

SNCF : ne pas se tromper de « donnant-donnant » !

03 OCT 2017

Suivre Favoris Réagissez ! PARTAGER



par Yves Crozet, Professeur à l'Université de Lyon (IEP)

Laboratoire Aménagement Economie Transports

Un vent nouveau souffle sur la politique des transports. Les plus hautes autorités de l'Etat ont cessé de promettre des infrastructures pour lesquelles les financements n'existent pas. Les projets ne sont pas tous abandonnés, mais l'extension des réseaux n'est plus la priorité. Pour donner corps à l'acronyme anglais Maas (mobility as a service), l'accent est mis sur les services et les nouvelles mobilités. Les Assises de la mobilité devraient concrétiser cette nouvelle donne qui touche aussi l'exploitation ferroviaire avec l'ouverture à la concurrence pour le transport de voyageurs. Dans ce nouveau paysage, que faire avec la SNCF ? La ministre des Transports, Elisabeth Borne, a évoqué un « donnant-donnant ». Quel contenu recèle cette formule ? Pour répondre à cette question, nous commencerons par rappeler la situation délicate dans laquelle se trouvent aujourd'hui le ferroviaire et les trois Epic de la SNCF. Dans ce contexte, il est préférable de s'orienter vers un donnant-donnant de longue durée et « à bas bruit » plutôt que de faire de la dette ferroviaire la base d'un grand marchandage qui profiterait plus à quelques intérêts particuliers qu'à l'intérêt général.

L'hiver ferroviaire

Le transport ferroviaire est en France un des plus importants d'Europe. Avec le développement de la grande vitesse ferroviaire, il a même longtemps fait figure de modèle. Mais ce temps-là est révolu. Quelques chiffres montrent que nous sommes entrés dans un long hiver ferroviaire. Les données récemment publiées par la commission des comptes transport de la nation sont éloquentes.

- Les trafics poursuivent leur régression pour le fret (en tonnes-kilomètres, -20% de 2008 à 2016 après -30% de 2000 à 2008 !).

- Fait moins connu, il en va de même pour les passagers. Le trafic ferroviaire longue distance (60,2 milliards de passagers-km) est en 2016 inférieur de 3,6% à celui de 2008 (62,5 milliards). La crise n'explique pas tout puisque dans le même temps le nombre de passagers dans les aéroports de métropole a progressé de 19%. Pour la longue distance en autocars et autobus la progression en huit ans atteint 31% (60,8 milliards de Pkm(1), plus que le ferroviaire...).

- Les TER aussi sont à la peine. Après avoir atteint un maximum en 2012 (14,2 milliards de Pkm), les trafics ont plafonné (13,2 milliards en 2016) principalement du fait de la réduction de l'offre. Face au coût croissant du train-km (+33% de 2004 à 2011, trois fois plus que l'inflation...), les régions ont transféré sur des autocars les services les moins fréquentés.

- Les seules progressions notables du trafic ferroviaire se trouvent en région parisienne, +21% pour les trains et RER (19,6 milliards de Pkm en 2016).

Ainsi que l'avait déjà indiqué en 2013 la Commission Mobilité 21, nous sommes devant une nouvelle donne qui sonne le glas des espoirs placés dans le ferroviaire par le Grenelle de l'environnement. Si les nouvelles LGV sont problématiques, ce n'est pas seulement par manque de financements innovants comme l'ont laissé entendre les maires de Bordeaux et Toulouse. C'est, comme l'a indiqué la Cour des comptes dès 2014 parce qu'il faut s'interroger sur le niveau de subventions que cela requiert. Ainsi, la LGV Tours - Bordeaux a nécessité quatre milliards d'argent public, soit, selon les hypothèses de trafic, trois à quatre euros de subvention par jour et par passager pendant 50 ans ! Pour le segment Bordeaux - Toulouse, il faudrait multiplier ce chiffre par dix. Il n'est pas raisonnable de subventionner ainsi une mobilité qui profite essentiellement aux CSP+ alors même que les trafics sont décevants. L'ouverture de la LGV Rhin - Rhône en 2011 a eu un impact très faible sur les trafics.

Les limites de la grande vitesse ferroviaire s'observent d'ailleurs à l'échelle européenne. Les pays où les trafics ont le plus progressé en dix ans (2006-2015) sont ceux qui ont donné la priorité aux trains de la vie quotidienne : le Royaume-Uni (+40%), l'Autriche (+35%), la Suède (+32%) la Suisse (+30%). A contrario, l'Italie, qui a pourtant développé une offre TGV remarquable, dopée par la concurrence, n'a connu qu'une progression de 4%. La grande vitesse a remplacé les trains classiques. C'est un objet de plus en plus coûteux pour un marché de niche.

