

COMMISSION N°3 « L'ECONOMIE FERROVIAIRE » RAPPORT FINAL

Le transport ferroviaire de voyageurs a connu une évolution très dynamique depuis bientôt vingt ans. L'essor du réseau à grande vitesse et l'impulsion donnée au développement du transport régional par les régions depuis le transfert de compétence en 2002 expliquent cette forte croissance, dont le transport de marchandises est toutefois resté à l'écart. Le trafic de fret aura chuté de plus de moitié en l'espace de quarante ans, quand le transport de voyageurs aura été multiplié par deux sur la même période.

La question du financement du système ferroviaire s'impose aujourd'hui, dans le débat public, comme un défi majeur à relever dans les années à venir. Or cette difficulté est loin d'être inédite puisque elle se pose au rail, à intervalles réguliers, depuis la fin de sa situation de monopole technique au lendemain de la première guerre mondiale. La création de la SNCF en 1938, par fusion des cinq principaux réseaux de chemins de fer, marque d'ailleurs l'aboutissement d'une première crise du financement du système.

La commission a souhaité s'intéresser aux caractéristiques de l'économie du transport ferroviaire en préambule de ses travaux, pour mieux appréhender le diagnostic de la situation actuelle et imaginer sa projection dans l'avenir, au vu des contraintes mais aussi des opportunités qui peuvent être identifiées. Car les fragilités du modèle économique actuel, en particulier financières, ne doivent pas masquer les atouts importants d'un mode de transport qui rencontre une demande sociale forte et qui s'inscrit dans le mouvement d'un développement plus durable.

1. Les caractéristiques de l'économie du transport ferroviaire

La définition des priorités de développement du ferroviaire – sur lesquelles devraient être normalement orientés les financements – pose la question du domaine de pertinence du rail, qui ne peut elle-même s'analyser qu'à partir de la connaissance de ses caractéristiques économiques. La comparaison internationale donne toutefois un premier aperçu des segments de marché où s'affirme la performance du rail : transport massif de pondéreux sur longue distance, notamment dans des pays continents comme les Etats-Unis et l'Australie, desserte de zones urbaines denses et, à l'exemple du TGV en France, transport de voyageurs entre grandes agglomérations.

1.1 Des coûts de production élevés

Le transport ferroviaire est tout d'abord caractérisé par des coûts de production intrinsèquement élevés. Les coûts de réalisation et d'entretien de l'infrastructure, y compris les équipements nécessaires à l'exploitation du réseau, et les coûts d'acquisition et de maintenance du matériel roulant constituent des coûts fixes importants, aussi bien pour le gestionnaire de l'infrastructure que pour l'opérateur de transport. Le transport routier, le transport aérien et le transport maritime bénéficient, en comparaison, de structures de coûts plus favorables.

La rigidité et la complexité du système ferroviaire ajoutent un facteur de coût supplémentaire avec la nécessité d'une bonne coordination entre les acteurs, pour assurer la circulation des trains dans le respect des exigences fondamentales de sécurité. Les coûts de sécurité et de régulation, en particulier en marché ouvert, pour garantir une concurrence libre et non faussée, ajoutent aux coûts que supporte le transport ferroviaire ; ils s'avèrent cependant mesurés en comparaison de l'importance de l'ensemble des coûts du système.

La compétitivité du mode ferroviaire est enfin affectée par des économies d'échelle limitées, tant pour l'infrastructure, dont l'utilisation croissante pose rapidement le problème de la congestion, que pour le matériel roulant, dont la capacité est par construction contrainte. Aussi l'augmentation de la demande, au lieu de contribuer à l'amélioration de l'équilibre du modèle économique, peut-elle paradoxalement parfois creuser les écarts en obligeant à des investissements supplémentaires, sur le réseau et/ou dans l'offre du transporteur, pour y répondre.

1.2 Un mode complémentaire de la route

Le transport ferroviaire apparaît comme un mode de transport essentiellement complémentaire. Le constat est vrai, en particulier, du transport de marchandises où, en dehors du transport massifié, le

train s'efface au profit de la route ou n'est au mieux qu'un maillon, comme dans le transport combiné, dans une chaîne de transport impliquant le camion. La route permet un transport de bout en bout, à un coût compétitif et affranchi de toute contrainte d'horaire, quand le train suppose au contraire d'inscrire son organisation dans un cadre déterminé dans le temps et dans l'espace, même si des ajustements sont possibles.

Les avantages du transport ferroviaire ne sont en réalité incontestables que pour le transport de masse : transport de voyageurs en zone dense et entre grands pôles urbains, dont le trafic important permet d'équilibrer un coût élevé de production, et transport de marchandises sur des axes répondant à une demande industrielle forte. Or l'évolution de la structure industrielle française a réduit fortement, tout au long de ces dernières années, les productions de masse (matériaux pondéreux et automobile par exemple) même si de nouveaux relais, moins concentrés géographiquement comme l'industrie agro-alimentaire, ont pu entretemps apparaître.

1.3 La sensibilité au prix

Le transport ferroviaire montre une grande sensibilité au prix. Le train est affecté, en effet, dans le choix entre modes, du faible coût perçu de la voiture. Le raisonnement sur le coût marginal (consommation de carburant), qui est généralement fait, tend en effet à biaiser le choix du voyageur, en écartant une partie des coûts pourtant réellement supportés (coût d'acquisition et d'entretien et frais d'assurance notamment). Il n'en demeure pas moins, cependant, que la voiture s'avère aujourd'hui un mode de transport particulièrement compétitif, notamment en cas de voyage à plusieurs, et perçu comme plus confortable notamment en raison de la plus grande liberté d'organisation qu'elle permet. La route tend ainsi à imposer une référence sur les prix, sur lesquels le train peut difficilement s'aligner, sauf à bénéficier de subventions publiques (transport de voyageurs conventionné subventionné à hauteur de 70%) ou à devoir s'effacer (fret). Les compagnies aériennes *low cost*, grâce à des politiques commerciales agressives, s'imposent également aujourd'hui comme de sérieux concurrents au train.

La mise en place d'une politique commerciale plus dynamique sur les trains à réservation obligatoire (« *yield management* ») et les augmentations tarifaires intervenues ces dernières années – légèrement supérieures à l'inflation – contribuent à expliquer l'augmentation d'une sensibilité au prix déjà élevée. Le développement de la politique de petits prix pratiquée au cours des dernières années par la SNCF (offre « Prem's ») aussi bien que les tarifs subventionnés par certaines autorités organisatrices (billet à 1 euro) brouillent encore plus la perception du coût réel du transport pour l'utilisateur.

1.4 Des financements publics importants

L'équilibre du système ferroviaire n'est pas assuré, tout au moins en Europe, sans financements publics importants. Aucun pays ne déroge à la règle et les comparaisons internationales montrent un taux de concours de la part de la puissance publique compris entre 40 et 60% des coûts du système. La France se situe, pour sa part, dans le milieu de la fourchette avec 10 Md€ de concours versés chaque année au secteur (dont 4 Md€ d'achats de prestations de services par les autorités organisatrices publiques) pour environ 21 Md€ de production du secteur. Si l'on prend en compte le financement du régime spécial de retraite des agents de la SNCF, auquel l'Etat contribue à hauteur de plus de 3 Md€ par an pour couvrir le déséquilibre, la France se rapproche du haut de la fourchette dans la comparaison avec les pays étrangers.

2. Un modèle économique actuel insoutenable

Centrée sur la refonte de l'architecture du secteur ferroviaire, notamment l'identification à part entière d'un gestionnaire de l'infrastructure, la dernière réforme réalisée en 1997 a laissé de côté la question de la redéfinition du modèle économique du secteur.

Tout d'abord, **cette réforme n'a pas réinterrogé le déséquilibre structurel du financement du secteur.** Il est vrai que la forte croissance du transport ferroviaire à l'époque, marquée par le boom du développement du TGV, prolongé par le dynamisme du transport régional à la suite de la décentralisation, a pu occulter la fragilité des équilibres et ainsi différer la prise de conscience collective. Ensuite, **la réforme n'a pas réellement contribué à désendetter le secteur** : la création de Réseau ferré de France (RFF) a certes permis d'alléger la SNCF, entreprise historique, d'une grande partie de sa dette (20,5 Md€), tout en évitant à l'Etat une coûteuse reprise, mais cette dette d'origine n'en continue pas moins de peser sur le secteur. L'exemple allemand illustre la voie d'une réforme plus ambitieuse, qui a su conjuguer désendettement du secteur (reprise par l'Etat fédéral de 33 Md€ de dettes contre le transfert de 6,5 Md€ d'actifs immobiliers) et lourde transformation du secteur (restructuration des deux

entreprises nationales héritées de la réunification, régionalisation et ouverture du marché à la concurrence).

Enfin, **la France se retrouve dans la situation la moins favorable qui soit** en comparaison de ses voisins, en particulier allemand et britannique, en se privant des bénéfices de la concurrence tout en supportant les coûts de la désintégration du monopole naturel.

2.1 L'impossibilité du statu quo

Les déséquilibres grandissants du secteur ne permettent plus de maintenir le statu quo. Où que porte le regard, le constat s'impose de la nécessité d'une réforme d'envergure. Essoufflement du modèle TGV et crise de croissance du TER, déclin ininterrompu du fret ferroviaire, dégradation de l'état du réseau classique, course irraisonnée à l'extension du réseau à grande vitesse, sont autant de signes révélateurs d'un modèle économique qu'il est vital de réinventer aujourd'hui.

