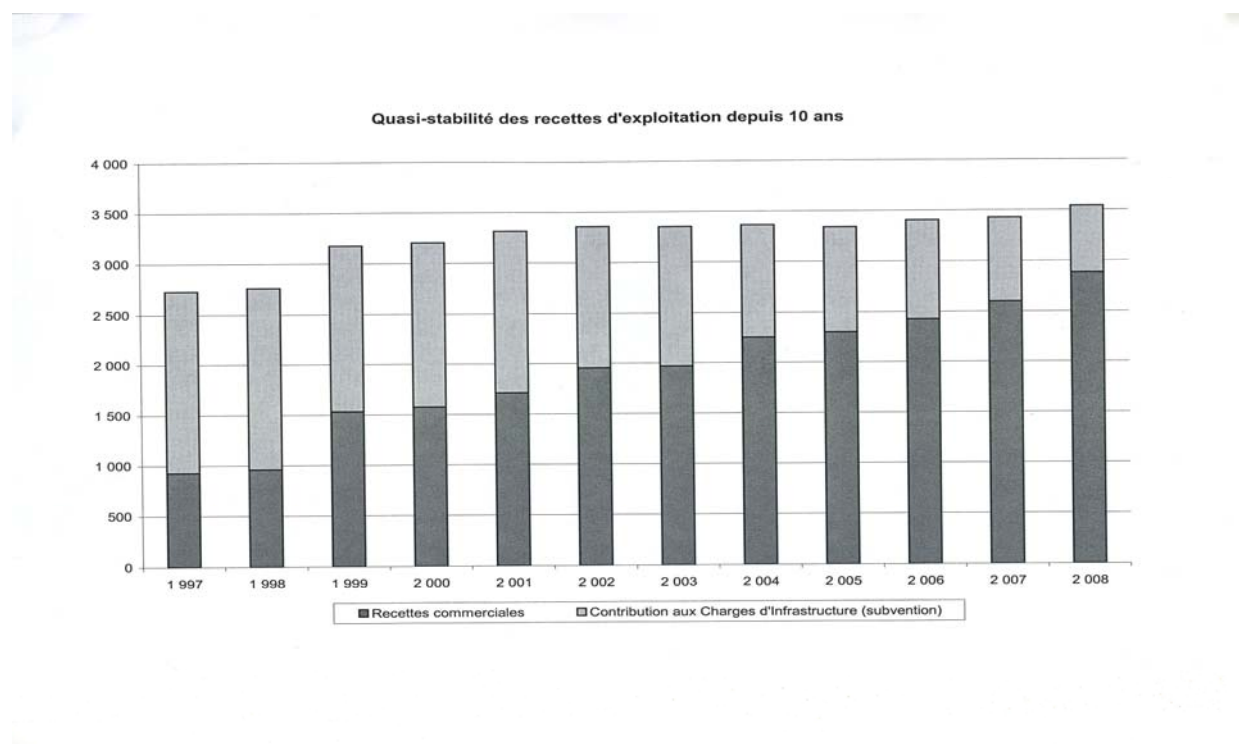
Les subventions versées par l'Etat à RFF

Sous l'influence d'Eurostat, le Gouvernement a clarifié les dispositions budgétaires à partir de 2004, car les traditionnelles dotations en capital servaient tout à la fois à financer de la régénération de voies et à rembourser la dette. Outre les apports des collectivités territoriales, de l'Union européenne et de l'AFITF, destinés en principe à financer de nouveaux projets d'infrastructure, RFF bénéficie de trois flux financiers en provenance de l'Etat :

- **une contribution aux charges d'infrastructures (CCI)**, qui est passée de 1,11 milliard d'euros en 2004 à 912 millions d'euros en 2007 ;
- **des subventions de régénération**, qui s'élevaient à 985 millions d'euros en 2007 contre 675 en 2004 ;
- **une contribution au désendettement de RFF**, inscrite au programme n° 173 « passifs financiers ferroviaires », d'un montant de 730 millions d'euros en 2007, soit 70 millions de moins qu'en 2004.

Seule la contribution aux charges d'infrastructures n'est pas affectée. Elle sert notamment à financer le contrat de gestion du réseau passé avec la SNCF et le personnel de RFF. En dépit de cette subvention, le compte de résultat d'exploitation de RFF demeure, cette année encore, déficitaire de quelque 200 millions d'euros.

Il convient toutefois de préciser que cette diminution de la CCI n'a pas pour cause directe la revalorisation de la subvention de renouvellement mais plutôt l'augmentation des péages payés par les entreprises ferroviaires, comme l'indique le graphique ci-dessous. Or, comme cette hausse des péages est elle-même entièrement absorbée par le plan de régénération, **RFF se retrouve *in fine* avec un manque à gagner de 200 millions d'euros pour le reste de son activité, qui correspond d'ailleurs au montant de son déficit d'exploitation.**



2. Un manque d'ambition qui augure mal de l'avenir

Le manque d'ambition de la politique ferroviaire française s'illustre non seulement par le retard pris par notre pays face à nos voisins européens dans ce domaine, mais également par le décalage entre les engagements pris lors du Grenelle de l'environnement et le manque de financements observé aujourd'hui.

La comparaison avec d'autres pays ne tourne pas à l'avantage de la France. En effet, en Espagne, les projets d'investissements en lignes grande vitesse ont une envergure plus importante que dans l'Hexagone. De même, en Allemagne, la Deutsche Bahn mène depuis une dizaine d'années une politique d'investissement audacieuse, en particulier en matière d'acquisition. Elle n'a pas hésité à s'endetter à hauteur de 20 milliards d'euros depuis 1994.

Ce constat doit être apprécié à l'aune des orientations issues du Grenelle de l'environnement, qui nécessitent environ 9 milliards d'euros supplémentaires entre 2009 et 2020. Même si ces besoins devraient être principalement couverts par les économies dégagées dans le domaine routier (6 milliards d'euros), l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) devra, à terme, faire face à un besoin de financement de l'ordre de 3 milliards d'euros.

Evaluation des besoins de financement aux horizons 2012 et 2020 avant et après le Grenelle de l'environnement¹

Avant Grenelle

Total sur la période (milliards d'euros)		Dont part 2009-2012	Dont part 2013-2020
Volet fer, fluvial, TC			
	Réseau ferré classique	2	10
		0,8	8
	LGV, dont traversées alpines	1,7	1,3
		0,4	0,8
	Maritime, fluvial, combiné	1,5	3,9
		6	2,1
	TCSP et divers	21,2	6
	CPER		15,2
	Sous-total		

Après Grenelle

Volet fer, fluvial, TC			
	Réseau ferré classique	6,5	12
		2,1	9,5
	LGV, dont traversées alpines	2,5	1,4
		1,1	7,3
	Maritime, fluvial, combiné	9,5	3,9
		2,1	22,1
	TCSP et divers	6	7,9
	CPER	30	
	Sous-total		

Il est particulièrement regrettable que RFF n'ait toujours pas trouvé son équilibre financier après plus d'une décennie.

¹ Voir le rapport d'information n° 196 (2007-2008) de M. Francis Grignon, président, et MM. Daniel Reiner, Michel Billout et Claude Biwer, rapporteurs, « Infrastructures de transport : remettre la France sur la bonne voie », p. 19.

Comment peut-on espérer que RFF soit un acteur-clé du développement du transport ferroviaire alors qu'il fait face à un déficit récurrent de 200 millions d'euros ? Une augmentation de l'activité n'est envisageable que pour une entreprise qui a trouvé un modèle économique équilibré. Tel n'est toujours pas le cas de RFF. La responsabilité en incombe à l'Etat qui, tout en se livrant à des effets d'annonces (lignes à grande vitesse et investissements massifs) ne donne pas à RFF les moyens de développer le transport ferroviaire français. Pourtant, comme le souligne avec raison le rapport de la Cour des comptes précité, c'est bel et bien à l'Etat qu'incombe le pilotage de la dette du gestionnaire du réseau, car lui seul maîtrise les leviers fondamentaux que sont le montant des péages, les décisions d'investissements, ou encore les relations financières entre RFF et la SNCF.

