

Dette de la SNCF : le casse-tête du gouvernement



La réforme de la SNCF se cristallise de plus en plus autour de la dette colossale du groupe, qui atteint quelque 55 milliards d'euros. Les syndicats de cheminots rejettent la responsabilité de leur grève sur le gouvernement, coupable, à leurs yeux, de les stigmatiser en remettant en cause le statut pour les nouveaux embauchés alors que le problème est ailleurs. Pour les représentants de salariés de la SNCF, si coupables il y a, ce sont bien l'État et la direction de l'entreprise. En poursuivant pendant des années une politique du tout-TGV afin de satisfaire les grands élus locaux au détriment du renouvellement du réseau, ils ont contribué – si ce n'est provoqué – à l'explosion de la dette de SNCF Réseau, soit 46 milliards d'euros. Une dette qui plombe aujourd'hui le groupe et entrave le renouvellement des voies.

Lire aussi Pourquoi le gouvernement veut en finir avec le statut de cheminot

Au moment de l'annonce de sa réforme ferroviaire, le Premier ministre en est parfaitement conscient. Lorsqu'il dévoile ses grands axes, Édouard Philippe ne pointe pas du doigt les cheminots. Son discours commence par ce constat : « Depuis plus de 40 ans, on a consacré la plus grande partie des investissements à la construction de nouvelles lignes de TGV. C'était souvent nécessaire, c'était agréable à inaugurer, cela a très bien desservi quelques grandes métropoles, mais cela s'est fait au détriment du réseau ferré classique. » Puis il conclut : « Les efforts devront être partagés. Dès lors que la SNCF y aura contribué, l'État prendra sa part de responsabilités avant la fin du quinquennat pour assurer la viabilité économique du système ferroviaire. »

Lire aussi SNCF : le gouvernement opte pour la guerre éclair

Ce système n'a pas de modèle économique

Le Premier ministre ne veut pas annoncer de reprise de dette avant d'être sûr que ce transfert de la charge vers les contribuables ne sera pas vain. Ce qui implique, au préalable, d'améliorer la compétitivité de l'entreprise d'autant plus qu'elle va bientôt être confrontée à la concurrence ... En l'état actuel, SNCF Réseau accumule

presque automatiquement 2,5 milliards d'euros de dette supplémentaire chaque année. « Ce système n'a pas de modèle économique », souligne un haut responsable de la SNCF. Mais Édouard Philippe butte aussi sur un autre écueil de taille : comment alléger le fardeau de la SNCF sans mettre en péril les comptes de l'État ?

Confronté à la grève des cheminots, le gouvernement semblait prêt à dévoiler ses arbitrages cette semaine, pour tenter de couper l'herbe sous le pied aux grévistes. C'est ce qu'annonçaient *Les Échos*, aussi bien que des sources syndicales. Las. Jeudi matin, Édouard Philippe a réaffirmé sa position initiale sur France Inter : l'État ne fera pas d'annonce tant qu'il n'aura pas la garantie que SNCF Réseau pourra se maintenir à flot sans se réendetter.

RFF, la « structure de défaisance » version 1997

L'arbitrage est visiblement difficile à accoucher. Il est pourtant central. L'allègement de la dette constitue un des éléments principaux qui ont fait de l'ouverture à la concurrence de la Deutsche Bahn, en 1994, une réussite en Allemagne. L'État allemand a effacé quelque 35 milliards de dette.

Le feuilleton de la dette de la SNCF remonte à loin. Premier épisode en 1997 : le fardeau de la SNCF atteint déjà 30 milliards d'euros. François Ecalles, magistrat en disponibilité de la Cour des comptes et auteur du site spécialisé sur les finances publiques Fipeco, alors sous-directeur des finances publiques à la direction de la prévision de Bercy, se souvient de la solution trouvée à l'époque : transférer l'essentiel de cette dette de la SNCF (un peu plus de 20 milliards) à Réseau ferré de France (RFF), avec des recettes propres (le prix des péages imposé à la SNCF pour le passage des trains), afin qu'elle ne soit pas considérée comme de la dette publique au sens de Maastricht, « l'obsession de tout ministre des Finances ». Cette solution avait aussi l'avantage de permettre, aux yeux de l'État, de séparer le propriétaire du réseau de l'opérateur des trains, un découpage jugé nécessaire en vue d'une future ouverture à la concurrence prévue par l'Union européenne.