La question du devenir du modèle économique du TGV est posée. Alors que le TGV est aujourd'hui le seul segment du marché du transport ferroviaire à ne pas dépendre d'un subventionnement public pour le financement de son exploitation, son équilibre économique actuel est menacé par le ralentissement de la croissance des trafics, dans un contexte économique actuellement moins porteur, et par la poursuite du rattrapage du relèvement du niveau des péages.

Le transport ferroviaire régional de voyageurs est victime de sa croissance. Les régions, en devenant autorités organisatrices de transport avec la décentralisation en 2002, ont massivement investi dans le transport ferroviaire, non seulement dans la rénovation des gares et l'acquisition de nouveaux matériels roulants (7 Md€ investis) mais aussi dans le développement de l'offre et la mise en place de nouvelles politiques tarifaires particulièrement attractives pour redynamiser la demande. L'augmentation de la fréquentation de 40% en dix ans témoigne de l'adhésion des voyageurs mais pose, en retour, la question du financement sur la durée d'une politique volontariste coûteuse pour les régions.

Particulièrement structurant pour le développement économique de la région capitale, **le transport de voyageurs en Ile-de-France atteint aujourd'hui une situation critique.** Le sous-investissement qui a été longtemps observé, tant dans l'infrastructure que dans les matériels utilisés, conduit à une saturation du système de transport sur des pans entiers du réseau, alors qu'il est confronté à une croissance continue des trafics (plus de 20% en l'espace de dix ans).

Le transport ferroviaire de marchandises ne parvient pas à enrayer son déclin. Malgré la succession des plans mis en œuvre à la SNCF, avec le concours parfois important de l'Etat, les trafics de l'entreprise historique ne cessent de se contracter. L'entreprise historique consomme ainsi 500 M€ de trésorerie en moyenne par an. Par ailleurs, la libéralisation du marché en 2006 a permis l'émergence de nouveaux opérateurs, dont le développement atteint 20% de part de marché mais dans un marché en net recul. L'activité est enfin fragilisée à la fois par la crise économique depuis 2008 et par la précarité des conditions d'accès au réseau ferré. La médiocre qualité des sillons a une responsabilité importante dans les difficultés du marché à se redresser aujourd'hui.

La vétusté du réseau affecte de plus en plus la qualité du service. Plus de 20% des voies moyennement fréquentées sont aujourd'hui hors d'âge. Ce constat tend à s'étendre malheureusement également aux voies les plus circulées (UIC 2), dont 20% sont hors d'âge en 2010 contre 5% seulement dix ans plus tôt. Seules les lignes à grande vitesse, certes plus récentes, sont épargnées grâce à la stricte préservation de la politique d'entretien. Aussi le nombre de kilomètres de ralentissement est-il passé de 1.000 à 3.000 km en l'espace de dix ans (dont 2.000 km sur le réseau d'intérêt régional) et cette perturbation touche à présent près de 10% du réseau ferré.

Le développement du réseau à grande vitesse tel que prévu dans le Grenelle de l'environnement fait peser une deuxième hypothèque sur le système. Outre les quatre LGV en cours de réalisation (section Tours-Bordeaux de la ligne Sud-Europe-Atlantique, ligne Bretagne-Pays-de-la-Loire et seconde phase de la ligne Est-Europe) ou en voie de l'être (contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier), le Grenelle de l'environnement prévoit un programme d'investissements tendu vers l'objectif de 2.000 km de lignes nouvelles à horizon 2020 et 2.500 km supplémentaires au-delà.

2.2 Des déséquilibres financiers insoutenables

L'ensemble de ces déséquilibres se traduit dans l'impasse financière à laquelle se trouve confronté le secteur ferroviaire. Cette impasse a pu être différée, jusqu'à présent, par le recours à l'endettement des différents acteurs : RFF, pour le financement non seulement du développement de son réseau (à travers le mécanisme de l'article 4 de son statut et la prise en compte de prévisions de trafic généralement optimistes) mais également de son entretien ; l'Etat, avec le recours à des partenariats public-privé ; les

régions, dans le financement de leurs investissements propres et de leur contribution aux opérations sur le réseau national (notamment les LGV).

Il manque aujourd'hui plus de 1 Md€ par an pour couvrir les coûts de l'infrastructure. Le coût complet économique du réseau, évalué à 7 Md€ par an (après prise en compte des subventions d'investissement pour la réalisation de l'infrastructure), est à peine couvert pour moitié par le produit des péages facturés aux utilisateurs (3,3 Md€ en 2010). Les concours publics versés (2,2 Md€ par an) permettent de limiter à un peu plus de 1 Md€ le déficit économique pour RFF, ce qui conduit à une augmentation régulière de sa dette avant tout nouveau projet d'investissement.

Le déséquilibre du secteur atteint plus globalement de 1 à 1,5 Md€ par an (toujours en dehors de tout nouveau projet) si l'on ajoute, au déficit de financement du réseau, le coût des activités de transport aujourd'hui en perte dont, en particulier, le fret ferroviaire.

Surtout, en ne prenant en compte que la réalisation des quatre grands projets de LGV en cours ou en voie de réalisation, **l'endettement du secteur devrait quasiment doubler en l'espace de quinze ans** : la dette consolidée de RFF (27,4 Md€ en 2010) et de la SNCF (5,1 Md€ sur le périmètre de l'établissement public en 2010) passerait de 32,5 Md€ en 2010 à 60,8 Md€ à l'horizon 2025. L'endettement de RFF atteindrait 51 Md€ à cette date (dont 16 Md€ seulement estimés remboursables par RFF sur le produit des péages futurs), celui de la SNCF, 9,1 Md€.

Une telle évolution est à l'évidence insoutenable. A l'heure où la France est engagée dans un effort sans précédent de redressement de ses comptes publics, il serait vain de présumer de la capacité de l'Etat et des régions à pouvoir poursuivre le financement d'une offre de transport conventionnée dont les coûts galopent. Les difficultés constatées dans le bouclage du plan de financement des récents projets de LGV montrent d'ores et déjà les limites financières des acteurs publics et privés.

La même contrainte vaut pour les deux entreprises publiques que sont, chacune avec ses spécificités, RFF et la SNCF. Le statut public de RFF et son adossement à un réseau dont il tire la principale source de son financement ne l'exonèrent aucunement de la nécessité de veiller à la maîtrise de l'évolution de sa dette. La crise actuelle de la zone euro vient justement rappeler l'attention que les investisseurs – dont RFF dépend – portent à la clarté des perspectives économiques des entités qu'ils financent. A cet égard, la SNCF se trouve dans une situation qui, dans un contexte d'ouverture progressive de ses marchés à la concurrence, l'oblige à davantage encore de vigilance.

L'Etat, dans cette situation, a une responsabilité particulière, pour avoir manqué de vision stratégique en privilégiant l'extension du réseau à grande vitesse, dont il a reporté une partie du coût sur la dette de RFF, pour avoir sacrifié l'entretien du réseau existant, structurellement sous-financé et pour n'avoir pas suffisamment clarifié la confusion de ses rôles de régulateur et d'actionnaire principal. De ce point de vue, la création d'une institution indépendante en charge de la régulation du secteur, l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF), est un fait majeur qui permettra à l'Etat de se concentrer sur son rôle de stratège.

3. Les principes à observer pour une réforme du ferroviaire

3.1 Le préalable de la prise de conscience collective

La commission est convaincue de la nécessité d'une prise de conscience partagée pour établir les bases d'une réforme possible. Sans nier la force du ressort des passions qui peuvent s'exprimer sur le système ferroviaire, le constat de l'impasse sur laquelle déboucherait inéluctablement le maintien du statu quo est le fruit d'une analyse objective, qu'il serait illusoire – et même irresponsable – de nier. Alors que le refus de ce constat aboutirait inévitablement à la disparition, à un terme relativement proche, de l'outil ferroviaire, la définition d'un nouveau modèle économique est au contraire la condition nécessaire pour sa pérennité et son efficacité future.

En ce sens, la réforme doit être précédée d'un effort de pédagogie, qui souligne les limites actuelles du système et qui n'hésite pas à mettre en avant des vérités trop souvent dérangeantes, notamment sur la réalité des coûts du transport ferroviaire et des prix acquittés par le voyageur.

Les réformes qui ont réussi ont toutes en commun d'être parvenues à faire partager le sentiment, non seulement au sein de l'entreprise mais également avec les acteurs intéressés, clients, fournisseurs, élus et population, de la nécessité et de l'urgence des transformations à engager. Aucune entreprise, même protégée par un statut public, ne peut durablement ignorer l'évolution de son environnement et surtout les aspirations de ses clients.

Ces réformes ne peuvent aboutir sans l'adhésion des personnels à un projet porteur d'avenir pour eux et leur entreprise. L'attention prêtée à la formation et à la valorisation de l'implication des

collaborateurs s'avère primordiale pour réussir et ce, d'autant que 20% des cheminots partiront à la retraite dans les cinq prochaines années.

3.2 Des choix à faire dans la durée

L'avenir du ferroviaire repose sur la recherche d'une nouvelle dynamique qui devra s'inscrire dans la durée. Nouvelle dynamique dans l'offre de transport avec une meilleure articulation des services de transport, à la fois ferroviaires et non ferroviaires. Nouvel équilibre dans le financement du réseau car on ne peut durablement laisser dériver un déficit structurel supérieur à 1 Md€ par an. Nouvel équilibre dans la politique d'investissement car le réseau à grande vitesse ne peut confisquer durablement à son profit l'effort de financement des acteurs publics. Clarification enfin de l'organisation et de la régulation du secteur.

