

# CADRES *Libres*



**Cadres *libres***, est un collectif de discussions de cadres supérieurs du GPU SNCF, réunis avec l'UFCM-CGT pour échanger avec eux sur les enjeux du système ferroviaire, le groupe SNCF, son fonctionnement, les évolutions dont ils sont témoins et acteurs.

Dans cette parution, nous faisons connaître leurs analyses sur la reprise de la dette de SNCF Réseau par l'État.

## LA FABLE DE LA DETTE

« Cette fable, racontée encore et encore à deux voix - par l'État et la direction SNCF -, visait à endormir les esprits critiques de la réforme ferroviaire de 2018. »

La diffusion et les discussions autour du numéro précédent de *Cadres libres* sur le fonds de concours ont fait remonter des interrogations de plusieurs d'entre vous sur l'épisode de « reprise de la dette SNCF Réseau par l'État à hauteur de 35 milliards d'euros ».

D'autant plus que la Direction a notamment utilisé cette belle histoire pour justifier l'explosion du fonds de concours lors du tchat de présentation des comptes SNCF 2024. Pour faire court, SNCF peut bien faire remonter quelques milliards à notre généreux actionnaire qui a repris à son compte 35 milliards de la dette de SNCF Réseau.

Pour y voir clair derrière cet écran de fumée, il faut se replonger, avec l'aide de collègues, dans les couloirs du temps d'un autre écran de fumée financier et comptable plus technique.

**Dette masquée : du SAAD à la réforme Borne, trente ans de contournement des règles comptables au détriment du rail public**

Pendant plus de trois décennies, l'État a multiplié les lignes à grande vitesse et les chantiers pharaoniques tout en s'épargnant la facture réelle. Grâce à une ingénierie administrative sophistiquée, les dettes issues de ses décisions ont été confiées à la SNCF, à RFF, puis à SNCF Réseau.

De service annexe (SA) à société anonyme (SA), de manipulations comptables en « reprises » sélectives, l'État, avec la complicité de la Direction, a entretenu une fiction : celle d'un opérateur public libre de ses investissements, alors qu'il n'était qu'un prête-nom budgétaire.

## **Zoom : extrait du communiqué de presse de l'Insee du 6 septembre 2018**

**Reclassement de SNCF Réseau en APU (administration publique) à compter de 2016**  
L'Insee a décidé, en accord avec Eurostat, de reclasser SNCF Réseau en APU à compter de l'année 2016 pour la notification d'octobre 2018. Ce reclassement a mécaniquement un impact sur le déficit et la dette notifiés pour les années 2016 et 2017.

### **Une diminution progressive de la part des coûts de production couverte par des recettes marchandes**

En 1997, Eurostat avait avalisé la décision de l'Insee de classer RFF hors du périmètre des APU au motif que ses recettes marchandes, essentiellement constituées des péages acquittés par la SNCF, couvraient plus de 50 % de ses coûts de production.

Depuis, la dynamique comparée des recettes marchandes et des coûts de production de RFF puis SNCF Réseau a conduit à une diminution progressive de la part des coûts de production couverte par des recettes marchandes, du fait notamment de l'endettement croissant de l'entreprise et des investissements très importants menés pour rénover le réseau ou créer de nouvelles lignes à grande vitesse (LGV) sur la dernière décennie.

Complicité d'autant plus facile à mettre en œuvre au regard des modalités de désignation des plus hauts dirigeants de la SNCF, sans compter que certains d'entre eux font ou ont fait des aller-retour entre des postes au gouvernement et à la SNCF, en passant par les entreprises concurrentes ou fournisseurs de la SNCF.

« Un tour de passe-passe pour éviter que la dette apparaisse dans les comptes publics au sens de Maastricht. »

### **La dette d'État déguisée en dette d'entreprise**

Au début des années 1990, la SNCF affiche des pertes abyssales. Causes principales, déjà : un réseau vieillissant et surtout le coût faramineux des premiers TGV – Atlantique, Nord et Méditerranée – décidés par l'État, mais financés par l'entreprise publique.

Le gouvernement d'alors refuse d'assumer cette charge dans la dette nationale. La solution est trouvée : créer un « service annexe » (SA déjà) au sein de la SNCF, baptisé « service annexe d'amortissement de la dette » (SAAD), un instrument de cantonnement comptable, dépourvu d'existence juridique propre, chargé de loger la dette. Chaque année, l'État versait une subvention couvrant les intérêts et une partie du capital. Mais juridiquement, la dette restait inscrite au passif de la SNCF.