J'ose espérer que l'ouverture à la concurrence permettra enfin aux esprits de mûrir et de comprendre que RFF gère un patrimoine national. Les entreprises ferroviaires y contribuent par leurs redevances. Il est donc bien de l'intérêt et de la responsabilité de l'Etat de donner à son gestionnaire d'infrastructures les moyens de s'engager dans un cycle vertueux de croissance.

Un des indicateurs de la volonté de l'Etat de redresser la situation de RFF sera, dans un premier temps, sa détermination à faire disparaître le déficit d'exploitation de RFF. S'il n'existe aucune autre solution, cet objectif devra être atteint en ralentissant la construction de lignes nouvelles. Tout développement exige une base solide. Il serait, en effet, dangereux de négliger la proie pour l'ombre.

3. L'Etat doit absolument assurer à RFF un horizon pluriannuel

Un autre manquement de l'Etat a consisté à gérer RFF, non comme une industrie lourde mais comme une activité saisonnière, plus ou moins dotée en fonction du niveau de son endettement, dépendant lui-même de la nécessité ponctuelle de faire contribuer RFF à tel ou tel autre projet.

Pourtant, les ressources de RFF doivent être prévisibles afin de lui permettre de planifier rationnellement ses travaux d'entretien et de renouvellement. En effet, une fois la décision prise de régénérer un tronçon, deux années s'écoulent en général avant que ne commence réellement l'opération, car la planification des travaux et l'élaboration d'un schéma d'allocation des sillons ne sont pas des tâches aisées. Or, l'absence de prévision des travaux à horizon de deux années conduit à des surcoûts regrettables, qui pourraient être facilement évités, comme l'a récemment souligné le rapport précité de la mission d'information du Sénat.

Je me permets d'insister sur ce point pour deux raisons :

- d'une part, parce que les retards dans la planification des travaux constituent, comme on sait, une des causes majeures de désorganisation quotidienne du fonctionnement du réseau. La situation devient aujourd'hui extrêmement critique du fait du décalage entre les besoins liés au plan de régénération et la pression sur le réseau résultant de l'augmentation du trafic, en particulier du fait de la concurrence ;

- et, d'autre part, les propositions de réorganisation que je formule¹ conduisent à recentrer RFF sur son métier d'entretien et de développement de l'infrastructure. Or, pour ces

¹ En particulier au II.C.

missions essentielles, il ne peut y avoir d'opérateur fort sans que celui-ci dispose des moyens de programmation.

De ce point de vue, je me félicite de la mise en place récente d'instruments de gestion pluriannuelle telle que le plan de régénération 2006-2010.

Toutefois, en ce domaine, tout manque d'anticipation conduit à une régression. Or, dans quelques mois débutera l'année 2009, sans qu'aucune perspective n'ait été tracée quant aux travaux de régénération à prévoir pour 2011. Quant au contrat de performance entre RFF et l'Etat pour la période 2008-2012, en cours de finalisation, il ne prévoit pas non plus de montants précis pour ce plan de régénération après 2010, alors même que l'objectif affiché est de tendre vers un montant annuel de 2 milliards d'euros par an consacrés à ces opérations en 2015.

Il est donc crucial de mettre en place des perspectives pluriannuelles glissantes permettant à RFF de disposer en permanence de trois années d'avance dans la programmation, deux années pleines étant la période minimale au-delà de laquelle la programmation d'opérations lourdes ne pourra pas se faire dans les conditions optimales.

Cette exigence de visibilité pourrait aussi conduire à trouver une formule permettant à RFF d'échapper à la régulation budgétaire (gel, annulation de crédits). Un financement par l'AFITF pourrait constituer une solution.

Après une prise de conscience très tardive de ses graves manquements, l'Etat doit désormais remplir son office en matière de financement du réseau. L'équilibre économique du réseau au travers de RFF est désormais à notre portée¹. Les outils de planification budgétaire ont commencé à se mettre en place. Mais il faut aller plus loin.

Je formulerai d'ailleurs sur ce point deux observations complémentaires :

- d'une part, au-delà de ces évolutions absolument nécessaires à court terme, je ne peux que regretter que l'on ne se soit pas attaqué directement à la racine de l'ensemble de ces problèmes, à savoir le règlement de la dette ferroviaire qui pèse lourdement sur l'ensemble du système.

J'espère vivement que des solutions de refinancement innovantes pourront être étudiées, car il est sans doute possible de permettre à la fois de désendetter réellement les entreprises publiques ferroviaires sans pour autant dégrader la situation des finances publiques.²

- d'autre part, la visibilité pluriannuelle qui doit être donnée par l'Etat n'est pas seulement d'ordre financier, mais elle doit aussi porter sur les objectifs que la Nation se fixe en matière ferroviaire et qu'il revient à l'ensemble des acteurs publics de mettre en œuvre.

¹ Si on le resitue dans le contexte des montants annoncés lors du Grenelle de l'environnement.

² Cf. La création d'un établissement de gestion de l'ensemble des grandes infrastructures nationales évoquée page 6 en note de bas de page.

B. QUE L'ETAT DEFINISSE ENFIN UNE POLITIQUE NATIONALE DE TRANSPORT FERROVIAIRE

1. La carence de l'Etat n'est pas seulement financière, elle est aussi stratégique, tant pour l'infrastructure que pour le service

En matière ferroviaire comme pour les autres modes, une politique de transports devrait comporter, d'une part, une politique de l'infrastructure et d'autre part, une politique des services. Or, l'Etat n'a de stratégie ni pour l'une, ni pour l'autre.

a) En matière d'infrastructure

Le recentrage d'un RFF financièrement renforcé sur sa mission de développement du réseau, la création d'une société indépendante d'octroi des capacités d'exploitation, prendront pleinement leur sens que si l'efficacité attendue de ces sociétés issues de la réforme est mobilisée au service d'une véritable politique des transports. Les choix en matière d'entretien et de développement du réseau tendant à privilégier telles types de lignes plutôt que telles autres doivent découler d'affichage d'objectifs clairs et réalistes par exemple quant à l'équilibre entre les lignes à grande vitesse et les autres parties du réseau.

De même, la conception des sillons-catalogue et du graphique annuel de circulation et la politique d'octroi des sillons doivent elles aussi être la déclinaison d'objectifs politiques quant à la part respective du fret et du trafic voyageurs que l'on souhaite voir circuler globalement sur telle partie du réseau.

Or, aujourd'hui, ces objectifs n'existent pas, car l'Etat n'a pas de politique de développement de l'infrastructure.

J'ajoute pourtant qu'une telle politique nationale n'est nullement contraire avec les engagements européens de la France et la nécessité d'assurer un accès égal à toutes les entreprises ferroviaires. L'ouverture des frontières n'a pas pour effet de priver l'Etat de ses moyens de définir quels objectifs doivent être atteints par la Nation. Il reviendra ensuite à ENCF de mettre en œuvre cette politique en traitant sans discrimination toutes les demandes de sillons, c'est-à-dire en leur refusant ou accordant tel ou tel sillon non pas selon des considérations arbitraires mais en fonction de l'objectif assigné par l'Etat en matière d'utilisation du réseau national.

Quant à l'autorité de régulation¹, il lui reviendra de contrôler si tel est bien le cas.

b) En matière de service ferroviaire

Sur ce terrain non plus, l'Etat ne remplit pas son rôle de définition stratégique qui lui incombe pourtant. En effet, indépendamment de la question du développement et de l'utilisation du réseau ferré national, il appartient à l'Etat de définir quels doivent être les objectifs à atteindre en matière de transports de voyageurs, hormis le transport régional. En effet, même si l'on a trop souvent tendance à l'oublier, il convient de rappeler que la LOTI² consacre l'Etat comme autorité organisatrice des transports de voyageurs hors de cas où cette fonction est remplie par les régions. Mais, autant les conseils régionaux jouent pleinement

¹ Cf C. de cette partie.

² Loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Transport terrestres.

leur rôle de définition des services et des objectifs qu'ils souhaitent voir atteints par l'opérateur ferroviaire (la SNCF), autant l'Etat donne le sentiment d'avoir démissionné de ce rôle laissant en ait son fournisseur de service (la même SNCF) le soin de définir la politique à mener à sa place. Il existe un fort risque que les objectifs du service public soient définis non pas en fonction des choix de l'autorité publique mais des intérêts de l'entreprise de transport.

2. Il faut que la définition d'une politique des transports intervienne rapidement

La double absence de l'Etat en matière de politique des transports n'est pas une fatalité et un redressement rapide est non seulement indispensable, il est aussi possible.

- S'agissant de la définition de la politique de gestion de l'infrastructure, la méthode la plus pertinente consiste, à mes yeux, **à enrichir le contenu du document de référence du réseau (DRR)**. Il convient que les règles du jeu régissant le fonctionnement du système ferroviaire soient réellement fixées par l'Etat, via RFF, qui établit le document de référence du réseau¹. En effet, ce document contient les informations nécessaires aux entreprises ferroviaires qui souhaitent utiliser le réseau ferré national pour y assurer des prestations de transport de voyageurs et de marchandises. Il fixe notamment les règles de répartition des capacités d'infrastructure, qui s'imposeront donc à la nouvelle société, ENCF. Il définit également les principes de tarification et les tarifs.

Certes ce document est aujourd'hui essentiellement technique, mais le DRR a vocation à constituer un véritable document d'orientation de la politique ferroviaire sur lequel RFF et l'Etat garderont la main. Par exemple, la tarification d'usage de l'infrastructure (les péages) découle directement des principes fixés dans le document de référence réseau et les éléments pris en compte pour fixer cette tarification, quelle que soit la valeur unitaire retenue, orientent le mode ferroviaire. La puissance publique dispose ainsi d'un moyen de favoriser (ou non) le fret ferroviaire. Elle peut également en faire un outil d'optimisation du réseau. A contrario, l'incidence de la tarification sur la gestion du réseau est aujourd'hui illustrée par le débat sur la modulation des péages en fonction de la « capacité d'emport » des trains (nombre de voyageurs pouvant être transportés) Une telle hypothèse, actuellement envisagée, alors qu'elle risque de pénaliser les rames à plusieurs niveaux, moins consommatrices de sillons qu'une rame à un niveau de capacité d'emport égal, serait contraire à la recherche d'optimisation du réseau.

Quoi qu'il en soit, le document de référence du réseau doit traduire la politique publique en matière de développement et d'utilisation de notre infrastructure, cette dernière étant ensuite mise en oeuvre par RFF et d'ENCF, dans leurs sphères de compétences respectives.

- Quant à la procédure qui serait retenue pour la définition du contenu de la politique de l'Etat en qualité d'autorité organisatrice, le débat demeure ouvert. On pourrait par exemple envisager une loi de programme votée par exemple tous les cinq ans ou bien une démarche beaucoup plus administrative prenant la forme d'un décret ou d'un simple arrêté du ministère chargé des transports ? Ces objectifs pourraient ensuite être formalisés par une annonce officielle lors d'un comité interministériel à l'aménagement et à la compétitivité du territoire (CIACT). Rappelons d'ailleurs que la tenue d'un CIACT est, de toutes façons,

¹ Cf II.C.2.c.

nécessaire pour **traduire concrètement les décisions du Grenelle de l'environnement** en matière de transports en général et dans le domaine ferroviaire en particulier.

Je ne peux que recommander très vivement que la mise en place d'institutions ferroviaires rénovées s'accompagnent de l'engagement d'une telle démarche, sous une forme ou sous une autre, par le Gouvernement.

Toutefois, même si je considère **que la responsabilité de fixation d'une politique des transports relève précisément des décideurs politiques, il me semble qu'au cas où ceux-ci continueraient à ne pas vouloir jouer ce rôle, il faudrait peut être en venir à se demander dans quelles conditions il ne pourrait revenir à l'autorité de régulation de concevoir ou de proposer les éléments d'une telle politique.**

D'ailleurs, il me semble d'ores que l'intervention de cette institution doit être plus active s'agissant du premier volet de la politique des transports, à savoir celui concernant l'infrastructure. Même dans le cas où l'Etat serait en capacité de faire jouer pleinement son rôle au document de référence du réseau, j'estime que la nouvelle autorité de régulation ferroviaire devrait être associée en amont à l'élaboration de ce document. En effet, si le DRR devient véritablement la charte de l'utilisation du réseau ferré national, c'est à l'autorité de régulation qu'il reviendra de veiller quotidiennement à son respect. Le projet actuel qui prévoit que la nouvelle autorité de régulation ne soit saisie qu'*in fine* au travers d'un avis conforme sur le niveau péage me paraît donc notoirement insuffisant.

Ceci m'amène donc doré et déjà à prévoir un rôle supplémentaire pour cette autorité, dont il y a par ailleurs beaucoup à attendre.

C. QUE LA FRANCE SE DOTE D'UNE AUTORITE DE REGULATION PUISSANTE

A plusieurs reprises, dans les pages qui précèdent, j'ai fait référence au nécessaire contrôle de l'autorité de régulation.

Cette autorité de régulation était déjà jugée nécessaire par la Cour des comptes « *dans la mesure* », écrivait-elle dans son rapport publié en avril 2008, « *où l'Etat peut difficilement arbitrer des conflits opposant l'entreprise ferroviaire SNCF et ses concurrents. Elle doit disposer d'autant plus de pouvoirs et de moyens que le gestionnaire de l'infrastructure est proche de l'entreprise ferroviaire SNCF. Si la gestion de l'infrastructure était confiée à une filiale de la SNCF* », poursuivait la Cour des comptes, « *une partie des personnels de RFF pourrait intégrer les équipes de cette autorité, ce qui permettrait de conserver une capacité de contre-expertise extérieure à la SNCF.* »

Compte tenu de la proposition que je fais de créer une entité indépendante, filiale de la SNCF, chargée de l'instruction des demandes de sillons, de la construction du graphique de circulation et de la gestion opérationnelle des circulations, **la mise en place d'un régulateur fort s'impose.**

Je me félicite donc que Conseil des ministres ait récemment adopté le projet de loi de création de la Commission de régulation des activités ferroviaires (CRAF), autorité administrative indépendante qui viendra se substituer à l'actuelle Mission de contrôle des activités ferroviaires. Prévue dans le cadre organisationnel actuel, la création de cette structure permet de compléter la transposition du premier « paquet ferroviaire » et répond à l'obligation prévue à l'article 10 de la directive 91/440, comme vient d'ailleurs de le rappeler la lettre de mise en demeure que la Commission a adressée au gouvernement français.

Dans celle-ci, la Commission rappelle que l'annexe 7 de sa communication du 3 mai 2006¹ sur la mise en oeuvre du premier paquet ferroviaire indique que, pour effectuer un contrôle efficace sur les marchés des services ferroviaires, l'organisme de contrôle ferroviaire doit être en mesure de prendre ses décisions de manière totalement indépendante. Or, l'organisme de contrôle français est placé sous l'autorité administrative directe du ministre chargé des Transports, tandis que la SNCF est elle-même une entreprise publique dont la tutelle est assurée par le même ministre. Dès lors, les obligations d'indépendance de l'organisme de contrôle ferroviaire vis-à-vis de l'opérateur historique ne peuvent être respectées.

Par ailleurs, selon la directive 2001/14, l'organisme de contrôle doit veiller à ce que les redevances fixées par le gestionnaire de l'infrastructure soient « *conformes aux dispositions du chapitre II et non discriminatoires* ». Les recours concernant le système de tarification sont aujourd'hui adressés au Conseil d'Etat et non à l'organisme de contrôle.

De plus, le décret n° 2003-194 ne donne pas à l'organisme de contrôle, contrairement aux dispositions de la directive 2001/14, le pouvoir de contraindre les opérateurs à répondre à ses demandes au cas où il n'obtiendrait pas de réponse ; il ne lui donne pas non plus le pouvoir d'imposer des sanctions.