Pour être porteurs d'un vrai redressement du secteur, ces choix devront être durables. Les exemples étrangers montrent le danger à alterner les orientations dans le pilotage d'un secteur marqué par des cycles longs. Les durées d'amortissement des infrastructures et des matériels roulants imposent ainsi de disposer d'une certaine visibilité pour arrêter des choix d'investissement particulièrement lourds. Dans cette perspective, il conviendra d'arrêter une évolution pluriannuelle des péages d'utilisation du réseau ainsi qu'une programmation de long terme des travaux d'entretien et de régénération.

La perspective d'une libéralisation totale du transport ferroviaire accentue cette exigence de visibilité. Si la date de l'ouverture à la concurrence du transport intérieur de voyageurs n'est pas encore connue, il est toutefois difficile de douter de son échéance à terme. A ne pas l'anticiper, la France courrait le risque d'une impréparation préjudiciable au secteur. L'ouverture totale à la concurrence devra, par ailleurs, s'accompagner du renforcement de la régulation, pour assurer un fonctionnement transparent du marché.

3.3 La clarification des responsabilités

Le succès d'une réforme repose enfin sur la clarification des responsabilités. La complexité du paysage ferroviaire avec la multiplicité des intervenants impliqués et l'enchevêtrement des financements nuit à la responsabilisation individuelle de chacun des acteurs du système. Il est à cet égard frappant que la plupart des Français assimilent encore la SNCF au secteur ferroviaire alors que ses missions ont profondément évolué, sous l'effet de la création de RFF, de l'ouverture progressive du marché et de l'affirmation des régions dans leur nouveau rôle d'autorités organisatrices.

Cette clarification doit en priorité porter sur la gouvernance du secteur. La réforme réalisée en 1997 a institué RFF en tant que gestionnaire d'infrastructure tout en laissant à la SNCF l'essentiel des moyens techniques et humains nécessaires à cette mission. Dès lors, la répartition des rôles entre RFF et SNCF n'est pas claire et la relation contractuelle est difficile à écrire.

L'organisation actuelle est source d'inefficacités, d'une part à travers le manque de responsabilisation de chacun des deux acteurs qui, pour l'un, ne dispose pas de l'ensemble des leviers pour exercer sa mission et, pour l'autre, peut se défausser sur l'absence d'un pilotage stratégique et, d'autre part, à travers des « doublons » et des coûts de transaction pour la négociation et le suivi des conventions de gestion. Dans ce contexte, **une unification rapide du gestionnaire d'infrastructure s'impose.**

4. Une offre de transport plus cohérente

Le redressement de l'équilibre économique du système ferroviaire ne peut être envisagé sans réflexion sur les perspectives de développement de son marché. Or, de ce point de vue, le transport ferroviaire présente des atouts, qui en font un moyen de transport sûr et non polluant, capable de répondre avec fiabilité, sous réserve de conditions d'exploitation satisfaisantes, à une forte demande.

La commission est convaincue du potentiel de développement du train dans son champ de pertinence, pour autant que l'offre soit mieux adaptée à la demande et que des priorités de développement soient en conséquence définies. Sans remettre en cause le respect d'un certain équilibre dans le développement de l'ensemble des offres, les attentes sont fortes pour répondre à la dégradation des conditions de transport dans les grandes agglomérations et, en particulier, en région Ile-de-France.

La commission souligne la nécessité de penser le train comme un des maillons d'une chaîne globale de transport, en complémentarité, le cas échéant, avec d'autres modes (avion, voiture ou camion, métro, tramway, bus, vélo ou marche à pied). Le danger serait de vouloir susciter une concurrence artificielle – et donc économiquement vaine et financièrement coûteuse – avec d'autres modes de déplacement.

La recherche d'une plus grande inter-modalité serait à l'évidence favorisée par un regroupement des compétences puisque co-existent aujourd'hui l'Etat, responsable des services de transport d'intérêt national, les régions, responsables des services de transport d'intérêt régional, ferroviaires ou non, et les départements, en charge des transports routiers sur le ressort de leurs territoires.

Des modes de coopération sont juridiquement possibles mais leur application demeure aujourd'hui limitée. En tout état de cause, la recherche d'une plus grande complémentarité permettrait d'éviter des situations absurdes – et doublement pénalisantes – de concurrence entre des services, d'une part ferroviaires et d'autre part routiers, financés par deux collectivités publiques différentes. **La désignation des régions comme chefs de file au niveau local (hors transports urbains) est une piste de progrès intéressante.**

L'offre de transport ferroviaire peut être mieux ciblée sur la demande. Le paysage ferroviaire s'illustre aujourd'hui par la grande diversité des services proposés aux voyageurs par les trains à grande vitesse (TGV), les trains d'équilibre du territoire (TET), que la SNCF exploite sous différentes marques commerciales, et les trains express régionaux (TER), sans que cette offre ne soit pleinement cohérente ni qu'elle ne réponde le plus efficacement à la demande de mobilité des voyageurs.

4.1 Une offre TGV à recentrer sur le cœur du réseau

Le développement rapide du TGV depuis le début des années 1990 marque un tournant important dans la croissance du transport ferroviaire de voyageurs. Le succès de cette évolution repose à la fois sur une offre en constante progression (800 trains circulent maintenant chaque jour sur plus d'une vingtaine de relations desservant 230 gares) et une gamme tarifaire qui, malgré des augmentations régulières, permet de proposer aux clients des prix parmi les plus bas de la grande vitesse européenne.

Le résultat positif de l'activité TGV masque cependant des dessertes déficitaires en nombre croissant. Un tiers du chiffre d'affaires est réalisé sur des liaisons qui, pour les deux tiers d'entre elles, couvrent les coûts d'exploitation mais pas le coût du capital (les autres ne parvenant pas même à couvrir la totalité de leurs charges d'exploitation). Outre les effets du ralentissement de la croissance du chiffre d'affaires, la dégradation de l'équilibre financier du TGV trouve principalement son explication dans le rattrapage du niveau des péages, très modérés à l'origine.

Les leviers de redressement du modèle TGV sont limités par la structure de ses charges. Les deux tiers des coûts d'exploitation échappent en effet à la maîtrise de l'entreprise, dont les péages d'utilisation de l'infrastructure (un peu plus de 30%) et le matériel roulant (environ 20%). Les dépenses de personnel ne représentent ainsi que 20% des charges. L'élasticité au prix prive, par ailleurs, la SNCF d'une grande partie du levier tarifaire.

Le maintien des dessertes déficitaires ne peut donc être durablement acquis. Jusqu'à présent, et sauf exceptions, la SNCF n'a pas d'intérêt à ne pas rentabiliser l'utilisation d'un matériel roulant, dans lequel elle a massivement investi dans le passé (parc de 440 rames TGV en 2010). L'amortissement « forcé » du parc limite dès lors la restructuration des dessertes mais trouve, en tout état de cause, sa limite dans la durée de vie du matériel. La SNCF sera par conséquent amenée à se reposer la question de l'abandon des dessertes déficitaires, au plus tard à l'échéance du renouvellement de son parc (progressivement à partir de 2020).

La commission recommande de préparer à l'avance cette échéance, en jouant sur la complémentarité avec d'autres services ferroviaires ou d'autres modes de transport. Il faut être conscient qu'il n'est pas concevable d'obliger la SNCF, *a fortiori* dans un marché qui serait ouvert à la concurrence, à maintenir des dessertes qui compromettraient son équilibre. Pour autant, la politique de desserte de l'entreprise publique ne peut être exclusivement guidée par de strictes considérations financières, qui l'amèneraient à ne privilégier que les relations les plus rentables. D'autres éléments d'appréciation doivent entrer en ligne de compte pour autant qu'ils préservent, au total, un équilibre supportable pour la SNCF. Pour être acceptables, ces évolutions de dessertes doivent donc être anticipées et concertées de manière à ce que des alternatives puissent être proposées aux usagers et aux collectivités intéressées.

La question des dessertes terminales actuellement assurées par TGV est éclairante des enjeux posés. L'importance du coût du matériel roulant apte à la grande vitesse (plus de trois fois supérieur à celui du matériel TER) ne justifie pas, dans la plupart des cas, son utilisation sur les parcours en bout de ligne, au vu des très faibles taux de remplissage constatés. Une substitution de l'offre par TER se révélerait, de ce point de vue, beaucoup plus efficace sous réserve d'un système de correspondance performant (avec la limite constatée, par endroits, des capacités en gare). La mise en place progressive du cadencement et un travail sur des correspondances quai à quai peuvent y aider. Ce choix n'est pas nécessairement la source d'un coût supplémentaire pour la région, dans la mesure où le TGV peut être amené à

concurrer aujourd'hui, à perte, un TER par ailleurs en circulation. Aussi une meilleure articulation des offres TGV et TER peut-elle constituer un pari doublement gagnant, même au prix de la perte d'une fraction du trafic induite par la rupture de charge.

La commission privilégie donc le choix d'une approche pragmatique, en écartant tout autant le *statu quo*, dont les conséquences seraient à terme inévitablement brutales, que le recentrage systématique de l'offre TGV suivant une logique de « hub », qui ignorerait, dans certaines situations ou à certaines périodes de l'année, la pertinence économique d'une desserte TGV de bout en bout. Une évaluation au cas par cas devra être réalisée, notamment au vu de l'état de saturation des gares, mais l'économie peut être de l'ordre de 100 M€ par an.

