

## UN CAS PRIVILÉGIÉ : ÉLECTRICITÉ DE FRANCE

L'étude du contrat de programme conclu le 23 décembre 1970 entre l'Etat et Electricité de France mérite une attention particulière. D'abord parce que, contrairement au contrat de programme de la S.N.C.F., ce document se suffit à lui-même, et qu'on y trouve rassemblées toutes les dispositions qui fixent pour l'avenir les grandes orientations du service. Ensuite et surtout parce que, contrairement au contrat de programme de l'O.R.T.F., ses dispositions ont immédiatement infléchi le comportement de

l'entreprise aussi bien que des autorités de tutelle, et que c'est sur une expérience de quatre ans que nous pouvons aujourd'hui en juger les mérites. Après avoir rappelé le contexte dans lequel a été négocié le contrat de programme nous analyserons ses dispositions (p. 34) ; nous verrons ensuite comment son exécution s'est traduite pendant les dernières années (p. 38), et quelles perspectives il semble devoir ouvrir pour l'avenir (p. 43).

### Electricité de France avant le contrat de programme

La loi du 8 avril 1946 sur la nationalisation de l'électricité et du gaz confiait la gestion des entreprises nationalisées d'électricité « à un établissement public national de caractère industriel et commercial dénommé « Electricité de France (E.D.F.), service national » (art. 2).

L'établissement était doté « de l'autonomie financière, et par voie de conséquence de l'indépendance technique et commerciale », et devait suivre, en matière de gestion financière et comptable, « les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales », la gestion étant « conduite de manière à faire face à toutes les charges d'exploitation, de capital et d'investissement » (art. 4). Aux termes des articles 34 et 36, le Service national était substitué de plein droit aux anciens exploitants ; les concessions de production, de transport et de distribution d'électricité lui étaient transférées, à charge par lui d'observer les dispositions des cahiers des charges en vigueur ; l'Etat et les autres collectivités concédantes conservaient « tous les droits résultant de ces cahiers des charges et de toutes autres conventions ». L'article 37 prévoyait d'ailleurs l'établissement par un règlement d'administration publique de nouveaux cahiers des charges types destinés à être substitués aux documents jusque-là en vigueur. La loi sur la nationalisation ne modifiait en rien le cadre législatif et réglementaire à l'intérieur duquel étaient exploitées les précédentes concessions à savoir : la loi du 15 juin 1906 sur le transport et la distribution d'énergie électrique, la loi du 16 octobre 1919 sur l'utilisation de l'énergie hydraulique, et le décret du 30 octobre 1935 sur les usines thermiques de production d'énergie électrique. Les cahiers des charges-types approuvés par un décret du 17 janvier 1928, pour les concessions de transport, de distribution publique et de distribution aux services publics d'énergie électrique, devaient rester en vigueur jusqu'à ce que de nouveaux textes leur aient été substitués.

Dans le cadre juridique ainsi déterminé, nous indiquerons à grands traits quelle était la situation d'Electricité de

France quand fut engagée la négociation du contrat de programme, au double point de vue des structures de direction et des résultats financiers.

### Le dispositif de commandement

La loi du 8 avril 1946 plaçait à la tête d'Electricité de France un conseil d'administration de quinze membres, nommés par décret pour un mandat de cinq ans : cinq représentants de l'Etat, choisis sur la proposition des ministres les plus directement intéressés, cinq personnalités « désignées en raison de leur compétence en matière industrielle et financière », et cinq représentants du personnel nommés « sur la proposition des organisations syndicales les plus représentatives » (art. 20). Le président et le directeur général sont nommés sur la proposition du conseil d'administration, par décret en Conseil des ministres. Les services centraux, placés sous l'autorité du directeur général, s'articulent en grandes directions : Production et Transport, Equipement, Distribution. Chaque direction a le contrôle de services extérieurs, organisés dans le cadre régional. Pour la branche « Production et Transport », ce sont les groupes régionaux de production thermique, de production hydraulique, de transport d'énergie et de télécommunications. La branche « Equipement » contrôle les régions d'équipement, responsables des aménagements de centrales thermiques, hydrauliques et nucléaires. La direction de la Distribution est commune à E.D.F. et à Gaz de France ; dix-sept directions régionales coordonnent l'activité des centres de distribution, qui contrôlent eux-mêmes les subdivisions et districts (46).

(46) Sur cette organisation des services extérieurs, voir Dufau, p. 149-151.

La gestion d'Electricité de France, devant suivre « les règles en usage dans les sociétés industrielles et commerciales », est soumise au contrôle de commissaires aux comptes ; elle est également l'objet d'un contrôle attentif de la Commission de vérification des comptes des entreprises publiques, dont les suggestions sont portées dans les rapports annuels et les rapports d'ensemble ; chaque année enfin, le ministre responsable de l'Industrie soumet au Parlement un rapport sur la situation financière de l'établissement. Voilà pour les contrôles a posteriori.

Beaucoup plus gênants pour l'entreprise sont les rapports de subordination liés aux diverses formes de la tutelle, souvent (et improprement) qualifiés de « contrôles a priori » (47). Passons sur les manifestations épisodiques de la tutelle, telles que la soumission des opérations immobilières et des marchés de travaux et de fournitures, au-dessus de certains seuils, à l'agrément préalable de commissions spécialisées et de l'administration des Domaines. Mais surtout la tutelle se manifeste sous son double aspect, technique et financier, par la présence auprès des organes de direction d'un commissaire du gouvernement et d'une mission de contrôle économique et financier. Les fonctions de commissaire du gouvernement sont exercées par le directeur de l'Electricité au ministère chargé de l'Industrie, assisté d'un suppléant et d'un adjoint. La mission de contrôle, qui relève de la direction du Budget au ministère de l'Economie et des Finances, est composée d'un chef de mission et de deux contrôleurs appartenant au corps de l'inspection des Finances ou à celui des administrateurs civils. Les uns et les autres participent avec voix consultative aux réunions du conseil d'administration et des commissions de travail intérieures, assistent aux délibérations de la C.V.C.E.P. et de la commission de l'Energie du Plan, et siègent à la commission des marchés et au comité compétent du F.D.E.S. La très grande stabilité du commissaire du gouvernement et du chef de la mission de contrôle dans leurs fonctions est d'ailleurs un élément favorable : elle leur a permis d'établir avec le personnel supérieur d'encadrement d'Electricité de France des relations de confiance et féconde collaboration.

Au-delà du contrôle et de la tutelle, l'Etat intervient directement dans des secteurs importants de la gestion, et principalement dans ceux des investissements et des tarifs.

### Les investissements

Electricité de France ne peut satisfaire un marché en expansion rapide et constante qu'en développant au même rythme la capacité de ses équipements. Il est bien connu que la consommation française d'électricité double tous les dix ans, ce qui correspond à un taux de croissance annuel d'environ 7 %. Pour suivre la demande, E.D.F. doit investir des sommes qui, chaque année, sont de l'ordre de la moitié de son chiffre d'affaires.

Au moment où a été signé le contrat de programme, ses investissements dépassaient cinq milliards par an : ils

(47) Pour une analyse précise de la tutelle, voir Lescuyer, p. 255 et suiv.

sont, comme on le verra, sans aucune commune mesure avec ceux des autres entreprises publiques. Or, les pouvoirs publics sont associés de très près à la mise au point de ses programmes d'investissement, suivant une procédure déjà décrite et applicable aux huit plus grandes entreprises nationales : les projets d'équipement et travaux neufs, arrêtés par le conseil d'administration sur proposition du directeur général, et accompagnés d'une estimation financière, sont soumis au conseil de direction du F.D.E.S., présidé par le ministre de l'Economie et des Finances : c'est après avis de cet organisme qu'un programme annuel est arrêté par décision conjointe des deux ministres de tutelle, avec indication des moyens de financement autorisés.

Il est bien évident qu'au moment même où les pouvoirs publics invitaient les services techniques d'Electricité de France à se tourner vers de nouvelles sources d'énergie, et à mettre en chantier les premières tranches de centrales nucléaires, l'entreprise devrait plus que jamais établir ses prévisions d'investissement dans le cadre d'une planification à long et moyen terme, et que la procédure annuelle d'approbation et de financement était tout à fait inadaptée à la réalisation d'opérations de cette envergure.

### Les tarifs

Quant à la question des tarifs, on verra d'un bout à l'autre de ce chapitre qu'elle est au centre des difficultés financières d'Electricité de France (48). Avant la nationalisation, les modalités de fixation et de variation des tarifs avaient fait l'objet de dispositions conventionnelles arrêtées d'un commun accord entre les collectivités concédantes et les compagnies concessionnaires. En fait, ces dispositions se référaient à celles des trois cahiers des charges-types du 17 janvier 1928, qui concernaient respectivement la distribution publique d'énergie à basse tension, la fourniture d'énergie à haute et moyenne tension aux services publics et aux distributeurs, et le transport d'énergie à très haute tension et à très longue distance.

Le système a correctement fonctionné jusqu'en 1940. Mais le jeu des clauses de variation a été ensuite faussé par l'entrée en vigueur de la législation sur les prix, et la loi du 21 octobre 1940, puis l'ordonnance du 30 juin 1945, eurent pour conséquence immédiate de « geler » les structures tarifaires, bien qu'elles fussent totalement inadaptées aux conditions économiques nouvelles. Une série d'arrêtés interministériels pris dans le cadre de la législation des prix autorisèrent, au coup par coup et sous la pression des circonstances, des relèvements de prix. Mais la nécessité d'une révision d'ensemble était reconnue par tous.

La loi de nationalisation, en substituant une entreprise unique à un millier et demi de sociétés concessionnaires, mettait celle-ci dans les conditions les meilleures pour étudier et mettre en œuvre une réforme des tarifs qui serait inscrite dans les nouveaux cahiers des charges-

(48) Sur le cadre réglementaire et conventionnel de la tarification, on trouvera une utile documentation dans l'ouvrage de Simone Deglaire et Edmond Bordier, *Electricité, service public* (tome I) (coll. l'Administration nouvelle, Berger-Levrault, 1963), notamment p. 72 et suiv.

types. Les travaux menés par la direction des Etudes économiques d'E.D.F., sous la direction de M. Marcel Boiteux, aboutirent à la définition de structures tarifaires absolument nouvelles : le principe était de modéliser les prix de vente de l'énergie sur les prix de revient, et d'évaluer les prix de revient par référence, non au coût moyen comptable, mais au **coût marginal** ; en bref, le courant sera facturé à l'utilisateur au coût de production dans la centrale marginale du moment, ou dans une nouvelle centrale dont la construction serait rendue nécessaire pour répondre à une demande de consommation plus élevée. On montre facilement que ce mode de tarification n'est pas seulement équitable et avantageux pour l'entreprise, mais qu'il tend à orienter les choix des consommateurs vers les options les plus favorables à la collectivité. Les barèmes établis en fonction des coûts marginaux, et destinés à être annexés aux nouveaux cahiers des charges, furent débattus pendant deux ans entre l'Etat et E.D.F., et c'est seulement à la fin de 1958 que de nouveaux textes entrèrent en application.

Aux termes de la convention en date du 27 novembre 1958, passée entre le ministre de l'Industrie et du Commerce et le directeur général d'E.D.F., l'Etat concède à l'établissement « la construction et l'exploitation du réseau d'alimentation générale en énergie électrique existant ou à créer sur l'ensemble du territoire métropolitain », pour une durée de 75 ans (49). A la convention fait suite un cahier des charges, dont l'annexe I contient le nouveau barème des prix de l'énergie à haute et moyenne tension. Electricité de France devient ainsi, en vertu d'un document unique, concessionnaire de ce que l'on appellera désormais le « réseau d'alimentation générale en énergie électrique », qui est un réseau de transport et de distribution à haute et moyenne tension ; à cette concession s'applique un unique cahier des charges et un unique barème de prix, qui sont des prix de courant HT et MT. Une autre convention devait être passée, pour régler parallèlement le sort des concessions de distribution publique d'énergie à basse tension ; mais le projet établi en 1960 n'a jamais été signé, et le vieux cahier des charges du 17 janvier 1928 est encore aujourd'hui le seul document applicable aux distributions d'énergie BT.

Le tarif annexé au cahier des charges du 27 novembre 1958 est couramment dénommé « tarif vert », couleur de la couverture sous laquelle il avait été publié. Il a été calculé à partir du prix de revient du kilowatt/heure dans les usines thermiques d'un centre de production important, à certaines heures et à certaines périodes de l'année, de telle sorte que le prix aux heures et aux périodes de pointe soit égal au coût dans la centrale marginale du lieu et du moment. La structure du tarif vert est établie en fonction de quatre éléments : la zone, la tension, la saison et l'heure. Le territoire métropolitain est divisé en vingt-trois zones, dans lesquelles les prix varient en raison principalement de l'origine thermique ou hydraulique de l'énergie fournie. Une différenciation est faite suivant la tension sous laquelle l'énergie est livrée, le tarif retenant six paliers, et les coûts de distribution étant d'autant plus

élevés que le courant a dû traverser plus d'étages de tension pour parvenir à l'utilisateur. Des moyennes ont été faites pour représenter, par cinq prix, les coûts marginaux correspondant à chaque unité de temps dans l'année ; on a retenu deux saisons (été et hiver) et cinq postes horaires (heures pleines et heures creuses, et pour l'hiver heures de pointe). Mis en application dès 1959, le tarif vert s'est révélé un moyen efficace pour amener les usagers à aplatir les pointes et à remplir les creux de la courbe de charge de la consommation, ce qui a permis à E.D.F. de réaliser d'importantes économies sur le combustible et sur les équipements.

Ces précisions n'étaient pas superflues pour faire comprendre comment va se poser, dans le cadre de la convention et du cahier des charges du 27 novembre 1958, la question du réajustement du tarif général de l'annexe I devant la montée des prix. A première vue, toutes les garanties sont données au concessionnaire dans le cahier des charges, dont l'article 21 indique que les prix portés dans le barème varieront suivant les fluctuations d'un indicateur appelé « index économique électrique ». En fait, cette clause n'est qu'un trompe-l'œil : elle établit un régime contractuel de variation des prix dans la perspective très hypothétique d'un retour à la liberté des prix, mais dans le contexte actuel de la réglementation générale des prix elle est pratiquement sans effet (50). Sans doute depuis 1959 les prix du barème ont-ils été, à peu près chaque année, révisés en hausse, mais ils n'ont suivi que de très loin la montée constante des coûts de production (51).

Telles sont, réduites à l'essentiel, les structures de commandement de l'établissement public Electricité de France. En dépit de l'« autonomie financière » et de l'« indépendance technique et financière » proclamées par les textes, les autorités de tutelle ont des pouvoirs qui vont très au-delà du simple contrôle. Notamment, les compétences qu'elles tiennent de la législation sur les prix leur permet d'intervenir d'une façon unilatérale dans un secteur de la gestion sensible entre tous, celui de la tarification de l'énergie produite par l'entreprise. Cette situation est peu cohérente avec la logique du secteur public déconcentré.

## La situation financière

Voici quelques données sur la situation financière d'Electricité de France pendant les quatre années qui ont précédé la signature du contrat de programme : nous les empruntons aux douzième et treizième rapports d'ensemble de la C.V.C.E.P. (52).

(50) En ce sens : E. Bordier et S. Deglaire, *op. cit.*, p. 89.

(51) B. Chenot notait (en 1967) : « Les tarifs actuels sont en moyenne inférieurs d'un cinquième à ce qu'ils devraient être par application des Index » (p. 51).

(52) Voir également Castagnède, p. 60-1 et 66-70.

(49) Le texte de la convention, du cahier des charges et des annexes a fait l'objet d'un tirage à part au Journal officiel : c'est la brochure n° 58-211 S.

### Evolution de la production et résultats des exercices

La production a continué à croître au taux moyen de 8 % par an, le total E.D.F. plus Compagnie nationale du Rhône représentant 80 % de la production nationale d'électricité :

(en milliards de kilowatt/heures produits)

1967	1968	1969	1970
85,9	93,4	105,6	111,3

Les résultats financiers des quatre mêmes années sont les suivants :

(en millions de francs)

soldes des comptes	1967	1968	1969	1970
d'exploitation	+ 11,9	-159,4	+ 6,1	+ 29,5
de pertes et profits	+ 23,9	- 98,1	+ 21,5	- 34,1

### Structure des dépenses

#### ⊕ Frais de personnel

Il ressort de ces chiffres que l'effectif employé est en légère régression, et surtout qu'E.D.F. n'est pas une industrie de main-d'œuvre (comme l'est la S.N.C.F., ainsi que nous verrons dans le chapitre suivant).

(en millions de francs)

	(1) charges d'exploitation	(2) total frais de personnel	rapport (2) sur (1) en %	effectif moyen
année 1969	15 872	3 235	20,4	96 650
année 1972	21 828	4 477	20,5	95 890

#### ⊕ Dépenses d'investissement sur programmes autorisés par le F.D.E.S.

Il est intéressant, connaissant le montant des investisse-

ments d'E.D.F. pour chacune des quatre années, de le comparer au total des investissements des huit entreprises publiques dont les programmes d'investissement sont soumis à l'approbation du F.D.E.S. :

(en millions de francs)

	1967	1968	1969	1970
investissements E.D.F.	4 849	5 165	5 296	5 127
soit en %	50 %	49 %	49 %	48 %
total des investissements des 8 entreprises publiques	9 748	10 440	10 788	10 750

Ainsi, non seulement Electricité de France est de très loin en tête des entreprises publiques pour le montant des investissements, mais elle investit chaque année autant que les sept autres plus grandes entreprises : second plus grand investisseur français industriel (53), E.D.F. est une entreprise à coefficient de capital exceptionnellement élevé. On notera d'ailleurs que les chiffres ci-dessus, donnés en francs courants, traduisent pour

E.D.F. comme pour les autres entreprises publiques un amenuisement des investissements en valeur réelle, et la C.V.C.E.P. exprime dans ses derniers rapports son inquiétude devant cette évolution.

(53) Le premier investisseur industriel de France étant aujourd'hui l'Administration des télécommunications. Voir *le Monde*, 9 octobre 1974, p. 10.

## Structure des ressources

### ⊗ Redevances pour fourniture de courant

Voici les indices qui traduisent les variations du prix

(base 100 en 1959)

	1967	1968	1969	1970
H.T. en francs courants	113,9	117,7	118,1	122,5
H.T. en francs constants	87,7	86,8	80,1	80,6
B.T. en francs courants	105,1	100,9	100,9	102,2
B.T. en francs constants	80,9	74,5	68,9	67,2

Ces chiffres parlent d'eux-mêmes : les tarifs n'ont suivi que de très loin la montée générale des prix. En francs constants, les prix de 1970 étaient les quatre cinquièmes de ceux de 1959 pour la haute tension, et les deux tiers pour la basse tension.

### ⊗ Contributions de l'Etat aux charges d'investissement

Nous rappelons les chiffres déjà donnés pour le montant des investissements des années 1967 à 1970, et indiquons le montant des contributions de l'Etat pendant la même période :

(en millions de francs)

	1967	1968	1969	1970
investissement E.D.F.	4 849	5 165	5 296	5 127
dotations en capital	1 059	1 000	600	550
participation aux charges d'emprunt	55	49	48	47
subventions d'équipement	10	12	11	15

Si nous considérons maintenant, comme le fait la C.V.C.E.P. dans son douzième rapport, l'ensemble des trois années 1967 à 1969, pour lesquelles le total des investissements a été de 15 310 F, voici quels ont été les montants respectifs des diverses sources de financement :

(en millions de francs)

ressources propres nettes	5 820
dotations en capital	2 659
emprunts à long terme	6 263
crédits à moyen terme	678
reports	- 110
	<u>15 310</u>

du courant haute et basse tension, en francs courants et en francs constants, par rapport aux prix de référence de 1959 :

La C.V.C.E.P. observe qu'Electricité de France, bien que ne bénéficiant d'aucune subvention d'exploitation, a pu assurer sur ses ressources propres le financement de 38 % de ses investissements, contre 27 % au cours des exercices 1965 à 1967 ; cette proportion s'est d'ailleurs élevée d'année en année, et a atteint 46 % en 1969. En même temps diminuaient les dotations en capital de l'Etat, dont le total est de 2 659 millions, contre 3 224 pour la période triennale précédente. L'entreprise a dû, de ce fait, avoir recours à l'emprunt pour 6 941 millions ; 30 % des emprunts à long terme ont été couverts par le F.D.E.S. Au total, l'endettement net s'est aggravé de près de 4 600 millions pendant les trois années (54).

Nous sommes désormais en mesure de porter une appréciation sur ce qu'était la situation d'Electricité de France à la veille de la signature du contrat de programme. Les résultats financiers des derniers exercices avaient été affectés par le lourd déficit d'exploitation de 1968. La C.V.C.E.P. a noté, dans son douzième rapport, que les incidences des événements de mai et juin avaient été faibles, et qu'elles se réduisaient à un léger retard dans la progression des ventes. Le déficit de près de 160 millions « s'explique essentiellement par la baisse de 5,69 % appliquée le 1<sup>er</sup> janvier 1968, à la demande des pouvoirs publics, aux tarifs hors taxes de l'électricité en basse tension, afin de compenser l'augmentation, à cette date, du taux de la taxe sur la valeur ajoutée : cette mesure s'est traduite par une perte de recettes de l'ordre de 220 millions » (p. 36). C'est donc une intervention autoritaire de l'Etat qui a compromis l'équilibre financier de l'entreprise, et cette intervention s'est une fois de plus appliquée aux tarifs. Il est entendu que de tout temps l'Etat a entendu conserver la maîtrise des barèmes des redevances perçues sur les usagers des services publics, aussi bien à l'époque où les services industriels étaient exploités sous le régime de la concession, qu'aujourd'hui où leur gestion est confiée à des entreprises nationales. Ce n'est pas à une époque de réglementation générale des prix que les pouvoirs publics accepteraient de se dessaisir de cette prérogative : encore doivent-ils n'en user qu'avec discernement.

(54) Douzième rapport d'ensemble, p. 25.

ment, et dès avant le rapport Nora ils avaient été mis en garde contre la tentation permanente d'agir sur les tarifs pour des raisons de politique économique ou sociale ou d'action conjoncturelle. Dès 1959, M. André G. Delion dénonçait « cette sorte d'abus de pouvoir de l'Etat qui consiste à retarder les ajustements nécessaires ou à décréter des baisses de tarifs autoritaires ». Il notait que de telles manipulations sont inefficaces, car il n'est pas certain que les avantages consentis aux entreprises privées soient répercutés jusqu'à la consommation, et dangereuses, car elles tendent à susciter des structures et des courants artificiels, et à orienter les producteurs vers des procédés qui semblent les moins coûteux, mais qui ne sont pas les plus rationnels (55).

Le V<sup>e</sup> Plan avait retenu comme hypothèse de référence, pour E.D.F., une hausse régulière des tarifs de 2 % par an. Le rapport Nora estimait que ces majorations étaient insuffisantes, compte tenu de l'importance des immobilisations à créer. Il proposait pour 1967 une hausse de 6 %,

et pour chacune des trois années suivantes une hausse de 2,5 % ; il proposait également, pour chacune de ces quatre années, une dotation en capital de l'ordre de 1 800 à 2 000 millions. Ces mesures devaient permettre à l'entreprise, en 1970, de financer 70 % de ses investissements sur ses ressources propres (56). Par ailleurs, vu la très forte rigidité de la demande en électricité, les tarifs proposés devaient rester très en-deçà du seuil d'élasticité. Enfin, l'I.N.S.E.E. avait étudié l'incidence des hausses tarifaires proposées sur le niveau général des prix, et sur les prix de revient des branches industrielles grosses consommatrices d'électricité : les résultats cumulés sur quatre ans de l'ensemble des hausses annuelles proposées variaient, suivant les secteurs, de 0,05 à 1,7 %. La majoration des tarifs proposée par le rapport Nora devait donc permettre d'assainir rapidement la situation financière d'Electricité de France, sans avoir d'influence autre que négligeable sur le niveau des prix (57). Mais les suggestions du rapport Nora n'ont pas été suivies, ni pour le réajustement des tarifs, ni pour les dotations en capital.

## Le contrat de programme et les documents complémentaires (23 décembre 1970) <sup>(58)</sup>

Les documents dans lesquels s'exprime l'accord intervenu le 23 décembre 1970 entre les deux ministres de tutelle et les représentants d'Electricité de France sont au nombre de trois : une « lettre de mission » adressée par les deux ministres au président d'E.D.F. ; le contrat de programme proprement dit ; les annexes au contrat de programme (59). Par ailleurs, le titre V du contrat de programme prévoyait un réexamen annuel des objectifs fixés à l'entreprise ; dans le cadre de cette procédure, trois avenants au contrat de programme ont été conclus, à la fin de l'année 1971 et au début des années 1973 et 1974. Nous étudierons donc d'abord les documents d'origine, et ensuite les avenants. Rappelons enfin que l'accord contractuel du 23 décembre 1970 correspond très exactement au « contrat de programme » au sens où l'entend le rapport Nora : engagement conclu pour une durée limitée, définissant les intentions et obligations réciproques de l'Etat et de l'entreprise. Il ne touche pas aux rapports fondamentaux des parties, domaine des « normes conventionnelles » qui sont, d'après le rapport Nora, la charte de l'entreprise.

### La lettre de mission

Il s'agit d'un document unilatéral, signé par M. Valéry Giscard d'Estaing, ministre de l'Economie et des Finances, et M. François-Xavier Ortoli, ministre du Développement industriel et scientifique, daté du 23 décembre 1970, et adressé au président du conseil d'administration d'Electricité de France. La lettre de mission est une sorte de préambule au contrat de programme, dans lequel les deux

ministres chargés de la tutelle expriment l'intention du gouvernement « de renforcer les moyens dont dispose l'établissement pour assurer une gestion industrielle et commerciale ». La mission d'E.D.F. étant de couvrir les besoins du pays en électricité, et particulièrement de fournir à l'industrie française une énergie à prix compétitifs, le contrat de programme définira les objectifs à poursuivre par l'établissement, et les contraintes auxquelles il devra se soumettre.