Enfin, la communication de la Commission de 2006 établit les critères d'indépendance de l'organisme de contrôle. Y figure notamment l'exigence d'un budget propre, ce qui n'est pas le cas de la Mission de contrôle des activités ferroviaires.

De ces observations, il ressort que, d'un point de vue communautaire, la création de la CRAF est devenue nécessaire. La nouvelle organisation que je propose dans les relations entre RFF et la SNCF plaide pour une autorité forte car elle conditionne le succès des réformes proposées.

D'une manière générale, le rôle de cette autorité administrative indépendante sera de veiller au traitement transparent et non discriminatoire entre les entreprises ferroviaires susceptibles d'accéder au réseau, en s'assurant que les conditions techniques et administratives d'accès n'entravent pas la concurrence.

Tout spécialement, elle doit avoir à connaître des questions relatives à l'attribution des capacités ferroviaires et à l'accès aux différentes prestations liées à l'infrastructure. Elle devra également veiller à ce que les différents opérateurs aient un accès non discriminatoire aux « *facilités essentielles* », notamment en ce qui concerne les services en gare. J'insiste sur ce point : cela relève en effet de l'évidence **que l'attribution des sillons est la condition indispensable aux circulations ferroviaires mais ce n'est pas une condition suffisante**. La concurrence peut également être faussée par des formes de discrimination plus subtiles. Je pense tout particulièrement à tout ce qui touche les services en gare : information, distribution, attribution des quais, accès... J'ai proposé, par souci de cohérence et d'efficacité, de confier à la SNCF la totalité de « *l'espace gare* » mais, en contrepartie, il m'apparaît indispensable de donner à la CRAF la mission de contrôler que cela ne constitue pas un avantage discriminant entre l'opérateur historique et les autres opérateurs lorsque la concurrence sera ouverte pour les voyageurs.

Pour exercer à bien ses missions, la CRAF doit bien évidemment être dotée des pouvoirs de décision relatifs à ses missions, de pouvoirs de sanction et de pouvoirs d'enquête sur pièces et sur place. **En effet, la nouvelle gouvernance ferroviaire doit reposer sur un axe central reliant ENCF et l'autorité de régulation, le premier étant chargé d'assurer**

¹ COM(2006) 189 final du 3 mai 2006.

dans la transparence l'accès au réseau dans le respect de la politique fixée par l'Etat, et le second chargé de contrôler que c'est bien ainsi que les décisions sont prises.

Au-delà de ces observations de principe et de la préférence que j'ai déjà exprimée concernant la participation de la CRAF à l'élaboration, en amont, du document de référence du réseau¹, je souhaite que la discussion parlementaire sur le sujet de création de la CRAF donne toutes les occasions d'enrichir le texte afin de **doter l'autorité de tous les moyens juridiques, techniques et matériels lui permettant de jouer réellement son rôle de clé de voute de l'ensemble d'un système désormais reconfiguré**².

Avec l'ouverture à la concurrence des services en réseaux (énergie, télécommunications...) la France a déjà l'expérience de ce type de régulateur et l'on sait quels sont les moyens dont il faut le doter pour qu'il puisse fonctionner, quelles sont également les conditions de son indépendance. Je formulerais toutefois une recommandation toute particulière en ce qui concerne cette autorité de régulation ferroviaire, compte tenu du passé et de la complexité des relations entre RFF et la SNCF : c'est en effet dès sa mise en place que se jouera sa crédibilité dont dépend le succès des réformes que je propose si le Gouvernement veut bien les accepter. **La personnalité de son premier président sera, dès lors, décisive.**

On a suffisamment souligné -et en premier lieu la Cour des comptes- la difficulté qu'avait eue l'Etat à arbitrer des conflits entre la SNCF et RFF et le pouvoir insuffisant de la Mission de contrôle des activités ferroviaires, pour en tirer les leçons. On attend moins du premier président de la CRAF qu'il soit un expert de ces matières mais plutôt qu'il jouisse d'une autorité incontestable de sorte que la suspicion qui a entaché jusqu'alors les relations entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur historique disparaisse enfin. C'est ainsi que seront créées les conditions d'une ouverture réelle et - à terme- complète à la concurrence du secteur ferroviaire qui était, rappelons-le, l'un des objectifs du législateur de 1997 et qui reste l'une des obligations françaises par rapport à la réglementation européenne.

¹ Cf III. B. 2.

² *Autour du nouveau RFF que nous proposons, ENCF, et des entreprises ferroviaires en concurrence parmi lesquelles la SNCF.*

CONCLUSION

L'analyse de la situation du système ferroviaire français confirme les raisons qui ont motivé cette mission, à savoir la nécessité d'une réforme de l'organisation mise en place en 1997. Certes, il est incontestable qu'une réelle prise de conscience est intervenue depuis deux ou trois ans et que des initiatives louables ont été prises ou annoncées, qui s'inscrivent dans le cadre de l'organisation actuelle. Mais je crains que la bonne volonté des acteurs en question ne suffise pas à venir à bout de défauts structurellement inscrits dans les gènes du système de 1997.

La grande erreur avait été de vouloir ne modifier notre organisation qu'à la marge, par exemple en se concentrant sur certains aspects de principes sans prendre en compte leur mise en œuvre effective. Il s'en est suivi des dérives qui ont abouti à une situation incompatible avec le double défi de développement et de transparence qui nous est aujourd'hui lancé.

C'est pour réussir à les relever que j'ai été amené à avancer des propositions dans le présent rapport, dont une des plus substantielles est sans doute la création d'une filiale indépendante au sein du groupe SNCF chargé de l'exploitation du réseau dans sa globalité.

Je n'ignore pas que cette proposition peut paraître originale au regard de celles formulées dans d'autres travaux récents. Sans revenir sur l'ensemble de ses justifications, je tiens toutefois à rappeler que le dispositif proposé me semble le plus conforme à l'esprit originel de la réforme de 1997 que j'ai tenu à rappeler dans ce rapport. Outre le redressement de la SNCF et la transposition du droit communautaire, cet esprit me semblait en effet s'être perdu au point d'être rétrospectivement mal compris. L'objectif de l'époque était de disposer d'un gestionnaire d'infrastructure en charge de la consistance et du développement du réseau. C'est bien ce qui vous est proposé aujourd'hui, ni plus ni moins, au travers l'option que je recommande qui consiste en un recentrage de RFF sur ces fonctions et en la réorganisation de la fonction d'exploitation du réseau.

D'ailleurs, que vous reteniez l'option que je vous propose en priorité, ou que vous en choisissiez une autre, il me semble, dans tous les cas, essentiel que leur mise en place ne souffre pas des mêmes maux que la réforme réalisée il y a onze ans. **Toute nouvelle réforme ferroviaire doit impérativement être globale.**

De même que l'on ne déplace pas les murs porteurs sans s'attaquer à la charpente, il apparaît dès lors indispensable de lier la réforme des périmètres respectifs et des relations de RFF et du groupe SNCF avec la création annoncée d'une autorité de régulation ferroviaire. En effet, cette dernière n'est pas seulement l'arbitre, elle a aussi vocation à reprendre certaines missions aujourd'hui dévolues à d'autres acteurs.

Aussi, je me félicite que, selon les informations qui me sont connues à ce jour, les dispositions tendant à la création de cette autorité de régulation fassent désormais l'objet d'un projet de loi distinct des textes liés aux dispositions de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, ce qui permettra, je l'espère, un examen avant la fin de 2008.

Le projet de loi consacré à l'Autorité de régulation constitue donc le véhicule législatif approprié pour y intégrer les autres modifications proposées, et pouvoir enfin tenir au Parlement un débat d'ensemble sur l'organisation ferroviaire que nous voulons pour la

France¹. Comme indiqué, cette organisation doit elle-même être conçue au service d'une politique des transports clairement formulée par le pouvoir politique afin de faire face aux exigences du développement durable, atteindre les objectifs de report modal ou contribuer à l'aménagement du territoire. A quoi sert de disposer d'avions de haute technologie et de rénover les aéroports si l'on n'a pas de commandant de bord ou si celui-ci ne dispose pas d'un plan de vol ?