4.2 Un modèle à inventer pour les trains d'équilibre du territoire (TET)

En concluant, le 13 décembre 2010, une convention d'exploitation pour trois ans avec la SNCF, l'Etat est devenu la nouvelle autorité organisatrice de quarante lignes de moyenne et longue distances, exploitées sous quatre marques commerciales différentes (Corail, Intercités, TéoZ et Lunéa). Cent mille voyageurs utilisent chaque jour les 340 trains d'équilibre du territoire, qui desservent plus de 350 villes en France. Par cette décision, l'Etat a souhaité garantir l'exploitation de lignes à défaut menacées d'une fermeture progressive, faute d'équilibre financier (20% de déficit jusqu'alors couvert par la SNCF sur le résultat de ses activités bénéficiaires et, en particulier, de l'activité TGV).

L'Etat, dans l'exercice de ses nouvelles responsabilités, doit s'interroger sur la consistance d'une offre actuellement très hétérogène, qui apparaît comme l'héritage du passé et non comme le résultat d'une vision précise d'une demande à satisfaire. Coexistent ainsi, au sein des TET, des relations avec le grand bassin parisien, essentiellement marquées par des déplacements domicile-travail, des relations grandes lignes entre des villes non reliées par la grande vitesse, radiales au départ de Paris ou transversales, et des trains de nuit de longue distance. La confusion avec les autres services, TGV et TER, domine, si bien que le TET ne se différencie dans certains cas que par son appellation.

L'imbrication des offres TET et TER est frappante, en particulier sur les antennes des grandes relations au départ de Paris, où les fréquences de TER dépassent parfois celles de TET, très souvent avec le même temps de trajet. L'acceptation de la tarification TER à bord des TET et les fréquences souvent intercalées entre TET et TER reviennent, de fait, à faire assurer par des TET des missions de cabotage, qui relèvent en tout logique d'une offre régionale. L'attractivité de l'offre TET pour les voyageurs de longue distance s'en trouve par conséquent affectée. Bien que plus marginale, la concurrence entre TET et TGV existe également, notamment sur la transversale sud.

La commission invite l'Etat à clarifier le périmètre de l'offre qu'il propose en vue de l'échéance de la convention signée avec la SNCF (au 1^{er} janvier 2014 ou, en cas de prorogation d'un an de la convention, au 1^{er} janvier 2015). Des choix doivent être arrêtés dans le souci d'une meilleure articulation des offres et dans le respect des compétences de chacun. L'Etat a toute légitimité pour déterminer la consistance des services d'intérêt national ; il n'a pas vocation, même si les pressions sont grandes, à se substituer aux autorités organisatrices régionales dans la réponse à des besoins strictement locaux. Les gains mis en avant d'une mutualisation des services restent, de ce point de vue, à démontrer.

La clarification de l'offre TET conditionne des choix lourds dans le renouvellement du matériel roulant. Avec l'arrivée en fin de vie du parc TET (moyenne d'âge supérieure à 30 ans), l'Etat, en tant qu'autorité organisatrice, doit impérativement disposer d'une vision précise de son offre de transport pour en tirer les décisions d'investissement appropriées (choix entre un matériel adapté à une desserte grande ligne ou à une desserte de courte distance par exemple). L'importance des enjeux financiers (de l'ordre de 2 Md€) justifie d'éviter toute décision précipitée.

4.3 Un transport régional à développer en zone dense

En rapprochant le lieu de la décision de l'utilisateur, la décentralisation du transport régional de voyageurs a incontestablement permis d'offrir un meilleur service, qui s'est traduit par une nette amélioration de l'offre, la mise en œuvre de politiques tarifaires incitatives ainsi qu'une plus grande attention portée à la qualité de service. Cette évolution s'illustre par des trafics en forte augmentation, dont le prolongement laisserait envisager, à l'avenir, des taux de croissance compris entre 3 et 7% par an en province (TER) et 1,5 et 3% par an en Ile-de-France (Transilien). Dans un contexte budgétaire contraint, les investissements doivent être réalisés en priorité là où sont les voyageurs et les marchandises.

Le transport ferroviaire devra continuer à relever le défi d'une forte croissance dans le périurbain. La concentration de plus en plus marquée des populations autour des grandes agglomérations nécessite de renforcer l'offre pour satisfaire ces déplacements, essentiellement pendulaires. Par rapport à la route,

dont les coûts de congestion deviendraient exorbitants, le train est le mode de transport pertinent pour répondre à la poursuite de l'augmentation de cette demande, à condition, toutefois, de convaincre sur sa fiabilité et sur sa ponctualité. Or les résultats sur ce plan ne cessent de se dégrader.

Les priorités devraient être réorientées en conséquence. L'effort doit en particulier porter sur la mise à niveau des infrastructures pour éviter l'asphyxie du réseau sous l'effet de la croissance de l'offre. Le plan de mobilisation pour les transports collectifs en Ile-de-France, conjointement porté par l'Etat et la région Ile-de-France, participe notamment de cette logique.

Le développement du transport ferroviaire de proximité doit davantage s'appuyer sur l'intermodalité. La complémentarité du train avec les autres modes est une réalité déjà importante pour les voyageurs en Ile-de-France (plus de 50% des clients combinant le Transilien avec au moins un autre mode et 25% le combinant avec au moins deux autres moyens de transport). Une meilleure coordination de l'offre TER avec les autres modes peut également séduire une clientèle potentielle, en s'inscrivant dans une logique de prise en charge du voyageur de « porte à porte ».

Avec l'ouverture à la concurrence, **le concept d'opérateur ferroviaire de proximité (OFP)**, aujourd'hui applicable au transport de marchandises, pourrait aussi être décliné au transport de voyageurs, afin de redynamiser une offre susceptible de répondre à une demande.

Le car ne saurait être exclu, dans certains cas, comme une alternative pertinente au train. La mauvaise image du car, en comparaison du transport ferroviaire, fait peser une sorte de tabou sur cette idée alors que le très faible taux de remplissage des TER à certains endroits justifierait d'engager la réflexion. Pour des raisons tout d'abord financières, puisque le coût d'exploitation d'un car performant s'élève à 3 € par km quand celui d'un TER est en moyenne 5 fois supérieur. Les coûts d'acquisition sont également très différents (6 M€ pour une rame de train régional contre environ 300.000 € pour un car de dernière génération). Ensuite, pour des considérations écologiques puisqu'un car moderne aux dernières normes Euro peut offrir un bilan CO2 bien plus positif qu'un train thermique peu fréquenté.

A titre d'exemple, en prenant l'hypothèse d'une substitution à un pour un des autocars (c'est-à-dire sans augmentation de fréquence), le report sur la route de 5% du trafic TER représenterait une économie d'exploitation nette de l'ordre de 70 M€ par an (100 M€ d'économie pour le transporteur incluant 30 M€ de péages susceptibles d'être compensés par de moindres coûts de maintenance pour RFF). Le report de 5% du trafic TER sur la route correspond environ à un seuil de 20 voyageurs par train.

La commission invite donc les régions à ne pas fermer la réflexion sur des reports de trafics sur la route. La mise en œuvre de tarifications bien plus favorables que le train, la densification de la desserte que permet la souplesse du car, le renforcement des fréquences voire la mise en place de solutions de transport à la demande peuvent encourager à abandonner une offre ferroviaire peu performante.

Pour aider à la réalisation de ces choix, **la commission recommande d'aller au bout de la logique de la réforme de la tarification des péages et de transférer aux régions la prise en charge de la redevance d'accès des TER dans une logique de responsabilisation.** Cette redevance, représentative du montant des coûts fixes de l'utilisation du réseau ferré par les trains régionaux de voyageurs, atteint 1,5 Md€ en 2010. Le transfert de cette charge, que l'Etat devrait intégralement compenser, permettrait aux régions de procéder à des choix et de conserver les économies d'éventuels ajustements de l'exploitation.

4.4 La transparence et la rationalité des prix

La tarification de l'offre de transport doit viser à mieux adresser les bons signaux économiques. Un prix déconnecté de la réalité du coût du transport peut en effet biaiser les comportements et favoriser, notamment, des relations pendulaires de longue distance avec toutes les conséquences dommageables sur le mitage et la désintégration des espaces urbains.

La quasi-gratuité du transport doit, en conséquence, être proscrite. Une sous-tarification de l'offre présente, en effet, le risque d'une dévalorisation du service perçue par le client (« *commoditization* »), qui influence, en retour, l'entreprise de transport dans sa relation avec lui. Le juste prix, dont le premier objet est de viser à la couverture des coûts, participe ainsi d'une double prise de conscience.

La commission recommande, en ce sens, une plus grande participation de l'usager du train, même s'il convient de noter que les points de départ peuvent profondément différer entre le client du TGV, qui, en moyenne, couvre plus que l'intégralité des coûts d'exploitation (hors infrastructure), et les usagers du transport régional, dont le taux de contribution varie entre 28% (TER) et 39% (Transilien). Le client des TET couvre, pour sa part, de l'ordre de 80% des charges d'exploitation. Pour maximiser le bien-être des consommateurs sous contrainte budgétaire, la théorie économique recommande l'application d'une tarification selon le principe de Ramsey-Boiteux.

Compte tenu de la dynamique d'augmentation des coûts dans le secteur, et à défaut d'une meilleure productivité des facteurs de production, **le simple maintien de la part du financement à la charge de l'usager suppose des hausses de tarifs annuelles nettement supérieures à l'inflation.** La lutte contre la fraude, outre l'amélioration de la sécurité qu'elle procurerait dans les transports, réduirait par ailleurs le manque à gagner pour les opérateurs (de l'ordre d'une centaine de millions d'euros par an pour la SNCF) et limiterait ainsi les augmentations tarifaires nécessaires.

La question de l'homologation par l'Etat des tarifs de la SNCF mérite d'être réétudiée. Sa justification historique est liée à l'existence d'un monopole aujourd'hui doublement contesté, d'une part en raison des annonces d'une prochaine ouverture du marché et d'autre part, de l'intensité de la concurrence modale avec la voiture et le train, qui limitent sévèrement les risques de dérapage tarifaire.