### **1997 : RFF, la scission qui déplace le fardeau**

À la faveur d'une directive européenne imposant la séparation entre exploitation et infrastructure, la France réforme son système ferroviaire. En 1997, le gouvernement crée Réseau ferré de France (RFF), chargé de posséder et de gérer les voies, les ouvrages d'art et les caténaires.

Officiellement, il s'agit de « clarifier » les comptes. En réalité, le dispositif sert à transférer 20 milliards d'euros de dette de la SNCF relatifs au réseau vers RFF. RFF emprunte donc pour construire les lignes voulues par l'État, qui ne met que partiellement la main à la poche et impose également des arrêts intermédiaires en exploitation cible. Résultat : une infrastructure peu rentable et une entité publique surendettée, dont la dette – subterfuge comptable – n'entre pas dans la dette publique nationale.

### **L'Europe, juge du maquillage comptable**

Pendant des années, la France défend auprès d'Eurostat (l'office statistique européen) l'idée que RFF puis SNCF Réseau sont des « entreprises publiques commerciales ». À ce titre, leur dette n'a pas à être intégrée dans la dette publique française.

La clé de ce raisonnement tient à un ratio : si plus de 50 % des coûts de production d'une entité publique sont couverts par ses recettes commerciales, alors elle n'est pas considérée comme une administration publique. RFF puis SNCF Réseau s'efforcent donc de maintenir ce seuil.

« Mais au fil du temps, ce stratagème devient intenable. »



Les lignes à grande vitesse s'accumulent (Est, Bretagne et Sud Europe Atlantique) sans réelle rentabilité financière pour l'entreprise publique, malgré une plus-value indéniable en termes d'aménagement du territoire et de développement durable.

Dès 2015, analystes de Bercy et dirigeants SNCF savent que le ratio tombera sous les 50 %. Quand l'Insee et Eurostat examinent les comptes, le verdict tombe : les recettes marchandes ne couvrent plus que 47 % des coûts. Fin 2016, la dette portée par SNCF Réseau s'élève à 45 milliards d'euros et progresse de plus de 2 milliards d'euros par an. Les frais financiers annuels s'élèvent à 1,2 milliard d'euros.

### 2018 : la « reprise » de dette comme dernier camouflage

Face à cette menace, le gouvernement d'Édouard Philippe et sa ministre des Transports, Élisabeth Borne, élaborent une riposte. La réforme ferroviaire de 2018 – présentée comme une modernisation du rail – prévoit une reprise partielle de la dette par l'État : 25 milliards en 2020, puis 10 milliards en 2022.

Le discours officiel, la fable : redonner de l'air à SNCF Réseau et lui permettre d'investir. La réalité : tenter, en diminuant la charge monstrueuse de ses frais financiers, de repasser au-dessus du seuil des 50 % de recettes commerciales.

C'est un ajustement de façade, que certains artistes financiers qualifient de « comptabilité créative » ou de marché de dupes : reprise de dette contre acceptation d'une nouvelle réforme qui prépare et accélère le démantèlement de la SNCF et la suppression du statut pour les nouveaux embauchés. Selon *Les Échos*, en septembre 2018, « fin mai, Édouard Philippe tendait la main aux syndicats de la SNCF en leur promettant, à partir de 2020, une reprise de 35 milliards d'euros de la dette du groupe ferroviaire, pour obtenir la fin du mouvement social contre la réforme du statut.

## Zoom : Mme Borne en fil rouge de cette mystification

De 1997 à 2023, Élisabeth Borne a été l'un des maillons centraux de la mécanique.

1997-2002 : au cabinet de Lionel Jospin comme conseillère technique chargée des Transports, elle est chargée à l'époque de RFF et de la mise en place du transfert de la dette.

2002-2007 : à la direction de la Stratégie de la SNCF, elle contribue à la politique d'investissement et à la justification économique des grands projets de LGV, sans remettre en cause le portage de cette dette d'État par la SNCF.

2018 : ministre des Transports, elle organise la reprise partielle de la dette et la transformation du groupe public en société anonyme.

2022 : devenue Première ministre, elle hérite du système qu'elle a contribué à concevoir, un réseau exsangue mais avec une dette requalifiée en dette d'État.

2023 : en tant que Première ministre, elle s'engage à un versement annuel complémentaire par l'État de 1,5 milliard d'euros (1 milliard d'euros supplémentaires par an pour la régénération du réseau et 500 millions d'euros par an pour sa modernisation).

Dans les faits, ce financement est obtenu par l'endettement forcé de la SA SNCF Voyageurs, dont l'endettement n'est pas consolidé avec celui de l'État.