Une fois la politique nationale du transport définie et l'organisation des structures mise en place, il sera ensuite nécessaire que l'ensemble des dispositifs réglementaires et conventionnels d'application de ce système soit adopté dans les meilleurs délais, car même si cette loi ferroviaire globale était définitivement adoptée en tout début de 2009, il resterait moins d'un an pour être au rendez-vous du début de l'ouverture du trafic voyageurs.

Je suis certain qu'en clarifiant notre organisation et en lui donnant des objectifs et des moyens, nous pouvons être à ce rendez-vous.

¹ Accessoirement, c'est aussi à cette occasion que devra être débattue l'évolution du cadre juridique de l'entretien du réseau ferroviaire, et donc intégrée la modification à l'article 1^{er} de la loi n° 97-135 pour ce qui concerne l'assouplissement des conditions de délégation de la maîtrise d'ouvrage.

ANNEXE I

DIX ANS À TIRER LE SIGNAL D'ALARME

1 – LES ARTICLES

	Provenances	Auteurs	Dates
Les nouvelles ambitions de RFF pour le réseau ferroviaire			2008
Repenser notre système ferroviaire	(<u>Ville et transports</u>)	Haenel H.	2008
RFF ne trouve pas d'issue à son impasse financière	(<u>Revue de La Llyod</u>)		2008
La Cour des comptes propose de désendetter RFF			2008
RFF-SNCF : les huit propositions de M. Hervé Mariton	(<u>La Vie du Rail</u>)	Mariton H.	2008
Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine. Rapport public thématique		Cour des comptes	2008
Dix ans de RFF. Le temps de l'évaluation	(Article <u>La Vie du Rail</u>)	Haenel H. Gerbaud F.	2007
Résultats RFF : 2005, ébauche d'amélioration	(Article <u>Revue Générale</u>)		2006
Le transport ferroviaire, une priorité nationale ?	(<u>Le Rail</u>)	Sivardière J.	2005
SNCF/RFF : l'état du réseau ferré pourrait ralentir les trains	(<u>Rail et transports</u>)		2004
Sillons. La SNCF et RFF en désaccord total devant les députés	(Article <u>Rail et transports</u>)		2004
Conclusions sur la clarification des relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics	(<u>Rail et transports</u>)	Mariton H.	2004

4000 km de lignes où les trains ne passent plus	(<u>Rail et transports</u>)		2003
RFF : l'Etat n'arrange rien	(<u>Bulletin des transports</u>)		2003
RFF et Bercy face au casse-tête de la dette	(<u>Rail et transports</u>)		2003
Le rôle de RFF dans le développement du réseau ferré	(<u>Revue générale des chemins de fer</u>)	C. Canac	2002
Réforme ferroviaire : où sont les fruits ?	(<u>Bulletin des transports</u>)		2001
Contribution à l'évaluation de la réforme ferroviaire		Réseau ferré de France RFF	2001
RFF-SNCF, la bataille du bilan	(<u>La Vie du rail et des transports</u>)		2001
Le versement transport SNCF-RFF : la réforme du rail en France		Indonésie Ministère des transports Mossa CA.	2000
Le nouveau paysage ferroviaire européen		M. Kopecky	1999

2 – LES RAPPORTS

	Auteurs	Dates
Rapport d'information du Sénat sur le financement des infrastructures	J. Oudin	2001
Rapport d'information du Sénat sur le financement des infrastructures de transport en 2020	J. Oudin	2003

Rapport d'information du Sénat sur le fonctionnement et le financement des infrastructures de transports terrestres	D. Reiner M. Billout C. Biwer	2008
Rapport d'information sur les péages ferroviaires	H. Mariton	2008
Le réseau ferroviaire : une réforme inachevée, une stratégie incertaine. Rapport public thématique	Cour des comptes	2008
Rapport d'information de la Mission d'évaluation et de contrôle de l'Assemblée nationale	H. Mariton	
Audit sur l'état du réseau ferré national français	M. Rivier (EPF de Lausanne)	2005
Audit sur la répartition des capacités d'infrastructures	M. Tzieropoulos (EPF de Lausanne)	2007

ANNEXE II

DECRET

Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France

NOR: EQU9700686D

version consolidée au 31 décembre 2007

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'équipement, du logement, des transports et du tourisme,

Vu la directive (CEE) 91/440 du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires ;

Vu le code du domaine de l'Etat ;

Vu le code de l'expropriation pour cause d'utilité publique ;

Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs ;

Vu la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 modifiée relative à la démocratisation du secteur public ;

Vu la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'œuvre privée ;

Vu la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire ;

Vu la 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 ;

Vu le décret du 11 décembre 1940 portant organisation du contrôle de l'Etat sur les chemins de fer et les transports par route et par eau dans la métropole ;

Vu le décret n° 42-730 du 22 mars 1942 modifié sur la police, la sûreté et l'exploitation des voies ferrées d'intérêt général et d'intérêt local ;

Vu le décret n° 49-996 du 26 juillet 1949 modifiant les conditions d'exercice du contrôle financier de l'Etat sur les chemins de fer et les transports par route et eau, modifié par le décret n° 83-110 du 18 février 1983 organisant un contrôle économique et financier de la Société nationale des chemins de fer français ;

Vu le décret n° 55-733 du 23 mai 1955, modifié par le décret n° 73-501 du 21 mai 1973, portant codification et aménagement des textes relatifs au contrôle économique et financier de l'Etat ;

Vu le décret n° 79-153 du 26 février 1979 relatif à la durée des fonctions des présidents et de certains dirigeants des établissements publics d'Etat, des entreprises nationalisées et sociétés nationales et de certains organismes publics ;

Vu le décret n° 81-1222 du 30 décembre 1981 modifié autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de diverses recettes de caractère non fiscal au budget de l'environnement et du cadre de vie ;

Vu le décret n° 83-1160 du 26 décembre 1983 portant application de la loi n° 83-675 du 26 juillet 1983 relative à la démocratisation du secteur public ;

Vu le décret n° 86-455 du 14 mars 1986 portant suppression des commissions des opérations immobilières et de l'architecture et fixant les modalités de consultation du service des domaines ;

Vu le décret n° 94-582 du 12 juillet 1994 relatif aux conseils et aux dirigeants des établissements publics et entreprises du secteur public ;

Vu le décret n° 96-388 du 10 mai 1996 relatif à la consultation du public et des associations en amont des décisions d'aménagement pris pour l'application de l'article 2 de la loi n° 95-101 du 2 février 1995 relative au renforcement de la protection de l'environnement ;

Le Conseil d'Etat (section des travaux publics) entendu,

- Titre Ier : Objet et missions.

Article 1 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 1° JORF 7 décembre 2006

L'établissement public industriel et commercial Réseau ferré de France, dénommé ci-après RFF, exerce les missions qui lui sont dévolues par l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 susvisée.

Les biens constituant le patrimoine de RFF à sa création sont déterminés en application des dispositions du décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de cet établissement public.

Les droits et obligations conférés à RFF par le présent décret en ce qui concerne le réseau ferré national ne préjudicient pas aux droits et obligations conférés pour ce même réseau par le décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006 aux personnes titulaires d'un des contrats mentionnés aux articles 1^{er}-1 et 1^{er}-2 de la loi du 13 février 1997 susvisée.

Article 2 Modifié par Décret n° 2006-1517 du 4 décembre 2006 - art. 1 JORF 5 décembre 2006

La consistance du réseau ferré national est fixée par décret. Toutefois, sauf dans le cas prévu au deuxième alinéa de l'article 5 de l'ordonnance n° 2005-898 du 2 août 2005 portant actualisation et adaptation des livres III et IV du code des ports maritimes (partie législative), l'incorporation de lignes ou de sections de lignes au réseau ferré national est prononcée par arrêté du ministre chargé des transports après avis de RFF.

Les caractéristiques principales du réseau ferré national sont fixées par le ministre chargé des transports. Elles comprennent les performances offertes par le réseau et les niveaux d'équipement de sécurité qu'il comporte sur ses différentes lignes.