Le dispositif d'homologation actuel présente, au surplus, deux inconvénients qui limitent l'efficacité de la politique tarifaire. Tout d'abord, la sensibilité politique des évolutions tarifaires, largement partagée dans d'autres secteurs où les prix sont réglementés (par exemple l'énergie), peut freiner de nécessaires ajustements. Ensuite, l'Etat prive les autorités organisatrices régionales d'une composante majeure de leur politique de transport, que constitue le levier tarifaire. Des marges d'adaptation leurs sont certes reconnues mais elles ne sont susceptibles de jouer, dans les faits, qu'à la baisse et dans le respect des principes de la tarification nationale.

La commission propose de supprimer l'homologation des tarifs à la date où le transport de voyageurs sera ouvert à la concurrence. Dans un système de libre accès à l'infrastructure (« open access »), l'Etat ne pourra continuer, en effet, à imposer à l'entreprise historique une rigidité sur ses prix alors que les opérateurs concurrents disposeront d'une totale liberté tarifaire.

A titre illustratif, une totale libéralisation des tarifs TGV pourrait procurer un surcroît de chiffre d'affaires de l'ordre de 100 M€ par an, pour une hausse d'environ 20% du produit moyen des trains en heures de pointe. Rapporté à un chiffre d'affaires de bientôt 5 Md€, le gain apparaît limité mais il s'explique par l'intensité de la concurrence avec les autres modes et, en conséquence, l'importance de l'élasticité au prix.

La commission estime nécessaire de donner aux régions la maîtrise des tarifs de leur offre, à l'instar de la compétence reconnue au Syndicat des transports d'Ile-de-France sur les prix du Transilien. Il sera ainsi possible aux autorités organisatrices de mieux s'assurer de l'adéquation de la tarification avec la qualité de l'offre qu'elles proposent aux voyageurs. La responsabilisation des régions est cohérente avec l'idée d'une clarification des rôles dans le secteur ferroviaire.

5. Un réseau plus performant

La demande unanime des acteurs du système ferroviaire s'exprime pour faire de l'amélioration de la performance du réseau une priorité absolue. La lente dégradation de l'état de l'infrastructure, malgré les efforts engagés depuis la mise en œuvre du plan de rénovation en 2006, s'avère en effet doublement pénalisante : tout d'abord pour les utilisateurs du réseau, amenés à supporter les coûts de ce manque de fiabilité (à la fois dans le respect de leurs propres engagements vis-à-vis de leurs clients et dans les limites que cette précarité fait peser sur l'optimisation de l'utilisation de leurs moyens) ; ensuite pour le gestionnaire de l'infrastructure lui-même puisque le réseau vieillissant est de plus en plus coûteux à entretenir.

5.1 Une priorité absolue en faveur de la rénovation du réseau existant

La commission appelle à soutenir en priorité l'effort de rénovation du réseau. La chute de l'effort de renouvellement à partir des années 1980, dans un contexte de réorientation des investissements sur la création puis l'extension du réseau à grande vitesse, explique en effet la vétusté de l'infrastructure qui est aujourd'hui constatée. Le volume de rénovation, en moyenne de 1.000 km par an sur longue période, a été divisé par deux pendant plus d'une vingtaine d'années avant de bénéficier du plan de rénovation lancé à la suite de l'audit Rivier puis du contrat de performance de RFF (13 Md€ prévus sur la période 2008-2015).

Le programme de rénovation doit être d'abord concentré sur le cœur de réseau. La relance de l'effort de renouvellement depuis les dernières années a, en effet, porté davantage proportionnellement sur le réseau secondaire, sous l'effet des plans rail initiés par certaines régions (Auvergne, Midi-Pyrénées et Limousin), que sur les lignes les plus fréquentées. L'effort de rénovation sur les lignes principales (un peu plus de 700 km par an hors LGV) ne retrouve pas encore son niveau historique. Au total, y compris

renouvellement des LGV, il conviendrait de **porter l'effort de renouvellement à 1.200 km par an sur le cœur de réseau pour simplement stabiliser l'âge du réseau.**

5.2 Le développement du réseau à grande vitesse

Le réseau à grande vitesse a concentré, depuis une trentaine d'années, l'essentiel des investissements dans le secteur ferroviaire (presque 2.000 km de lignes à grande vitesse aujourd'hui). Les engagements du Grenelle de l'environnement, repris dans une loi de programmation votée par la représentation nationale en 2009, prévoient le lancement de 2.000 km de nouvelles LGV d'ici 2020. Un programme supplémentaire est même prévu, à hauteur de 2.500 km supplémentaires. La réalisation du programme de 2.000 km de LGV doit permettre de porter de 50 à 75% la part de la population accédant directement au réseau à grande vitesse en moins d'une heure.

La commission s'interroge sur le caractère réaliste de ces objectifs, alors que les quatre projets de LGV en cours (15 Md€ d'investissements) mobilisent déjà d'importants financements de la part de l'Etat et des collectivités locales associées (8 Md€ d'engagements financiers). La quinzaine de projets à réaliser dans le calendrier prévu par le Grenelle de l'Environnement supposerait d'ajouter environ 100 Md€ d'investissements supplémentaires dont le coût, faute de rentabilité suffisante, devrait être supporté presque exclusivement par les collectivités publiques.

L'impossibilité à mener de front la remise en état du réseau existant et la poursuite du développement du réseau à grande vitesse au rythme prévu par le Grenelle Environnement oblige à faire des choix dans le programme de réalisation des nouvelles LGV.

La commission estime qu'il ne faut pas exclure de réexaminer **l'opportunité de mener à son terme la procédure engagée sur le contournement ferroviaire de Nîmes et de Montpellier** (coût estimé de 1,6 Md€). En ne prenant en compte que les trois projets en cours de réalisation, la dette de RFF augmenterait déjà de 28 à 38 Md€ d'ici 2014.

La commission juge qu'il serait souhaitable de mettre en œuvre un moratoire sur tous les autres projets ferroviaires du Grenelle de l'environnement (y compris l'arrêt de nouvelles études), dans l'attente de la réalisation d'une programmation qui garantisse au préalable le financement de la remise à niveau et de la modernisation du réseau actuel (de 2 à 2,5 Md€ par an pour entreprendre le rajeunissement du réseau). La rénovation prioritaire du réseau doit ainsi se traduire par une réorientation des financements consacrés aujourd'hui au développement, sous réserve naturellement des opérations déjà décidées.

La définition des priorités de développement relève de la responsabilité conjointe du gouvernement et du parlement. Elle pourrait s'appuyer sur une meilleure prise en compte de l'évaluation socioéconomique des projets, à confier à une expertise tierce au porteur de projet. Seule une programmation ordonnée, dont la soutenabilité budgétaire est assurée et qui engage sur la durée le décideur, permettrait de sortir d'un système où les choix peuvent sembler faits au coup par coup, en fonction du degré d'avancement technique ou d'une pression politique ponctuelle. L'exercice aurait également l'avantage, en donnant de la visibilité au maître d'ouvrage, d'éviter la dispersion des moyens en engageant des études inutiles et coûteuses sur de trop nombreux projets.

Dans un souci d'amélioration de la gouvernance des investissements, **la commission suggère également l'idée d'une prise en charge par l'Etat du coût des nouveaux projets**. Devant les fortes incertitudes sur la rentabilité des futures LGV, que révèlent les divergences de vues entre RFF et la SNCF sur l'économie du TGV, il apparaît préférable d'exclure RFF du plan de financement et de supprimer, par principe, toute contribution de sa part telle qu'actuellement prévue par l'article 4 de son statut. Ce schéma aurait, pour RFF, l'intérêt de le faire bénéficier des éventuelles recettes supplémentaires qui seraient constatées et de contribuer, dans ce cas, à une meilleure couverture de ses coûts. Par ailleurs, la clarification des responsabilités justifie un décroisement des financements et, dans cette perspective, la prise en charge par l'Etat du coût des investissements réalisés sur le réseau national, même si les collectivités locales peuvent aussi bénéficier des retombées des projets.

5.3 Le dimensionnement du réseau existant

La taille du réseau (près de 30.000 km) doit beaucoup à l'importance des lignes à faible trafic qui, avec 11.200 km de voies circulées par moins de 20 trains par jour (6.400 km par moins de 10 trains par jour), en représentent le tiers. L'opportunité de maintenir des trafics aussi faibles sur une infrastructure par nature coûteuse et destinée à supporter un transport de masse est l'objet de débats récurrents. La question rejoint en grande partie celle de la consistance des services de transport régionaux et celle du maintien d'un maillage fin pour le transport de marchandises, évoquées plus haut, avec la difficulté

institutionnelle supplémentaire liée au partage des compétences entre RFF, gestionnaire du réseau, et les régions, autorités organisatrices de ces services, ou les industriels concernés.

La commission préconise le choix d'une approche pragmatique quant au devenir des lignes faiblement circulées, en observant que les régions sont réticentes à l'idée parfois émise d'une décentralisation du réseau d'intérêt local, même si le rapprochement des responsabilités de la gestion de l'infrastructure et de la définition du service de transport peut apparaître à première vue séduisant.

Des marges de progrès existent tout d'abord pour limiter le coût de gestion de cette partie du réseau. Le faible niveau de circulation des voies peut autoriser une adaptation des référentiels d'exploitation et, en conséquence, des normes d'entretien de manière à en abaisser significativement les coûts. Au-delà, le recours à des modèles de gestion innovants, à l'image de l'opérateur ferroviaire de proximité (OFP) chargé d'une mission de gestion de l'infrastructure dans le Morvan, peut constituer une alternative plus performante qu'un schéma d'entretien classique.