### Les objectifs

Ils orienteront la politique de l'entreprise « vers la diminution des coûts, l'utilisation optimale des ressources en capital et le développement d'une action commerciale efficace ». Les résultats obtenus dans cette voie seront mesurés par trois indicateurs de gestion, concernant respectivement la productivité globale, la part des ressources propres dans le financement des investissements, et la rentabilité financière du capital investi. C'est par référence à ces critères que seront appréciées les performances de l'établissement. Celui-ci, dont l'autonomie sera accen-

(55) DELION, p. 135-6. Voir également CHENOT, p. 51, et LESCUYER, p. 289-90.

(56) *Rapport Nora*, p. 64-5.

(57) *Ibid.*, p. 69-75.

(58) On trouvera une étude d'ensemble du contrat de programme dans l'article de Georges Lescuyer, « Le Contrat de programme d'Electricité de France », *C.J.E.G.* 1971, p. 177 et suiv.

(59) Ces trois documents sont reproduits dans les *C.J.E.G.* 1971, p. 191 à 197.

tuée, aura le choix des moyens pour atteindre les objectifs qui lui sont fixés, à la condition de respecter les contraintes déterminées par la politique économique de l'Etat.

### Les contraintes

Elles limiteront la liberté de l'entreprise dans deux domaines : celui des tarifs et celui des investissements.

### Les tarifs

« L'établissement jouira de la liberté de fixation de ses tarifs dans la limite compatible avec la volonté clairement exprimée par le gouvernement de voir la hausse générale des prix contenue à un niveau modéré. » Nous citons cette formule sans la commenter, en nous réservant d'en montrer le caractère équivoque quand nous analyserons le contrat lui-même.

### Les investissements

Les parties s'entendront, avant la signature du contrat, « sur un programme dont les orientations pourront globalement faire l'objet de prévisions pour la durée du contrat ». Dans le cadre ainsi tracé, E.D.F. devra « harmoniser sa politique d'équipement et d'achat à la politique industrielle des pouvoirs publics ».

Le gouvernement précise enfin qu'il n'a pas d'objection à ce que l'entreprise s'engage dans des activités nouvelles « utiles à l'exercice de son activité principale et à la promotion commerciale de son marché », mais cette politique de diversification ne devra pas aller jusqu'à comprendre des activités étrangères à sa mission.

La conclusion est qu'à l'avenir, « la gestion de l'établissement sera examinée a posteriori, de façon à laisser à celui-ci la responsabilité de ses décisions, l'Etat étant mis à même de connaître le plus rapidement possible le degré de conformité des réalisations avec les objectifs ». Ce premier contrat de programme n'est qu'une étape et une expérience, dans la voie d'une politique de décentralisation des responsabilités et de gestion par objectifs. Les résultats diront s'il est possible d'envisager pour plus tard des « relations nouvelles » entre l'Etat et E.D.F.

### Le contrat de programme

Le contrat de programme, également daté du 23 décembre 1970, porte la signature des deux ministres de tutelle, et celles de MM. Paul Delouvrier et Marcel Boiteux, président et directeur général d'Electricité de France. Il est divisé en cinq titres, et comprend 19 articles. Aux termes de l'article 1<sup>er</sup>, il est conclu pour une durée de cinq années, de 1971 à 1975 inclus, ce qui correspond à la

période d'exécution du VI<sup>e</sup> Plan ; il ne comporte cependant d'indications chiffrées que pour les deux premières années, les autres devant être fixées ultérieurement après examen concerté entre les parties.

Le titre I se rapporte aux objectifs, les titres II et III aux contraintes relatives aux tarifs et aux investissements. Le titre IV concerne l'allègement de la tutelle, et le titre V le contrôle de l'exécution et la procédure de révision du contrat.

### Les objectifs (articles 3 à 5)

Ils ne sont pas exprimés par des grandeurs physiques, mais par référence à des indicateurs de gestion, qui sont les cadrans du tableau de bord de l'entreprise. On retrouve ici l'une des composantes du contrat de programme d'après le rapport Nora : la mise en place de critères objectifs permettant, en fonction des performances enregistrées, d'apprécier la qualité de la gestion. Les objectifs, et les indicateurs qui s'y rapportent, sont au nombre de trois :

#### — L'objectif de **productivité globale** :

Les gains de productivité que l'entreprise aura réalisés pendant la période de cinq ans couverte par le contrat devront correspondre à un taux moyen de progrès annuel d'au moins 4,85 % ;

#### — L'objectif d'**amélioration des ressources propres brutes** :

Les ressources propres brutes, avant remboursement d'emprunts et hors récupération de T.V.A., devront être d'au moins 17,9 % du chiffre d'affaires en 1971, et 18,9 % en 1972 ; les ratios à atteindre pendant les trois dernières années seront fixés ultérieurement ; ces résultats doivent permettre d'accroître la part de l'entreprise dans le financement de ses investissements ;

#### — L'objectif de **rentabilité financière du capital investi** :

L'entreprise devra dégager chaque année un excédent brut d'exploitation tel qu'il assure la rentabilité financière de ses investissements ; l'excédent brut d'exploitation est égal au résultat d'exploitation majoré des amortissements et provisions nettes et des charges financières ; le ratio de rentabilité est égale au rapport entre l'excédent brut en fin d'exercice et la valeur du total de l'actif au début de l'exercice, déduction faite des immobilisations en cours et des valeurs réalisables à court terme ; il devra être de 8 % en 1971 et de 8,3 % en 1972, les taux des années suivantes devant être fixés ultérieurement.

### Les tarifs (article 6)

L'alinéa 1 prévoit qu'au cours du premier semestre de 1971 interviendra une « réforme des tarifs de l'électricité », dont la mise en œuvre sera étalée sur trois ans.

L'alinéa 2 contient la disposition en apparence la plus importante du contrat de programme : « Indépendamment de cette mesure, l'établissement sera libre de fixer lui-même ses tarifs » ; c'est la confirmation du principe de liberté tarifaire annoncé dans la lettre de mission ; le principe est d'ailleurs immédiatement assorti d'une réserve : la hausse d'ensemble des tarifs haute et basse tension d'une année à l'autre ne doit pas dépasser le taux moyen de 1,85 %, cela « dans les conditions économiques auxquelles se réfère le présent contrat ». Ici encore, nous nous bornons à citer cette clause en nous réservant de la commenter ultérieurement.

### Les Investissements

(articles 7 à 11)

Rappelons qu'Electricité de France est, après l'administration des Télécommunications, le plus grand investisseur industriel français, et que le montant de ses investissements, dans les années qui ont précédé la conclusion du contrat de programme, étaient de l'ordre de cinq milliards par an. On conçoit donc qu'il soit essentiel, pour l'équipe de direction de l'entreprise, de voir loin à l'avance, principalement à une époque où elle doit s'orienter vers l'utilisation prioritaire de l'énergie nucléaire, et d'établir ses programmes de travaux neufs dans le cadre d'une planification à moyen terme, sinon à long terme. La procédure d'approbation chaque année, par le F.D.E.S., des programmes d'équipement de l'année suivante, était à cet égard peu satisfaisante. Le contrat de programme prévoit donc une nouvelle procédure, et de nouvelles modalités de financement.

#### — La procédure :

D'abord, l'enveloppe globale des dépenses d'investissement des années 1971-1975 est évaluée à 31 milliards ; les investissements des années 1971 et 1972 sont indiqués en annexe. Ensuite, l'entreprise soumettra chaque année au conseil de direction du F.D.E.S. « le programme annuel qu'elle se propose de réaliser deux ans plus tard, classé par grandes catégories d'opérations » : l'horizon est donc fixé à trois ans, et c'est un horizon glissant.

#### — Le financement :

On a vu que l'un des objectifs assignés à l'entreprise était d'augmenter la part du financement sur ses ressources propres. En contrepartie, l'Etat annonce son intention de réduire l'importance des contributions budgétaires. Les dotations en capital et les prêts du F.D.E.S. seront progressivement réduits ; ils passeront, de 950 millions en 1971 à 700 millions en 1975. E.D.F. devra donc faire plus largement appel au marché financier : elle pourra, si elle le désire, bénéficier de la garantie de l'Etat, moyennant une très faible rémunération.

### L'allègement de la tutelle

(articles 12 à 14)

Le titre IV s'ouvre sur une déclaration d'intention : l'Etat poursuivra la politique actuellement engagée en

matière d'allègement de la tutelle administrative et technique ». Mais celle-ci est immédiatement suivie de mesures très concrètes : la suppression du contrôle des opérations immobilières, et de la procédure de réception des ouvrages de transport et de distribution. Par ailleurs, l'entreprise est autorisée à accroître ses participations dans des filiales, ou à prendre des participations nouvelles « facilitant l'exercice de sa mission », cela sous une double réserve : d'une part ces opérations devront être notifiées aux représentants des deux ministères de tutelle ; d'autre part elles devront tenir compte d'un plafond fixé à 10 millions par entreprise pour les cinq ans, et à 50 millions pour l'ensemble des participations prises en une année.

### Le contrôle de l'exécution

(articles 15 à 19)

On a vu que les résultats de la gestion de l'entreprise devaient être appréciés par référence aux trois indicateurs d'objectifs définis au titre I<sup>er</sup> (articles 3 à 5). Les directions intéressées du ministère de l'Economie et des Finances et du ministère du Développement industriel et scientifique seront informées tous les semestres de l'évolution des indicateurs. De plus, les directeurs se réuniront avec les dirigeants d'E.D.F. au début du quatrième trimestre de chaque année. Si l'entreprise dépasse les objectifs fixés par les dispositions ci-dessus, elle pourra disposer librement de l'excédent de ressources ainsi dégagé, notamment pour développer ses investissements et réduire son endettement. Il est enfin convenu que ces objectifs « s'entendent pour les conditions économiques et financières générales figurant à l'annexe I A ; si les conditions réelles s'en écartent dans une mesure propre à remettre en cause la possibilité d'appliquer le contrat, l'Etat et Electricité de France se consulteront sur les révisions à apporter à celui-ci ». Cette disposition nous conduit à étudier les annexes, qui sont l'indispensable complément du contrat lui-même.

### Les annexes

Les trois annexes concernent respectivement : la définition des « conditions économiques générales » prises pour référence, et le mode de calcul du taux d'accroissement de la productivité globale (I) ; le programme de financement (II) ; les indicateurs de gestion (III). Nous étudierons leurs dispositions dans l'ordre adopté pour l'analyse du contrat de programme lui-même.

### Conditions économiques générales

(annexe 1 A)

Ces dispositions sont importantes, car elles serviront de cadre de référence pour l'exécution du contrat tant qu'elles n'auront pas été révisées. Elles précisent que les valeurs figurant au contrat de programme ont été évaluées sur l'hypothèse : (1) d'une progression de la P.I.B. en

volume de l'ordre de 6 % par an ; (2) d'une hausse moyenne des prix de la P.I.B. de 2,5 % par an pendant les cinq ans ; (3) d'une consommation d'énergie électrique devant atteindre 200 milliards de kilowattheures en 1975.

### Indicateurs de gestion

(annexe III et annexe I B)

#### Productivité globale

Elle sera calculée : pour l'ensemble des activités de l'entreprise ; pour son activité principale ; pour chacun des grands services, Production, Transport et Distribution ;

Quant au mode de calcul du taux d'accroissement de la productivité globale, il est fixé dans l'annexe I B, dont nous croyons inutile de résumer les dispositions, d'ailleurs très claires et très précises.

#### Amélioration des ressources propres brutes :

Elles seront calculées avant remboursement d'emprunt, et hors récupération de T.V.A. ; l'indicateur donnera : leur montant ; leur montant rapporté à celui du chiffre d'affaires ; leur montant rapporté à celui des investissements.

#### Rentabilité financière du capital investi :

Elle sera calculée pour l'activité principale et pour l'ensemble des activités ;

Le même indicateur fera connaître la rentabilité économique du capital investi, et les ratios endettement/capitaux propres et endettement/valeurs immobilisées.

#### Programme de financement (annexe II) :

Les programmes d'investissement des années 1971 et 1972 étant évalués à 5 070 millions et 5 790 millions, on évalue la part des diverses sources de financement dans la réalisation de ces programmes : ressources propres nettes, dotations en capital et prêts du F.D.E.S., emprunts sur les marchés financiers français et international.

### Les avenants au contrat de programme

Comme il était prévu à l'article 15 du contrat, les dirigeants d'Electricité de France ont tenu, pendant le quatrième trimestre des années 1971 à 1973, une réunion avec les représentants des deux ministères de tutelle, pour étudier la situation commerciale et financière de l'entreprise et examiner les valeurs prévisionnelles des indicateurs de gestion. En raison de la rapide évolution des conditions économiques, les parties ont dû chaque année réajuster les éléments chiffrés du contrat de programme et de ses annexes, concernant les objectifs de la gestion et les investissements. Elles ont dû d'autre part, conformément à l'article 1<sup>er</sup> du contrat, fixer les valeurs des mêmes éléments pour les années 1973 à 1975. Trois avenants au contrat de programme ont ainsi été passés, en date respectivement des 17 décembre 1971, 30 janvier 1973 et 1<sup>er</sup> février 1974.

Le tableau ci-dessous donne les valeurs retenues, pour les objectifs de la gestion et les investissements, d'abord par le contrat de programme et ses annexes, puis par chacun des trois avenants.

année	contrat de programme	avenants		
		n° 1	n° 2	n° 3
<b>ressources propres brutes (en millions de francs) :</b>				
1971	2 320	2 063	2 912	3 578
1972	2 710	2 239	3 078	3 084
1973		2 304	3 364	3 400
1974				
1975				
<b>taux de rentabilité financière (en pourcentage)</b>				
1971	8	7,5	8,2	8,7
1972	8,3	7,6	8,4	8,2
1973		7,8	8,6	8,5
1974				
1975				
<b>programmes d'investissements (en millions de francs)</b>				
1971	5 070	5 125	5 920	5 934
1972	5 790	5 923	6 400	6 590
1973		6 254	6 900	7 500
1974				
1975				

Ajoutons que chacun des avenants donne, comme l'avait fait l'annexe II, les prévisions sur le montant des dotations en capital, des prêts du F.D.E.S., et des emprunts sur les marchés financiers, pour les trois exercices à venir. On voit, sur le tableau ci-dessus, l'avantage de la planification à horizon glissant, qui permet de rectifier chaque année les prévisions de l'année précédente, et qui donne aux autorités responsables de la gestion des éléments sûrs pour une programmation à moyen terme. L'équipe de direction d'E.D.F. voit ainsi se lever l'incertitude sur les intentions du gouvernement à l'égard de ses projets d'équipement et de ses besoins de financement. Le gouvernement devra désormais, au cours de la réunion

qui, à la fin de chaque année, mettra ses représentants en présence du président et du directeur général de l'entreprise, prendre position pas seulement pour l'avenir immédiat, mais pour les trois années à venir ; prendre position sur les programmes d'équipement à réaliser pendant les prochaines années, et sur le moyen de les financer. Les services centraux d'E.D.F. auront ainsi un cadre de référence solide pour préparer l'avenir. Par ailleurs, l'aménagement du contrôle a posteriori, désormais concentré sur les résultats enregistrés par les indicateurs de gestion, semble bien exclure les interventions directes de l'autorité de tutelle dans la direction de l'entreprise.

## Bilan de trois années d'application du contrat de programme (1971-1973)

Les rapports annuels du conseil d'administration permettent de connaître les résultats financiers de ces trois exercices, ainsi que les aspects les plus importants de l'organisation et de la gestion de l'entreprise (60). Nous prendrons d'abord connaissance des valeurs caractéristiques inscrites dans les comptes de gestion. Nous verrons ensuite quel a été l'impact du contrat de programme sur l'équilibre des pouvoirs à l'intérieur de l'établissement.

### Les valeurs caractéristiques des exercices 1971-1973

Les éléments principaux de ces trois exercices peuvent être récapitulés comme suit :

	1971	1972	1973
total de l'énergie livrée (en TWh)	126,1	138,6	149,7
chiffre d'affaires, taxes incluses (en millions de francs)	16 769	18 791	21 168
cash flow	3 304	4 021	4 061
investissements	5 241	5 955	6 333
dont :			
s/ressources propres	2 115	3 613	4 155
s/ressources extérieures	3 126	2 342	2 178
solde des comptes :			
d'exploitation	- 175,2	51,9	76
de pertes et profits	- 177,9	67,8	- 44,7

(TWh = 10<sup>9</sup> watt-heures)

On remarque d'abord la croissance régulière de la production, qui d'une année à l'autre est de 9,9 % en 1972 et de 8,1 % en 1973. La croissance du chiffre d'affaires taxes comprises est de 12,1 % en 1972 et de 12,6 % en 1973. Les investissements, dont le montant s'était stabilisé autour de 5 milliards par an pendant les années 1968 à 1971 après l'achèvement des programmes de grands barrages, reprennent leur montée en valeur absolue ; mais l'élément de beaucoup le plus important est la croissance du taux d'autofinancement : on peut voir que le financement sur ressources propres suit une courbe rapidement ascendante, et passe, de 60 % en 1972, à 66 % en 1973 ; simultanément, le montant en francs courants des ressources extérieures diminue chaque année : en 1972, la contribution financière de l'Etat, en dotations en capital et prêts du F.D.E.S., est tombée à 888 millions, chiffre le plus bas depuis 1957 ; le désengagement financier du Trésor public est devenu total en 1973, et E.D.F. n'a reçu cette année là aucun apport public : c'est sur le marché financier qu'elle a trouvé les deux milliards non couverts par autofinancement, en deux emprunts qui ont été souscrits sans qu'elle ait eu recours à la garantie de l'Etat. Il n'est pas superflu de rappeler qu'en 1962 et 1963, les apports de fonds publics avaient été de l'ordre de deux milliards par an.

Les résultats financiers paraissent à première vue décevants : l'année 1971 est lourdement déficitaire, et en 1973 le résultat net s'établit en perte pour 44,7 millions. Mais les comptes doivent être analysés de plus près. La production de l'année 1971 a subi l'effet de conditions climatiques défavorables, deux années successives d'une exceptionnelle sécheresse ayant considérablement réduit les ressources hydrauliques ; au moment où l'entreprise devait pousser au maximum la production des centrales thermiques, la hausse des prix des combustibles rendait leur exploitation plus coûteuse. L'équilibre financier a été rétabli en 1972, avec un bénéfice d'exploitation de 52 millions et un bénéfice net de 68 millions ; en-

(60) Ces documents sont publiés chaque année, sous le titre : *Rapport d'activité/Comptes de gestion Exercice...* Nous les citerons en abrégé sous la référence : « Rapport exercice... »

core ce résultat est-il obtenu après affectation de 300 millions à des amortissements complémentaires sur certains éléments de l'actif ; et cette année-là encore, l'exploitation a été affectée par la persistance d'une mauvaise hydraulité, dont le coût traduit en dépenses supplémentaires de combustibles est évalué à 150 millions. L'élément favorable est la croissance accélérée des ventes en basse tension, qui passe à 12,2 % contre 10 % en moyenne pendant la précédente décennie, conséquence d'une campagne de promotion des ventes lancée en 1971. En 1973, le compte d'exploitation accuse un solde positif de 76 millions ; si le résultat net est en perte de 44,7 millions, c'est après la constitution d'une provision de 74 millions pour l'impôt sur les bénéfices, et affectation cette année encore de 321 millions pour compléments d'amortissements : la situation financière n'a donc rien d'inquiétant ; elle a permis à E.D.F., comme on l'a vu, d'assurer sur ses ressources propres les deux tiers de ses investissements, et de poursuivre sans aucune aide de l'Etat l'exécution d'un ambitieux programme de travaux orienté vers l'exploitation de l'énergie nucléaire. On enregistre ici encore une croissance rapide des ventes d'énergie : c'est ainsi que la progression des ventes en basse tension passe à 14,3 %.

Dans l'esprit du contrat de programme, la gestion de l'équipe dirigeante de l'entreprise ne devait pas être jugée sur les résultats financiers portés aux comptes d'exploitation annuels, mais sur les résultats enregistrés au tableau de bord par les indicateurs de gestion. Or, les objectifs fixés ont été régulièrement atteints, et parfois même très largement dépassés (61).

— **L'objectif de productivité globale** (article 3) : le taux de croissance des gains de productivité devait être de 4,85 % par an en moyenne, la moyenne étant calculée sur les cinq années du contrat. Il n'a été que de 3,8 % en 1971, qui était une mauvaise année ; il a bondi à 6,6 % en 1972 ; il s'est stabilisé à 6,07 % en 1973. La moyenne des trois exercices est ainsi de 5,51 %, donc très supérieure au taux moyen prévu pour l'ensemble de la période quinquennale. Le conseil d'administration observe qu'« en 1963, avec 90 000 agents, E.D.F. livrait à sa clientèle quelque 70 milliards de kilowattheures ; dix ans après, l'effectif est de 96 000 agents pour 150 milliards de kilowattheures ». (62)

— **L'objectif d'amélioration des ressources propres** (article 4) : elles devaient être en pourcentage de 17,9 % du chiffre d'affaires des ventes d'énergie hors taxes en 1971, et de 18,9 % en 1972 ; en valeur absolue, leur montant avait été fixé dans le contrat de programme, et révisé dans les trois avenants. En 1971, elles devaient être, après révision de 2 063 millions ; elles ont été de 2 302 millions de francs. En 1972, d'après l'avenant n° 2, elles devaient être de 2 912 millions de francs ; elles ont été de 3 681 millions, soit 24,4 % du chiffre d'affaires hors taxes. En 1973, après deux révisions, elles avaient été fixées par l'avenant n° 3 à 3 578 millions ; elles ont été de 3 922 millions, soit 23,2 % du chiffre d'affaires hors taxes.

(61) Sur la réalisation des objectifs du contrat de programme, voir notamment : *Rapport exercice 1972*, p. 67 ; *Rapport exercice 1973*, p. 63.

(62) *Rapport exercice 1973*, p. 11.

— **L'objectif de rentabilité financière du capital investi** (article 5) : le taux de rentabilité pour 1971, d'abord fixé à 8 % avait été ramené à 7,5 % par le premier avenant ; il a été de 7,6 %. En 1972, fixé après deux révisions à 8,2 % par l'avenant n° 2, il est monté à 8,6 %. En 1973, fixé après révision par le troisième avenant à 8,7 %, a été de 9,1 %.

On a pu voir enfin que les prévisions globales d'investissements inscrites dans l'annexe II au contrat de programme et dans les trois avenants avaient été régulièrement dépassées.

## L'aménagement des pouvoirs dans l'entreprise

La lettre de mission, après avoir précisé que trois objectifs particuliers seraient fixés à l'établissement, ajoutait : « Jugé sur ces objectifs, l'établissement sera responsable du choix des moyens nécessaires pour les atteindre, pourvu qu'il respecte les contraintes que lui imposent l'environnement et la politique économique et financière de l'Etat ». Et plus loin : « Conformément à l'esprit des nouveaux rapports instaurés entre l'Etat et Electricité de France, la gestion de l'établissement sera examinée a posteriori, de façon à laisser à celui-ci la responsabilité de ses décisions ». Le contrôle des autorités de tutelle devra donc se concilier désormais avec l'autonomie de décision reconnue à l'entreprise. La liberté de choix de celle-ci sera d'autant plus large que les contraintes qui la limitent sont exprimées en valeurs financières, et non en termes physiques. Comment l'équipe de direction d'Electricité de France a-t-elle, pendant les trois premières années, disposé de ses nouveaux pouvoirs ?

Le conseil d'administration, dans l'introduction au rapport sur les comptes de 1972 (qui a été, on l'a vu, une « bonne » année), notait : « Les résultats de l'exercice n'auraient pas été aussi bons sans les progrès réalisés dans la gestion : la décentralisation s'accroît, les unités d'exploitation se gèrent par objectifs dont le regroupement doit permettre d'atteindre ceux du contrat de programme que l'établissement a signé avec l'Etat » (63). En effet, dans le cadre des objectifs globaux fixés par le contrat de programme, la direction générale est désormais en mesure de définir des politiques cohérentes à court et moyen terme, en matière d'action commerciale, d'investissements et de financement. Elle peut elle-même aménager dans le même esprit « contractuel » ses relations avec les grandes directions opérationnelles : celles de l'Équipement, de la Production et du Transport, et de la Distribution. Le même mouvement peut être prolongé aux différents niveaux hiérarchiques de ces directions. La fixation par le contrat de programme d'une enveloppe globale d'investissements de 31 milliards pour les cinq ans, et l'accord qui intervient chaque année sur une pla-

(63) *Rapport exercice 1972*, p. 8. Voir également p. 31 à 34.

nification à moyen terme à un horizon glissant de trois ans, éliminent le risque d'une remise en cause des possibilités de financement.

La direction générale peut répartir rationnellement ses engagements de travaux, et grouper ses commandes auprès des constructeurs et fournisseurs. La maîtrise d'œuvre des chantiers de construction est transférée aux neuf régions d'Équipement, et la procédure des « contrats d'opérations » a été systématiquement appliquée aux nouvelles tranches de travaux de centrales thermiques et nucléaires et d'aménagements hydroélectriques, chaque opération étant considérée comme une unité économique dont on doit assurer la meilleure gestion par optimisation de son coût global. Un mouvement parallèle de décentralisation dans le domaine de la Distribution a conduit à réviser les rapports entre la direction centrale, les directions régionales et les centres de distribution : des contrats annuels sont passés entre les différents niveaux d'administration. Les centres, subdivisions et districts sont invités à participer à la recherche et à la définition des actions à moyen terme, à analyser, chacun à son échelon, la capacité du réseau, le niveau de la consommation et les possibilités de développement, et à élaborer en commun un programme de travaux et d'action commerciale avec une estimation des recettes et des sommes à investir. Les prévisions ainsi faites, aux niveaux central, régional et local, seront utilement confrontées, et permettront de définir des objectifs réalistes sur lesquels les échelons décentralisés se sentiront réellement engagés.