La liste des lignes du réseau ferré national est tenue à jour par RFF. Les lignes ou sections de lignes auxquelles ont accès les entreprises ferroviaires sont précisées dans le document de référence du réseau ferré national prévu à l'article 17 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

Article 3 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 2° JORF 7 décembre 2006

Sous réserve des dispositions prévues par le décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006, RFF est le maître d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national.

Il propose au ministre chargé des transports, à partir des besoins qu'il identifie, la Société nationale des chemins de fer français dénommée ci-après SNCF consultée, les adaptations qu'il estime nécessaire d'apporter à la consistance et aux caractéristiques du réseau, les modalités de réalisation et les plans de financement correspondants.

Article 4 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 3° JORF 7 décembre 2006

RFF soumet chaque année aux ministres chargés des transports, de l'économie et du budget un programme d'investissements ainsi que les modalités de son financement. Les programmes d'investissements peuvent comporter un volet pluriannuel.

Au sein de ces programmes, les projets unitaires dont le montant excède un seuil, fixé par arrêté du ministre chargé des transports, sont soumis à son approbation, sur la base d'un dossier indiquant l'objectif du projet, la consistance des travaux, l'évaluation de la dépense correspondante et de la rentabilité économique et sociale de l'investissement projeté. Les méthodes d'évaluation sont conformes aux règles fixées par le ministre chargé des transports pour les projets d'infrastructure.

RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'Etat, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement.

Les investissements financés par les collectivités territoriales, leurs groupements ou les organismes publics donnent lieu à convention avec RFF.

Les concours de l'Etat au financement des investissements prennent la forme de subventions ou de dotations en capital.

Article 5

L'Etat apporte en outre à RFF les concours financiers mentionnés à l'article 13 de la loi du 13 février 1997 susvisée.

Article 6 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 4° JORF 7 décembre 2006

I. - RFF exerce la maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national ou la confie à un tiers conformément aux dispositions de la loi n° 85-704 du 12 juillet 1985 modifiée relative à la maîtrise d'ouvrage publique et à ses rapports avec la maîtrise d'oeuvre privée.

II. - RFF peut également, en application du quatrième alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 susvisée, confier à la SNCF des mandats portant sur des ensembles d'opérations relevant d'une même catégorie d'ouvrages ou répondant à un même objectif d'aménagement ou de développement du réseau ferré national. Ces mandats précisent la catégorie d'ouvrages ou l'objectif d'aménagement ou de développement de ce réseau fixé par RFF ainsi que l'enveloppe financière globale par nature d'opérations, sans qu'il soit nécessaire de préciser le programme et l'enveloppe financière prévisionnelle de chaque opération.

Ces mandats de maîtrise d'ouvrage peuvent confier à la SNCF le soin d'approuver pour le compte de RFF le choix des titulaires des contrats de fournitures, de travaux ou de services d'un montant n'excédant pas 100 000 euros.

III. - RFF confie à la SNCF, pour les opérations d'investissement réalisées sur le réseau en exploitation :

- une mission de maîtrise d'œuvre en vue d'assurer la prise en compte des objectifs de sécurité des circulations et des personnes sur le réseau ferré national lors de la conception et de la réalisation des travaux sur le réseau en exploitation ;
- la définition et la mise en œuvre des mesures spécifiques de gestion opérationnelle des circulations et de gestion des installations de sécurité nécessaires à la réalisation des travaux sur le réseau en exploitation ;
- l'établissement des instructions et consignes de sécurité nécessaires pour leur mise en service.

Il la rémunère à cet effet, pour celles de ces tâches qui excèdent les obligations de la convention prévue à l'article 14.

IV. - En application du quatrième alinéa de l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 susvisée, RFF peut également, pour les opérations d'investissement réalisées sur le réseau en exploitation, confier à la SNCF des mandats de maîtrise d'ouvrage comportant toute mission de maîtrise d'œuvre et lui confier la réalisation des travaux de modification des installations de sécurité existantes relevant de ces opérations.

Article 7

RFF définit les objectifs et principes de gestion relatifs au fonctionnement et à l'entretien des installations techniques et de sécurité sur le réseau ferré national, ainsi que ceux relatifs à la gestion du trafic et des circulations sur ce réseau ; il adapte le réseau en prenant en compte les besoins des utilisateurs et favorise son interopérabilité. RFF prend en compte les besoins de la défense. Il assure la non-discrimination dans les droits d'accès et de transit sur le réseau.

Article 8

L'octroi de capacités d'infrastructure et leur utilisation par les convois ferroviaires sur le réseau ferré national donnent lieu à la perception par RFF de redevances déterminées selon les dispositions du décret n° 97-446 du 5 mai 1997.

Article 9 Modifié par Décret 2006-1534 2006-12-06 art. 33 5° JORF 7 décembre 2006

Dans les cas fixés par décret ou lorsque le Gouvernement, saisi d'une demande du ministre chargé de la défense ou du ministre chargé des transports, estime que les circonstances l'exigent, RFF est tenu de mettre tout ou partie des installations qu'il gère à la disposition de l'Etat. Les charges supportées, en application du présent article, font l'objet d'un concours de l'Etat arrêté par le ministre chargé des transports et le ministre chargé du budget, après consultation de RFF.

Article 10

RFF est tenu, à la demande du ministre chargé des transports, après consultation des ministres ayant des attributions en matière de défense, et après avis du ministre chargé du budget, de conserver, maintenir ou remettre en état les lignes, installations et équipements jugés nécessaires aux besoins de la défense du pays. Les charges correspondantes supportées par RFF, en application du présent article, donnent lieu à une compensation de l'Etat, l'établissement public entendu.

Article 11 Modifié par Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 - art. 32 JORF 8 mars 2003

Dans le cadre des objectifs et principes de gestion du réseau ferré national définis à l'article 7, la SNCF exerce les missions prévues à l'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 susvisée.

Ces missions comportent en particulier :

- La conduite des études techniques d'exécution nécessaires à l'instruction des demandes de sillons dans les conditions prévues à l'article 21 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation de réseau ferré national.
- la gestion opérationnelle de ces circulations, et les mesures propres à assurer leur fluidité, leur régularité et leur acheminement en toute sécurité, ainsi que la mise en œuvre des dispositions nécessaires pour assurer le rétablissement de la situation normale en cas de perturbation de la circulation ;
- la gestion des systèmes de régulation et de sécurité ;
- la surveillance, l'entretien régulier, les réparations, dépannages et mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et à la sécurité de l'ensemble des plates-formes, ouvrages d'art, voies, quais, réseaux, installations et bâtiments techniques s'y rattachant.

Article 12 Modifié par Décret n°99-11 du 7 janvier 1999 - art. 2 JORF 8 janvier 1999

RFF met à la disposition de la SNCF l'ensemble des installations et équipements du réseau ferré national nécessaires à l'exercice des missions définies à l'article 11.

En cohérence avec les programmes d'investissements mentionnés à l'article 4, RFF arrête un programme d'opérations de gros entretien et de grosses réparations sur proposition de la SNCF qui en assure la mise en œuvre.

RFF tient la SNCF informée de tous les éléments susceptibles d'influer sur l'établissement du graphique de circulation, sur la gestion opérationnelle des circulations et sur l'entretien du réseau.

Les dispositions du présent article ne font pas obstacle à l'application des conventions prévues à l'article 4-1 du cahier des charges de la SNCF.

Article 13 Modifié par Décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 - art. 32 JORF 8 mars 2003

Le réseau ferré national est utilisé par la Société nationale des chemins de fer français pour l'exploitation des services de transports ferroviaires, dans le respect de l'article 18 de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982, et par les entreprises ferroviaires et regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires, dans les conditions définies à l'article 2 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

Article 14

Une convention pour l'exercice des missions mentionnées aux articles 11 et 12 est conclue entre RFF et la SNCF ; elle est soumise aux ministres chargés des transports, de l'économie et du budget avant signature. A défaut d'opposition motivée d'un de ces ministres dans un délai d'un mois après cette soumission, cette convention est réputée approuvée. Les modifications significatives qui lui sont apportées donnent lieu à la même procédure d'approbation.