La commission recommande de privilégier l'initiative locale, en excluant à l'avenir toute nouvelle prise d'engagement de l'Etat sur le financement du réseau secondaire. A défaut d'une décentralisation ou, dans certains cas, d'une fermeture concertée avec les acteurs locaux, RFF ne doit pas supporter le risque du coût de la remise en état de voies d'intérêt purement local. Il est proposé que RFF se fixe pour règle absolue de ne pas augmenter le montant des moyens qu'il consacre actuellement globalement au budget d'entretien des lignes UIC 7 à 9 (400 M€ par an), en tenant compte, en revanche, dans l'allocation de ses moyens de la priorité du transport de marchandises.

Pour leur part, les régions seraient amenées à prendre en charge, si elles en apprécient l'opportunité au regard des enjeux locaux, le coût des opérations de renouvellement sur cette partie du réseau (4.000 km nécessitant une rénovation dans les prochaines années), pour les besoins spécifiques du transport de voyageurs. A leur demande, elles pourraient se voir transférer la propriété de voies secondaires. La réouverture de lignes locales doit se faire sous la seule responsabilité des régions, sans conduire à une incorporation au réseau national, dont les coûts d'entretien en seraient encore augmentés.

La commission invite donc RFF à établir une programmation pluriannuelle de l'entretien des lignes les moins circulées sur la base de ce cadrage financier, en définissant des priorités au regard des enjeux et du résultat des concertations à mener avec les régions et les entreprises de fret.

En tout état de cause, **l'économie susceptible d'être tirée de la fermeture des voies peu fréquentées doit être relativisée**, compte tenu du niveau d'entretien qui leur est aujourd'hui consacré. En revanche, la pérennisation du réseau dans sa consistance actuelle est porteuse de coûts financiers à terme très lourds en raison des coûts de renouvellement qui en résulteraient. Sous des réserves tenant à la méthode de calcul, qui conduit à ignorer en partie l'effet de mutualisation avec l'entretien des lignes principales, la fermeture des lignes circulées par moins de 10 trains par jour pourrait procurer à terme des économies de maintenance de l'ordre de 40 M€ par an. Les économies atteindraient de l'ordre de 150 M€ par an pour des fermetures de lignes circulées par moins de 20 trains par jour.

5.4 La maîtrise des coûts du réseau

La maîtrise des coûts de la gestion du réseau est un élément essentiel de la compétitivité du transport ferroviaire L'importance de la sensibilité au prix de l'utilisateur, soulignée plus haut, montre que sous réserve des gains de productivité pouvant être réalisés par les transporteurs, une augmentation des coûts du réseau à un niveau très supérieur à l'inflation ne peut être durablement supportée par le client final. La maîtrise des coûts du réseau est également un enjeu significatif pour les finances publiques, au vu du montant des subventions qu'y consacre l'Etat.

Des actions sont d'ores et déjà régulièrement mises en œuvre par le gestionnaire d'infrastructure (RFF) et le gestionnaire d'infrastructure délégué (SNCF Infra) pour améliorer la performance de l'entretien. Il en résulte des gains de productivité qui, en moyenne, peuvent être estimés à 0,7% par an. Ces mesures d'amélioration continue (exemple de la mise en place de dispositifs d'annonces par radio en remplacement pour partie de l'annonce des trains par les agents) ont naturellement vocation à être prolongées ; elles ne trouveront cependant leur pleine efficacité qu'avec l'unification du gestionnaire du réseau.

La proposition d'une unification du gestionnaire d'infrastructure, avancée par la commission en charge de la gouvernance, ouvre des perspectives par ailleurs prometteuses. Elle permettrait, tout d'abord, de

conforter les gains envisagés sur les achats grâce à cette meilleure visibilité et, surtout, d'optimiser une politique de sous-traitance (*make or buy*), en permettant à cette nouvelle structure de disposer de tous les éléments de la décision. La suppression des interfaces et l'amélioration de la cohérence des choix dans l'arbitrage des capacités entre travaux et circulations constituent deux autres facteurs de progrès. On peut estimer que la combinaison de ces actions, dans l'hypothèse d'un gestionnaire d'infrastructure unifié, permettrait de ramener la hausse des coûts de gestion du réseau de 3,1 à 1,6% par an jusqu'en 2020 (économie de 0,7 Md€ par an à cet horizon par rapport à la dérive spontanée des charges).

6. Une productivité améliorée du ferroviaire

Le rétablissement de l'équilibre économique du secteur nécessite d'explorer tous les leviers de réforme possibles et, en particulier, la question de la productivité des facteurs de production (travail et capital) car, sans amélioration de la compétitivité, ni l'effort de l'utilisateur, même partant d'un faible niveau de contribution de financement au secteur, ni le soutien des collectivités publiques, déjà fortement sollicitées, ne pourront combler l'écart avec l'évolution grandissante des coûts.

6.1 La productivité du travail

Compte tenu du poids de la SNCF dans le système ferroviaire, la productivité de son personnel cheminot est un élément déterminant pour les charges globales du secteur : dans son activité d'exploitation et de gestion de l'infrastructure pour le compte de RFF (environ 50.000 agents) – dont les coûts sont facturés au gestionnaire du réseau et, au final, à ses clients – et dans son activité de transport, notamment pour le transport de voyageurs encore sous monopole.

Dans un secteur caractérisé par une grande intensité de main d'œuvre (en particulier dans la gestion de l'infrastructure), la SNCF a réalisé des gains de productivité importants, avec une diminution quasiment constante de ses effectifs depuis plus d'une cinquantaine d'années (-1,8% par an sur le périmètre de l'établissement public) ; l'effort ne s'est pas relâché dans les cinq dernières années (-12.000 postes sur la période 2006-2010), même s'il recouvre en partie une forte réduction de l'activité fret. Pour autant, l'intégralité des gains de productivité réalisés a été absorbée par le coût des mesures salariales : les charges de personnel continuent ainsi à progresser comme l'inflation. Au total, la productivité globale de l'entreprise ne s'est pas améliorée, contrairement à celle d'autres entreprises étrangères.

La dynamique des augmentations salariales découle en grande partie du statut, dont les dispositions déterminent une progression incompressible du glissement-vieillesse-technicité (GVT) supérieure à 2%, par le jeu des quotas d'avancement et des évolutions d'échelon. Si l'on ajoute les mesures générales, les augmentations salariales se sont établies, en moyenne sur les dix dernières années, à un niveau de 2,5% par an en plus de l'inflation, contre moins de 0,5% par an pour les salariés du privé (en termes réels et à structure constante).

La commission souligne l'urgence d'une inflexion de la politique salariale pour limiter les écarts avec les salariés des autres entreprises. La situation du secteur, confronté à un défi inédit d'adaptation, ne peut durablement supporter le coût de progressions salariales qui rendraient encore plus importantes et difficiles les mesures de redressement à mettre en œuvre, ni l'écart grandissant avec les progressions des rémunérations dans le privé et dans le public, au risque de se déconnecter de son environnement économique. **La commission invite donc à une plus grande modération salariale à la SNCF pour viser une progression alignée sur la moyenne des salariés français.** Par exemple, la seule réduction de moitié de l'écart de progression des salaires avec les entreprises du secteur privé (soit une augmentation des salaires de 1,5% par an au-delà de l'inflation) représenterait un allègement des coûts de 1 Md€ par an au bout de 10 ans.

Le statut emporte une autre conséquence, sur le régime de retraite, dont le coût est à terme insoutenable pour l'opérateur historique. Le statut ouvre, en effet, l'affiliation de droit à un régime spécial de retraite, dont le coût est élevé (en raison principalement d'un âge d'ouverture des droits inférieur de 5 à 10 ans au droit commun). Le surcoût du régime, par rapport au régime général, pèse sur l'employeur, qui supporte une cotisation supplémentaire de l'ordre de 10% du salaire brut (« cotisation T2 »). Le montant de cette charge spécifique s'élève à 530 M€ en 2011 pour la SNCF.

La commission n'entend évidemment pas proposer la remise en cause du statut pour les personnels en bénéficiant aujourd'hui. Le statut et, en particulier, le régime spécial de retraite sont une composante indissociable de l'accord de travail établi à l'origine entre la SNCF et le cheminot. Ils ne sauraient donc être contestés *a posteriori*.

Le versement d'une soulte, à l'Etat ou au régime général, en contrepartie de la reprise de la cotisation spécifique versée par la SNCF permettrait à l'entreprise de s'aligner sur la même structure de coût que

ses concurrents. Cette solution doit être mise à l'étude et activement poursuivie car elle est une des conditions d'une concurrence équitable.

La perspective des nombreux départs à la retraite (30.000 prévus dans les cinq prochaines années) pose par ailleurs pour l'opérateur historique et, au-delà, pour l'ensemble d'un secteur au profil technique très prononcé, **la question cruciale du maintien des compétences.**

La commission juge indispensable de reconnaître à la SNCF le pouvoir de recruter librement en dehors du statut, en fonction d'une appréciation individuelle des situations. L'entreprise est au contraire contrainte de recruter aujourd'hui au statut les agents dès lors qu'ils ont moins de 30 ans et, à l'inverse, de recruter sur contrat au-delà de ce seuil d'âge.