C'est ainsi qu'après une longue période de gestion centralisée, nécessaire après la nationalisation et jusqu'à la consolidation des nouvelles structures de l'établissement public, un large mouvement de décentralisation a pu être amorcé : la taille de l'entreprise appelait depuis longtemps une orientation nouvelle, mais celle-ci n'était possible que si la direction centrale disposait d'une véritable autonomie de gestion, protégée contre le risque d'interventions directes et intempestives des autorités de tutelle, et que si l'action des différents échelons était polarisée sur quelques objectifs bien précis. On estime aujourd'hui que le nouvel équilibre qui s'est établi a restauré l'esprit de responsabilité et d'initiative aux différents niveaux de décision (64).

Au moment où Electricité de France, en accord avec les pouvoirs publics, prend un engagement décisif pour l'exploitation de l'énergie nucléaire, il lui est indispensable d'établir des prévisions à moyen terme d'investissement et de financement. Elle doit aussi prendre en compte les contraintes d'environnement, et faire effectuer les études préliminaires de sécurité sur les installations projetées avant de passer les commandes aux constructeurs. D'autre part, la possibilité qu'elle a désormais de grouper les commandes lui permet d'obtenir des rabais importants sur les prix : elle a usé de cette faculté au début de 1972 lors de la mise en chantier de quatre

tranches thermiques de 700 MW (MW = 10<sup>6</sup> watts) ; elle en a usé de nouveau lors des commandes des centrales nucléaires Fessenheim 1 et 2 et Bugey 2 à 5. Les données budgétaires à moyen terme portées dans le contrat de programme et dans les avenants annuels donnent à l'entreprise un cadre de référence valable pour plusieurs années, et lui permettent d'échelonner ses engagements dans le temps. Elle peut pratiquer une politique d'investissements très souple, décaler ou réduire certaines dépenses compte tenu de la conjoncture, porter l'effort sur les travaux les plus urgents et reporter sur les exercices suivants ceux qu'il est possible d'ajourner momentanément (65). Dans la note précédemment citée, la direction d'Electricité de France émet d'ailleurs le vœu que la période de définition de certains objectifs soit plus étendue, notamment pour les objectifs concernant le volume des investissements : l'accord sur les programmes de base couvrirait les cinq années suivant celle de l'examen annuel, ce qui porterait l'horizon du plan glissant de trois à cinq ans, délai qui correspond sensiblement à celui de la construction d'une centrale nucléaire (66).

Pendant les années qui viennent, le poids des investissements va s'alourdir, du fait du coût de construction de l'équipement nucléaire : à égalité de puissance, le coût d'une centrale nucléaire est d'environ 50 % supérieur à celui d'une centrale thermique classique. Les aménagements en cours de construction à la fin de 1973 représentaient un potentiel de 13 360 MW, dont 45 % en thermique nucléaire. On sait déjà que pendant la durée d'exécution du VII<sup>e</sup> Plan l'essentiel des investissements ira au nucléaire. D'autre part, les charges d'exploitation sont considérablement alourdies pour des raisons que nul n'ignore ; les besoins d'E.D.F. en fuel vont passer en dix ans de 11 millions de tonnes à 25 millions, et ne décroîtront qu'après 1985 une fois terminée la relève par le nucléaire. C'est à ce moment que l'Etat se déclare financièrement désengagé. Electricité de France devra faire face, avec ses seules ressources, aux dépenses d'investissement et d'exploitation. *Le contrat de programme donne à l'entreprise la maîtrise de ses moyens : mais a-t-elle la maîtrise de ses ressources ?* Ses ressources, ce sont essentiellement les redevances qu'elle perçoit des usagers : nous voici donc amenés à aborder de front la question des tarifs.

## La question des tarifs

Une première observation : si la croissance du chiffre d'affaires est constante et rapide pendant les trois années, c'est essentiellement du fait de la progression du volume des ventes ; elle ne tient que pour une faible part aux relèvements de tarifs intervenus pendant cette période. Le conseil d'administration s'en est très clairement expliqué dans son rapport sur l'exercice 1973 : « C'est la

(64) Nous nous référons à une note du service des Etudes économiques générales d'E.D.F. en date du 28 juin 1973, intitulée *Note sur le contrat de programme*, p. 4 et 5.

(65) *Note sur le contrat de programme*, p. 2 à 4.

(66) *Ibid.*, p. 5 et 6.

croissance du volume des ventes qui a permis de faire face aux hausses de prix et de salaires provoquées par la tension inflationniste qui a précédé et accompagné la crise pétrolière. » (67)

Une seconde observation, et il s'agit ici de dissiper un malentendu. La lettre de mission, après avoir reconnu à l'entreprise la liberté du choix des mopens, ajoute : « En matière tarifaire, l'établissement jouira de la liberté de fixation de ses tarifs dans la limite compatible avec la volonté clairement exprimée par le gouvernement de voir la hausse générale des prix contenue à un niveau modéré ». L'article 6 du contrat de programme, sous le titre « Politique tarifaire », comprend deux alinéas. Le premier prévoit « une réforme des tarifs de l'électricité », dont les modalités seront arrêtées dans le cours du premier semestre 1971, et dont la mise en œuvre sera étalée sur trois ans. Aux termes du second alinéa : « Indépendamment de cette mesure, l'établissement sera libre de fixer lui-même ses tarifs, sous réserve que la hausse d'ensemble de ceux-ci, haute et basse tension, ne dépasse pas en moyenne, d'une année à l'autre, un taux fixé à 1,85 % dans les conditions économiques auxquelles se réfère le présent contrat ». Dans le deuxième paragraphe de ce chapitre, nous avons mentionné ces dispositions en nous abstenant de les commenter. Il nous faut maintenant en préciser le sens et la portée. Signifient-elles, comme certains commentateurs l'ont annoncé un peu rapidement, qu'Electricité de France dispose désormais d'une pleine et entière liberté tarifaire ?

Dans l'article déjà cité, M. Georges Lescuyer présente les dispositions de l'article 6 comme la « concession majeure » faite à l'entreprise, et ajoute : « C'est certainement l'engagement le plus spectaculaire que prenne la puissance publique, car elle renonce ainsi à l'un des leviers d'action directe qu'elle s'était octroyée sur les entreprises publiques après 1946 » (68). N'est-ce pas en surestimer l'importance ? Il est symptomatique que le document intérieur d'Electricité de France du 28 juin 1973 intitulé **Note sur le contrat de programme**, qui analyse en détail et sous tous leurs aspects les conséquences de l'autonomie de gestion, ne mentionne même pas les dispositions du contrat sur la politique tarifaire. Ou plus exactement, énumérant en conclusion les « améliorations souhaitables dans l'exercice du contrat de programme », il indique : « la mise en liberté tarifaire de l'établissement dans le cadre d'un cahier des charges assorti d'une nouvelle indexation, et dans les limites de la hausse moyenne autorisée par le contrat » (69). La « liberté tarifaire » est donc présentée par l'entreprise elle-même comme l'objet d'un vœu, et non comme une réalité. Mais pouvait-il en être autrement dans un cadre législatif aujourd'hui encore déterminé par l'ordonnance du 30 juin 1945 et la réglementation générale des prix ? On a vu que le régime de détermination autoritaire des prix tenait en échec la clause de variation des tarifs du cahier des charges du

27 novembre 1958 pour la concession du réseau d'alimentation générale haute et moyenne tension. A plus forte raison rendrait-il sans effet la clause d'un acte conventionnel par laquelle l'Etat — hypothèse bien peu plausible — aurait aliéné tout ou partie de ses pouvoirs en matière de discipline des prix.

En réalité, la subdivision même de l'article 6 en deux alinéas montre que ses dispositions s'appliquent à deux questions bien différentes. L'alinéa 1<sup>er</sup> prévoit une **réforme des structures tarifaires**, qui peut très bien s'opérer dans les limites de plafonds précédemment fixés. L'alinéa 2 envisage le **réajustement des tarifs en valeur absolue**. Nous devons garder bien nette la distinction entre ces deux problèmes, pour voir quelles solutions leur ont été apportées dans le cadre du contrat de programme.

### La réforme des structures tarifaires (70)

L'extrême morcellement des systèmes tarifaires avait créé, lors de la nationalisation, une situation confuse, et l'une des premières tâches du Service national devait être de négocier avec les collectivités concédantes une refonte des barèmes. Une première et importante étape avait été la mise en vigueur du cahier des charges du 27 novembre 1958 pour le réseau d'alimentation générale, auquel était annexé le « tarif vert », système unifié et cohérent de prix pour les ventes industrielles d'énergie à haute et moyenne tension.

Un « tarif universel » pour les ventes aux secteurs domestique, agricole et tertiaire en basse tension, avait été mis en application en 1965. Le but que poursuivait Electricité de France était de simplifier encore les structures tarifaires, et de parvenir à une unification complète au niveau national des prix HT, MT et BT, en veillant à leur adaptation aux conditions énergétiques actuelles et en apportant au tarif vert et au tarif universel les retouches nécessaires. L'alinéa 1<sup>er</sup> de l'article 6 du contrat de programme invite précisément les parties à mettre la dernière main à la mise au point des nouvelles structures, et leur impose un calendrier précis : elles devront s'entendre sur les modalités de la réforme avant le 1<sup>er</sup> juillet 1971, et la mise en œuvre de la réforme devra être terminée avant la fin de l'année 1973. Le rapport du conseil d'administration sur l'exercice 1973 nous apprend que la réforme tarifaire a été achevée dans le délai prescrit, son principe étant « d'orienter au mieux les choix des consommateurs entre les différentes formes d'énergie et entre les diverses manières d'utiliser l'électricité, en alignant aussi exactement que possible les prix de vente des services rendus sur leurs coûts de revient marginaux », et « d'unifier au niveau national les prix des tarifs à mesure que disparaissaient les raisons économiques des modulations régionales antérieures » (71). L'unification du système des prix basse

(67) *Rapport sur exercice 1973*, p. 63.

(68) *C.J.E.G.*, 1971, p. 183. L'auteur signale d'ailleurs immédiatement que la liberté accordée est limitée par le plafonnement de la hausse moyenne annuelle à 1,85 %.

(69) *Loc. cit.*, p. 6.

(70) Un document a été publié à ce sujet par E.D.F. en septembre 1974 : c'est l'étude d'André REQUIN et Jean LORGEOU, *La Tarification de l'énergie électrique en France*, qui contient notamment d'intéressantes indications sur l'établissement des prix du tarif vert et du tarif universel à partir des coûts marginaux.

(71) *Rapport exercice 1973*, p. 30 et 31.

tension sur l'ensemble du territoire est réalisé depuis août 1972. Les prix de la moyenne tension, qui jusqu'alors étaient diversifiés en 40 zones géographiques, ont été eux aussi unifiés à l'exception d'un petit nombre de départements. Pour la haute tension enfin, en août 1973, les prix des tarifs pour les tensions de 60 et 90 kilovolts (Kv) ont été alignés dans chaque zone sur un barème unique, et les prix pour les tensions de 5, 15 et 30 Kv ont été regroupés en un seul barème.

### Le réajustement des tarifs en valeur absolue

Indépendamment de l'aménagement des structures tarifaires, l'alinéa 2 de l'article 6 du contrat de programme limite la faculté pour l'entreprise de majorer ses prix de vente : il fixe un plafond de 1,85 % par an pour l'ensemble des tarifs HT, MT et BT, « dans les conditions économiques auxquelles se réfère le présent contrat ». Ces conditions économiques, ce sont celles que définit l'annexe II : hausse moyenne des prix de la P.I.B. de 2,5 % par an pendant cinq ans. Il est bien évident que ces prévisions ont été tout de suite déjouées : E.D.F. a en fait bénéficié de majorations supérieures à 1,85 %, mais ces majorations, elle n'a pu les appliquer de sa propre autorité, elle a dû les solliciter des pouvoirs publics et elles ont fait l'objet d'arrêtés du ministre de l'Economie et des Finances après avis du comité national des Prix.

Electricité de France a, à deux reprises, en août 1971 et en août 1972, fait usage de son droit de majorer l'ensemble des tarifs dans une proportion moyenne de 1,85 %. Chaque année, d'autre part, le ministre de l'Economie et des Finances a autorisé l'entreprise à appliquer une majoration complémentaire pour compenser l'augmentation du coût de production, évidemment très supérieure à 2,5 % par an. Ces divers réajustements apparaissent sur le tableau ci-dessous :

Arrêté du ministre de l'Economie et des Finances du :	autorisant une majoration moyenne de :	majoration décidée par E.D.F. :
29 juillet 1971	3 %	1,85 %
28 juillet 1972	2 %	1,85 %
27 juillet 1973	{ tarifs HT : 3 % tarifs BT : 3,6 %	
1 <sup>er</sup> mars 1974	14 %	
1 <sup>er</sup> juillet 1974	5 %	

Les dirigeants d'Electricité de France estiment que les hausses ainsi pratiquées sont de très loin inférieures à celles des prix de revient. Le rapport du conseil d'administration sur l'exercice 1972 observe que cette année-là, les majorations cumulées des tarifs ont été de 3,85 % alors que les prix de la P.I.B. montaient de 5,6 %

(72). Même son de cloche dans le rapport sur l'exercice 1973 : la hausse générale des prix a été de 7 %, elle n'a donc été répercutée que pour moins de la moitié sur les prix de l'énergie : « Cela veut dire que si le niveau général des prix était resté stable, l'entreprise aurait pu annoncer une baisse absolue du niveau des tarifs de 3,4 % en basse tension et de 4 % en haute tension (73). Les graphiques et le tableau qui illustrent cette observation montrent que les prix moyens du kilowattheure, exprimé en francs constants et comparés aux prix de 1963, étaient en 1973 à l'indice 73,6 pour la basse tension et à l'indice 87 pour la haute tension. Le même rapport notait que la crise du pétrole ouvrait une nouvelle étape, et que la hausse des prix pèserait beaucoup plus lourdement encore sur la formation des coûts de l'électricité. C'est dans cette perspective qu'est appréciée la majoration apparemment spectaculaire de 14 % autorisée par l'arrêté du 1<sup>er</sup> mars 1974 : cette augmentation « est loin de répercuter, sur les fournitures haute et moyenne tension et sur les tarifs de nuit, l'incidence de la hausse des prix des combustibles sur les coûts de production » (74)

Pour conclure, nous citerons une fois encore le rapport sur l'exercice 1972. On y lit cette observation très judicieuse : « En raison de la mission de service public confiée à l'établissement public, sa gestion n'est pas tournée vers l'obtention d'un profit, mais orientée vers la recherche de l'équilibre financier. Les gains découlant des progrès constants de productivité doivent, en effet, tout en assurant un autofinancement suffisant, se partager équitablement entre sa clientèle et son personnel au travers des tarifs et des salaires. Cet objectif d'équilibre ne peut être atteint qu'en tendance, les événements contingents infléchissant dans un sens ou dans l'autre les résultats annuels successifs (75). Quelques pages plus loin, le graphique du taux de couverture des dépenses fait apparaître le poids relatif du résultat d'exploitation : on y voit que celui-ci est relativement négligeable et orienté vers l'équilibre en longue période. Cette situation était parfaitement normale aussi longtemps que cet équilibre était en fait garanti par l'Etat, dont l'aide financière, sous la forme de dotation en capital ou de prêts du F.D.E.S., contribuait pour une large part au financement des investissements, voire même à la couverture des déficits d'exploitation. **Mais le contrat de programme fait désormais peser sur l'entreprise, et sur elle seule, l'entière responsabilité des opérations financières, et cela au moment même où son orientation vers l'exploitation de l'énergie nucléaire l'oblige à renouveler dans un délai très court une grande partie de ses équipements.** L'article 4 du contrat l'autorise, par ailleurs, à disposer des excédents de ressources brutes qui pourraient être disponibles, une fois assuré le financement du programme annuel d'investissements, et à les affecter à d'autres investissements « qu'elle jugerait nécessaires pour l'accomplissement de sa mission ». Cette faculté deviendrait dérisoire si ses ressources étaient indéfiniment mesurées de telle sorte que le résultat d'exploitation apparaisse « négligeable ». Seule res-

(72) Rapport exercice 1972, p. 7.

(73) Rapport exercice 1973, p. 31-32.

(74) Rapport exercice 1973, p. 13.

(75) Rapport exercice 1972, p. 67.

ponsable pendant les années qui viennent du financement d'opérations dont l'importance est sans précédent, l'entreprise ne peut être toujours contrainte à « naviguer au plus près » : la tarification des services qu'elle produit doit

être comprise de telle sorte qu'elle puisse dégager chaque année un bénéfice d'exploitation propre à lui assurer l'aisance financière nécessaire à la réalisation de ses ambitions.

## Perspectives d'avenir

Nous avons arrêté notre analyse de l'application du contrat de programme à la fin de l'année 1973, la dernière dont les résultats soient entièrement connus et publiés. Il nous reste à voir dans quelles conditions techniques et financières Electricité de France va poursuivre l'exécution de programme dont les grandes orientations sont données à un horizon de plus de dix ans.

### La situation de départ

Au 31 décembre 1973, Electricité de France disposait d'une puissance installée de 19 715 MW en équipement thermique classique et nucléaire, et de 15 005 MW en équipement hydraulique, soit au total 34 720 MW. Les groupes régionaux de production thermique exploitaient 44 usines, et les groupes régionaux de production hydraulique 443 usines, y compris les 11 usines de la C.N.R. (76). La production totale de l'année avait été de 139,6 TWh, sur lesquels les parts respectives étaient de 83,2 TWh pour le thermique classique, 11,9 pour le thermique nucléaire, et 44,5 pour l'hydraulique (77).

Le programme d'investissements établi pour la période 1971-1975 comportait initialement la mise en chantier d'usines nucléaires devant fournir une puissance de 8 000 MW. L'entreprise a subi de plein fouet, dès le début de l'année 1974, les effets de la crise du pétrole : or, les besoins en fuel de ses usines thermiques passeront inéluctablement de 14 millions de tonnes en 1973 à 20 millions de tonnes en 1980. La direction générale a donc dû, en accord avec les pouvoirs publics, élaborer très rapidement le schéma d'une nouvelle politique propre à assurer la sécurité de son approvisionnement en énergie primaire. Les ressources que pourraient fournir de nouveaux aménagements hydro-électriques étant à première vue limitées (78), il a été décidé de « pousser les feux » sur le développement des sources d'énergie nucléaire.

(78) Rapport exercice 1973, p. 101-2.

(77) Rapport exercice 1973, p. 22.

(78) La question de l'équipement de nouveaux sites hydro-électriques est très controversée. Lors d'un débat à l'Assemblée nationale, en novembre 1973, plusieurs parlementaires ont affirmé que la construction de nouvelles centrales pouvait être rentable. M. Jacques Soustelle s'est notamment référé aux études faites par la C.N.R. Cinq opérations auraient été prévues sur le Rhône, entre Genève et Lyon, dont la réalisation permettrait la fourniture annuelle de 2 milliards de kWh. M. Henri Varlet, directeur honoraire

A la suite d'un conseil restreint tenu à l'Elysée le 5 mars 1974, le programme de mise en chantier de centrales nucléaires en 1974 et 1975 a été doublé : six tranches devaient être lancées en 1974, et sept en 1975. Le conseil d'administration, dans son dernier rapport, déclare que si ce rythme est tenu pendant les années suivantes, les besoins en fuel diminueront à partir de 1980 : « En poursuivant son effort, notre pays disposera sous forme d'énergie nucléaire, aux alentours de 1990, de l'équivalent du gisement de pétrole de la mer du Nord tel qu'il est évalué aujourd'hui, couvrant ainsi le tiers de ses besoins en énergie primaire » (79).

Les engagements des années 1974 et 1975 porteront sur douze groupes nucléaires de 900 MW chacun, dans la filière uranium enrichi - eau légère pressurisée de la technique Westinghouse, qui entreraient en service vers l'année 1980. En même temps se poursuivront les travaux de Tihange, Fessenheim I et II, et Bugey II, III et IV. Les investissements d'E.D.F., qui auront été de 7 500 milliards environ en 1974, seront de l'ordre de 10 milliards de 1975 ; on prévoit qu'ils doubleront en monnaie constante d'ici 1980, avant de retrouver un rythme de croissance de 3 à 4 % par an. Si le programme est tenu, les centrales nucléaires qui seront mises en chantier jusqu'en 1980 totaliseront à leur achèvement une puissance installée de l'ordre de 35 000 MW, soit à peu près autant que la puissance installée actuelle de tout l'équipement d'E.D.F.

Les tranches de travaux déjà en cours ou programmées pour les prochaines années se rapportent à des équipements construits en France, par des entreprises françaises, mais sous licence de brevets américains. Il n'est pas exclu d'envisager à long terme une relève par un matériel fabriqué suivant une technique française, ou au moins européenne : cet espoir est permis après l'achèvement de Phénix, réacteur surrégénérateur de 250 MW construit par le Commissariat à l'énergie atomique en collaboration avec E.D.F. Cette centrale expérimentale, commencée en 1968, a été achevée dans les délais prévus ; elle a divergé en août 1973, et a été couplée au réseau général d'alimentation au début de 1974. La technique française des surrégénérateurs est ainsi consacrée par son accession au stade industriel. La prochaine étape doit être la mise en

de l'Electricité au ministère de l'Industrie, a exposé des vues intéressantes dans un récent article : *A propos de l'énergie hydro-électrique restant à utiliser en France* (Revue administrative, 1974, p. 293).

(79) Rapport exercice 1973, p. 12.

chantier, dès le début de 1975, d'une centrale de 1 200 MW avec la participation de l'E.N.E.L. italienne et de la R.W.E. allemande (80).

### Les conditions créées par le contrat de programme : l'autonomie de gestion

Pour mener à bien les opérations que comportera son engagement décisif sur la voie du nucléaire, il sera précieux pour Electricité de France, de disposer d'une large autonomie de gestion.

L'entreprise est libre désormais du choix de ses investissements, à condition qu'ils soient cohérents avec les enveloppes prévues dans les avenants au courant de programme, et qu'ils aient été approuvés avec une avance de trois ans par le conseil de direction du F.D.E.S. Elle n'a plus, comme autrefois, à attendre chaque année la décision des pouvoirs publics pour connaître les investissements autorisés et le montant de son enveloppe budgétaire. Sans doute la faculté qu'elle a reçue de disposer de ses ressources en surplus pour financer des investissements de son choix est-elle actuellement un peu illusoire. Mais il est important qu'elle puisse passer des accords de longue durée avec ses fournisseurs de matériel, qui sont essentiellement la société Framatome, du groupe Creusot-Loire, et la société Sogerca, du groupe de la C.G.E. Ces entreprises doivent elles-mêmes se doter des capacités de production propres à satisfaire les énormes marchés d'E.D.F. : le groupe Creusot-Loire a investi 600 millions pour porter son potentiel de production à huit chaudières par an ; Alstom, du groupe C.G.E., investira 850 millions en trois ans dans ses activités nucléaires. Ces opérations, auxquelles est subordonnée la réussite du programme nucléaire d'E.D.F., n'étaient évidemment possible que dans le cadre d'accords couvrant une longue période ; elles n'auraient pu supporter les à-coups d'un budget annuel (81).

Les perturbations subies depuis un an par l'économie française vont nécessiter une révision des processus technologiques de production et d'utilisation de l'énergie. Electricité de France, dans les orientations qu'elle donne désormais librement à sa politique commerciale, a opté pour une stratégie favorable à l'innovation. Avec le chauffage électrique intégré, elle a mis au point les techniques d'isolation thermique et de régulation des températures qui sont aujourd'hui adoptées pour l'ensemble de la construction neuve. Une vigoureuse campagne de promotion des ventes pour le « tout électrique » lui permettra sans doute de dépasser en 1975 son objectif, qui est d'équiper 15 % de la construction neuve : il est déjà acquis que les villes nouvelles de l'île-d'Abeau et de Marne-la-Vallée seront équipées en « tout électrique ». Sur le marché industriel,

une action de promotion commerciale engagée depuis quelques années, soutenue par un effort d'innovation technologique, a permis à Electricité de France de s'assurer une position dans des secteurs nouveaux, tels que ceux de la fusion des métaux ferreux et non ferreux, de la thermomaturation du béton, du séchage du bois, de la biscuiterie et de la boulangerie industrielle (82).