Cette convention fixe :

- les conditions d'exécution des missions énumérées à l'article 11 ;
- les conditions de rémunération de la SNCF pour ces missions, les échéances des paiements et les modalités d'ajustement de cette rémunération en fonction des caractéristiques réellement constatées ;

- les hypothèses faites en matière de circulations et d'évolution des caractéristiques du réseau ;
- les objectifs de niveau de service, de qualité et de productivité fixés à la SNCF ;
- les programmes de gros entretien et de grosses réparations ;
- les modalités du contrôle de l'exécution de ces missions, avec notamment des indicateurs de performance et de qualité.

La convention peut prévoir, en tant que de besoin, la conclusion de conventions particulières de durée adaptée pour l'exécution des différentes missions confiées à la SNCF en application de l'article 11.

Article 15

La rémunération de la SNCF pour l'exercice des missions mentionnées à l'article 11 est définie sur une base forfaitaire pour chaque catégorie de missions précisée dans la convention. Cette rémunération forfaitaire peut toutefois être ajustée en fonction de l'évolution constatée des caractéristiques du réseau et des indicateurs de qualité par rapport aux hypothèses figurant dans la convention.

La convention prévoit les conditions dans lesquelles certaines interventions peuvent donner lieu à un ajustement de rémunération, en particulier celles rendues nécessaires en fonction d'événements exceptionnels et imprévisibles.

Article 16

Les locaux des gares abritant les installations techniques qui sont transférées à RFF en application de l'article 5 de la loi du 13 février 1997 susvisée sont mis à sa disposition par la SNCF sans contrepartie.

Article 17

Sous réserve des droits et obligations prévus par le décret n° 2006-1534 du 6 décembre 2006 pour les personnes titulaires d'un des contrats mentionnés à l'article 1^{er}-1 de la loi du 13 février 1997 susvisée, RFF assure la gestion de son domaine dans le respect des missions mentionnées au présent titre et conformément aux dispositions du chapitre II du titre III. Il peut participer en concertation avec les collectivités territoriales intéressées à des actions en matière d'aménagement et d'urbanisme.

Article 18

Lorsqu'il donne accès à ses emprises à des opérateurs titulaires d'une autorisation prévue à l'article L. 33-1 du code des postes et télécommunications, RFF doit le faire sous la forme d'une convention, dans des conditions transparentes et non discriminatoires, et sous réserve que cette occupation soit compatible avec l'exploitation du réseau ferroviaire, les capacités disponibles et les droits déjà octroyés en conformité avec la réglementation en vigueur, et satisfasse aux normes techniques de sécurité.

Cette convention ne peut contenir de dispositions relatives aux conditions commerciales de l'exploitation et donne lieu à versement de redevances dans le respect du principe d'égalité entre les opérateurs.

Article 19 Modifié par Décret n° 2005-1633 du 20 décembre 2005 - art. 2 JORF 27 décembre 2005

RFF mène une politique de coopération avec les régions, et plus généralement avec l'ensemble des autorités organisatrices de transport.

Il coopère au plan international avec les autres organismes ayant la responsabilité des infrastructures ferroviaires, en particulier dans les Etats membres de la Communauté.

A ce titre, il peut conclure avec ces organismes tout accord permettant notamment d'assurer une utilisation efficace du réseau ferré national.

Article 20

RFF peut, après consultation de la SNCF, mettre à disposition d'une collectivité territoriale ou de plusieurs d'entre elles regroupées en syndicat, une ligne ou section de ligne du réseau ferré national pour la mise en oeuvre d'une exploitation touristique sur cette ligne ou section de ligne.

Les conventions passées à cet effet entre RFF, les collectivités territoriales intéressées et la personne morale désignée pour l'exploitation touristique de la ligne sont soumises à l'approbation préalable du ministre chargé des transports. L'autorisation est réputée tacitement accordée à l'expiration d'un délai d'un mois à compter de la transmission du projet de convention.

Article 21 Modifié par Décret n° 2006-1517 du 4 décembre 2006 - art. 1 JORF 5 décembre 2006

Lorsque RFF envisage de mettre à voie unique une ligne ou une section de ligne du réseau ferré national, il informe de son projet le ministre chargé des transports qui s'assure notamment que l'opération ne présente pas d'inconvénient au regard des impératifs de défense.

A défaut d'opposition du ministre chargé des transports dans un délai de quatre mois, RFF peut décider de mettre à voie unique la ligne ou la section de ligne considérée.

Article 22 Modifié par Décret n° 2006-1517 du 4 décembre 2006 - art. 1 JORF 5 décembre 2006

Lorsque RFF envisage la fermeture d'une ligne ou d'une section de ligne, il soumet le projet de fermeture à la région compétente pour organiser les services ferroviaires régionaux de voyageurs sur la ligne ou la section de ligne en cause ou, le cas échéant, au Syndicat des transports d'Ile-de-France. La région ou le syndicat dispose d'un délai de trois mois pour faire connaître son avis. L'absence de réponse de l'organe délibérant dans ce délai vaut avis favorable.

Parallèlement, RFF publie dans une publication professionnelle du secteur des transports un avis relatif à ce projet de fermeture. Les entreprises ferroviaires, les gestionnaires d'infrastructure de réseaux raccordés ou embranchés et les titulaires de contrat ou de convention prévus aux articles 1^{er}-1 et 1^{er}-2 de la loi du 13 février 1997 susvisée disposent d'un délai de trois mois pour lui faire connaître leurs observations.

Dès l'engagement des consultations, RFF informe de son projet le ministre chargé des transports qui s'assure notamment que la fermeture projetée ne présente pas d'inconvénient au regard des impératifs de défense.

Après avoir recueilli les avis et observations mentionnés aux premier et deuxième alinéas et s'il entend poursuivre son projet, RFF adresse au ministre chargé des

transports une proposition motivée de fermeture, accompagnée des avis reçus et du bilan des observations recueillies.

Le ministre chargé des transports dispose d'un délai de deux mois pour autoriser la fermeture et, le cas échéant, demander le maintien en place de la voie. Le silence gardé par le ministre chargé des transports pendant ce délai vaut autorisation pour RFF de fermer la ligne ou la section de ligne considérée. La décision de fermeture est publiée au recueil des actes administratifs de la préfecture du département sur le territoire duquel est située la ligne ou la section de ligne considérée.

Le droit d'accès dont bénéficient les entreprises ferroviaires prévu à l'article 1^{er} du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié relatif à l'utilisation du réseau ferré national ne peut s'exercer sur les lignes ou sections de lignes fermées.

Toutefois, RFF peut autoriser à titre exceptionnel des circulations sur ces lignes ou sections de lignes ou les mettre à disposition de tiers. Les frais directement occasionnés par ces circulations ou mises à disposition sont facturés aux bénéficiaires.

Article 23 Modifié par Décret n° 2007-1867 du 26 décembre 2007 - art. 5

Toute modification des conditions d'accès aux voies ferrées portuaires des ports maritimes ou de navigation intérieure est soumise par RFF à l'approbation des ministres chargés des transports et des ports.

Article 24

RFF établit ou fait établir des voies mères d'embranchement destinées à desservir des embranchements particuliers. Les conditions techniques, juridiques et financières d'établissement et d'entretien de ces voies sont déterminées par convention entre RFF, les propriétaires des embranchements, la SNCF et, le cas échéant, tout autre tiers intéressé. Les voies mères d'embranchement font partie du réseau ferré national.

Les conditions d'établissement et d'entretien des embranchements particuliers raccordés au réseau ferré national sont arrêtées entre RFF, la SNCF et les propriétaires des embranchements.