L'amélioration de la productivité du travail ne se résume pas à la question du statut : l'organisation du travail la détermine également très largement. La transformation de l'organisation de la SNCF ainsi que celle des modes de travail ont contribué à l'amélioration de l'efficacité de l'entreprise même si des marges de progrès, susceptibles d'être amplifiées par des évolutions dans la réglementation du travail (voir plus bas), sont encore possibles. **La recherche d'une plus grande polyvalence est de nature à améliorer le fonctionnement de l'organisation :** polyvalence dans les fonctions pour les agents mais également polyvalence dans l'utilisation des ressources entre branches de la SNCF, dont la structuration peut conduire, dans certaines situations, à un cloisonnement coûteux et démotivant.

6.2 La productivité du capital

La question de la productivité du capital recouvre, pour les entreprises de transport, largement celle du matériel roulant. Dans le fret, il constitue un poste de charges particulièrement important (de l'ordre de 40%), supérieur même aux dépenses de personnel (environ 25%).

La baisse du coût d'acquisition du matériel roulant est un premier levier d'action pour réduire la charge en capital et donc le point mort du transporteur. **Les spécifications susceptibles d'être imposées sont, de ce point de vue, un facteur de surcoût,** dont la justification mériterait d'être soigneusement étudiée au regard des objectifs poursuivis. La seule application des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) européennes permettrait, par exemple, de bénéficier d'un matériel standard d'un meilleur coût et d'accéder à un marché d'occasion plus important. L'établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) pourrait utilement réexaminer les normes spécifiques imposées en France.

Au-delà de la question du coût initial, la productivité de l'utilisation du matériel roulant renvoie à une multitude de facteurs, qui empêchent de l'étudier de manière isolée : l'amplitude horaire des dessertes, la consistance de l'offre de transport conventionnée, la qualité du réseau ou encore, par exemple, la complémentarité des offres. Les recommandations faites par la commission sur certains de ces aspects vont donc dans le sens d'une amélioration de l'utilisation de ces actifs.

La commission n'a pas jugé nécessaire d'approfondir plus avant cette question, qui relève d'abord de la commission en charge de l'industrie ferroviaire à travers l'examen de la compétitivité de la filière et la question, centrale, de sa capacité à concevoir un matériel performant au meilleur coût.

La commission tient néanmoins à souligner l'impératif, pour les acteurs du ferroviaire, de disposer de visibilité pour optimiser l'utilisation de leur matériel roulant. Les décisions d'investissement, comme il a déjà été indiqué lors de l'examen du modèle économique du TGV, engagent les opérateurs sur longue durée. A défaut d'une visibilité de long terme sur la tarification de l'infrastructure et sur les capacités du réseau, la plus grande prudence commandera la politique des entreprises ferroviaires.

6.3 La concurrence

La concurrence, dont la question de l'ouverture est traitée dans le cadre d'une autre commission, a des avantages incontestables en favorisant, notamment, l'innovation commerciale au bénéfice du client et la recherche par l'ensemble des acteurs d'une plus grande compétitivité sur toute la chaîne de valeur. A cet égard, l'initiative privée peut conduire à la création de nouveaux marchés voire à la découverte de modèles de croissance complètement novateurs dans le ferroviaire. La concurrence présente également l'avantage de garantir une plus grande transparence, en particulier sur la vérité du coût du transport. **La commission, tout en soulignant les intérêts de la concurrence, n'en conclut pas pour autant qu'une libéralisation réglerait à elle seule les problèmes du ferroviaire.**

L'annonce rapide d'une date d'ouverture à la concurrence aiderait à la réforme du secteur. Même si l'ensemble des acteurs, publics et privés, se prépare d'ores et déjà à la perspective d'une ouverture du marché annoncée par la Commission européenne, tous gagneraient à disposer le plus tôt possible d'une visibilité sur cette date. En anticipant l'échéance, l'Etat organiserait au mieux la mobilisation collective et favoriserait, en particulier, les efforts de l'entreprise historique à se réformer.

Dans la perspective d'une ouverture du transport de voyageurs à la concurrence, **la commission appelle l'attention sur l'enjeu important que constituerait, sous réserve des négociations susceptibles d'être engagées par les partenaires sociaux, la définition d'un « cadre social harmonisé » pour l'économie du système.** Le précédent de la libéralisation du marché de fret comme les exemples étrangers relativisent nettement le risque de la concurrence sur les salaires (les rémunérations pouvant même être plus élevées chez les opérateurs alternatifs pour s'assurer des compétences spécialisées) ; ils font en revanche clairement ressortir les écarts sur la compétitivité des organisations du travail.

La réglementation du travail à la SNCF ne peut constituer, en l'état, une référence qu'il conviendrait d'étendre, sans la ré-interroger, à l'ensemble du secteur ferroviaire. L'organisation du travail, dictée par l'application d'un texte réglementaire, présente certes sur certains points d'indéniables éléments de souplesse par rapport au droit commun mais les rigidités (notamment sur le nombre de repos et le régime de leur encadrement) semblent globalement l'emporter. Si l'on ajoute, pour disposer d'une vision globale, le coût d'une polyvalence limitée, il en ressort des **écarts de coûts qui peuvent atteindre de 7 à 15% selon les activités d'après la SNCF.** Cette différence peut même s'accroître avec le poids des accords locaux.

La négociation d'un « cadre social harmonisé », qui relève de l'initiative des partenaires sociaux, devrait donc laisser une marge d'adaptation aux opérateurs pour leur permettre de se différencier, sans rien abandonner pour autant sur les questions de sécurité. A défaut, ce serait risquer de figer définitivement des rigidités actuelles dans l'organisation du travail, aux dépens mêmes de la compétitivité du ferroviaire par rapport aux autres modes.

7. La stratégie de désendettement

7.1 La question de la dette ferroviaire

De nombreux acteurs du secteur mettent en avant la nécessité d'une reprise par l'Etat de la dette de RFF en rappelant, notamment, l'engagement du gouvernement lors de la création de l'établissement public. La dette historique de RFF (20 Md€ en 1997) apparaît toutefois indissociable du transfert de l'actif du réseau, dont RFF tire la principale source de ses revenus.

La commission juge que la question de la reprise de la dette ferroviaire détourne l'attention des vrais enjeux qui se posent dans le ferroviaire. Tout le contenu de ce rapport vise à souligner l'objectif premier de parvenir à rétablir l'équilibre du modèle économique. Une reprise de la dette de RFF présenterait, à l'évidence, l'intérêt de soulager financièrement le secteur mais elle ne constituerait qu'une subvention supplémentaire, dont il est permis de penser qu'elle ne ferait que différer, une fois de plus, l'heure des indispensables ajustements à opérer. Par elle-même, une reprise de la dette ne réglerait nullement les causes structurelles du déficit.

La commission constate, au surplus, au vu du contexte budgétaire actuel, qu'une reprise de dette est inenvisageable dans un avenir proche. Les engagements du gouvernement de parvenir à l'équilibre des finances publiques en 2016 et l'objectif d'un retour de la dette publique sous la barre de 80% du PIB à cet horizon condamnent à court terme toute perspective de reprise.

La résorption du déficit structurel est la seule clé de désendettement du secteur.

7.2 Le recours au contribuable

La politique de réduction des déficits publics programmée dans les prochaines années rend illusoire la solution d'un effort supplémentaire de l'Etat ou des régions, dont le rapport a souligné, au demeurant, l'importance des financements publics déjà consentis au secteur. A l'inverse, un désengagement de leur part risquerait d'affecter profondément le système, au risque de le déstabiliser irrémédiablement. C'est là un choix politique majeur qui se pose au décideur, confronté à l'arbitrage du meilleur usage possible de ressources publiques de plus en plus rares.

Le retour à l'équilibre, que recommande la commission, nécessiterait le maintien en termes réels de l'effort financier de l'Etat et des régions. Elle pense qu'il est possible, grâce à une meilleure allocation des financements publics, de contribuer efficacement au redressement de l'équilibre économique du secteur. Une réorientation des investissements de développement sur la remise à niveau et la modernisation du réseau existant ainsi que la mise en œuvre de politiques cohérentes et efficaces en matière d'offre doivent y aider.

La commission n'a pas souhaité, à cette occasion, entrer dans le débat qui oppose les régions à l'Etat dans le financement de l'exercice de leurs compétences. L'effet de ciseau observé entre la croissance des recettes des régions, limitée par une fiscalité peu dynamique et une stabilité des concours de l'Etat,

et l'augmentation bien plus forte des charges est réel mais il résulte, pour partie, du coût d'une politique très ambitieuse décidée par les régions. Les propositions d'une plus grande clarification des rôles, avec le décroisement du financement des investissements, la dés-imbrication des offres de transport TET et TER, le transfert de la compétence tarifaire sur les transports régionaux et, sous réserve de l'ouverture à la concurrence, le choix de son opérateur, sont autant de pistes de normalisation des relations entre les régions et l'Etat.

Le secteur ferroviaire doit, symétriquement, bénéficier du fruit de ses efforts de transformation. S'il ne fait pas débat que la fiscalité (notamment l'impôt sur les sociétés) est une charge qu'il doit normalement acquitter, il est légitime que ses progrès soient payés de retour et que l'amélioration des résultats participe du renforcement des moyens dégagés pour financer, en particulier, le réseau. **La commission appuie l'idée de réinvestir les dividendes susceptibles d'être versés par la SNCF dans l'augmentation de l'effort de rénovation du réseau.**

Une telle mesure, si elle était retenue, devrait être conditionnée par la réalisation effective par la SNCF d'efforts de productivité significatifs bénéficiant au secteur ferroviaire dans son ensemble et, notamment, à ses clients.

Sans constituer nécessairement une source de recettes supplémentaires pour le système, **la mise en place d'une véritable fiscalité écologique est de nature à rééquilibrer la concurrence entre le train et les autres modes** et, ainsi, à contribuer à l'amélioration de son modèle économique. La mise en œuvre prochaine de l'éco-taxe pour les poids lourds, attendue à partir de mi-2013, constitue de ce point de vue une première avancée. Une taxe carbone, dont la création est conditionnée par un accord au niveau communautaire, irait également en ce sens.