C'est pour cette raison qu'il est plus important de rénover le réseau existant que de lancer de nouvelles LGV. Mais pour nécessaire qu'elle soit, la modernisation du réseau ne suffira pas à attirer plus de voyageurs dans les trains si la qualité des services ferroviaires ne s'améliore pas. La grande panne de la gare Montparnasse le 30 juillet n'a pas été un coup de tonnerre dans un ciel serein. Après les accidents mortels de Brétigny (2012) et de la rame d'essai du TGV Est (2015) c'est un dysfonctionnement de plus pour une entreprise dont les services ont perdu en fiabilité. Le premier objectif du donnant-donnant est d'améliorer la robustesse des services, ce qui va demander du temps.

Pour un donnant-donnant

« à bas bruit »

Publié le 7 juillet, le rapport sur la robustesse demandé par les dirigeants de la SNCF à un groupe d'experts(2) souligne les nombreuses insuffisances de l'entreprise, notamment le manque d'approche systémique afin de gérer efficacement les dimensions techniques, opérationnelles et managériales de la production de services ferroviaires. Dénonçant un fonctionnement en silos, les experts remarquent que de multiples plans d'action ont déjà été lancés pour améliorer la qualité de service, des TER ou des TGV entre autres. Mais les résultats se font attendre. Ainsi l'AQST(3) nous apprend qu'au second trimestre 2017 près de 19% des TGV étaient en retard à l'arrivée et leur retard moyen dépassait 40 minutes. Durant l'année 2016, plus de 10% des TER étaient en retard, un taux qui grimpe à 15% en région Paca, Rhône-Alpes ou Poitou-Charentes. Sans compter les 2,2% de trains supprimés, un chiffre d'ailleurs sous-estimé car il ne prend pas en compte les trains déprogrammés la veille avant 16h.

Si, comme l'on fait les experts, on définit la robustesse comme « la capacité effective à réaliser les services promis aux clients », alors l'expression donnant-donnant prend tout son sens. D'un côté, la politique ferroviaire du gouvernement devient cohérente, arrête les projets dispendieux et les injonctions d'acheter des matériels inutiles. De l'autre côté, la SNCF doit d'abord remplir correctement ses missions, la balle est dans son camp.

Or il se trouve que pour SNCF Mobilités, le premier semestre 2017 a été marqué par un redressement des trafics (+8,4% pour les TGV et +4,7% pour les TER). Ces chiffres se référant au premier trimestre 2016, marqué par des inondations et des grèves ayant perturbé les circulations, ils doivent être relativisés. Ils montrent néanmoins qu'un rebond est possible, porté par une meilleure conjoncture, confirmée durant l'été 2017. Comme dans le même temps, la SNCF a annoncé qu'elle était en passe de réaliser les gains de productivité qu'elle avait annoncés, le chemin à suivre est tout tracé. Comme la concurrence se profile pour la prochaine décennie, les gains de productivité et la baisse des coûts sont plus que jamais au sommet de l'agenda de la SNCF. Or, en la matière, elle a pris beaucoup de retard. En 1996, sa productivité apparente du travail était de 0,6 million d'unités-kilométriques(4) par salarié, supérieure à celle des CFF (Suisse, 0,59) et de la DB (Allemagne, 0,49). 20 ans plus tard, la SNCF plafonne à 0,76 (+26,6%) contre 1,2 pour les CFF et 1 pour la DB (+100% !). Pour s'approcher d'un tel niveau, cinq à dix années seront nécessaires. Les effectifs de la SNCF devront continuer de diminuer d'au moins 2 000 personnes par an pendant de nombreuses années encore. Pour que cette trajectoire soit respectée, un contrat de performance doit être signé avec SNCF-Mobilités. Il explicitera le donnant-donnant : si les gains de productivité sont au rendez-vous, alors les rémunérations pourront être augmentées, par exemple sous forme d'intéressement aux résultats. Mais c'est à SNCF Mobilités de redresser ses comptes, pas à l'Etat qui doit lui s'occuper prioritairement de SNCF Réseau et retrouver à son égard une politique cohérente.

La dette et le risque du grand marchandage

Un contrat de performance a été signé entre l'Etat et SNCF Réseau au printemps 2017. Son contenu a été critiqué par l'Arafer. A juste titre, le régulateur a souligné le caractère peu réaliste des engagements pris par les deux parties signataires.