ANNEXE III**LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES****AZEMA David**

Directeur général délégué aux finances et à la stratégie

BARLET Anne

Chargée des affaires publiques au Secrétariat général de la SNCF

BASCUNANA Henri

Membre du Conseil d'administration de la SNCF

BAVEREZ Nicolas

Avocat au barreau de Paris, associé au Cabinet Gibson Dunn & Crutcher

BURSAUX Daniel

Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer, ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

DESCHEEMAECCKER Christian

Président de la 7^{ème} Chambre – Cour des Comptes –

EMORINE Jean-Paul

Président de la Commission des affaires économiques du Sénat

FAUGÈRE Mireille

Directeur général délégué voyageurs France Europe

FRIED Joachim

Directeur de la stratégie de la Deutsche Bahn

GALLOIS Louis

Ancien Président de la SNCF

GERBAUD François

Ancien administrateur de Réseau Ferré de France, ancien Sénateur

GRILLO-PASQUARELLI Enrico

Directeur des transports terrestres à la direction générale de l'énergie et des transports de la Commission européenne

IZARD Pierre

Directeur général délégué infrastructure à la SNCF

LOTH Michel

Chargé de mission auprès du Directeur général délégué infrastructure à la SNCF

MALVY Martin

Président de la région Midi-Pyrénées, président de la Commission infrastructures et transports à l'Association des régions de France

MARTINAND Claude

Ingénieur général des ponts et chaussées, Président d'honneur de Réseau ferré de France

du MESNIL Hubert

Président de Réseau Ferré de France

PEPY Guillaume

Président de la SNCF

PEYLET Roland

Président-adjoint de la section des travaux publics du Conseil d'Etat

REVET Charles

Sénateur

TOURNEBOEUF Eric

Membre du Conseil d'administration de la SNCF, président du Comité de conventions du transport public

TZIEROPOULOS Panos

Directeur du Laboratoire d'intermodalité des transports et de la planification à l'Ecole polytechnique fédérale de Lausanne

VEOLIA Transports

du PELOUX Cyrille, *directeur général*

HUREL Antoine, *directeur général adjoint en charge des activités fret*

VIEU Patrick

Directeur des services de transport, direction générale des infrastructures, des transports et de la mer, ministère de l'Ecologie, de l'Energie, du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

VOLANT Stéphane

Secrétaire général de la SNCF

WEIBEL Benedikt

Ancien président des chemins de fer suisses

*Rencontre avec les personnels du **Bureau des horaires Nord-Est de la SNCF***

SYNDICATS DE LA SNCF

CGT

MM. Robert LEROY, *membre du bureau fédéral CGT cheminots en charge des conditions de travail,*

Alain PROUVENA, *secrétaire général adjoint de l'UFCM CGT cadres*
et Henry WACSIN, *membre de la fédération des cheminots CGT*

CGT-FO

MM. Rémi AUFRERE, *secrétaire fédéral*
et Gilles DESFRANÇOIS, *membre du secrétariat fédéral*

CFDT

MM. Dominique AUBRY, *secrétaire général adjoint de la fédération des cheminots*
et Eric CHOLLET, *membre de la fédération des cheminots*

CFTC

MM. Roger DILLESEGER, *secrétaire général adjoint de la fédération des cheminots CFTC*
et Denis DONTENVILL, *membre du bureau*

UNSA

MM. Jean-Daniel BIGARNE, *secrétaire général*
et Daniel LAPLUIE, *secrétaire général adjoint*

SUD RAIL

MM. Patrice PERRET, *membre du bureau fédéral*
et Philippe TRONET, *membre du bureau fédéral*

CFE-CGC

MM. André PROVENSAL, *membre du bureau national*
et Jean-Pierre TALUT, *membre du bureau national*

FGAAC

MM. Serge BONNAUD, *secrétaire général adjoint*
et Bruno DUCHEMIN, *secrétaire général adjoint*

SYNDICATS DE RFF

SNEPI CFE-CGC

M. Bernard MALGOUYRES, *délégué central CFE CGC*

SGTCF – CFDT

M. Sébastien MARIANI, *délégué central CFDT*

UNSA – RFF

M. Pierre DAGUIN, *délégué central UNSA*

* * *

Philippe MAZET, administrateur des services du Sénat, a largement contribué
au succès de la mission.

Je tiens à le remercier vivement.

Paris, le 29 AVR. 2008

0 6 7 4 / 0 8 / SG

Monsieur le Sénateur,

Cher ami,

L'année 2007 a marqué dix années d'existence de Réseau Ferré de France.

En instituant un gestionnaire d'infrastructure du réseau ferré national, la loi n° 97-135 du 13 février 1997 a entendu lui confier l'aménagement, le développement, la cohérence et la mise en valeur de l'infrastructure du réseau ferré national. La loi a conservé à la SNCF la gestion du trafic et des circulations, ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité du réseau. La SNCF assume ces missions pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par RFF qui la rémunère à cet effet.

La loi de 1997 trouve sa place dans une évolution d'ensemble du secteur ferroviaire caractérisée par :

- la clarification des responsabilités entre le gestionnaire d'infrastructure, les opérateurs de transports, les autorités organisatrices et les autorités de régulation et de contrôle ;

- la décentralisation du service public ferroviaire régional ;

- l'ouverture progressive à la concurrence du marché du transport ferroviaire de marchandises, puis du transport international de voyageurs ;

- la relance de l'investissement ferroviaire, tant en matière de renouvellement du réseau que pour son développement, en diversifiant les modes de maîtrise d'ouvrage par le recours aux partenariats publics privés.

Monsieur Hubert HAENEL
Sénateur du Haut-Rhin
Palais du Luxembourg
15 rue de Vaugirard
75007 PARIS

L'organisation ferroviaire issue de la loi de 1997 a permis des avancées comme l'instauration d'un mécanisme vertueux pour le financement des infrastructures, mais présente aussi des difficultés opérationnelles touchant notamment au système d'attribution des capacités et, plus généralement, à l'accès au réseau. Elle soulève également la question de la maîtrise par le gestionnaire d'infrastructure des coûts d'entretien et d'exploitation de cette infrastructure. Ces limites ont été récemment rappelées par la Cour des comptes qui appelle à une adéquation plus claire des moyens et des compétences.

Le Président de la République a, à l'issue du Grenelle de l'environnement, réaffirmé la nécessité impérieuse du développement du transport ferroviaire pour préparer notre pays aux défis climatiques et énergétiques à venir.

Pour répondre à cet enjeu, de nouvelles étapes doivent être franchies afin d'améliorer l'efficacité de notre système ferroviaire actuel.

C'est pourquoi, j'ai décidé de vous charger d'une mission concernant l'organisation du système ferroviaire, mission pour laquelle votre expérience de ce secteur et la part éminente que vous avez prise dans son évolution vous qualifient naturellement. Pour conduire cette mission, un décret vous nommera, en application de l'article L.O.297 du code électoral, parlementaire en mission auprès de M. Dominique BUSSEREAU, Secrétaire d'État chargé des transports.

En vous appuyant sur un bilan prospectif de la réforme intervenue en 1997, ainsi que, le cas échéant, sur quelques exemples européens, vous proposerez les évolutions de l'organisation du système ferroviaire qui vous semblent souhaitables afin d'en améliorer l'efficacité, dans le cadre des principes et règles du droit communautaire et dans le respect des entités en place et de leur autonomie.

En particulier, je souhaiterais que vous me donniez votre avis sur la répartition des capacités du réseau entre transport de fret et de voyageurs, services nationaux et services régionaux, sur le processus d'attribution des sillons, ainsi que sur la gestion de l'infrastructure dans un sens de meilleure efficacité de la dépense.

Je souhaiterais également que vous puissiez faire un bilan de la décentralisation des services régionaux de voyageurs. Après une appréciation de leur équilibre économique d'ensemble, vous pourrez proposer des évolutions susceptibles d'améliorer la gestion des lignes les moins utilisées.

Les services du ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire se tiennent à votre disposition pour toute assistance dont vous pourriez avoir besoin. Vous pouvez également consulter l'ensemble des organismes publics concernés.

Je vous remercie de bien vouloir m'adresser un rapport d'étape à la mi-juin 2008 et vos conclusions finales avant la fin du mois d'octobre 2008.

En vous remerciant de l'intérêt que vous portez aux questions ferroviaires, je vous prie de croire, Monsieur le Sénateur, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Bien à vous,

F. Fillon

François FILLON