En matière de tarifs, ce que nous avons dit dans le paragraphe précédent, ne doit pas faire sous-estimer la marge de liberté reconnue à l'entreprise. On a vu que l'article 6 du contrat de programme l'autorisait à fixer elle-même les tarifs, sous réserve que la hausse d'ensemble ne dépasse pas un certain plafond, fixé à l'origine à 1,85 %, et qui a été ensuite relevé à plusieurs reprises. A la seule condition que l'ensemble des hausses, haute, moyenne et basse tension, ne dépasse pas ce plafond, elle a toute latitude pour moduler les relèvements de tarif entre les diverses catégories d'usagers. Voici, à titre d'exemple, comment a été appliquée la hausse de 14 % autorisée par l'arrêté du 1<sup>er</sup> mars 1974. Electricité de France aurait pu (première solution) majorer uniformément tous les tarifs, HT, MT et BT, de toutes les catégories usagers, d'un même taux de 14 %. Elle pouvait aussi (deuxième solution), calculer, d'après le total des ventes du dernier exercice et le nombre de kilowattheures vendus au cours du même exercice, un prix de vente moyen du kWh, augmenter ce prix moyen de 14 %, calculer en valeur absolue le montant de cette augmentation et l'appliquer uniformément au prix du kWh des différents tarifs. C'est cette seconde solution qui a été adoptée. La hausse unitaire calculée sur le prix moyen du kWh était de 2,6 centimes : le prix du kWh a donc été uniformément augmenté de 2,6 centimes dans tous les tarifs. La majoration, uniforme en valeur absolue, sera très inégale en valeur relative suivant les catégories d'usagers. Pour l'industriel qui payait 5,5 centimes le kWh, et qui paiera désormais 8,1 centime, la hausse sera de 47 % ; pour l'utilisateur domestique qui payait 20 centimes, et qui paiera désormais 22,6 centimes, la hausse n'est que de 13 %. Pour E.D.F., bien entendu, la majoration rapportée au total des kWh vendus est la même, quelle que soit la solution adoptée (83).

### Une question toujours ouverte : celle de l'équilibre financier

L'année 1972 avait été « bonne », et l'année 1973 « assez bonne ». Mais le 26 juin 1974, MM. Paul Delouvrier et Marcel Boiteux, entendus par la commission sénatoriale des Finances, laissaient prévoir un déficit probable d'un milliard pour l'exercice 1974, et un manque de 3,5 milliards pour le financement des investissements en 1975. On sait que les tarifs avaient pourtant été relevés de 14 % le 1<sup>er</sup> mars : mais la direction d'E.D.F. estimait qu'une seconde majoration à compter du 1<sup>er</sup> août, celle-ci de 20 %, aurait

(80) Rapport exercice 1973, p. 46.

(81) L'Express, 14-20 octobre 1974, p. 94-5.

(82) Rapport exercice 1973, p. 26 à 29.

(83) Le Monde, 3-4 mars 1974, p. 36 : Ph. SIMONNOT, le Relèvement des tarifs de l'E.D.F.

été nécessaire pour compenser la surcharge des coûts de production due à la hausse des prix des combustibles, et elle savait que le gouvernement était décidé à n'accorder à cette date qu'une hausse de 5 % (84).

Il est sans doute regrettable qu'un terme aussi trompeur que celui de « liberté tarifaire » ait été employé dans la lettre de mission et le contrat de programme : disons-le encore, une véritable « liberté tarifaire », au sens où chacun peut l'entendre, était impensable dans le contexte du régime qui est aujourd'hui encore celui de l'ordonnance du 30 juin 1945. Mais l'esprit du contrat de programme était de donner à E.D.F. un minimum de garanties. On se souvient qu'après la Première Guerre mondiale, les compagnies concessionnaires de gaz et électricité avaient réussi à faire admettre par le Conseil d'Etat que les administrations concédantes devaient leur garantir l'équilibre financier des services publics qu'elles exploitaient. Sans doute encore le gouvernement a-t-il évité de s'engager par des dispositions trop précises. Les termes du contrat de programme, manifestement, ont été pesés et édulcorés : on se réfère à des « conditions économiques générales » données en annexe, qui envisagent très sérieusement une évolution en hausse des prix de la P.I.B. de 2,5 par an de 1971 à 1975, et l'on se garde de dire ce qui se passerait si ces prévisions, déjà très optimistes à l'époque, étaient déjouées ; le contrat ne renferme pas de clauses de variation de tarifs, et il ne pouvait pas y en avoir. Mais les pouvoirs publics n'entendaient tout de même pas demander l'impossible à l'établissement : ils lui transféraient la charge pratiquement totale, immédiate ou à terme, d'investissements dont le montant est porté à des niveaux jamais encore atteints ; ils devaient donc, d'une façon implicite mais certaine, lui garantir les moyens financiers qui lui permettent de faire face à ses engagements.

Electricité de France ne sera évidemment pas acculée à la faillite : le gouvernement fera ce qu'il faut pour renflouer ses finances ; après avoir très haut proclamé son désengagement financier, l'Etat commence à parler à nouveau de dotations en capital, d'avances d'actionnaire, de prêts du F.D.E.S. ; mais c'est la logique même du contrat de programme qui est atteinte dans les moyens de l'équilibre financier sont donnés par l'Etat et non par les usagers. Le blocage des tarifs publics, comme moyen de politique conjoncturelle en période d'inflation, a l'attrait de toutes les solutions faciles ; mais comme en définitive il faut bien que quelqu'un paye, l'Etat prend en charge le

déficit, ce qui revient à transférer des usagers sur les contribuables une partie des dépenses du service. En octobre 1973, une motion de censure avait été déposée devant l'Assemblée nationale ; elle contenait l'alinéa suivant : « En augmentant les tarifs publics, le gouvernement contribue à la hausse générale des prix », et plusieurs orateurs de l'opposition avaient développé cette idée, et dénoncé dans les majorations pourtant modestes de certains tarifs un facteur décisif de la montée des prix. Le Premier ministre d'alors, M. Pierre Messmer, n'avait pas eu de peine à démontrer le caractère démagogique de cette imputation, et à prouver que l'effet d'entraînement des barèmes de redevances sur le niveau général des prix était minime. Lors du débat budgétaire de la même année M. Edouard Schloesing, rapporteur des crédits du développement industriel et scientifique, avait de son côté exprimé le regret que l'Etat ait refusé aux entreprises publiques un réajustement de leurs prix et une marge bénéficiaire normale, et qu'ainsi « tout le secteur nationalisé se trouve pénalisé » (85). **Il est en tout cas déplorable que la phase terminale du contrat de programme d'Electricité de France s'ouvre dans la perspective de deux années, 1974 et 1975, lourdement déficitaires.**

Nous ajouterons seulement une observation. A la direction d'Electricité de France, une équipe d'économistes hautement qualifiés s'étaient appliqués à modéliser les tarifs sur les coûts marginaux de développement, afin d'orienter les choix des consommateurs vers les solutions les meilleurs du point de vue de l'intérêt général ; la croissance de la demande devait être modérée, et ajustée aux possibilités de développement de la production. **Mais une politique qui ignore la vérité des prix provoque inévitablement des transferts massifs de la demande vers les sources d'énergie les moins coûteuses** : quand l'électricité est vendue à perte, il y a surconsommation d'électricité. Les tarifs du gaz, en dépit des dernières majorations, sont encore inférieurs en francs constants aux prix de 1959, et le charbon des houillères nationales est vendu à un prix très inférieur à celui du charbon importé des Etats-Unis ou de Belgique ; le résultat est que Gaz de France et les Houillères ne peuvent plus suffire à la demande et doivent rationner leur clientèle industrielle. Comme aucun commerçant n'a encore jamais réussi, en perdant sur chaque article, à gagner sur la quantité, le déficit des entreprises publiques du secteur de l'énergie est condamné à s'entretenir de lui-même aussi longtemps que n'aura pas été rétablie la vérité des prix.

(85) Ces débats sont rapportés dans l'article de G. MALEVILLE, « Les problèmes de l'électricité et du gaz devant le Parlement en 1973 », *Cahiers juridiques de l'électricité et du gaz*, 1974, p. 38-7.

(84) *Le Monde*, 28 juin 1974, p. 34.

## UNE RÉFORME EN PROFONDEUR : LA S.N.C.F.

La S.N.C.F. (\*) est la seule entreprise publique pour laquelle l'Etat ait suivi jusqu'au bout les recommandations du rapport Nora, en ce sens qu'il a vu au-delà d'un simple aménagement contractuel à court terme. En un premier temps, un accord matérialisé par un échange de lettres intervient, en juillet 1969, entre le ministre des Transports et le président du conseil d'administration de la société : c'est le « contrat de programme » au sens strict. En un second temps, les textes qui déterminaient depuis l'origine les rapports juridiques de l'administration concédante et de la société concessionnaire font l'objet, au cours de l'année 1971, d'une révision fondamentale : la convention du 31 août 1937 est profondément modifiée, et un nouveau cahier des charges est substitué au document original du 31 décembre 1937.

La réforme de la S.N.C.F. a donc, comme l'a écrit son président M. André Ségalat, « un caractère indé-

niabile d'exemplarité ». Ajoutons que le chemin de fer, premier en date des services publics industriels et commerciaux et dont la création était contemporaine de la première révolution industrielle, n'a à peu près jamais cessé de poser à l'Etat de délicats problèmes financiers. De nos jours la S.N.C.F., première en importance des entreprises publiques par le volume de ses affaires et l'effectif de son personnel, était encore à la fin des années 1960 de très loin la plus déficitaire. L'étude de sa réforme mérite, pour toutes ces raisons, une attention particulière. Nous verrons comment le contrat de programme a été préparé, conclu, et suivi d'une révision des documents qui définissent la marge d'autonomie et les obligations de la société concessionnaire. Nous verrons ensuite comment la réforme a été appliquée, comment ses effets s'inscrivent dans les résultats financiers des derniers exercices, et quelles perspectives elle ouvre pour l'avenir (86).

### Le déficit de l'exploitation ferroviaire : une problématique particulière

Le douzième rapport d'ensemble de la C.V.C.E.P., qui couvre la période triennale immédiatement antérieure à la réforme, nous apprend que les concours de l'Etat aux seules dépenses d'exploitation de la S.N.C.F. pour les années 1967 à 1969 ont été de 15 127 millions. L'aide totale des fonds publics aux charges d'exploitation de l'ensemble des entreprises publiques avait été, pour la même période, de 23 059 millions : la S.N.C.F. a donc reçu à elle seule 64 % de cette aide. Le déficit d'exploitation, qui avait légèrement diminué depuis 1965 pour se fixer en 1967 à 1 576 millions, s'est ensuite sensiblement accru : il a été de 2 407 millions en 1968 et de 2 060 millions en 1969. « Ni les gains de productivité, de l'ordre de 25 % en cinq ans, ni les majorations de tarifs intervenues presque chaque année, n'ont pu enrayer la détérioration des résultats » (87). En fait, le déficit de la société n'est pas exceptionnel seulement par son montant : il découle de conditions propres à l'exploitation ferroviaire, et doit donc être étudié à partir d'une problématique très particulière.

● *Simplifions d'abord le problème en considérant la situation financière de l'entreprise telle qu'elle se présentait au terme de la période couverte par le douzième rapport. Il est manifeste que les organes responsables de sa direction, sans préjuger leur dépendance vis-à-vis de l'autorité de tutelle, manœuvrent dans une marge étroite, et que les conditions d'exploitation sont à certains égards très*

différentes de celles d'Electricité de France, sinon tout à fait opposées.

— Le chemin de fer est une industrie de main d'œuvre : les frais de personnel (salaires et charges sociales) sont de l'ordre de 58 % des charges d'exploitation, alors qu'ils ne sont que de 20 % pour E.D.F. Ce coefficient est supérieur même à celui des Charbonnages et Houillères (54 %) ; il n'est dépassé que par celui de la R.A.T.P. (59 %) (88). Il en résulte qu'en dépit de résultats brillants dans l'amélioration de la productivité, les dépenses d'exploitation sont difficilement compressibles.

— Le seuil d'élasticité est facilement atteint, en raison de la concurrence faite au chemin par les entreprises de transport routier, et secondairement par les transports aériens et par voie d'eau, et par les véhicules individuels. Ici, la situation de la S.N.C.F. est diamétralement opposée à celle d'E.D.F., qui sert une demande essentiellement rigide : le relèvement des tarifs de transport peut déclencher une évacuation de trafic, et donc s'avérer comme tout à fait inopérant pour améliorer les recettes d'exploitation.

(86) Deux catégories de documents seront fréquemment citées dans ce chapitre : 1) les rapports du conseil d'administration à l'assemblée générale annuelle, sur les exercices 1969 à 1973 inclus ; ils seront cités en abrégé sous la référence : « Rapport exercice... » ; 2) le numéro spécial de la Revue générale des chemins de fer, publié en avril 1972 et consacré à *La réforme de la S.N.C.F.* ; il contient une série d'articles écrits par des membres de la direction générale, et consacrés aux principaux aspects de la réforme ; les références seront données par l'abréviation « R.G.C.F. » suivie du titre de l'article cité.

(87) 12<sup>e</sup> rapport d'ensemble, p. 14.

(88) 13<sup>e</sup> rapport d'ensemble, p. 15.

(\*) A propos de la S.N.C.F., voir également « Le chemin de fer en France », *Notes et Etudes documentaires*, n<sup>os</sup> 4 121-4 122, la Documentation française, Paris, 1974.

● Mais le déficit du chemin de fer tient surtout à des causes plus anciennes et profondes, qui dérivent elles-mêmes de l'incidence de son activité sur les conditions d'exercice du pouvoir politique. Dès la Monarchie de Juillet, la classe politique avait compris toute la valeur d'un réseau ferroviaire comme moyen de gouvernement : aussi bien la loi du 11 juin 1842 donnait-elle à l'Etat la maîtrise du tracé des voies ferrées, dont il assumerait d'ailleurs une partie des charges financières. Les conventions de 1859 et de 1883 amenèrent la construction des réseaux des deuxième et troisième générations, soit vingt mille kilomètres de lignes dérivées ou transversales, dont beaucoup n'étaient pas viables commercialement. De la chute de l'Empire à la première guerre mondiale, le réseau d'intérêt général passa de 17 440 à 37 400 kilomètres, desservant toutes les sous-préfectures de France (sauf deux) et la plupart des chefs-lieux de canton : l'Etat se condamnait à compenser en tout ou en partie les pertes des lignes déficitaires ; les calculs de rentabilité restaient à l'arrière-plan, l'important était de pousser jusqu'au fond des campagnes le maillage serré du réseau de commandement matérialisé par le réseau ferroviaire. Avec la nationalisation de 1937, la société nationale a recueilli dans l'héritage des cinq compagnies et des deux réseaux d'Etat les charges d'une infrastructure gigantesque. Après la deuxième guerre, elle a mené à bien l'énorme tâche de la reconstruction, mais le déficit a continué à s'accumuler, le principe étant implicitement maintenu que « ce n'est pas l'intérêt financier de l'entreprise, ce sont des impératifs de police, de sûreté ou d'expansion économique qui gouvernent, en définitive, l'exploitation commerciale du chemin de fer » (89). Le déficit d'exploitation de chaque exercice était compensé par une subvention dite « d'équilibre » versée par l'Etat, qui d'après l'article 18 de la convention de 1937, représentait « la part du déficit qu'il est impossible de résorber par des relèvements de tarifs, et qu'en tout état de cause l'Etat doit obligatoirement couvrir » : c'est ainsi que pour les trois années 1967 à 1969, la subvention d'équilibre a été de 1 502, 2 355 et 1971 millions, soit au total 5 829 millions (90).

● Les compagnies ont pu s'accommoder pendant près d'un siècle d'une formule d'exploitation industrielle étroitement contrôlée par l'Etat, suivant laquelle la recherche du profit, voire même de l'équilibre financier, passait après le calcul politique et le souci de l'administration territoriale : le chemin de fer était alors protégé par une situation largement dominante, les concessionnaires bénéficiaient d'un monopole, et au surplus l'Etat faisait les frais du déficit. Mais les mutations intervenues pendant les dernières décennies dans les techniques des transports ont placé le chemin de fer dans une situation dangereuse : en face d'entreprises de transports routiers bénéficiant d'un régime de liberté à peine contrôlée, les transports ferroviaires, assujettis à une tutelle rigide et contraignante, ont perdu du terrain ; les mesures prises par les pouvoirs publics en matière de coordination des transports n'ont

pu effacer ce déséquilibre. La S.N.C.F. s'est ainsi trouvée dans une situation « caractérisée à la fois par la chute de ses trafics les plus rentables et l'alourdissement de son déficit » (91).

● Les difficultés commerciales de la S.N.C.F. sont donc en partie imputables à des causes structurelles telles que le développement des concurrences par substitution de services : or, celles-ci sont communes à toutes les entreprises de transport par chemin de fer, au moins en Europe occidentale : les difficultés de la Bundesbahn et des Ferrovie dello Stato sont à peu près les mêmes que celles de la S.N.C.F. ; au surplus, ce sont des entreprises publiques qui assurent l'exploitation des chemins de fer dans chacun des pays de l'Europe des Neuf, et l'équilibre financier de ces entreprises est l'un des buts de la politique commune des transports que les Communautés s'efforcent de définir depuis le traité de Rome. Deux règlements ont été pris dans le cadre de cette politique par le Conseil des Communautés, à la date du 13 mai 1965 (92). Le règlement n° 1191-69 établit des règles communes sur la compensation des charges de service public supportées par les entreprises de transport par chemin de fer, route et voie navigable. Le règlement n° 1192-69 ne concerne que les entreprises de chemin de fer, et fixe les règles suivant lesquelles les comptes de ces entreprises seront « normalisés » : la normalisation consistant à compenser financièrement les charges auxquelles échappent les entreprises des autres modes de transport.

Telles sont les données principales dans le cadre desquelles devait être abordé le problème de l'équilibre financier de la S.N.C.F. Le conseil d'administration et les services de la direction générale avaient parfaitement conscience de la gravité de la situation, et chaque année le rapport de gestion signalait à l'attention des pouvoirs publics la dégradation continue de la situation commerciale des réseaux. En mai 1966, un « programme d'action à moyen terme » fut soumis aux ministères de tutelle : il traçait l'ébauche d'une réforme en profondeur introduisant à plusieurs niveaux l'autonomie de gestion et le comportement d'entreprise. Le programme reçut un accueil réservé au ministère de l'Economie et des Finances, mais le ministère de l'Équipement l'accueillit très favorablement et le soumit au premier ministre en septembre de la même année. Des négociations s'ouvrirent entre les deux départements et la direction de la S.N.C.F. Elles se prolongèrent pendant trois ans. Entre temps fut créé le ministère des Transports, dont le premier responsable fut M. Raymond Mondon : celui-ci apporta le soutien le plus complet au projet de réforme. Entre temps également, la publication du rapport Nora, en avril 1967, eut une influence favorable sur les négociations. Il n'en fallut pas moins une centaine de réunions avant que fussent mis au point les deux textes qui allaient concrétiser, en juillet 1969, la première étape de la réforme.

(91) A. SEGALAT, *Un renouveau du chemin de fer dans un monde économique en mouvement*, R.G.C.F. p. 247.

(92) Ces deux règlements ont été publiés au *Journal officiel des Communautés européennes* du 28 juin 1969, n° L 156/1 à 156/12.

(89) CHENOT, p. 57.

(90) 12<sup>e</sup> rapport d'ensemble, p. 14.

## L'accord contractuel de juillet 1969<sup>(93)</sup>

En la forme, le document se présente comme un échange de lettres entre M. Raymond Mondon, ministre des Transports, et M. André Ségalat, président du conseil d'administration de la S.N.C.F. Dans une lettre du 16 juillet 1969, le ministre indique les bases sur lesquelles le gouvernement envisage de réviser les rapports de la S.N.C.F. avec l'Etat; il indique également des mesures temporaires à prendre pendant une période d'adaptation de cinq ans. Dans une lettre en réponse du 25 juillet 1969, le président fait connaître l'accord du conseil d'administration sur les dispositions envisagées.

Dans l'accord des 16 et 25 juillet 1969, il y a deux choses bien différentes (94).

● D'une part, l'accord annonce une réforme fondamentale des rapports juridiques et financiers entre l'Etat et la S.N.C.F., et en indique les orientations principales : il contient une ébauche, mais seulement une ébauche, de ce que le Rapport Nora appelle les **normes conventionnelles**; l'expression élaborée de ces normes nécessitera une nouvelle rédaction des deux documents qui fixent depuis 1937 les conditions de l'exploitation du service public, la convention et le cahier des charges.

● D'autre part, l'accord contient des **engagements contractuels à moyen terme** au sens du Rapport Nora, prévus pour une période d'adaptation dont la durée, d'abord fixée à cinq ans, a été plus tard ramenée à quatre ans; ce sont ces dispositions, qui sont immédiatement applicables et concernent les activités de la société, ses structures et l'aide financière de l'Etat, qui constituent le « contrat de programme » au sens strict.

Il est donc impropre de qualifier l'accord des 16 et 25 juillet 1969 de « contrat de programme », et ses rédacteurs se sont d'ailleurs bien gardés d'utiliser ce terme. Il y a dans l'accord un contrat de programme, mais il y a aussi quelque chose de plus : il y a l'esquisse des grandes orientations qui seront concrétisées dans les documents ultérieurs.

### Les grandes orientations de la réforme

L'objectif ultime de la réforme est énoncé sous la forme la plus concrète dès le début de la lettre du ministre : c'est « l'équilibre budgétaire de la S.N.C.F. à partir du 1<sup>er</sup> janvier 1974 ». A compter de cette date,

il n'y aura plus de subvention d'équilibre, ni de transfert apparent ou occulte du déficit commercial à la charge du budget de l'Etat : la société assumera entièrement le risque financier de son exploitation. La réalisation de cet objectif serait évidemment une mutation sans précédent dans l'histoire du chemin de fer en France : il reste à définir la voie la plus sûre pour y parvenir.

Le rapport Nora avait souligné l'intérêt que des politiques de secteur soient élaborées par les pouvoirs publics afin de garantir la cohérence de leurs interventions (95). Le ministère des Transports a compris la révision de ses rapports avec la S.N.C.F. dans le cadre de la politique générale des transports, qu'il lui appartient de définir et de faire appliquer. Les difficultés commerciales du chemin de fer sont en grande partie imputables à la concurrence des transports routiers, aériens et par voie d'eau. On pourrait concevoir une répartition planifiée des trafics, qui assurerait à chaque type de transports l'exclusivité dans un certain secteur d'activité : mais un tel régime serait difficilement conciliable avec le caractère indicatif et incitatif de la planification française. Les bases de la politique nationale en matière de transports, fixées par l'article 7 de la loi du 5 juillet 1949 et par le décret du 14 novembre 1949, relèvent d'une inspiration libérale, et les contraintes résultant du traité de Rome et des règlements des Communautés tendent à la maintenir dans cette voie. La répartition des trafics sera donc laissée pour l'essentiel au libre choix des utilisateurs et au libre jeu du marché. Mais si la concurrence doit être libre, encore faut-il qu'elle soit équitable, et la S.N.C.F. exigera d'être mise à égalité de chances avec les entreprises concurrentes : aussi le ministre affirme-t-il son intention « de la libérer des contraintes particulières qui ont pu jusqu'ici peser sur son activité commerciale et sa gestion, et d'égaliser les charges qu'elle supporte avec celles des modes de transport concurrents ».

Voici quelles seront, aux termes de la lettre du 16 juillet 1969, les mesures envisagées à cette fin.

● La pierre angulaire de la réforme est la **liberté de gestion**, corollaire de la responsabilité commerciale et financière, condition du « comportement d'entreprise » désormais demandé à la société, et qui permettra à celle-ci « de procéder à toutes les réformes et réorganisations qu'elle jugera nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier et maintenir ultérieurement cet équilibre ».

● Appelée à satisfaire le marché au moindre coût, la société devra aussi, comme entreprise publique, assurer des activités d'intérêt général qui peuvent être contraires à son intérêt commercial : elle ne peut éluder ces sujétions, mais elle aura droit à une compensation pécuniaire. Les charges dites « d'intérêt général » feront donc l'objet d'une définition et d'une comptabilisation

(93) Le document intitulé *Echange de lettres relatif à la réforme des rapports contractuels de la S.N.C.F. avec l'Etat et des conditions d'exercice de sa mission* a été publié en annexe au rapport du conseil d'administration sur l'exercice 1969, p. 79 et suiv.

(94) Cette distinction est en général méconnue par les commentateurs, mais elle a été très judicieusement mise en valeur par M. Roger Guibert, directeur général de la S.N.C.F., dans son article *Portée et substance des dispositions constituant la réforme de la S.N.C.F.*, R.G.C.F. p. 250 et suiv.

(95) *Rapport Nora*, p. 100-1.

claires, établissant que l'avantage économique, politique ou social qui en résulte pour la collectivité est supérieur au surcoût imposé à l'entreprise, et dont celle-ci devra être indemnisé. Les sujétions ainsi maintenues, et les modalités de leur compensation, sont énoncées dans la lettre du 16 juillet sous les rubriques (D) **Normalisation des comptes**, et (E) **Compensation des obligations de service public** (96).

● La société, désormais responsable de l'équilibre financier de l'exploitation, devrait en bonne logique avoir la maîtrise de ses ressources, ce qui impliquerait le droit pour elle de fixer librement le prix de ses services. En pratique, un régime d'entière liberté tarifaire est impensable : dès l'origine, les tarifs de transport par chemin de fer ont été fixés par voie d'autorité par l'administration concédante ; le décret du 14 novembre 1949 sur la coordination des transports ferroviaires et routiers, dans ses articles 21 et 32, pose le principe d'une tarification nationale des transports de voyageurs et de marchandises, par route aussi bien que par chemin de fer, suivant un régime indépendant de celui de l'ordonnance du 30 juin 1945 ; au surplus, on ne peut imaginer que les prix d'un service public de cette importance soient libérés, dans le contexte d'un régime général de réglementation des prix. Le ministre des Transports ne pouvait offrir mieux qu'un assouplissement dans la procédure de fixation des tarifs : d'où la formule prudente suivant laquelle l'Etat « ne fera pas opposition aux aménagements tarifaires qui seront effectués par la société », cela « dans le cadre de hausses moyennes modérées ».