Du côté de SNCF Réseau, la hausse annoncée des revenus des péages est jugée très optimiste, non seulement parce que l'Arafer a refusé les nouvelles grilles tarifaires, mais aussi parce que le nombre de circulations ferroviaires ne cesse de diminuer en France, pour le fret mais aussi pour les voyageurs. Dans cette catégorie, on est passé de 420 à 385 millions de trains-km entre 2008 et 2016 (-8,3%). SNCF Réseau ne peut donc compter ni sur une hausse des prix unitaires ni sur une hausse des volumes pour redresser ses résultats. Là aussi, les gains de productivité seront indispensables car les comptes du gestionnaire d'infrastructures sont particulièrement dégradés. Pour cette raison, les engagements de l'Etat devront être tenus. En outre, la reprise par l'Etat de tout ou partie de la dette de SNCF-Réseau (45 milliards) semble indispensable. Ne serait-ce que pour que soit respectée « la règle d'or » qui fixe un ratio indispensible de 18 entre la dette et la marge opérationnelle. Or nous sommes déjà à 22. La réduction de la dette est nécessaire, elle relève de l'Etat, mais la reprise de la dette par l'Etat doit servir à redonner de l'air à SNCF Réseau et seulement à cela.

Concrètement, le gouvernement doit se servir de la dette comme d'une « poire d'angoisse » afin de calmer les ardeurs de tous ceux qui réclament toujours plus d'argent public. D'abord grâce à la règle d'or qui évite le lancement de projets coûteux. Ensuite car le désendettement doit être une contribution progressive au rééquilibrage du bilan de SNCF Réseau, à condition que des gains de productivité améliorent le compte de résultat.

Il est évidemment hors de question que cela débouche sur une baisse des péages pour les TGV. Il faut tordre définitivement le cou à cette forme dévoyée de donnant-donnant qui verrait l'Etat accroître sa propre dette pour améliorer la rentabilité de SNCF Mobilités tout en fragilisant SNCF Réseau. La baisse des péages serait le signal d'une prochaine mise en faillite du gestionnaire d'infrastructures. De façon inavouée, ce scénario est implicitement souhaité par tous ceux, ils sont nombreux, qui veulent que l'Etat et les collectivités territoriales accroissent indéfiniment leurs subventions au ferroviaire, elles qui ont déjà progressé deux fois plus vite que le PIB nominal depuis 2000.

Dans le même ordre d'idées, la reprise de la dette ne doit absolument pas entrer en ligne de compte dans une éventuelle négociation sur la réforme des régimes spéciaux de retraite ou du statut de cheminot. Il faudrait être naïf pour commencer une négociation avec les syndicats en mettant d'emblée la reprise de la dette dans la corbeille de la mariée.

D'abord pour des motifs tactiques : un négociateur ne commence pas par étaler son jeu sur la table !

Ensuite pour des raisons logiques : chaque cheminot n'a aucun intérêt personnel à ce désendettement et les syndicats considèrent cela comme un dû, pas une contrepartie. Pour obtenir ce que l'on souhaite, il faudra donc donner autre chose. Le risque serait alors de déboucher sur une nouvelle vague d'inflation ferroviaire, comme celle qui a suivi la réforme de 2007 du régime des retraites. La SNCF a au contraire besoin de désinflation.

Enfin et peut-être surtout, parce qu'il est très facile de se brûler les ailes à l'approche du feu protestataire qui couve en permanence en France. Alors que les médias rêvent tout haut d'un troisième tour social, il n'est pas inutile de rappeler le constat amer dressé par le général de Gaulle après les longues grèves de mars-avril 1963 (mineurs, secteur public...). Il avait alors soufflé à Alain Peyrefitte(5) « *les Français se sont dit que l'Assemblée nationale et le gouvernement ne les représentaient pas vraiment. Peut-être qu'ils se sont dit que la majorité est trop belle !* »

Un donnant-donnant avec la SNCF ne doit pas prendre la forme d'un grand marchandage autour de la dette et du statut de cheminot. S'il faisait ce choix, le gouvernement serait immédiatement en position de faiblesse car on lui reprocherait de mettre en danger la République et ses grands principes. Or un gouvernement affaibli est celui qui finit par payer beaucoup plus que ce qu'il escomptait. La sagesse et l'efficacité consistent donc à l'Etat d'agir simplement comme un actionnaire (horresco referens !) qui ne recapitalisera l'entreprise que progressivement et en échange de gains continus de productivité de chacun des trois EPIC. C'est le modèle appliqué par la Suisse depuis vingt ans, celui d'un donnant-donnant à bas bruit ! ☒

(1) Les autocars Macron ne représentaient en 2016 que 3,5% de ce total

(2) http://medias.sncf.com/sncfcom/open-data/rapport-securite/20170713_A-la-reconquete-de-la-robustesse-des-services-ferroviaires.pdf

(3) Autorité de la qualité des services de transport <http://www.qualitetransports.gouv.fr>

(4) Passagers-kilomètres + tonnes-kilomètres

(5) Alain Peyrefitte, C'était de Gaulle, Vol.