Ne pas compromettre le passage à l'euro

« La directive 91/440 permettait aux États de désendetter les entreprises ferroviaires, pour créer les conditions d'un développement sain du secteur. En France, contrairement à d'autres pays européens, l'État n'a pas voulu aller au bout de cette logique, car une reprise de dette massive aurait pu compromettre le passage à l'euro. La création de RFF a permis de contourner cette difficulté », regrette dix ans plus tard un rapport édifiant de la Cour des comptes, auquel participe justement François Ecalles.

Car cette combine s'est révélée être une catastrophe. Les cheminots dédiés à l'entretien des voies ont refusé tout transfert à RFF, qui avait pourtant le statut d'établissement public, si bien que celui-ci devait payer pour recourir au personnel de la SNCF qui, elle-même, acquittait les péages...

À l'époque, en 2008, la Cour des comptes estime qu'une partie de la dette de RFF n'est plus remboursable avec le produit de ses péages. Conclusion : l'État doit en reprendre une partie. « Le portage par RFF de cette dette dite non amortissable (12 à 13 milliards) présente l'unique avantage de contenir artificiellement le niveau de la dette publique au sens du traité de Maastricht. La Cour considère qu'il est plus que contrebalancé par les inconvénients de cette défaisance (...). L'État devrait donc la reprendre formellement », assènent les magistrats financiers de la rue de Cambon. Un conseil immédiatement suivi par l'Insee qui requalifie d'un coup une dizaine de milliards d'euros en dette publique. Sur les 46 milliards de dette accumulés par RFF (devenu depuis SNCF réseau), une dizaine est donc déjà considérée comme de la dette publique. Il reste donc en réalité 35 milliards à traiter.

Gérer l'impact sur le déficit



Les Échos évoquaient mardi l'hypothèse de la création d'une structure de défaisance. Mais pour François Ecalte, cette structure devra être dotée de ressources susceptibles de permettre – à terme – de rembourser la dette qui lui sera affectée, à l'image de RFF en 1997 ou de l'actuelle Caisse pour le remboursement de la dette sociale (Cades) à laquelle est affectée la contribution à la réduction de la dette sociale (CRDS). « L'histoire est en train de bégayer », ironise le spécialiste. Mais on voit mal d'où pourrait venir la ressource affectée à cette structure de défaisance. Or, en l'absence d'une telle manne, cette structure serait considérée comme une administration publique. Et la dette serait réintégré dans les comptes publics, prévient François Ecalte.

Un autre problème se pose pour Édouard Philippe. Et de taille. Si l'État éponge la dette de la SNCF, non seulement cela augmentera d'autant la dette publique, qui culmine déjà à 97 % (35 milliards correspondant à 1,5 point de PIB), mais cela impactera d'autant le déficit public l'année de l'opération. De quoi faire repasser la France au-dessus de la barre fatidique des 3 %. Impossible à envisager en 2019, alors que la transformation du crédit d'impôt pour la compétitivité et l'emploi (CICE) en baisses de charges pérennes pour les entreprises va déjà faire remonter en flèche le déficit de façon exceptionnelle à 3 % (selon la dernière prévision officielle).

Quelles que soient ses modalités, un geste sur la dette de la SNCF s'annonce inévitable. Le projet du gouvernement prévoit en effet la transformation du groupe en société anonyme à capitaux 100 % publics. Un statut qui permet d'envisager une ouverture à la concurrence dans les conditions négociées au niveau de l'Union européenne, mais qui va retirer la garantie implicite de l'État qui s'applique, selon la jurisprudence du Conseil d'État, aux établissements publics à caractère industriel et commercial (EPIC), le statut actuel des trois entités qui composent la SNCF. François Ecalte ne cesse de le répéter : les dettes de la SNCF sont supérieures de 7,4 milliards à la valeur de ses actifs. Privée de la garantie implicite de l'État liée à son statut d'EPIC, la SNCF sera donc « insolvable ».

Consultez notre dossier : SNCF : une réforme très politique

Source *Le Point*