7.3 Un redressement interne à accompagner

Les axes de redressement dessinés au long de ce rapport constituent un programme ambitieux, dont la commission ne sous-estime pas les difficultés techniques, sociales et politiques. Cependant, seule une **mobilisation efficace, cohérente et ordonnée de l'ensemble de ces leviers permet d'espérer le retour à un équilibre soutenable du ferroviaire.**

Si chacune des actions proposées a son importance, il n'en demeure pas moins qu'elles n'ont pas toutes le même calendrier de mise en œuvre, certaines actions sur la reconfiguration de l'offre de transport et l'évolution éventuelle du réseau secondaire s'inscrivant dans des durées plus longues. La commission rappelle, en particulier, le caractère prioritaire d'un rééquilibrage de la politique d'investissement, au profit de la rénovation du réseau, et d'une modération de la politique salariale à la SNCF, dont les effets n'ont d'incidence significative que dans le temps. **La commission propose en conséquence de se fixer un objectif de retour à l'équilibre du secteur en cinq ans.**

Il n'appartient pas à la commission de se prononcer en opportunité sur la part des efforts respectifs à réaliser par chacun des acteurs. Compte tenu de l'importance des enjeux qu'elle soulève, cette stratégie de rééquilibrage relève du gouvernement et de la représentation nationale, dans le respect de la concertation avec l'ensemble des acteurs du ferroviaire, entreprises, clients et collectivités publiques. Pour aider à la décision, RFF et la SNCF devraient préciser, dès que possible, le chiffrage et les modalités de mise en œuvre des orientations esquissées par la commission, qui n'en a eu ni le temps ni les moyens dans les délais impartis pour ses travaux.

La commission a néanmoins tenu à s'assurer qu'il était possible de viser, à un horizon de cinq ans, l'objectif de combler le sous-financement du réseau (de l'ordre de 1 Md€ en 2010). Elle s'est livrée, pour ce faire, à un exercice de simulation, qui mériterait d'être affiné mais qui repose sur des ordres de grandeurs qui lui semblent solides. Les hypothèses retenues le sont à titre purement illustratif :

- évolution des dépenses d'entretien et de renouvellement du réseau à hauteur de 1,6% par an, dans le cadre d'une unification du gestionnaire d'infrastructure ;
- stabilisation au niveau de l'inflation des concours publics de l'Etat à RFF, associée à l'hypothèse d'un renforcement du financement de la rénovation du réseau par le redéploiement des subventions d'investissement et de l'affectation des dividendes versés par la SNCF ;
- alignement des évolutions salariales sur la moyenne des salariés du privé ;
- alignement des taux de cotisation de la SNCF sur le droit commun.

La commission n'a pas souhaité, dans la réalisation de ces projections, retenir des hypothèses particulières sur la croissance en volume des péages, qui constitueraient une source de biais. Ne sont donc prises en compte que les augmentations de péages déjà arrêtées (jusqu'en 2013) et leur indexation au-delà.

Au total, la combinaison de ces hypothèses confirme la possibilité de viser un équilibre en cinq ans.

Conclusion

Un peu moins de quinze ans après la réforme de 1997, le modèle économique du ferroviaire en France se trouve dans une impasse, qui débouche sur une situation financière insoutenable en terme de déficits et d'endettement.

Seule une réforme d'ensemble peut aujourd'hui assurer la pérennité et le développement du mode ferroviaire. Le préalable à toute transformation consiste dans le rétablissement de l'équilibre financier du système à concours publics constants en terme réels, afin de tarir la reconstitution d'une dette perpétuelle. Le déficit annuel de 1,5 milliard d'euros peut être éliminé en cinq ans en jouant sur l'ensemble des leviers identifiés et en faisant appel de manière équitable à toutes les parties prenantes du système ferroviaire : réorientation et coordination de l'offre de transport, priorité à la rénovation du réseau existant, révision des projets de développement de LGV et moratoire sur tous les autres projets, unification du gestionnaire d'infrastructure, productivité du travail, amélioration de l'efficacité du capital, rationalisation des achats et des matériels, tarification de l'offre, règle d'or pour limiter le recours à l'endettement.

La mise en jeu de ces leviers implique naturellement des négociations et la mobilisation de tous les acteurs du système ferroviaire, qui ont montré au cours des travaux une forte volonté de surmonter les blocages actuels. Elle ne réussira cependant que si elle s'inscrit dans une vision de long terme de la place et de l'organisation du ferroviaire en France. Tous les acteurs ont ainsi marqué leur attente d'une nouvelle donne qu'il revient à l'Etat de clarifier. Ce cadre stabilisé passe par un horizon déterminé pour le passage à la concurrence, l'émergence d'un gestionnaire d'infrastructure unifié et d'un régulateur fort, une visibilité à moyen terme des concours publics et des péages, une définition précise du rôle et des performances attendus de l'opérateur historique, une priorité affichée en faveur du réseau et des clients existants, une équation écologique soutenable. A ces conditions, la France pourrait réinventer un modèle ferroviaire performant, au service du développement économique et social de la nation.

Synthèse des recommandations formulées par la commission

Les principes à observer pour une réforme du ferroviaire

- faire précéder la réforme d'une prise de conscience collective
- inscrire les choix dans la durée et donner une visibilité à l'ensemble des acteurs du secteur, notamment sur une programmation pluriannuelle des travaux d'entretien et de rénovation du réseau et une trajectoire d'évolution des péages d'utilisation de l'infrastructure
- clarifier les responsabilités à travers une réforme de la gouvernance du secteur, incluant une unification du gestionnaire d'infrastructure, et une meilleure répartition des compétences entre les acteurs institutionnels publics (Etat, régions et départements)

Une offre de transport plus cohérente

- améliorer la cohérence des politiques de transport au niveau local en confiant aux régions une responsabilité de chef de file (hors transports urbains)
- repenser progressivement la politique de desserte des TGV en recherchant, en particulier, une meilleure complémentarité avec d'autres services ferroviaires (TER) ou d'autres modes de transport [*économie de l'ordre de 100 M€ par an à terme*]
- clarifier le périmètre de l'offre des trains d'équilibre du territoire (TET) en vue de l'échéance de la convention d'exploitation conclue entre l'Etat et la SNCF
- orienter le développement du transport régional sur la desserte des zones urbaines denses
- étudier la déclinaison du concept d'opérateur ferroviaire de proximité (OFP) au transport ferroviaire de voyageurs, lors de l'ouverture du marché à la concurrence, pour améliorer la viabilité de l'exploitation des lignes faiblement circulées
- intégrer davantage l'intermodalité dans la définition des offres de transport ferroviaire régional en n'excluant pas le car comme alternative pertinente au train [*économie estimée à 70 M€ par an à terme*]
- mettre fin aux politiques de sous-tarification du transport ferroviaire en visant une amélioration du taux de couverture des coûts par l'usager
- supprimer l'homologation des tarifs par l'Etat à la date d'ouverture du marché à la concurrence [*gain de l'ordre de 100 M€ par an à terme*]
- donner aux régions la compétence de déterminer librement leur politique tarifaire

Un réseau plus performant

- reconnaître la rénovation du réseau comme une priorité absolue en portant progressivement l'effort de renouvellement à 1.200 km par an sur le cœur de réseau
- suspendre toute nouvelle opération de développement de même que la poursuite de nouvelles études dans l'attente de la réalisation d'une programmation de long terme budgétairement soutenable et garantissant au préalable le financement de la rénovation du réseau
- renforcer l'évaluation externe des projets pour éclairer le choix politique dans la définition d'une programmation de long terme des investissements de développement
- mettre en œuvre une règle d'or dans le financement des investissements de développement en interdisant le recours à l'endettement du gestionnaire du réseau et en mettant fin à la règle de cofinancement des collectivités locales
- revoir les normes et explorer des modèles de gestion innovants pour baisser les coûts d'exploitation des lignes peu circulées
- transférer aux régions le financement de la redevance d'accès au réseau des TER et en compenser le coût par des transferts de ressources adaptées
- établir une programmation pluriannuelle de l'entretien des lignes faiblement circulées dans le respect d'un strict plafonnement des financements actuellement consacrés par l'Etat et RFF au réseau d'intérêt local
- mettre en œuvre l'unification du gestionnaire d'infrastructure

Une productivité améliorée du ferroviaire

- aligner la progression des salaires du secteur ferroviaire sur celle de la moyenne des entreprises du secteur privé [*économie de 2 Md€ par an au bout de 10 ans*]
- écarter toute remise en cause du statut pour les agents en bénéficiant
- donner à la SNCF la liberté de recruter en dehors du statut

- mettre à l'étude la reprise de la cotisation T2 en contrepartie du versement d'une soulte par la SNCF [*économie de 200 M€ par an hors paiement de la soulte*]
- rechercher une plus grande polyvalence tant par fonctions que par activités au sein de la SNCF
- donner une visibilité aux acteurs sur la date d'ouverture à la concurrence du transport de voyageurs

La stratégie de désendettement

- écarter à court terme toute reprise de dette par l'Etat
- assurer le maintien en termes réels de l'effort financier de l'Etat et des régions
- réinvestir les dividendes susceptibles d'être versés par la SNCF dans le financement de l'augmentation de l'effort de rénovation du réseau [*gain de l'ordre de 300 M€ par an à terme*]
- favoriser la mise en place d'une vraie fiscalité écologique qui aide au rééquilibrage modal