Pour le coup, on ne pourra donc pas lui reprocher le manque de constance dans son action ! Mais il est tellement regrettable que l'essentiel de son énergie et ses réflexions aient été consacrés à des montages financiers et effets d'annonce abracadabrantesques plutôt qu'à traiter les sujets pour lesquels elle disposait de toute l'information et des rapports d'experts nécessaires.

Notre nouveau Président, qui avait sans doute pris connaissance du numéro précédent de *Cadres libres*, est monté au créneau lors de son audition au Sénat comme au Parlement. La limite acceptable de prise en charge par la SNCF se situe à 500 millions d'euros sur les 1 500. Reste à voir comment les paroles se traduiront en actes.

« C'est un ajustement de façade, que certains artistes financiers qualifient de « comptabilité créative » » »

Une concession dont on comprend aujourd'hui qu'elle n'en était pas vraiment une : jugée inévitable par Bercy depuis quelques années, l'intégration de la dette de la SNCF à l'endettement français était en fait déjà actée comptablement ».

Le SNCF bashing faisait alors son retour, sans réaction de la Direction. Le même Édouard Philippe déclarait en février 2018 : « La situation est alarmante, pour ne pas dire intenable. Les Français, qu'ils prennent ou non le train, payent de plus en plus cher pour un service public qui marche de moins en moins bien. »

Le surcoût du statut était mis en avant pour justifier son extinction. Les syndicats ont attendu de longues semaines un chiffrage des économies occasionnées par l'extinction progressive du statut. Début mai, la ministre des Transports a fini par parler d'« une centaine de millions d'euros par an dans les dix prochaines années », avant que son entourage ne précise qu'il s'agissait de 10 millions de plus économisés chaque année, soit 100 millions au bout de dix ans ! Le reclassement par l'Insee intervenu en 2018 est irréversible : pour les comptes publics européens, cette dette est bel et bien une dette souveraine. C'est pourtant la fable d'un État actionnaire généreux que sert et ressert la Direction depuis, année après année, jusqu'à l'écoeurement, à l'ensemble de ses cadres supérieurs.

#### **Des projets de nouvelles lignes TGV validés sur la base de projections financières fantaisistes**

Chaque gouvernement, au fil des décennies, a voulu sa nouvelle ligne, son inauguration, sa carte ferroviaire modernisée, si possible dans son fief électoral. Mais derrière les rubans coupés, les chiffres sont accablants : certaines LGV ne couvrent pas leurs frais d'entretien ; d'autres ont un trafic moitié moindre que prévu. Le coût des travaux de réalisation de la LGV est évidemment supérieur aux « prévisions », sous-évaluées pour obtenir une validation du projet.

« Ainsi, la dette ferroviaire n'est pas celle d'une entreprise inefficace, c'est celle de choix d'État politiquement assumés mais budgétairement délégués. »

## **LA NOTION DE « DETTE GRISE » DÉSIGNE L'ENDETTEMENT CACHÉ OU IMPLICITE RÉSULTANT DU SOUS-INVESTISSEMENT CHRONIQUE DANS L'ENTRETIEN ET LA MODERNISATION DES INFRASTRUCTURES.**

Il s'agit d'une dette technique accumulée à cause du manque d'entretien et de renouvellement du réseau ferroviaire. Elle ne figure pas dans les comptes financiers officiels, ni de l'État ni de SNCF Réseau, mais elle représente une dette réelle pour l'avenir, car il faudra bien payer un jour pour remettre le réseau à niveau. Chaque année en effet, le réseau nécessite un certain montant d'investissements pour maintenir son niveau de performance (sécurité, régularité et vitesse). Si les crédits alloués sont inférieurs à ce besoin, le réseau se dégrade lentement : rails, aiguillages, caténaires, signalisation et ouvrages d'art (ponts, tunnels...) vieillissent.

Ainsi peut-on lire dans le rapport issu de la conférence Ambition France Transports : « En décembre 2022, le Conseil d'orientation des infrastructures (COI) insistait sur la dégradation du réseau ferroviaire générant une "dette grise" estimée à 60 milliards d'euros, qui constitue "le coût de l'inaction" passée. »

**Dans le même temps, les financements pour les lignes hors TGV s'asséchaient.**

Aux dettes financières issues des nouvelles lignes s'ajoute ce qu'on appelle la « dette grise », c'est-à-dire les montants qu'il faudra investir les prochaines années pour maintenir en état de fonctionnement le réseau en pleine déliquescence faute des investissements supplémentaires que chacun savait indispensables au moins depuis le rapport du professeur Rivier de 2005.

« C'est donc une dette d'entretien différé, comparable à un propriétaire qui n'entretient pas sa maison : il ne doit rien aujourd'hui, mais les réparations futures seront beaucoup plus coûteuses. »