● Le gouvernement affirme enfin son intention de prendre un ensemble cohérent de mesures vis-à-vis des autres modes de transport afin d'égaliser les conditions de la concurrence, et notamment de mettre en place un système général de tarification de l'usage des infrastructures. La S.N.C.F. supporte seule l'entretien de l'infrastructure ferroviaire. Les entreprises de transports routiers de marchandises bénéficient d'une infrastructure routière mise à leur disposition moyennant le paiement de taxes, telles que la taxe « à l'essieu » ; le produit de ces taxes est très insuffisant pour couvrir les frais d'entretien de l'infrastructure. Pour rétablir l'égalité, la S.N.C.F. recevra une contribution à la couverture de ses charges d'infrastructure, sous la forme d'un forfait indexé et révisable par périodes quinquennales.

Il est entendu que la mise en œuvre de ces mesures nécessitera une adaptation des documents qui définissaient depuis 1937 les obligations respectives de la S.N.C.F. et de l'Etat, et les conditions d'exploitation du service public des chemins de fer d'intérêt général : la convention du 31 août 1937 et le cahier des charges du 31 décembre 1937. D'autres mesures d'accompagnement devront être prises, notamment une adaptation du décret du 14 novembre 1949 sur la coordination des transports ferroviaires et routiers.

## Les mesures d'application immédiate

Ces mesures constituent les « engagements contractuels à moyen terme » que le rapport Nora appelle « contrat de programme », et leur but est de ménager les transitions, et de préparer le redressement financier qui doit permettre à la S.N.C.F. d'assurer l'équilibre de ses comptes sans aide financière de l'Etat à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1974. Cette période d'adaptation devait être de cinq ans, mais sa durée sera réduite à quatre ans, comprenant les années 1970 à 1973 incluses.

● On a vu que le déficit d'exploitation avait été de 2 407 millions en 1968 et qu'il sera encore de 2 060 millions en 1969. Si la subvention d'équilibre était désormais contestée dans son principe, il ne pouvait être question de supprimer immédiatement le concours budgétaire de l'Etat. En attendant que la réforme en profondeur, dont les jalons viennent d'être posés, ait été accomplie et donne son plein effet, l'Etat continuera donc à aider financièrement la société pendant la période intérimaire. Cette aide sera décroissante, et doit prendre fin avec l'exercice 1973. La contribution de l'Etat aux ressources des exercices 1970 à 1973 ne s'appellera plus « subvention d'équilibre », mais « subvention forfaitaire » ; le montant de chacune d'elles sera fixé à la fin de chaque année, pour l'exercice suivant ; il sera « forfaitaire », c'est-à-dire indépendant des résultats du compte d'exploitation, et non révisable ; il sera réduit par paliers annuels sensiblement égaux.

● La société est en outre autorisée à inscrire chaque année en dépenses au compte d'exploitation une provision pour imprévus, qui sera de 100 millions en 1970, le total des sommes portées à ce poste ne pouvant excéder 300 millions.

● Par ailleurs le ministre indique une série de mesures susceptibles d'application immédiate, et propres à réduire sensiblement les charges d'exploitation. Les services les plus lourdement déficitaires sont les transports omnibus de voyageurs et les transports suburbains de la région parisienne et des métropoles régionales ; la société sera autorisée à fermer ou à transférer sur route les services omnibus de voyageurs sur 10 000 kilomètres de lignes ; elle recevra une aide financière des collectivités intéressées à la desserte des banlieues urbaines. Des lignes à faible trafic de marchandises pourront être fermées dans la limite de 5 000 kilomètres, avec éventuellement transfert sur route. La société est enfin invitée à réorganiser ses services administratifs, à regrouper les activités d'entretien et de réparation du matériel, et à étudier la mise en place « d'une structure de commandement plus décentralisée correspondant aux besoins d'une entreprise moderne ».

● L'accord contractuel ne contient aucun programme d'investissements : nous verrons que cette question a fait l'objet d'un accord particulier, en novembre 1971. Le ministre informe seulement la société qu'elle bénéficiera de deux avances d'actionnaire de 500 millions chacune, en 1970 et 1972, par consolidation de prêts qu'elle avait obtenus du F.D.E.S. La société devra d'autre part mettre immédiatement en application une comptabilité inspirée

(96) Voir sur ce point l'article d'A.-G. DELION, « Les Impératifs de gestion des entreprises publiques », *Cahiers français* n° 150, p. 21.

des normes industrielles usuelles, notamment en matière d'amortissements ; compte tenu des dotations d'amortissements qui seront ainsi constituées, elle sera autorisée à emprunter sur le marché financier avec la garantie de l'Etat.

Telles sont, résumées à l'essentiel, les dispositions de

l'accord contractuel de juillet 1969. Comme dans le contrat de programme d'Electricité de France, il est prévu que les représentants de l'Etat et ceux de l'entreprise se réuniront une fois chaque année pour faire le point, mesurer les progrès accomplis sur la voie des objectifs visés, et se concerter sur les mesures à prendre pour l'exercice suivant.

## L'étape décisive : la révision de la convention et le nouveau cahier des charges (27 janvier et 23 décembre 1971)

Contrairement aux contrats de programme de l'O.R.T.F. et d'Electricité de France, l'accord contractuel des 16 et 25 juillet 1969 ne pouvait se suffire à lui-même, précisément parce qu'il était plus qu'un contrat de programme, et qu'il annonçait une réforme fondamentale des conditions d'exploitation du service par l'entreprise publique. L'étape décisive ne sera atteinte que deux ans plus tard, après que d'autres documents aient défini sur des bases nouvelles les droits et les obligations, les garanties et les prérogatives, de la société concessionnaire.

Outre les statuts, deux textes principaux fixaient alors les structures de la S.N.C.F. et sa situation à l'égard du service public et vis-à-vis de l'administration concédante :

**La convention.** Datée du 31 août 1937, elle était annexée à un décret-loi du même jour portant réorganisation du régime des chemins de fer. Les titres I à III traitent de l'organisation interne de la société, de sa direction et de son administration, de la répartition du capital social et de son amortissement : ces dispositions resteront, en dehors du champ de la réforme. Le titre IV (articles 18 à 37), sur les rapports juridiques et financiers de la société et de l'Etat, sera au contraire profondément modifié, de même que les articles 39 et 40 du titre V.

**Le cahier des charges.** Il avait été rédigé au cours de l'année 1937 par les ministères de tutelle, à partir d'un cahier-type annexé à une loi du 4 décembre 1875, et approuvé par un décret du 31 décembre 1937 ; on y trouvait notamment les dispositions sur les conditions d'exploitation du chemin de fer, l'exécution des travaux d'infrastructure, et la procédure d'établissement des tarifs. Les divergences entre ses prescriptions et les principes directeurs de la réforme ont paru trop nombreuses et trop profondes pour être effacées par de simples retouches : le cahier des charges de 1937 sera abrogé, et remplacé par un document original.

La réforme va donc s'opérer en deux temps. (1) D'abord un document en forme conventionnelle, daté du 27 janvier 1971 et intitulé « avenant à la convention modifiée du 31 août 1937 », consacre l'accord des parties sur une rédaction entièrement nouvelle du titre IV, désormais intitulé **Exercice des activités de la Société nationale et Dispositions financières**, et des articles 39 et 40 du titre

V. Il sera approuvé par un décret du 7 avril 1971. Ce texte, qui constitue le noyau de la réforme, avait été établi au cours de négociations engagées dès le mois d'août 1969 entre le ministère des Transports et la direction générale de la société ; il avait été soumis à la Commission des Communautés européennes et au Conseil d'Etat, qui avaient donné un avis favorable les 27 juillet et 22 décembre 1970 ; pour compenser le retard de plus d'un an imputable à cette double consultation, les parties ont convenu que les nouvelles dispositions prendraient effet rétroactivement au 1<sup>er</sup> janvier 1970, point de départ de la période intérimaire. (2) Le nouvel article 40 annonçait la mise en vigueur d'un nouveau cahier des charges adapté au régime d'autonomie de gestion dont bénéficiera désormais la société. On fait donc table rase du document de 1937 ; le ministère des Transports rédige un cahier des charges entièrement nouveau qui sera approuvé par un décret en Conseil d'Etat du 23 décembre 1971. Ajoutons qu'il était également nécessaire d'apporter des retouches importantes à un texte réglementaire, le décret du 14 novembre 1949 sur la coordination des transports ferroviaires et routiers, compte tenu de la plus grande liberté donnée à la S.N.C.F. dans l'organisation de ses activités et la fixation des tarifs : ce sera l'objet d'un décret du 22 novembre 1971.

Il serait fastidieux d'analyser successivement l'avenant du 27 janvier 1971, le décret du 22 novembre 1971 et le cahier des charges du 31 décembre 1971 : les innovations apportées aux conditions d'exploitation du service résultent le plus souvent des dispositions combinées de plusieurs de ces textes. Nous chercherons plutôt à saisir dans un ordre logique les aspects essentiels de la réforme, en nous référant d'ailleurs aux textes qui en forment le support.

### L'autonomie de gestion

L'autonomie de gestion est certainement le principe directeur de la réforme, qui était déjà inscrit en bonne place dans l'accord de juillet 1969. On reconnaît l'impact du rapport Nora : l'indépendance est le corollaire de la

responsabilité, et c'est seulement dans la mesure où elle organisera librement ses activités que la S.N.C.F. pourra adopter un **comportement d'entreprise**. Aussi le principe est-il affirmé en tête, et de l'avenant du 27 janvier 1971, et du cahier des charges du 31 décembre 1971. Aux termes de l'article 18, sur lequel s'ouvre le titre IV de la convention dans sa nouvelle rédaction, « l'autonomie de gestion est accordée à la Société nationale dans les conditions prévues par la présente convention ». L'article premier du cahier des charges précise : « La Société nationale détermine librement les conditions d'entretien et d'exploitation du réseau, ainsi que les prix et conditions applicables au transport des voyageurs et des marchandises, sous réserve des dispositions ci-après. »

Sans doute, dans l'un et l'autre cas, l'affirmation du principe est-elle assortie de réserves. Si l'autonomie de gestion est inscrite dans l'article 18, c'est seulement « dans les conditions prévues » par la convention. Si la société tient de l'article premier du cahier des charges le droit d'organiser librement son exploitation technique et commerciale, c'est sous réserve des dispositions des trente-huit articles suivants. Mais il était important que la règle de l'autonomie de gestion fût inscrite dans les textes en préparation, de sorte qu'elle ne soit limitée que par les contraintes résultant de dispositions conventionnelles ou réglementaires expresses.

## Les conditions de l'exploitation

Une autonomie sans limites impliquerait la faculté pour l'entreprise de faire une sélection de ses activités suivant des critères de rentabilité, et de se limiter aux seules catégories de transports dont les résultats soient bénéficiaires. Une telle sélection serait très simple. Deux catégories de trafics sont « rentables » au sens strict, leur coefficient d'exploitation étant inférieur à l'unité : le transport des voyageurs par trains rapides et express, dit quelquefois « transport intervalles », et celui des marchandises par wagons complets du régime ordinaire. Les services omnibus de voyageurs, la desserte des banlieues des grandes villes, le transport des bagages et celui des marchandises par expéditions, sont au contraire lourdement déficitaires (97). On conçoit que certaines au moins de ces activités « non rentables » doivent être maintenues pour des raisons d'intérêt général, moyennant une participation financière de l'Etat à la couverture de leurs frais. Cette contribution n'aura pas le caractère inconditionnel et aveugle qui était celui de la « subvention d'équilibre » ; elle suppose une analyse préalable et très précise des coûts des diverses catégories de transports.

## La réforme des règles sur la tenue des comptes de la S.N.C.F.

Cette analyse des coûts supposait elle-même une refonte totale des règles appliquées par la société pour la tenue de sa comptabilité et de son budget. L'article 18 de la

convention, dans son ancienne rédaction, prescrivait l'établissement séparé d'un budget d'exploitation et d'un budget d'investissement. L'article 18-2° nouveau maintient cette distinction, mais de plus il exige que le budget d'exploitation soit accompagné d'un état répartissant les dépenses et les recettes entre les « grandes catégories d'activités », cela pour permettre une analyse économique plus précise de l'exploitation. Les « grandes activités », ce sont : pour les transports de voyageurs, les rapides et express, les omnibus autres que ceux de la banlieue parisienne, les services routiers de substitution, la desserte de la banlieue parisienne ; pour les transports de marchandises, les trains et wagons complets, le détail et les colis. Les deux budgets doivent être établis en équilibre : à cette fin, le conseil d'administration est autorisé à prendre « toutes mesures propres à réduire les charges », notamment par la limitation, la transformation ou la suppression de certains services.

## L'exploitation commerciale des réseaux

L'article 14 du nouveau cahier des charges réaffirme l'obligation pour la société concessionnaire « d'effectuer le transport des voyageurs et des marchandises avec soin, exactitude et célérité ». Mais la règle sera désormais appliquée avec une souplesse propre à ménager les divers intérêts en présence.

— L'article 18-3° nouveau de la convention rappelle que la société peut être tenue d'assurer certains trafics « dans des conditions ou à des prix qu'elle considérerait comme non conformes à son intérêt commercial », par exemple de garder ouverte une ligne déficitaire. Mais en contrepartie, elle recevra de l'Etat « des sommes destinées à la couvrir des charges nettes correspondantes » : la charge à compenser sera évaluée, et les crédits nécessaires inscrits au budget du département ministériel intéressé.

— D'après les anciens textes, la société ne pouvait, sans une autorisation préalable du ministre des Transports, réduire ou suspendre le service sur une ligne ou portion de ligne, ni en organiser la desserte par un autre mode de transport. L'accord contractuel de juillet 1969 avait préparé la voie à un assouplissement qui permette notamment d'assurer les transports locaux de voyageurs aux conditions les moins coûteuses. L'article 6 du nouveau cahier des charges, et l'article 18-4° nouveau de la convention, élargissent sensiblement la liberté de manœuvre de la société. L'article 6 du cahier des charges l'autorise à modifier, par relations ou catégories de trafic, la consistance de son service, et à choisir l'utilisation de modes de transport autres que le chemin de fer quand cette mesure est commercialement justifiée ; elle peut ainsi réduire ou suspendre le service sur une ligne ou section de ligne, voire même le supprimer, à la seule condition d'en aviser le ministre un mois à l'avance et d'informer le

(97) Voir sur ce point : *Rapport sur l'exercice 1971*, annexe III, p. 112-3 ; Roger HUTTER, *Activités rentables et activités non rentables dans le cadre de la liberté de gestion, R.G.C.F.* p. 268 et suiv.

public par affichage dans les gares intéressées. L'article 18-4° de la convention traite plus particulièrement des services omnibus de voyageurs. La S.N.C.F. est invitée à soumettre aux deux ministres de tutelle un plan d'ensemble prévoyant, suivant les services, leur suppression pure et simple, leur réorganisation ou leur transfert sur route. Les ministres doivent se prononcer dans les six mois, leur silence valant approbation. Pour les services déficitaires dont l'Etat aura décidé le maintien, la société recevra une indemnité égale à l'économie qu'elle aurait faite en arrêtant le service ; pour les services dont l'Etat aura décidé le transfert sur route, elle sera indemnisée de leur déficit éventuel.

— Les articles 16 et 17 du cahier des charges permettent enfin à la société de compléter ses activités traditionnelles par des activités nouvelles, telles que l'organisation de services routiers terminaux d'enlèvement ou de livraison des marchandises, d'entreposage et de conditionnement.

La liberté ainsi donnée à la S.N.C.F. d'organiser des transports routiers de substitution ou de complément sur une très vaste échelle nécessitait une adaptation de plusieurs articles du décret du 14 novembre 1949 sur la coordination des transports ferroviaires et routiers. Le décret du 22 novembre 1971 a effectué les mises au point nécessaires. C'est ainsi que désormais, les services de voyageurs transférés sur route sont inscrits d'office au plan départemental des transports. Pour les transports routiers de marchandises autorisés désormais par le cahier des charges, la société est inscrite de droit sur le registre des transporteurs routiers, et elle bénéficie de licences dans les mêmes conditions que ceux-ci.

### La gestion du matériel et des infrastructures

L'article 9 de l'ancien cahier des charges subordonnait à une autorisation préalable du ministre des Transports toutes les mesures d'acquisition et de transformation de matériel roulant, de mobilier et d'outillage, et a fortiori tous les travaux d'infrastructure. Ces contraintes ont disparu du nouveau texte. Seuls les grands projets d'investissements en infrastructures doivent être approuvés par le ministre ; un arrêté du 25 février 1972 a fixé à 30 millions de francs le seuil au-delà duquel l'autorisation ministérielle est encore nécessaire.

### La détermination des prix des transports (98)

Aux termes de l'article 7 du cahier des charges, la S.N.C.F. est autorisée à percevoir pour la rémunération de ses services « des prix de transports et des frais ac-

(98) Le nouveau régime tarifaire a fait l'objet des études suivantes, publiées dans la R.G.C.F. : Roger GUIBERT, *La Portée et la substance des dispositions constituant la réforme de la S.N.C.F.*, p. 250 et suiv. ; Louis LACOSTE, *La Liberté commerciale de la S.N.C.F.*, p. 280 et suiv. ; Georges CAILLAU, *Le Nouveau cahier des charges de la S.N.C.F.*, p. 296 et suiv.

cessoires », et les articles suivants précisent les conditions dans lesquelles ces prix seront fixés. Il ne pouvait être question d'un régime de liberté totale, ne serait-ce que parce que les tarifs des transports concurrents n'ont jamais cessé d'être réglementés : mais la société a obtenu une marge d'autonomie comparable à celle dont bénéficiaient les entreprises de transports routiers ou par voie d'eau, afin que soient égalisées les conditions de la concurrence.

### Les principes directeurs du nouveau régime

Ils sont très clairement définis par l'article 9 du nouveau cahier des charges. Quant à la finalité du système : les tarifs sont établis « de façon à assurer et à maintenir l'équilibre financier au niveau des grandes catégories d'activités de la société... et à assurer la meilleure rémunération de ses prestations en l'état du marché des transports ». Donc plus d'arbitraire, plus de manipulations conjoncturelles, le seul impératif sera celui de la vérité des prix. Quant à la répartition des compétences : les tarifs sont fixés par la S.N.C.F., suivant une procédure indiquée dans les articles 10 à 13 ; la décision appartient à la société, et le ministre des Transports peut seulement y faire opposition. Encore n'a-t-il pas un droit discrétionnaire : il ne peut faire échec aux nouveaux tarifs que s'ils « constituent un abus de position dominante, ou ne couvrent pas les coûts marginaux des prestations assurées ». C'est donc le renversement complet des règles précédemment suivies, et la S.N.C.F. est désormais placée sur un pied d'égalité avec les entreprises de transport concurrentes.

Nous exposerons l'essentiel des règles nouvelles, qui font l'objet du titre II du cahier des charges (articles 7 à 17), intitulé **Prix et conditions applicables au transport des voyageurs et des marchandises**.

### Règles générales sur l'établissement des tarifs

#### Voyageurs (article 10)

La règle est simple. La S.N.C.F. fixe les tarifs des transports de voyageurs et de bagages par chemin de fer et par services routiers de substitution. Elle les communique, seize jours au moins avant leur mise en application, au ministre des Transports. Celui-ci a un délai très court pour faire opposition ; il ne peut le faire que par décision motivée, et seulement pour les raisons indiquées à l'article 9 analysé ci-dessus.

#### Marchandises (articles 11 et 12)

Pour le trafic des colis et envois de moins de cinq tonnes, c'est l'alignement complet sur le régime des transports concurrents : la liberté des prix n'est limitée que si elle l'est aussi pour les transports concurrents, et en ce cas elle est assujettie à des restrictions équivalentes.

Pour les expéditions égales et supérieures à cinq tonnes joue un système de tarification indicative, dite « tarification de référence ». Les tarifs comportent l'indication, soit d'un prix déterminé, soit d'un maximum et d'un minimum entre lesquels est librement fixé un prix d'application. La S.N.C.F. établit les tarifs, et les communique au ministre des Transports trente jours au moins avant leur entrée en vigueur ; le seul droit du ministre est de faire opposition dans les conditions prévues par l'article 9. La seule véritable restriction à la liberté tarifaire est la faculté pour le ministre de prescrire l'application de tarifs dits « obligatoires » à certaines catégories de trafic ; en ce cas, la société lui soumet ses propositions, et il peut faire opposition au tarif proposé s'il estime qu'il n'est pas adapté « au coût des prestations et au marché des transports ». Le caractère très imprécis de ce critère d'« inadaptation » semble bien donner au ministre un véritable droit de veto. Mais l'important est que ce régime de tarification obligatoire ne peut être appliqué aux transports ferroviaires que pour les catégories de trafic qui y sont également soumises en cas de transport par route ou par voie d'eau : on retrouve ici encore la règle de l'égalisation des conditions de la concurrence.

## Règles particulières à la tarification de certains transports

### ● Conventions particulières (article 13)

L'article 13 du cahier des charges autorise la S.N.C.F. à conclure avec ses clients, pour le transport de voyageurs aussi bien que de marchandises, des contrats dont les prix et conditions sont fixés de gré à gré. Pour le trafic de voyageurs, la liberté contractuelle est entière, et la société peut notamment frêter à des collectivités des voitures particulières circulant indépendamment des horaires réguliers. Pour le trafic de marchandises, c'est seulement si les prix convenus se situent en dehors des fourchettes des tarifs qu'elle doit communiquer le contrat au ministre, et celui-ci ne peut faire opposition que dans les conditions prévues à l'article 9.

### ● Transports pour le compte d'administrations publiques

L'article 20-2° de la convention révisée confirme le droit pour l'Etat d'imposer à la S.N.C.F. l'obligation de transporter à titre gratuit ou à des tarifs réduits certaines catégories d'usagers : c'est une charge de service public, d'ailleurs traditionnelle, et qui donnera lieu à normalisation des comptes : nous en traiterons donc plus loin. Très différente est la situation prévue par le titre III du cahier des charges, intitulé *Stipulations relatives à divers services publics* : ici, c'est l'Etat qui apparaît comme client de la société, client privilégié en raison de l'importance des transports par chemin de fer effectués pour le compte de certaines administrations. Le cahier des charges impose ainsi à la société l'obligation d'organiser des transports à la demande pour les administrations de la Justice (article 21), des Postes et Télécommunications (article 22) et surtout des Armées (article 18), et il fixe

les conditions, naturellement tout à fait indépendantes des tarifs, dans lesquelles ces prestations seront rémunérées.

A cette courte analyse du nouveau régime tarifaire, nous ajouterons deux observations.

— Les redevances prévues par les tarifs sont la contrepartie de services rendus aux usagers. Les articles 18 et 19 de l'ancien cahier des charges donnaient des prescriptions minutieuses sur les conditions dans lesquelles le transporteur devait satisfaire ses clients ; l'ordre et les délais d'acheminement des marchandises, et le régime d'ouverture des gares, étaient fixés par voie d'autorité. Le nouveau cahier des charges a fait tomber toutes ces contraintes : aux termes de l'article 15, ce sont désormais les tarifs et les contrats particuliers qui fixent les délais d'expédition, de transport et de livraison, et la société est dispensée d'observer ces délais en cas d'afflux inopiné de marchandises dû à l'interruption d'un autre mode de transport ; elle est ainsi libre d'organiser son service dans les conditions qu'elle juge les mieux adaptées aux moyens disponibles ; elle est en outre autorisée à réduire ou à suspendre le trafic sur une ligne quand cette mesure lui paraît temporairement justifiée, à charge seulement d'en informer le ministre.

— Il est entendu que la liberté tarifaire, annoncée par l'accord de juillet 1969, est inscrite dans le cahier des charges de 1971 : cette mutation dans les conditions d'exploitation du chemin de fer est importante, mais il ne faut pas en surévaluer la portée. La compétence législative et réglementaire des pouvoirs publics est inaliénable : il en est ainsi pour le contrôle des prix comme en toute autre matière.

## Les investissements (99)

La C.V.C.E.P., dans son douzième rapport d'ensemble, notait que les investissements de la S.N.C.F. pendant la période triennale de 1967 à 1969 s'étaient élevés à 5 536 millions, somme de très peu supérieure aux investissements de la période triennale précédente (100). Dans sa lettre au ministre du 25 juillet 1969, M. André Ségalat soulignait la nécessité et l'urgence d'un effort coordonné de la société et des pouvoirs publics pour relever le niveau des investissements, condition de l'amélioration de la productivité. Les négociateurs de la réforme ne pouvaient d'autant moins ignorer cette question que le VI<sup>e</sup> Plan assignait à la S.N.C.F. un important programme de rénovation du matériel roulant et de modernisation des infrastructures (101). Les nouveaux textes vont donc donner à la société des moyens juridiques et financiers qui lui permettent de pratiquer une politique d'investissements cohérente.

(99) Nous signalons sur cette question l'étude de M. Henri Lefort, *Les Investissements*, dans *R.G.C.F.* p. 286 et suiv.

(100) 12<sup>e</sup> rapport d'ensemble, p. 22 à 25.

(101) Rapport général sur le VI<sup>e</sup> Plan, annexe B 9, p. 238.

## Les moyens juridiques

L'article 28-3° de la convention de 1937 obligeait la société à soumettre au ministre des Transports tous ses projets d'investissement, ce qui lui interdisait pratiquement d'avoir en cette matière une politique indépendante. L'avenant du 27 janvier 1971 a purement et simplement supprimé cette disposition. Le seul contrôle a priori qui subsiste est celui que prévoit l'article 3 du cahier des charges, pour les grands travaux d'infrastructure : nous savons déjà qu'un arrêté du 25 février 1972 a fixé à 30 millions le montant unitaire des travaux pour lesquels l'agrément du ministre est requis. Les investissements en travaux inférieurs à ce seuil, et surtout les achats de matériel roulant et d'outillage, relèvent désormais de la seule décision de la société. L'article 43 de la convention, aux termes duquel les conditions de la construction et du financement de lignes nouvelles doivent faire l'objet de conventions entre l'Etat et la société, n'a pas été modifié : cette disposition a son importance, à l'époque où la S.N.C.F. prépare la mise en chantier des lignes de la quatrième génération, celles du réseau « à très grande vitesse » dont nous reparlerons.

## Les moyens financiers

Trois catégories de mesures ont été prises pour assurer à la S.N.C.F., au moins dans l'avenir immédiat, les ressources nécessaires au financement de ses investissements.

— Rappelons d'abord les deux avances d'actionnaire, de 500 millions chacune, prévues dans l'accord de juillet 1969. L'article 28-2° nouveau de la convention en donne confirmation. Il s'agit de la consolidation de prêts du F.D.E.S., qui étaient en cours de remboursement ; le remboursement en est suspendu jusqu'à l'expiration de la concession.

— Toute entreprise industrielle couvre, au moins en partie, ses dépenses d'investissement, en constituant des dotations d'amortissement et des provisions de renouvellement des immobilisations. La S.N.C.F. pratiquait depuis sa création un régime d'amortissement très différent : le compte d'exploitation prenait en charge une partie des dépenses d'investissement, les autres étaient couvertes par l'emprunt ; le montant des dotations d'amortissement et des provisions de renouvellement était déterminé en fonction des recettes du trafic, c'est-à-dire tout à fait arbitrairement. L'avenant de 1971 a introduit dans la convention des dispositions plus rationnelles. D'après l'article 23 nouveau, le conseil d'administration doit fixer chaque année le montant des dotations et provisions d'après la durée de vie normale de chaque catégorie de matériel et d'équipement. L'article 26 nouveau autorise la société à emprunter, pour couvrir les dépenses d'investissement non couvertes par autofinancement, dans des limites fixées chaque année par le ministre de l'Economie et des Finances. Elle empruntera sur les marchés financiers français et étranger, et cessera de bénéficier des prêts du F.D.E.S.

— Il restait à fixer le niveau des investissements pour les années à venir. L'accord de juillet 1969 ne donnait aucun chiffre. L'Etat et la S.N.C.F. ont donc négocié un accord complémentaire au premier, qui a été matérialisé par un échange de lettres des 22 et 30 novembre 1971, et qui donne le volume des investissements à réaliser au cours des exercices 1972 et 1973 (102). Chaque programme annuel de dépenses comprend deux tranches. L'une, dite « normative », sera de 1 730 millions en 1972, et de 1 875 millions en 1973. L'autre, dite « conditionnelle », sera de 200 millions la première année et de 285 millions la seconde ; elle sera couverte par les excédents de ressources d'autofinancement ou des emprunts à l'étranger. Le conseil d'administration, dans son rapport sur l'exercice 1971, relève que l'accord de novembre 1971, en garantissant un minimum d'investissements pour les deux dernières années de la période intérimaire, marque un arrêt du processus de dégradation enregistré pendant les années précédentes, et même un début de redressement.

## Les rapports financiers de la S.N.C.F. et de l'Etat (103)

Tenue par l'article 18-2° de la convention d'établir ses budgets en équilibre et invitée par l'accord contractuel à redresser sa situation financière avant le 1<sup>er</sup> janvier 1974, la société perd le bénéfice de cette assurance contre le risque de mauvaise gestion qu'était la subvention d'équilibre. L'allocation par l'Etat d'une subvention forfaitaire décroissante pendant quatre ans devait n'être qu'une mesure de transition prenant fin avec l'exercice 1973. Indiquons pour mémoire que le montant en a été de 766 millions en 1970, 575 millions en 1971, 383 millions en 1972 et 186 millions en 1973. Cela ne signifiait pas que la S.N.C.F. doive à l'avenir se passer de toute contribution budgétaire de l'administration concédante : prenant en charge un service public dont l'importance est vitale pour la nation, elle peut être tenue pour des raisons d'intérêt général d'avoir des activités contraires à son intérêt commercial, mais cela moyennant une juste compensation. On a vu que le principe était formulé dans le rapport Nora, et qu'il était confirmé dans l'article 18-3° de la convention. Les rapports financiers qui vont désormais s'établir entre l'Etat et la S.N.C.F. auront essentiellement pour objet d'indemniser la société de ces contraintes, dites « de service public ».

Une pratique déjà ancienne distingue la **normalisation des comptes**, « qui a pour objet de libérer la S.N.C.F. de certaines charges spécifiques provenant pour une grande part de l'antériorité du chemin de fer sur les modes de transport concurrents », et la **compensation de charges de service public**, qui est la contrepartie de

(102) Sur le « contrat de programme relatif aux investissements », voir le Rapport sur l'exercice 1971, p. 11 et 30, et l'article de M. André BERNARD, *Le Nouveau régime financier de la S.N.C.F.*, R.G.C.F. p. 267 et suiv.

(103) L'ensemble du sujet est traité d'une façon très complète dans l'article déjà cité de M. André BERNARD, *Le Nouveau régime financier de la S.N.C.F.*, R.G.C.F. p. 268 et suiv.

l'obligation « d'assurer certains services que l'intérêt commercial de l'entreprise commanderait, soit de supprimer, soit d'exécuter à d'autres conditions » (104). Cette distinction était d'ailleurs faite dans les deux règlements des Communautés.

Il serait fastidieux d'entrer dans les détails des dispositions de la convention sur la normalisation des comptes (articles 19 à 19-4°) et sur la compensation des charges de service public (articles 18, 4° et 5°, et 20-2°). Nous en résumerons seulement l'essentiel.

L'obligation la plus importante de l'Etat, au titre de la normalisation des comptes, est de contribuer à l'entretien de l'infrastructure ferroviaire. Le principe est d'aligner les charges de la S.N.C.F. sur celles des entreprises de transports routiers. Celles-ci payent une taxe spéciale sur les carburants et une taxe à l'essieu, en compensation de la dégradation des infrastructures routières imputables à leurs véhicules s'il apparaît que ces redevances ne couvrent pas les dépenses correspondantes de réfection et

d'entretien des routes évaluées sur la base du coût marginal social, l'Etat paiera à la S.N.C.F. une contribution forfaitaire pour sa participation aux charges d'amortissement, de conservation et d'exploitation du réseau ferré. Le montant en sera fixé tous les cinq ans par arrêtés conjoints des ministres de l'Economie et des Finances et des Transports. L'Etat contribue en outre pour moitié aux dépenses d'équipement et d'entretien des passages à niveau, et il indemnise la S.N.C.F. d'une partie des charges exceptionnelles qu'elle supporte du fait des régimes particuliers d'assurance maladie et de pensions de retraite dont bénéficie son personnel. Au titre de la compensation des charges de service public, l'Etat prend à sa charge le déficit des services omnibus de voyageurs dont il aura imposé le maintien, ou le déficit des services routiers de remplacement. Il indemnise la société du manque à gagner sur les transports de personnes et de marchandises à titre gratuit ou à tarif réduit. La S.N.C.F. se voit enfin confirmer le droit aux subventions de l'Etat et des collectivités locales pour les transports de voyageurs de la banlieue parisienne.

## **La période d'épreuve (1970-1973) : mise en œuvre de la réforme et résultats financiers**

La direction générale de la S.N.C.F. a tout de suite fait usage des compétences qui lui étaient reconnues par les nouveaux textes pour adapter les structures de l'entreprise à ses responsabilités nouvelles, définir une politique commerciale dynamique, développer ses activités les plus rentables et mettre au point un programme nouveau d'investissements.

### **La réforme des structures de direction et de gestion**

La direction générale s'est attaquée dès l'année 1970 à une réforme des structures internes de l'entreprise suivant les directives de l'accord contractuel de juillet 1969, qui prévoyait le passage « à une structure de commandement plus décentralisée, correspondant aux besoins d'une entreprise moderne ».

A l'origine, les structures de la S.N.C.F. avaient été simplement modélées sur celles des anciennes compagnies, auxquelles avaient été superposés la direction générale et les services centraux. Le territoire national était découpé en six régions qui, à une exception près, avaient leur siège à Paris et correspondaient aux anciens réseaux, et en une centaine d'arrondissements. Cette divi-

sion géographique se combinait avec un découpage fonctionnel en trois services « verticaux » et fortement cloisonnés : les services de l'Exploitation, de la Voie et des Bâtements, du Matériel et de la Traction. Cette organisation avait pour effet de concentrer le pouvoir de décision au niveau de la direction générale. Les services existant au niveau des régions, et a fortiori des arrondissements, n'étaient que des échelons d'exécution, et il n'existait à ces niveaux aucune coordination « horizontale » entre les trois grands services. La rigidité de ces structures était manifestement incompatible avec une politique commerciale dynamique, et la direction générale a su tirer parti de son autonomie pour doter l'entreprise de structures nouvelles, plus favorables à la liberté des initiatives et à la rapidité des décisions (105).

Trois principes dominent la nouvelle organisation : la décentralisation des décisions, qui rapproche autant qu'il est possible l'autorité qui commande de l'organe qui exécute ; la centralisation de certaines tâches matérielles et fonctions administratives, rendue possible par le développement des télécommunications et de l'informatique ; la coordination, au niveau de l'autorité de décision, de tous les services concourant à l'exploitation ferroviaire. Le système est construit autour d'unités de commandement intégrées, qui reçoivent le nom de « régions », et dont le nombre est fixé à vingt-cinq :

(105) Sur l'ancienne organisation, voir Dufau, p. 151-2. Sur la réforme de l'organisation, voir *Rapport exercice 1970*, annexe II, p. 101-103 ; André-Leclerc du SABLON, *Les Nouvelles structures internes de la S.N.C.F.*, dans *R.G.C.F.*, p. 307 et suiv.

(104) A. BERNARD, *loc. cit.*, p. 259.

leurs limites et leurs sièges coïncident assez généralement avec ceux des régions administratives, ce qui doit faciliter les contacts à ce niveau entre les représentants de l'Etat et ceux de la société. Six régions ont leur siège à Paris, et dix-neuf en province. Le directeur de la région sera l'interlocuteur normal du préfet de région ; il détient de larges délégations de pouvoirs, tant pour la gestion technique que pour l'exploitation commerciale, et il a autorité sur l'ensemble des services du chemin de fer dans les limites de son ressort. Ces services sont articulés en six divisions, responsables respectivement des relations commerciales, du transport, de l'équipement, du matériel, du personnel, du budget et de la comptabilité. Les résultats commerciaux obtenus dans chaque région seront contrôlés à partir du montant global des « contributions » fournies par les diffuseurs trafics : la contribution étant égale à la différence entre la recette encaissée pour une catégorie de transports et le coût marginal des mêmes transports.

Enfin, il a paru opportun de créer au moins temporairement un échelon intermédiaire entre la direction générale et les vingt-cinq régions : celles-ci sont donc groupées en cinq « réseaux » dont les limites correspondent à celles des anciennes compagnies. Les « services de réseau » sont des organes légers, qui assurent la coordination entre les directions régionales dans des domaines d'intérêt commun, tels que la circulation des trains sur les grands axes ou l'entretien du matériel roulant et des infrastructures.

La mise en place des nouvelles structures s'est faite en deux étapes et à un rythme rapide. Elle a été terminée le 1<sup>er</sup> janvier 1972 pour les régions des réseaux Est et Sud-Est, et le 1<sup>er</sup> janvier 1973 pour les régions des trois autres réseaux. Chaque région comprend de deux à cinq départements et occupe de 7 000 à 17 000 agents. Des études ont été poursuivies parallèlement pour instituer un contrôle de gestion qui permette à la direction générale d'en apprécier les résultats (1). Le conseil d'administration, dans le rapport sur l'exercice 1973 qu'il a présenté à l'assemblée générale le 28 juin 1974, note que les résultats bénéfiques de cette réorganisation se sont clairement confirmés au cours de l'année 1973 : « Les directeurs de région s'affirment définitivement comme les représentants pleinement qualifiés de la S.N.C.F. auprès tant de la clientèle que des divers organismes publics ou semi-publics... Grâce à un rapprochement, en de très nombreux domaines, de l'échelon de décision de celui de l'exécution... la société a pu parfaire l'image qu'elle donne aujourd'hui d'une entreprise moderne dont le dynamisme commercial s'inspire, avant toute chose, du souci de satisfaire l'utilisateur » (107).

## L'exploitation commerciale des réseaux

La direction générale a très bien compris qu'elle assainirait sa situation commerciale en misant sur le

développement de ses activités les plus prospères, beaucoup plus qu'en économisant sur ses activités de second plan.

### L'élaboration d'une stratégie d'entreprise

La société s'est d'abord donné l'instrument nécessaire à la mise en place d'une politique commerciale (108). Le service de la direction commerciale, qui avait été créé en 1968 sous le nom de « division des études commerciales » est devenu le « département du marketing » au cours de l'année 1971. Son rôle est de définir la nature du service qui sera proposé à la clientèle pour chaque type de transport, en ce qui concerne le matériel et les installations terminales, la vitesse et les délais d'acheminement, et les tarifs à appliquer. A l'échelon des directions régionales, les divisions des relations commerciales se tiennent en contact permanent avec la clientèle et suivent en permanence l'évolution du marché des transports, et elles ont tous pouvoirs pour mener rapidement et dans les conditions les meilleures les négociations avec les usagers actuels ou potentiels du chemin de fer. La société a ainsi pu renforcer rapidement l'efficacité de son dispositif de vente. Par ailleurs, la stratégie d'entreprise définie par la direction générale s'ordonne autour de deux axes : le développement des trafics les plus rentables, et l'abaissement des coûts de production. On sait que les trafics les plus rentables sont les transports de voyageurs par trains rapides et express, et les transports de marchandises par wagons complets en régime ordinaire. Dans un article déjà cité, M. Roger Hutter donne des précisions chiffrées sur les taux de rentabilité de ces opérations : le trafic voyageurs intervilles couvre 168 % de ses coûts marginaux ; le taux de couverture est de 131 % pour le trafic marchandises par wagons complets, et de 149 % pour le même trafic par trains complets et en rames de plus de 480 tonnes (109). Ainsi sont tracées les directions dans lesquelles l'entreprise va développer sa politique de promotion des ventes. Quant à l'abaissement des coûts de production, il sera recherché dans le développement de l'automatisation et le renouvellement du matériel roulant : nous le verrons plus loin, quand nous traiterons des investissements.

### Quelques exemples de la nouvelle politique commerciale

Les rapports du conseil d'administration aux assemblées générales de ces dernières années donnent des informations très précises sur les progrès accomplis par l'entreprise dans le cadre de la stratégie ainsi définie. Nous en donnerons seulement trois exemples.

(106) Rapport exercice 1971, p. 31.

(107) Rapport exercice 1973, p. 14.

(108) Rapport exercice 1971, p. 97 et suiv.

(109) R.G.C.F., p. 273.

### Le développement du trafic sur les grands axes

Trafic voyageurs : on peut citer le renforcement des dessertes intervilles sur les lignes radiales et sur les transversales, la mise en service de nouvelles liaisons rapides internationales, le développement de la traction par turbine à gaz et son application à certaines liaisons interrégionales, l'amélioration du confort des voitures et la réduction des temps de parcours, l'importance croissante des services auto-couchettes. Trafic marchandises : mentionnons l'achèvement de la gestion centralisée des acheminements qui permet d'en améliorer la régularité, le relèvement de la vitesse des acheminements accélérés, le développement des transports en transcontainers avec l'équipement de nouveaux chantiers et l'ouverture de nouvelles relations, le renouvellement du parc de wagons, l'organisation d'acheminements réguliers sur certaines liaisons européennes par trains-plans, le transport des céréales en wagons-trémies et du fuel lourd par trains complets de 2 000 tonnes, la création chaque année d'environ deux cents embranchements particuliers, le développement du transport sur wagons de véhicules routiers gros porteurs (110). On peut également noter la réussite d'innovations moins spectaculaires, mais utiles, telles que les dessertes cadencées sur parcours moyens ; après Metrolor et Metrazur, Metroloire est entré en service en 1973 entre Orléans et Tours. Le trafic par trains affrétés a augmenté de 50 % en deux ans : désormais libre de conclure des accords particuliers, la société use pleinement des avantages de cette formule qui lui permet d'utiliser les creux de roulement du matériel et de fournir un transport dont le coût marginal se réduit pratiquement aux frais de traction (111).

### Les fermetures de lignes et substitutions routières

Rappelons qu'aux termes de l'accord de juillet 1969, l'Etat devait autoriser la fermeture ou le transfert sur route de services omnibus voyageurs sur 10 000 kilomètres de 1969 à 1972. En fait, dès le mois d'août 1966 la S.N.C.F. avait soumis aux autorités de tutelle un programme de fermeture de lignes, et les négociations se sont engagées sur la base de ces propositions. A la fin de l'année 1973, la société avait demandé au total la fermeture d'environ 11 300 kilomètres, et l'Etat avait autorisé l'arrêt ou la substitution du service sur environ 7 000 kilomètres. De ce fait, la longueur totale des lignes en exploitation au 31 décembre 1973 est encore de 34 812 km, dont 24 494 ouvertes aux services voyageurs et marchandises, et 10 318 km ouvertes au seul service marchandises.

(110) Le rapport sur l'exercice 1973 contient en annexe un dossier de documentation sur cette dernière technique, qui permet un trafic combiné rail-route promis à se développer notamment dans les échanges franco-allemands (annexe III).

(111) Sur les réalisations les plus récentes en matière de développement des trafics, voir : *Rapport exercice 1971*, p. 32 et suiv. ; *Rapport exercice 1972*, p. 24 et suiv. ; *Rapport exercice 1973*, p. 25 et suiv.

(112) Le rapport sur l'exercice 1970 contient en annexe un dossier de documentation sur le Sernam : annexe III, p. 107 et suiv. ; sur les réalisations les plus récentes, voir *Rapport exercice 1973*, p. 33-4.

### Le transport du détail et des petits colis : le SERNAM (112)

Si les transports de marchandises par trains et wagons complets sont largement bénéficiaires, les transports par expéditions de détail et colis étaient une lourde charge pour la société : ce trafic ne cessait de se dégrader, et les tonnages avaient baissé de près de 50 % de 1958 à 1969. Pour redresser la situation la S.N.C.F. a créé au cours de l'année 1970 un organisme spécialisé, le Service national des Messageries (SERNAM), appelé à assurer seul le transport du détail et des petits colis. Bien que n'ayant pas de personnalité juridique distincte de celle de la S.N.C.F., le SERNAM a la structure d'une entreprise privée, avec une direction centrale et quarante-cinq succursales, dont chacune gère un nombre variable de centres de messageries. Son autonomie lui permet d'exercer toutes les activités d'un commissionnaire de transport avec la souplesse dont bénéficient ses concurrents. Il tient une comptabilité d'exploitation qui lui permet de contrôler sa propre gestion. Dans sa politique tarifaire et son action commerciale, le SERNAM peut établir sa tarification en fonction, non seulement des coûts réels, mais aussi de l'état des marchés, et offrir à ses clients réguliers des taxes « personnalisées ». Chaque directeur de succursale bénéficie lui-même d'une réelle liberté de gestion dans le cadre des directives données par le siège ; il tient un compte d'exploitation et des comptes de gestion analytiques ; il traite avec la clientèle les questions commerciales et techniques de son ressort. Le SERNAM a commencé à fonctionner avec environ 9 000 agents venant des services de l'exploitation. Environ 150 agents commerciaux, spécialement formés aux techniques de promotion des ventes, prospectent systématiquement la clientèle des industriels et des commerçants.

Libre d'utiliser la technique de transport la mieux appropriée à chaque opération, le SERNAM a largement développé l'emploi des transports par route qui remplacent ou complètent les dessertes ferroviaires. A la fin de 1973, 248 liaisons routières étaient en service, dont 236 de zone courte et 12 de zone longue. Le service s'attache par ailleurs à améliorer l'entreposage des marchandises expédiées, en amont ou en aval du transport principal, en fonction des disponibilités locales.

Dès la fin de l'exercice 1971 les transports de détail et de colis, qui étaient en diminution régulière d'environ 10 % par an depuis 1965, se sont stabilisés. L'année 1972 a vu s'amorcer le redressement, avec une croissance du tonnage transporté de 6 %. En 1973, avec un tonnage de 1 510 000 tonnes, le progrès sur l'exercice précédent est de 4,1 %.

### Une politique d'investissements cohérente

L'accord contractuel de novembre 1971 tendait à arrêter la dégradation des investissements de la S.N.C.F. que dénonçait la C.V.C.E.P. dans son douzième rapport. Le

programme d'investissements du V<sup>e</sup> Plan n'avait été réalisé en volume qu'à 76 %, et cette contraction s'était accentuée au cours des deux dernières années, alors même que le trafic marquait une sensible reprise. La société abordait donc avec un handicap certain la période d'exécution du VI<sup>e</sup> Plan, en même temps qu'elle s'obligeait à redresser sa situation financière avant la fin de l'année 1973. Le groupe de travail « chemins de fer » de la commission des Transports du VI<sup>e</sup> Plan avait établi un programme, en francs constants de juillet 1970, de 12 375 millions en crédits de paiement, et de 11 930 millions en autorisations de programme. C'est dans la perspective de l'application de ce programme qu'est intervenu l'accord des 22 et 30 novembre 1971. Rappelons que les enveloppes globales prévues dans cet accord, pour les exercices 1972 et 1973, étaient les suivantes :

	tranches		total
	normative	conditionnelle	
1972	1 730	200	1 930
1973	1 875	285	2 160

En 1971, la société n'avait été autorisée à investir que 1 700 millions. L'application de ce que l'on appelle parfois le « contrat de programme d'investissements » devait ainsi marquer un redressement très net : or, les promesses du contrat ont été intégralement tenues.

Le budget d'investissement de 1972 a été arrêté par le conseil d'administration à 1 930 millions en crédits de paiement, et à 1 925 millions en autorisations de programme. Les imputations de l'exercice ont été les suivantes :

(en millions de francs)

	réseau principal	banlieue parisienne	ensemble
hors taxes	1 358,05	245,53	1 603,58
T.V.A.	275,03	52,23	327,26
total	1 633,08	297,76	1 930,84

La plus grande partie des dépenses a été couverte par des dotations d'amortissement (1 444,42 millions), par une avance d'actionnaire de 500 millions, et par la récupération de la T.V.A. (113).

Le budget d'investissement de 1973 a été fixé par le conseil à 2 160 millions en dépenses, et à 2 210 millions en autorisations de programmes. Les imputations de l'exercice ont été les suivantes :

(en millions de francs)

	réseau principal	banlieue parisienne	ensemble
hors taxes	1 552,44	247,70	1 800,14
T.V.A.	288,80	47,29	336,09
total	1 841,24	294,99	2 136,23

Cette année-là aussi, le plus gros a été couvert par les dotations d'amortissement (1 507,06 millions) et par la récupération de la T.V.A. La balance de variation des emprunts a été de 250 millions en augmentation (114).

Les rapports sur les derniers exercices donnent des précisions chiffrées sur les dépenses d'investissement, dont la répartition par grandes masses est d'environ 60 % pour le matériel roulant et 40 % pour les installations fixes. Les réalisations les plus importantes sont le développement de la traction électrique, l'achèvement de la dieselisation, la mise en service de nouveaux turbotrains, le renouvellement du parc de voitures et wagons, l'équipement progressif des voies en longs rails soudés ou en rails lourds : elles répondent à l'objectif d'exploitation intense des services les plus rentables.

Sont aussi en cours de réalisation des programmes d'automatisation des passages à niveau et d'installations de guidage et de contrôle, auxquels une enveloppe de crédits d'environ 1 800 millions a été affectée. Le réseau complet comportait environ 28 000 passages à niveau, et leur remplacement par des ouvrages d'art était trop onéreux pour être généralisé. La solution rationnelle, au moins sur les 10 000 km de lignes qui ne sont plus parcourues que par des convois de marchandises, est l'installation de signaux automatiques, sonores ou lumineux, et de demi-barrières commandées automatiquement à l'approche des trains. La suppression des frais de gardiennage donne à cette opération une rentabilité élevée, de l'ordre de 25 à 30 %. Aussi la direction générale a-t-elle usé de la liberté qui lui est désormais reconnue dans le choix des investissements pour accélérer l'automatisation des passages à niveau : la cadence d'équipement, qui était de 150 à 200 passages à niveau par an jusqu'en 1967, est passée à plus de 1 000 depuis 1970. D'après le rapport sur l'exercice 1973, le nombre total de passages à niveau équipés de signaux et de demi-barrières était, à la fin de l'année 1973, de 7 300 (115). D'autre part, l'installation aux abords des gares importantes de postes d'aiguillage automatisés du type PRS, la mise en service à Paris-Austerlitz d'un système de commande automatique des itinéraires, le développement du réseau de transmission des données, l'équipement des voies en blocs automatiques, sont des opérations de bonne rentabilité, et contribuent dans une mesure importante à l'abaissement des coûts de production.

(113) Rapport exercice 1972, p. 85 et suiv.

(114) Rapport exercice 1973, p. 88 et suiv.

(115) Rapport exercice 1973, p. 48.

## Les limites de la liberté tarifaire

La réforme avait, au moins dans les principes, fait tomber l'essentiel des contraintes qui pesaient jusqu'alors sur la S.N.C.F. pour l'établissement des prix de ses services. La voie semblait ouverte vers un régime de vérité des prix, dans lequel l'aide financière de l'Etat ne serait plus nécessaire que pour les liaisons irrémédiablement déficitaires, et cependant maintenues à titre de service public (116). La vérité des prix signifie que le prix de chaque bien ou service est déterminé par le coût de production et la situation du marché, il traduit la structure de rareté du moment et oriente les agents économiques vers le choix optimal. Dans le secteur public industriel, il est généralement admis que l'alignement des prix sur les coûts marginaux de développement correspond le mieux aux besoins du financement, à la condition qu'ils soient rectifiés pour tenir compte également des charges fixes (117). Dans le cas particulier du chemin de fer, il y a, d'une ligne à l'autre, d'énormes différences dans le prix de revient du service : le coût de circulation, ramené à l'unité de trafic, varie dans le rapport de 1 à 10 (118). En fait, les tarifs varient dans des limites étroites, très inférieures aux écarts possibles des coûts de circulation. En toute hypothèse la S.N.C.F. manœuvre dans une position difficile, car toute hausse de ses tarifs peut accélérer l'évasion du trafic ferroviaire vers les entreprises concurrentes de transport par route ou par voie d'eau.

Si l'on prend à la lettre les dispositions du titre II du nouveau cahier des charges, la société pourrait faire évoluer librement sa structure tarifaire, et le ministre ne pourrait opposer son veto que dans les deux cas indiqués à l'article 9 : abus de position dominante, prix inférieurs aux coûts marginaux du transport assuré. Si les pouvoirs publics jugent indispensable de maintenir les tarifs à un niveau inférieur à celui qui résulterait de la confrontation de l'offre et de la demande, les articles 18-3° et 20-2° de la convention les autorisent à interdire ou à limiter un relèvement des prix ; mais ils assument alors la charge financière de cette mesure. Cette méthode revient à placer la S.N.C.F. en état d'indifférence financière, et à reporter sur le budget de l'Etat le poids de la compensation. La situation est en tout cas beaucoup plus claire que celle qui résultait du régime précédent, dans laquelle la société était condamnée à un déficit chronique mal identifié dans ses éléments, et compensé globalement par la subvention d'équilibre inscrite au budget du ministère des Transports.

Mis à l'épreuve, ce système n'a malheureusement pas joué sans défaillance. Lors de la préparation du budget de 1971, le conseil d'administration avait décidé de relever les tarifs voyageurs de 5,4 %, et les tarifs marchandises de 6,45 à 14,75 %. Le gouvernement a laissé passer ces majorations. Lors de la préparation du budget de 1972,

le conseil a prévu un relèvement de 5,06 % pour les tarifs voyageurs et de 5,16 % pour les tarifs marchandises. Le gouvernement, qui avait résolu d'appliquer une politique « anti-hausse », avait dû pour satisfaire l'opinion promettre le blocage des tarifs publics ; il a donc fait opposition aux nouvelles majorations. Après de laborieuses négociations les ministères de tutelle ont tout de même accepté de lever leur veto, mais les tarifs majorés ne sont entrés en vigueur que les 1<sup>er</sup> avril et 1<sup>er</sup> mai 1972. La question a rebondi en 1973. Le conseil estimait nécessaire de majorer l'ensemble des tarifs voyageurs et marchandises d'environ 6 % à compter du 1<sup>er</sup> janvier 1973. Le gouvernement a opposé son veto, et de nouvelles négociations se sont engagées ; les majorations autorisées ont été légèrement inférieures à celles qui étaient demandées, de 5,18 % pour la taxe kilométrique voyageurs et de 5,127 % pour l'ensemble de la tarification marchandises, et elles ne sont entrées en application qu'au début de mai. De plus, les pouvoirs publics se sont opposés pendant toute la durée de l'exercice à la demande du Syndicat des transports parisiens, qui tendait à majorer à compter du 1<sup>er</sup> janvier, et de 87,50 %, le module servant de base au calcul des tarifs de la banlieue parisienne. L'article 20 de la loi de finances rectificative pour 1973 a fixé à 296 millions l'indemnité à verser par l'Etat à la S.N.C.F. pour compenser le préjudice subi par celle-ci « du fait de l'incidence des mesures prises par les pouvoirs publics pour freiner l'ascension des prix sur la mise en œuvre des dispositions du contrat de programme de juillet 1969 relatives à l'ajustement de ses tarifs » (119).

Précisons d'ailleurs que le ministre ne fait pratiquement usage de son droit d'opposition qu'à l'encontre de décisions importantes mettant en jeu l'équilibre général des prix des transports, telles que les majorations affectant d'un pourcentage uniforme l'ensemble des tarifs. La société est en revanche pratiquement libre d'apporter des aménagements ponctuels à l'intérieur des structures générales des barèmes, et notamment de faire varier les prix d'application des transports marchandises à l'intérieur des fourchettes. C'est ainsi que pendant les derniers exercices elle a pu mettre en application des formules tarifaires d'incitation au voyage (carte vermeil, abonnements « Inter-Rail » et « Eurailpass », billets à prix globaux), réformer la tarification des voitures-lits et celle des envois groupés de marchandises diverses, et relever les taxes de formalités en douane, de réexpédition à la frontière et d'acheminement de transports locaux (120).

## Résultats financiers des exercices 1970 à 1973

Les résultats financiers présentés chaque année à l'assemblée générale comprennent, suivant la distinction pré-

(116) Voir Louis Lacoste, *La Liberté commerciale de la S.N.C.F. et ses conséquences*, dans R.G.C.F., p. 282, et suiv.

(117) A.-G. DELION, « Les Impératifs de gestion des entreprises publiques », *Cahiers français* n° 150, p. 27.

(118) Roger HUTTER, *loc. cit.*, p. 271.

(119) Sur la politique tarifaire de la S.N.C.F. de 1971 à 1973, voir : *Rapport exercice 1971*, p. 41-3 ; *Rapport exercice 1972*, p. 33-8 ; *Rapport exercice 1973*, p. 36-40 et 85.

(120) *Rapport exercice 1973*, p. 36 à 40.

vue par les articles 18-2° et 20-4° de la convention, les résultats d'exploitation et les dépenses d'investissement. Nous avons vu quels avaient été les investissements des quatre exercices, il nous reste à prendre connaissance des résultats d'exploitation. Depuis l'exercice 1970, et en application des nouvelles dispositions de la convention, les résultats d'exploitation sont donnés dans trois documents :

— Le compte d'exploitation générale et le compte

pertes et profits, établis suivant les règles du plan comptable général ;

— le compte des opérations de gestion, dans le cadre de la comptabilité analytique d'exploitation ;

— l'état des résultats d'exploitation par grandes catégories d'activités.

Ces documents sont annexés au rapport du conseil d'administration (121). Voici quelles sont les valeurs caractéristiques des quatre exercices de la période intérimaire :

#### Valeurs caractéristiques des exercices 1970 à 1973

	1970	1971	1972	1973
<b>trafic total</b> (en milliards d'unités/kilomètres) (en millions de francs)	111,5	108,3	112	118,8
<b>recettes total :</b>	14 656,20	15 702,44	16 655,04	18 099,54
dont :				
recettes commerciales de trafic	11 517,06	12 032,38	12 686,14	13 863,63
compensation pour missions de service public	84	305	436,50	699,73
subvention forfaitaire de l'Etat	766	575	383	186
prélèvement sur provision pour imprévus	néant	93,37	100	100
<b>dépenses total :</b>	14 653,69	15 702,44	16 659,88	18 384,85
dont :				
dépenses de personnel	5 422,61	5 821,18	6 355,65	7 036,84
charges patronales	2 756,79	2 936,98	3 199,49	3 520,33
dépenses d'énergie de traction	384,99	388,97	421,72	442,42
dotations d'amortissement	1 356,87	1 403,76	1 384,41	1 425,06
à déduire :				
contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure et de garde des passages à niveau	1 399	1 507	1 580	1 679
<b>solde du compte d'exploitation</b>	- 833	- 711	- 671	- 639
<b>solde du compte pertes et profits</b>	+ 2,51	néant	- 94,84	- 285,31

Il est à première vue décevant que d'un bout à l'autre de la période d'épreuve, les comptes d'exploitation se soient régulièrement soldés en perte. Mais les chiffres doivent être examinés de plus près.

1) On a vu que pour les exercices 1967 à 1969, qui précédaient immédiatement la réforme, l'insuffisance du compte d'exploitation avait été respectivement de 1 576, 2 407 et 2 060 millions. Le compte « pertes et profits » se soldait évidemment en équilibre, par le jeu de la subvention de l'Etat. Observons d'abord que de 1969 à 1970, l'insuffisance d'exploitation tombe de 2 060 millions à 833 millions. Depuis 1970 le montant du solde débiteur du compte d'exploitation a régulièrement diminué d'année en année, et surtout cette décroissance du déficit a été de pair avec la réduction de la subvention forfaitaire de l'Etat, qui était de 766 millions en 1970 et n'est plus que de 186 millions en 1973. Cette interprétation est corroborée par l'examen de l'état des résultats d'exploitation par grandes catégories d'activités, annexé à chacun des rapports. On y trouve la somme algébrique des dépenses et recettes affectables aux trafics voyageurs et marchandises, des dépenses et recettes indivises, et des dépenses et recettes des transports de la région parisienne.

Le résultat est donné avant imputation de la subvention forfaitaire de l'Etat. Il traduit la même décroissance du résultat négatif d'exploitation : 764 millions en 1970, 668 millions en 1971, 578 millions en 1972 et 571 millions en 1973.

La réduction progressive de la subvention forfaitaire appelle une observation. L'Etat continue comme par le passé à payer à la S.N.C.F. des sommes importantes pour la normalisation des charges, la compensation des obligations de service public, l'indemnisation des réductions tarifaires, etc. On a vu qu'en 1973, la S.N.C.F. avait ainsi reçu 699 millions pour ses missions de service public et 1 676 millions en compensation partielle des charges d'infrastructure et de garde des passages à niveau. Cela n'autorise nullement à dire que rien n'est changé, et que « le montant global des contributions de l'Etat risque de se situer à un niveau voisin de celui d'avant la réforme » (122). On confond ainsi deux choses

(121) Voir les annexes V aux rapports sur les exercices 1970 à 1972, et l'annexe VI au rapport sur l'exercice 1973.

(122) Comme le fait Jacques de BARRIN, dans sa chronique des transports du Monde (La S.N.C.F. au péril de la route, *le Monde*, 17 avril 1973).

totalemment différentes : la subvention d'équilibre, qui était une assurance contre tous les risques de l'exploitation et jouait inconditionnellement, et qui a disparu avec la réforme, et les diverses indemnités, compensations et contributions, qui sont la contrepartie de charges bien définies et de services rendus, et que l'Etat continuera à payer comme il paye les transports de la poste et de l'armée.

2) Les comptes annuels de gestion traduisent, dans le langage et suivant les conventions de la comptabilité, la situation commerciale de l'entreprise. Les résultats financiers des derniers exercices ne prennent donc tout leur sens que si on les rapporte à l'évolution des diverses activités de la S.N.C.F. pendant la même période. Or, en dépit de la concurrence de la route, le volume des transports ferroviaires a repris une tendance ascendante après un léger fléchissement en 1971. Avec 118,8 milliards d'unités/kilomètres en 1973, le trafic global a marqué une augmentation de 6,1 % par rapport à l'exercice précédent, « et constitue un record sans précédent dans l'histoire du chemin de fer en France » (123). Le trafic voyageurs a été de 44,7 milliards en voyageurs/kilomètres, en augmentation de 3,5 %. Le trafic marchandises a connu un essor remarquable, avec 73,9 milliards de tonnes-kilomètres, en augmentation de 7,7 % sur 1972 alors que la croissance de la P.I.B. n'était que de 6,6 %. On note les augmentations conjuguées du tonnage transporté, de 4,9 %, et du parcours moyen de la tonne, de 2,9 %. On note un développement notable des transports d'hydrocarbures, de matériaux de construction, de produits métallurgiques et chimiques. L'ensemble des recettes commerciales est en augmentation de 9,28 %, soit 9,03 % pour le trafic voyageurs et 9,42 % pour le trafic marchandises, bien que la hausse des tarifs au cours du même exercice n'ait suivi que de très loin la montée des prix de gros et de détail. Ces chiffres témoignent de la très forte vitalité des trafics ferroviaires, due en grande partie à la politique de promotion des ventes mise en pratique par la société depuis 1970.

3) La donnée peut-être la plus importante enregistrée au cours des derniers exercices est l'augmentation tout à fait remarquable de la productivité. Nous disons au début de ce chapitre que, contrairement à Electricité de France, la S.N.C.F. était une industrie de main-d'œuvre. Les chiffres donnés dans le tableau ci-dessus le confirment. En 1973 par exemple, le total des dépenses imputables au personnel (salaires plus charges patronales) a été de 10 557, 17 millions, soit environ 60 % des dépenses d'exploitation, qui étaient de 18 384,85 millions. Si nous avons fait figurer dans ce tableau les dépenses d'énergie de traction, c'est pour montrer qu'elles sont infimes comparées aux frais de main-d'œuvre : 442 millions en 1973, soit environ 2,4 % des charges d'exploitation. On sait aussi que la

société est engagée depuis 1949 dans une politique de compression sévère du personnel. Les effectifs, qui étaient de 470 000 agents en 1949, étaient à la fin de 1973 de 283 415 agents, soit une réduction de 1,2 % à 1,8 % par ans. Cette politique n'a pu être suivie sans désorganiser le service qu'au prix d'une amélioration, elle aussi constante, de la productivité, et on comprend aisément que les progrès en ce domaine soient la clé du retour à l'équilibre financier, sinon dans l'immédiat, au moins à moyen ou long terme. Or, l'importance des gains de productivité des deux derniers exercices permet beaucoup d'espoirs. La C.V.C.E.P. notait dans son treizième rapport qu'après un fléchissement en 1971 où il était descendu à 1,2 %, le taux de surplus de productivité globale en 1972, évalué selon la méthode du Centre d'étude des revenus et des coûts, avait atteint 5,6 %, rejoignant ainsi les niveaux élevés déjà atteints en 1969 et 1970 (124). Le rapport du conseil d'administration sur l'exercice 1973 nous apprend que le taux de surplus s'est maintenu à 5,2 %, et qu'ainsi la moyenne des taux des quatre années couvertes par le contrat de programme aura été de 4,40 % : résultat obtenu « grâce aux effets cumulés du progrès continu des techniques et des méthodes de gestion, de la diminution des effectifs et de l'excellent comportement du trafic ». Voici d'ailleurs quelle a été au cours de l'année 1973 l'évolution des principaux indices de rendement. La production par heure de travail d'agent est passée à 227,8 unités-kilomètres, soit un accroissement sur l'année précédente de 9,9 %. La productivité du matériel moteur a été en progrès de 5,9 %, avec une moyenne de 19,9 millions d'u.k. remorqués par engin. La consommation d'énergie à l'unité-kilomètre, exprimée en équivalence charbon, est tombée de 23 grammes à 22,6 grammes. La productivité du matériel tracté a marqué un gain de 5,4 % pour le trafic voyageurs et de 6,7 % pour le trafic marchandises (125).

Si les prévisions budgétaires des derniers exercices, qui avaient été établies en équilibre comme le veut le nouvel article 18-2° de la convention, ont été déjouées, et si les résultats d'exploitation se sont régulièrement inscrits « en rouge », le nouveau régime d'autonomie de gestion n'est pas en cause, bien au contraire. Si la liberté tarifaire avait joué sans entrave, les tarifs auraient suivi l'évolution générale des prix, et on a vu qu'à deux reprises, en 1972 et en 1973, les pouvoirs publics avaient freiné le réajustement des prix des transports.

L'indice des tarifs voyageurs est, aujourd'hui encore, inférieur à celui des prix de détail, et l'indice des tarifs marchandises est très inférieur à celui des prix de gros. Aussi la C.V.C.E.P. concluait-elle, dans son dernier rapport, que « la hausse des prix affectant le coût des services... a été insuffisamment répercutée sur les tarifs, ce qui dissimule un surplus occulte réparti à la clientèle (voyageurs et surtout marchandises) au détriment des recettes d'exploitation de la société nationale » (126).

(123) Rapport exercice 1973, p. 61. Les chiffres qui suivent sont empruntés au même document, p. 61 et suiv.

(124) 13<sup>e</sup> rapport d'ensemble, p. 61.

(125) Rapport exercice 1973, p. 68-9.

(126) 13<sup>e</sup> rapport d'ensemble, p. 61.

## La reconduction du contrat de programme et les perspectives d'avenir

Quelles qu'en fussent les raisons, il est indéniable que la S.N.C.F. avait visé trop court en juillet 1969 en se donnant moins de cinq ans pour rétablir son équilibre financier. Au 1<sup>er</sup> janvier 1974, elle n'avait pu résorber le déficit du compte d'exploitation, et ne pouvait encore se passer du concours financier de l'Etat. La direction générale a donc négocié avec les pouvoirs publics pour reculer de deux ans l'échéance du contrat de programme, et un nouvel avenant a été conclu le 30 mars 1974.

Dès le début de l'année M. André Ségalat avait présenté un bilan des premières années de mise en œuvre de la réforme, en même temps qu'il annonçait la prochaine conclusion d'un avenant au contrat de programme (127). Il constatait que les résultats étaient positifs, et que le contrat de programme avait atteint ou approché ses objectifs chaque fois qu'il avait pu être régulièrement appliqué. Le point faible était le retard dans le rattrapage des tarifs, qui n'ont pu suivre qu'à distance l'évolution des prix et des salaires : « le niveau de la tarification ferroviaire... se situe en deçà de celui qui devait assurer l'équilibre budgétaire » ; l'écart est d'ailleurs faible, il est de l'ordre de 2,3 % du chiffre d'affaires annuel de l'entreprise, « il pourrait être résorbé sans difficulté majeure lorsque cesseront de peser sur les tarifs publics les contraintes nées de la politique des prix ». M. Ségalat concluait qu'il était opportun « de se donner deux ans de plus pour parfaire la mise en place de la réforme... en adaptant sa mise en œuvre aux circonstances qui ont affecté ses conditions d'application ».

### L'avenant du 30 mars 1974

Les représentants des ministères de l'Economie et des Finances et des Transports, et ceux de la S.N.C.F., ont donc négocié les termes d'un accord, qui prendrait la forme d'un avenant au contrat de programme et en prolongerait les effets pour deux ans, sous réserve des adaptations nécessaires. Les organisations syndicales ont été consultées dans le cadre de réunions tripartites Etat-S.N.C.F.-Personnel. Les négociateurs s'étaient donné comme premier objectif de conduire l'entreprise à l'équilibre financier, et de lui donner les moyens de réaliser les investissements nécessaires à son expansion. Un texte soigneusement élaboré a été mis au point, sous le titre

(127) Ce document, intitulé : « Exposé de M. le président Ségalat concernant le projet d'avenant au contrat de programme », n'a pas été publié ; mais une analyse en a été donnée dans *Le Monde*, 30 janvier 1974, p. 11, article de Jacques de BARRIN.

d'« avenant au contrat de programme », et signé par les représentants des parties le 30 mars 1974 (128).

Ce document traite successivement des structures et des activités de la S.N.C.F., des moyens propres à rétablir son équilibre financier, et de la politique du gouvernement en matière de transports.

### Structures et activités de la S.N.C.F.

La société s'engage à maintenir le taux moyen annuel des gains de productivité, calculé sur les six années de la période 1970 à 1975, à 4,25 %. Rappelons que le taux moyen pour la période 1970-1973 était de 4,40 %, et que les gains des deux dernières années ont été de 5,6 et 5,2 %. L'objectif semble donc devoir être aisément atteint.

Sous la rubrique « réorganisation des services » sont indiquées une douzaine de mesures propres à promouvoir le trafic ou à en réduire le coût : développement des activités les plus rentables et des transports combinés, amélioration de la qualité du service marchandises, regroupement des activités d'entretien et de réparation du matériel, regoupement de gares et réorganisation des lignes sans trafic voyageurs et à faible trafic marchandises, développement des activités accessoires, etc.

L'accord de juillet 1969 prévoyait la fermeture ou le transfert sur route de 10 000 kilomètres de services omnibus de voyageurs avant le 31 décembre 1973. A cette date, il restait à fixer le sort de 2 720 kilomètres : une solution devra être donnée avant le 30 juin. Pour les services qui sont maintenus, l'Etat continuera, pendant les années 1974 et 1975, à prendre en charge leur déficit dans la limite de tranches annuelles de 3 670 kilomètres.

### Mesures propres à rétablir l'équilibre financier

Ce sont les dispositions les plus importantes de l'accord. Elles concernent les tarifs et les investissements.

#### Tarifs

Les parties reconnaissent que, pour permettre à la société d'assurer son équilibre financier, les tarifs doivent être majorés chaque année d'un pourcentage égal à celui

(128) Le texte de l'avenant du 30 mars 1974 a été publié en annexe au rapport sur l'exercice 1973.

de la hausse des prix de la P.I.B. De plus, deux autres mesures sont actuellement nécessaires : une majoration générale et supplémentaire de 2,3 %, pour rattraper le retard pris par les tarifs sur l'évolution générale des prix ; le relèvement à un niveau convenable des tarifs anormalement bas. Si l'Etat, pour des raisons de politique économique générale, s'oppose tout ou partie de ces majorations tarifaires ou les retarde, il devra verser à la société une compensation pour la moins-value qui en résulte, dite « compensation forfaitaire d'exploitation ». En 1974, les tarifs voyageurs et marchandises seront uniformément majorés de 6,5 % à la date du 1<sup>er</sup> avril ; de plus, l'Etat versera une compensation forfaitaire d'exploitation de 610 millions, plus une compensation supplémentaire de 195 millions. Les dispositions à prendre pour 1975 seront fixées ultérieurement.

### Investissements

La S.N.C.F. continuera à soumettre chaque année au F.D.E.S. son programme d'investissement, dans la limite de l'enveloppe fixée par l'accord des parties, et fournira toutes indications utiles sur la rentabilité de ce programme. Le taux de rentabilité devra être d'au moins 13 %. Les prévisions d'investissement des exercices 1974 et 1975 sont données en annexe. Comme précédemment, il y aura deux tranches de dépenses, l'une normative et l'autre conditionnelle. Les montants de la tranche normative, toutes taxes comprises, seront de 1 960 millions en 1974 et de 2 190 millions en 1975. Ceux de la tranche conditionnelle seront de 670 millions en 1974 et de 745 millions en 1975. Le montant total des investissements autorisés sera donc de 2 630 millions la première année et de 2 935 millions la seconde. La partie à couvrir par autofinancement sera de 1 427 millions en 1974 et 1 481 millions en 1975, le surplus devant être financé par des emprunts sur le marché français pour la tranche normative, et sur le marché étranger pour la tranche conditionnelle. On sait que quand la réforme a été mise en route, la faiblesse des investissements était encore le point vulnérable de l'entreprise. Les chiffres donnés ci-dessus témoignent d'un redressement important et rapide : le total des investissements prévus pour les deux années 1974 et 1975 est de 45 % supérieur à celui des investissements autorisés pour 1972 et 1973.

### Politique générale des transports

L'encadrement de la concurrence routière en zone longue est maintenue. Le taux d'accroissement annuel des contingents autorisés ne devra pas dépasser le taux de progression en volume de la P.I.B. En 1975, 15 % du contingent supplémentaire de transport en zone longue sera attribué à la S.N.C.F. pour ses propres affrètements. Par ailleurs, l'Etat contraindra les transporteurs à un strict respect de la réglementation. Enfin, la tarification de l'usage des infrastructures au coût marginal social pour les transports de voyageurs, sera maintenue en 1974 et 1975. La couverture par la société de ses propres charges d'infrastructure sera déterminée en vue de lui assurer un traitement équivalent à celui appliqué aux transports concurrents.

Les dispositions qui viennent d'être analysées ne valent que pour les années 1974 et 1975, au terme desquelles doit prendre fin la période de « rodage » de la réforme. Trois points méritent d'être soulignés. En ce qui concerne le régime tarifaire, on trouve dans l'avenant ce qui manquait dans les textes précédents : une véritable clause d'échelle mobile, qui lie l'évolution des tarifs à celle des prix de la P.I.B., et une clause obligeant l'Etat à compenser le manque à gagner subi par l'exploitant s'il empêche ou retarde le réajustement des barèmes. En ce qui concerne les investissements, l'accord des parties sur des enveloppes globales, dans l'avenant de 1971 comme dans celui de 1974, peut être interprété comme une approbation anticipée des programmes qui seront ultérieurement présentés au F.D.E.S., dans la mesure où ils ne dépassent pas les plafonds autorisés. Enfin le texte mentionne, parmi les investissements à prévoir, la construction de la ligne nouvelle Paris - Sud-Est, qui d'ailleurs « fera l'objet d'un financement à convenir entre l'Etat et la S.N.C.F. » : cette allusion à la première étape de la construction d'un réseau qui sera celui de la quatrième génération nous conduit à nous interroger sur les perspectives d'avenir de l'industrie ferroviaire.

### Perspectives d'avenir du chemin de fer en France

Dans le 13<sup>e</sup> rapport d'ensemble de la C.V.C.E.P., on peut lire ce qui suit en conclusion au chapitre sur la S.N.C.F. (129) : « Loin d'être périmée, la technique ferroviaire, économe d'énergie et d'espace, peu polluante et présentant l'avantage d'une très grande sécurité, demeure irremplaçable pour assurer les transports de masse et de pointe en milieu urbain et à moyenne distance. Une nouvelle carrière semble même promise au chemin de fer dans le domaine des liaisons rapides et fréquentes entre grandes métropoles, ainsi que l'attestent les réalisations récentes du Japon, des Etats-Unis, imités par certains pays d'Europe occidentale ». Cela était écrit avant la crise de l'énergie. La raréfaction et le renchérissement des produits pétroliers ont tout naturellement entraîné des transferts de trafic au profit du chemin de fer, et cela dès la fin de l'année 1973. Le bilan du trafic voyageurs et marchandises du premier semestre 1974 confirme le bond en avant des transports ferroviaires : les résultats, comparés à ceux du premier semestre 1973, font apparaître un progrès de 5,6 % pour le trafic voyageurs, et surtout une augmentation de près de 8 % pour le trafic marchandises, avec 39,3 milliards de tonnes-kilomètres (130).

La crise mondiale de l'énergie doit continuer à favoriser une meilleure répartition des trafics en fonction de leur coût réel pour la collectivité. Or, les transports ferroviaires

(129) 13<sup>e</sup> rapport d'ensemble, p. 61.

(130) Ces chiffres sont empruntés à l'article de Jacques de BARRIN dans *Le Monde*, 20 juillet 1974, p. 21. Voir aussi la double page sur la S.N.C.F. dans *Le Monde*, 7 novembre 1974, p. 38-9.

ont un rendement largement supérieur à celui de leurs concurrents terrestres et aériens : le transport par fer d'une tonne-kilomètre consomme cinq fois moins d'énergie que le transport par route ; le transport par train rapide d'un voyageur consomme dix fois moins que l'avion. Alors que les dépenses d'énergie pèsent lourdement sur les budgets des entreprises de transport routier et aérien, elles ne représentent, comme on l'a vu, que 2,5 % des dépenses d'exploitation de la S.N.C.F. La société a d'ailleurs su, au cours des dernières années, se doter d'un équipement qui lui permette de concurrencer les transports routiers sur leur propre terrain, celui du « porte à porte ». Onze mille embranchements particuliers sont en service, et 90 % du trafic marchandises part d'un embranchement particulier ou y arrive. On a précédemment mentionné le développement des techniques mixtes fer-route, telles que le transport des camions et semi-remorques sur wagons du type « kangourou » et le transport par grands conteneurs. Ajoutons l'automatisation progressive des gares de triage et la mise en place de la télégestion du trafic, qui réduisent les délais de chargement et d'acheminement des wagons.

Dans la conjoncture actuelle, le risque pour la S.N.C.F. n'est donc pas celui d'un sous-emploi de son matériel et de ses infrastructures, car elle travaille au moins sur les grandes liaisons au plein de ses capacités. C'est bien plutôt celui d'une saturation, déjà menaçante sur l'axe Paris-Lyon-Marseille, en raison de l'industrialisation de la région des Alpes et de la vallée du Rhône. Un problème identique se pose dans la plupart des pays d'Europe occidentale, et une tendance générale se dessine dans le sens d'un renforcement de la capacité des grands itinéraires et d'une contraction des lignes à faible trafic. Aussi la direction générale de la S.N.C.F. a-t-elle mis à l'étude depuis plusieurs années un plan de construction de nouvelles infrastructures, en même temps qu'elle suit avec attention les travaux du même ordre entrepris à l'étranger et qu'elle se tient en contact avec les directions nationales des chemins de fer dans les pays voisins. Le rapport du conseil d'administration sur l'exercice 1973 contient en annexe une intéressante documentation sur l'état actuel du projet français de réseau « à très grande vitesse », dit « réseau T.G.V. » (131). La solution retenue est la construction d'artères nouvelles suivant un tracé autorisant de très grandes vitesses, évitant les régions densément peuplées, et reliées au réseau général par plusieurs connexions. Ces lignes seront réservées au trafic voyageurs, pour lequel les normes de profil

admettent des rampes de 3,5 % ; elles seront compatibles avec le réseau actuel, ce qui permet la pénétration en milieu urbain par les lignes déjà existantes. Le matériel roulant dériverait du train expérimental à très grande vitesse « T.G.V. 001 », qui atteint la vitesse commerciale de 260 kilomètres à l'heure ; le choix ne semble pas être encore fait entre la traction électrique et la turbine à gaz. Deux projets sont actuellement à l'étude. Le premier est celui de la ligne Paris - Sud-Est, très avancé : le gouvernement a pris en Conseil restreint, le 5 mars 1974, la décision d'engager cette année, les procédures administratives préalables à la mise en route des travaux ; la ligne devrait être terminée et mise en service en 1980. L'investissement à prévoir serait de 1 600 millions ; sa rentabilité serait de 17 % pour la société exploitante et de 30 % pour la collectivité. Le second projet est celui du réseau Paris-Nord, dont la réalisation est liée à celle du tunnel sous la Manche, et dont les lignes s'organiseraient autour d'un triangle Lille-Arras-Béthune. A plus long terme, on se préoccupe dès maintenant du raccordement entre eux des réseaux T.G.V. en cours d'étude ou de construction dans les pays d'Europe occidentale. Les directeurs généraux des neuf réseaux de la Communauté européenne ont décidé de constituer un groupe de travail pour étudier la mise en place d'un réseau T.G.V. reliant entre elles les grandes métropoles industrielles du Nord-Ouest européen. Le premier élément s'articulerait autour du réseau Paris-Nord et du tunnel sous la Manche, permettrait une liaison rapide entre Paris, Londres et Bruxelles et serait ultérieurement prolongé vers la Hollande et vers la R.F.A. A plus long terme encore, l'Union internationale des chemins de fer envisage de coordonner les projets des réseaux nationaux et de les orienter vers un système cohérent de lignes transeuropéennes qui assure à la technique ferroviaire une place en rapport avec ses aptitudes.

Parlant de la reconversion imposée à l'économie par la crise de l'énergie, le président André Ségalat écrivait dans un article récent : « Parce qu'il en est économe entre tous, le chemin de fer apparaît, parmi les modes de transport, comme l'instrument privilégié de cette reconversion » (132). Et plus loin : « Dans tous les secteurs, le chemin de fer continue de répondre, sous leur formulation nouvelle, aux besoins de l'économie : grâce à lui, la crise de l'énergie ne s'accompagnera pas d'une crise des transports ». A la faveur de la réforme et de l'autonomie de gestion, la société nationale semble être aujourd'hui dans les conditions les meilleures pour aborder le « nouvel âge du chemin de fer ».

(131) Cette documentation fait l'objet de l'annexe II du *Rapport du Conseil d'administration sur l'exercice 1973*, intitulée « Les infrastructures ferroviaires à très grande vitesse en construction et en projet en Europe et au Japon ».

(132) *Le Monde*, 7 novembre 1974, p. 38.

## QUELQUES OBSERVATIONS EN FORME DE CONCLUSION

Il nous reste, avant de clore cette étude, à nous interroger sur les conclusions qui peuvent être tirées des trois expériences de contrats de programme. Quelle est la force contraignante des accords ainsi dénommés ? Quelle est leur incidence sur les règles qui gouvernent la gestion des services publics ? Le précédent qu'ils instituent peut-il ouvrir la voie à d'autres expériences ?

● Les contrats de programme créent-ils, à la charge de l'une et l'autre des parties, des obligations juridiquement protégées ? Poser la question en ces termes équivaut à mettre en cause la nature même de ces actes : les contrats de programme sont-ils réellement, au sens précis du mot, des contrats ?

Plusieurs commentateurs répondent par l'affirmative. On fait valoir qu'un tel acte revêt toutes les apparences d'un véritable contrat, générateur d'obligations à la charge des signataires ; l'entreprise prend l'engagement de réaliser certaines performances qui seront mesurées par des indicateurs de gestion, tels que le taux de rentabilité et le gain de productivité ; les pouvoirs publics donnent un accord anticipé sur le niveau des investissements et les fluctuations des tarifs (133). On analyse l'accord de volontés comme un contrat synallagmatique qui crée pour les parties des obligations bien précises : obligation pour l'entreprise de fournir certaines prestations, obligation pour l'Etat de garantir l'équilibre financier de l'exploitation ; on précise que dans le secteur couvert par le contrat de programme, les données généralement indicatives du Plan de développement acquièrent un caractère impératif (134).

Nous ne voulons pas ouvrir une querelle de mots : mais avant de débattre de la portée d'un terme, il est bon de s'entendre sur le sens qu'on veut lui donner. Dans le vocabulaire du droit civil, le mot « contrat » a un sens très précis. Dans le langage de l'administration et de la politique, le même terme est aujourd'hui soumis à de telles distorsions qu'il en arrive à couvrir à peu près n'importe quelle rencontre de volontés ou d'intentions, fût-elle même sans obligation ni sanction.

On parle de « contrat de progrès », de « contrat de gouvernement », de « contrat de majorité ». Les contrats de programme au premier sens du terme, conclus entre le ministère de l'Economie et des Finances et les entreprises du secteur privé pour canaliser la hausse des prix, n'avaient rien de commun avec les contrats au sens strict, pas plus que les « contrats anti-hausse » qui leur ont succédé. Pour comprendre clairement ce que sont, et

ce que ne sont pas, les « contrats de programme » objet de notre étude, il est bon de confronter cette notion avec quelques données fondamentales. Au début de ce siècle, Léon Duguit, au cours d'une analyse rigoureuse des situations et des actes juridiques, notait l'existence en droit privé comme en droit public, d'accords de volonté qui ne sont pas des contrats : il en est ainsi notamment quand le concours de volontés n'est qu'une somme de déclarations unilatérales et concordantes en vue d'un but commun. Il y a contrat quand les volontés qui s'accordent poursuivent des objets différents et sont déterminées par des buts différents. Le contrat « est l'accord intervenant entre deux personnes, et ayant pour objet de faire naître une obligation à la charge de l'une qui devient débitrice, au profit de l'autre qui devient créancière... Un acte qui n'a pas pour objet de faire naître une obligation n'est pas un contrat... Il n'y a pas contrat non plus, bien qu'il y ait convention, quand celle-ci a pour objet de provoquer une situation qui n'est pas un rapport de créancier à débiteur » (135). Cette analyse n'a pas vieilli, et aujourd'hui encore, les civilistes définissent le contrat comme un accord de volonté destiné à créer des obligations, l'obligation étant elle-même « un lien de droit existant spécialement entre deux personnes, en vertu duquel l'une doit faire quelque chose pour l'autre » On ajoute que, « pour être, au sens technique, une obligation, il faut que le devoir soit un lien de droit, ce qui implique la sanction étatique, et qu'il lie spécialement une personne à une autre, ce qui postule l'existence d'un créancier déterminé » (136).

Relisons maintenant nos trois contrats de programme : où est le créancier, où est le débiteur, où est le lien de droit garanti par la sanction étatique ? En réalité, il suffit d'une analyse un peu attentive pour faire une discrimination entre les clauses de ces actes et isoler celles de leurs dispositions auxquelles peut être reconnu un caractère contractuel.

— On écartera immédiatement les dispositions d'ordre prospectif, telles que les hypothèses sur la situation économique générale, la croissance de la P.I.B. et des prix, de la consommation d'électricité et des recettes de la publicité télévisée, les hypothèses enfin sur l'évolution des recettes brutes et nettes de l'entreprise. D'autres dispositions se rapportent à des performances données pour objectifs à l'entreprise : elles fixent le taux de progression annuelle des gains de productivité, le pourcentage des ressources brutes par rapport au chiffre d'affaires, le taux de rentabilité financière du capital investi. Les program-

(133) G. LESCUYER, article déjà cité dans les *C.J.E.G.*, 1971, p. 182.

(134) J. CHAPPEZ, article déjà cité dans *A.J.D.A.* 1972, p. 571 et suiv.

(135) Léon DUGUIT, *Traité de droit constitutionnel* (3<sup>e</sup> éd., 1927), tome 1<sup>er</sup>, p. 384-5.

(136) Jean CARBONNIER, *Précis de droit civil*, tome II (5<sup>e</sup> éd.), p. 314 et 291-2.

mes d'investissements déterminent pour chaque année les sommes qui leur seront affectées et les moyens de financement, ils précisent notamment le montant en pourcentage et en valeur absolue des ressources propres réservées à l'autofinancement. L'objectif de l'équilibre budgétaire au terme de la période d'exécution du contrat de programme est expressément affirmé, ou seulement sous-entendu. Ajoutons les clauses sur l'allègement des contrôles et de la tutelle : elles sont toujours formulées en termes généraux et prudents, comme le sont les dispositions sur la politique tarifaire, sur l'organisation intérieure de l'entreprise et sur la fermeture progressive des services déficitaires. Chacun des contrats prévoit enfin la tenue de réunions annuelles, au cours desquelles les représentants des ministères de tutelle et ceux de l'entreprise feront le point de la situation, analyseront les résultats de l'exercice écoulé, et se concerteront éventuellement sur les mesures d'adaptation à prendre pour l'avenir. Toutes ces dispositions sont-elles génératrices d'obligations à la charge, soit de l'entreprise, soit de l'Etat ? Peut-on sérieusement affirmer que l'entreprise soit juridiquement tenue vis-à-vis de l'Etat de porter à tel pourcentage ses gains de productivité, d'élever à telle somme ses recettes brutes d'exploitation et de parvenir à telle date à l'équilibre budgétaire ? Etant admis que, pour qu'il y ait obligation, le lien de droit établi entre les parties doit être juridiquement sanctionné, de quels moyens de contrainte disposent les pouvoirs publics pour obliger l'entreprise à améliorer la rentabilité de son capital, à augmenter le taux de ses ressources brutes, ou à élever le niveau de ses investissements ? De quels moyens de contrainte dispose l'entreprise pour obliger les pouvoirs publics à élargir la marge de son autonomie de gestion et de sa liberté tarifaire ? On admet que, pour qu'il y ait contrat, les partenaires doivent poursuivre des objectifs différents, chacun cherchant un avantage propre ; les parties au contrat de programme ont au contraire un même but, qui est de créer les conditions les plus favorables à l'exploitation du service. La très grande majorité des dispositions des contrats de programme n'ont donc aucun caractère contractuel.

— **D'autres dispositions, celles-ci beaucoup plus rares, donnent certainement naissance à des obligations, au sens précis du terme. Ce sont les clauses financières, dans lesquelles l'Etat promet à l'entreprise une contribution bien déterminée.**

Citons comme exemple l'article 10 du contrat de programme d'Electricité de France, et les dispositions des trois avenants qui donnent, année par année, le montant des concours de l'Etat aux investissements d'E.D.F. en dotation en capital et prêts du F.D.E.S. Citons encore, dans le contrat de programme de la S.N.C.F., l'engagement pris par l'Etat de contribuer aux investissements de l'entreprise par deux avances d'actionnaire de 500 millions, et l'engagement de compenser le déficit des services omnibus de voyageurs dont il aurait imposé le maintien, plus l'ensemble des dispositions sur la normalisation des comptes (paragraphe II, alinéas C, D et E). Mentionnons enfin les dispositions de l'avenant du 30 mars 1974 sur l'évolution des tarifs et la compensation forfaitaire d'exploitation (paragraphe II, 1°, alinéas 1, 2 et 3). Rien n'empêche de reconnaître à ces clauses un caractère contractuel, mais elles sont l'exception.

En réalité, un contrat de programme est essentiellement un document prospectif ; en ce sens il est, dans un secteur d'activité bien circonscrit, l'homologue de ce qu'est le Plan de développement économique et social à l'échelle de la nation. On a autrefois bien inutilement débattu de la « nature juridique » ou de la « valeur contraignante » du Plan. Cette question d'école est aujourd'hui oubliée, et c'est fort heureux, car on voit mal comment une qualification juridique pourrait être donnée aux prévisions sur l'évolution de la P.I.B. ou du niveau général des prix. Tout le monde a compris que l'« ardente obligation » était une figure de rhétorique, et que la raison d'être du Plan est simplement d'« offrir un cadre de référence à la politique des pouvoirs publics et à l'activité de l'ensemble des Français » (137). Cette excellente formule peut être transposée presque mot pour mot, pour définir le contrat de programme comme un cadre de référence offert à la politique des ministères de tutelle et à l'activité de l'entreprise. Les parties s'entendent sur les orientations principales d'une politique commune concernant la gestion de l'entreprise et l'exploitation du service, et elles dressent procès-verbal de leur accord. Chacune d'elles attend une garantie de la bonne foi de son partenaire, beaucoup plus que d'une sanction juridique.

● **La pratique des contrats de programme donne-t-elle une coloration nouvelle aux notions d'entreprise et de service public ?** Certains commentateurs estiment que l'impératif de rentabilité et le comportement d'entreprise seraient difficilement conciliables avec l'attitude que l'on peut atteindre du gestionnaire d'un service public (138). Le professeur Henri Jacquot, auteur d'une étude sur la réforme de la S.N.C.F., croit déceler une dissociation profonde de ces deux notions, qui jusqu'alors étaient habituellement couplées : en invitant l'entreprise à satisfaire son marché au moindre coût pour elle et pour la collectivité, on l'oriente vers des fins profondément différentes de la satisfaction prioritaire de l'intérêt général, qui constitue la mission de tout service public (139). Dans le cas particulier d'Electricité de France, Georges Lesucuyer voit une altération du régime traditionnel de la concession de service public telle que la concession « tend à n'être plus qu'une fiction dépourvue de toute portée pratique » (140). Il y a une vingtaine d'années, les théoriciens du droit public diagnostiquaient ainsi une « crise du service public » : crise qui, bien entendu, a totalement échappé au public usager, car les services publics ne s'en portaient pas plus mal. Sommes-nous aujourd'hui les témoins inconscients et impuissants d'une « crise de l'entreprise publique » ?

Pour aborder ce débat, nous devons partir d'une idée très claire de ce qu'est une entreprise publique. La

(137) VI<sup>e</sup> Plan de développement économique et social, avant-propos, p. 9.

(138) Voir notamment DUFFAU, p. 293.

(139) H. JACQUOT, « La Réforme de la S.N.C.F. et l'apparition d'une notion nouvelle de l'entreprise publique », *Droit social*, p. 354-5.

(140) G. LESUCUYER, article déjà cité dans les *C.J.E.G.*, 1971, p. 190.

C.V.C.E.P. a pris l'habitude, dans la première partie de ses rapports d'ensemble, de classer les entreprises soumises à son contrôle en deux groupes, que dans le chapitre premier nous avons appelés « groupe I » et « groupe II » : le premier est celui des « entreprises subventionnées ou assumant des charges de service public » ; le second est celui du « secteur concurrentiel ». Cette distinction, qui se retrouve avec un vocabulaire légèrement différent dans le rapport Nora, prête aisément à confusion. On cherche vainement le critère qui justifierait à coup sûr le classement d'une entreprise dans le groupe I. Ce n'est pas l'existence d'un monopole, car aucune des entreprises de ce groupe n'est à l'abri de la concurrence. Ce n'est pas le bénéfice de subventions, car il n'est pas une seule des grandes entreprises du groupe II qui n'ait reçu, régulièrement ou exceptionnellement, l'une ou l'autre de ces subventions déguisées que l'on appelle « dotation en capital » ou « consolidation d'avances ». Est-ce la prise en charge d'une « mission de service public » ? Mais cette notion est si évanescence qu'elle est pratiquement dépourvue de toute valeur opératoire. La Commission de vérification des comptes en vient à reconnaître, dans son dernier rapport, le caractère incertain de la distinction qu'elle avait elle-même instituée : « La distinction classique entre les entreprises chargées d'une mission de service public, souvent protégées par un monopole de droit ou de fait, et les entreprises pleinement exposées à la concurrence des affaires privées, perd de sa netteté » (141). Veut-on mettre en parallèle un « secteur de service public », qui serait une lourde charge pour les finances de l'Etat, et un « secteur concurrentiel » dont la très large autonomie garantirait la prospérité ? Un établissement du groupe I tel que l'Office national des Forêts a des finances parfaitement saines et verse chaque année à l'Etat un excédent net important ; ce devrait être, dans des conditions normales, le cas d'Electricité de France et de Gaz de France ; en revanche, des entreprises du groupe II telles que celles du secteur des engrais chimiques, rassemblées autour de l'Entreprise minière et chimique (M.d.P.A., A.P.C. et S.C.P.A.), traînent d'année en année un déficit toujours plus lourd, et ne survivent qu'à coup d'augmentations de capital souscrites par l'Etat qui est leur unique actionnaire.

Quoi qu'il en soit, on ne conteste pas que beaucoup d'entreprises publiques aient une activité qu'on ne peut analyser comme la gestion d'un service public. Il en est ainsi à coup sûr pour les sociétés nationales des secteurs de la banque et des assurances. Il en est de même pour les entreprises des secteurs des industries chimiques et mécaniques, telles que C.D.F.-Chimie, la Régie Renault, la S.N.I.A.S. et la S.N.E.C.M.A. Les doutes commencent quand on aborde le secteur de l'énergie, car dans la classification des rapports d'ensemble, les Charbonnages de France et les Houillères figurent dans le groupe I, et l'E.R.A.P. dans le groupe II : l'extraction et le traitement du charbon seraient un service public, et non le raffinage et la distribution des produits pétroliers ? Le professeur Roland Drago a proposé un principe de distinction très simple, qui est de rechercher pour chaque entreprise, si elle est ou non concessionnaire d'un service

public : les entreprises ayant la qualité de concessionnaires seraient seules responsables de la gestion d'un service public (142). L'idée est ingénieuse, mais ne résiste pas à l'épreuve des faits : la radiodiffusion et la télévision sont des services publics, les textes législatifs qui ont fixé leurs statuts successifs l'ont proclamé ; or, l'O.R.T.F. n'a jamais eu la qualité de concessionnaire, et il en sera sans doute de même pour l'établissement public et les sociétés nationales qui prendront sa suite. On pourrait encore citer les exemples de la R.A.T.P., de l'O.N.F. et de l'ancien monopole des Tabacs aujourd'hui dénommé S.E.I.T.A., qui ont sans aucun doute la charge de services publics, et dont les rapports avec l'Etat sont déterminés uniquement par des textes réglementaires.

Tel qu'il est habituellement formulé, le problème est de tracer, à l'intérieur de l'ensemble « entreprises publiques » la ligne de démarcation entre deux sous-ensembles : le premier groupant les entreprises qui sont, et le second, celles qui ne sont pas, des services publics. Mais cette ligne de démarcation existe-t-elle telle qu'on l'imagine, et le problème que l'on pose n'est-il pas simplement un faux problème ? Est-il réellement nécessaire de fonder toute analyse sur des oppositions tranchées : entre le service public et le non-service public, entre les services administratifs et les services industriels et commerciaux, entre le secteur « assisté » et le secteur « concurrentiel », entre l'exploitation en régie et l'exploitation par un concessionnaire ? La réalité n'est-elle pas infiniment plus nuancée ?

Quand nous avons cherché à cerner la notion d'entreprise publique au début de cette étude, nous nous sommes bien gardés de nous référer à l'idée de service public dont nous avons au contraire souligné le caractère ambigu : nous avons retenu, comme élément commun à toutes les entreprises publiques, le caractère d'intérêt général de leur activité. Cette notion d'intérêt général, beaucoup plus flexible que celle de service public, est un cadre de référence commode pour l'analyse des diverses modalités d'intervention des pouvoirs publics. L'intervention minima sera la réglementation ou le contrôle d'activités qui restent privées, en raison de leur incidence sur l'intérêt public ; telle est la législation sur l'exercice de nombreuses professions ; telles sont aussi les mesures d'aide à des branches industrielles ou commerciales ; le gouvernement a ainsi estimé nécessaire que la France soit dotée d'une industrie sidérurgique puissante : il a, vers la fin des années 1960, accordé une aide financière massive à la sidérurgie ; il s'inquiète aujourd'hui de la récession dans le secteur de la construction automobile : il se dispose à ouvrir les crédits du F.D.E.S. à des entreprises en difficulté. Un pas de plus sur la voie de l'intervention, et l'Etat met en place des entreprises publiques qui assureront la présence nationale dans d'autres secteurs. C'est ainsi qu'après la Première Guerre mondiale, une industrie française des engrais chimiques s'est constituée autour des Offices de l'azote et des potasses. Plus tard, les pouvoirs publics ont voulu que la France ait une industrie des pétroles : ils ont suscité la création de plusieurs en-

(142) R. DRAGO, « Situation et avenir des entreprises publiques en France », *Bulletin de l'Institut international d'administration publique*, n° 11, p. 16-7.

(141) 13<sup>e</sup> rapport d'ensemble, p. 150.

reprises qui sont aujourd'hui regroupées dans l'E.R.A.P. Après les nationalisations de 1936 et 1944-1946, l'Etat tient une position dominante dans les secteurs de l'énergie, des transports et de la construction aéronautique ; il en détient les contrôles par l'organe d'entreprises nationales constituées sous la forme d'établissements publics, de sociétés nationales ou de sociétés d'économie mixte. La même finalité d'intérêt général justifie la présence dans le secteur public d'entreprises de transport aérien et d'industries de fabrication de cellules et de moteurs d'avion : on conviendra qu'il est de peu d'importance que les unes soient qualifiées de services publics, et non les autres. L'extrême variété des activités comprises dans le secteur industriel et commercial de l'Etat rend peu probable ni souhaitable l'élaboration d'une réglementation uniforme : on a vu que la situation de chaque entreprise faisait l'objet de règles particulières ajustées à ses activités propres, qui définissent notamment l'étendue des contrôles que les pouvoirs publics veulent se réserver. Les relations juridiques et financières de l'Etat et de l'entreprise font parfois l'objet d'une convention : on parle alors de concession du service public ; mais il est somme toute d'importance secondaire que l'acte qui définit le statut et la mission de l'entreprise soit conventionnel ou unilatéral : il y a, dans l'un et l'autre cas, organisation de la gestion d'une activité publique dans le cadre d'une structure déconcentrée, celle de l'entreprise publique (143). Au plus haut niveau de l'intervention viennent enfin les formes de la gestion intégrée, qui n'est pas totalement absente du secteur industriel et commercial : nous en avons l'exemple avec l'administration des Postes et Télécommunications. Dans ce rapide inventaire des modalités d'intervention des pouvoirs publics, nous n'avons jamais ressenti la nécessité de nous référer à l'idée de service public : cette notion est inutile et inopportune, car elle introduit un clivage absolument artificiel dans l'échelle des interventions. La réalité des institutions administratives est beaucoup plus nuancée : on passe par une gradation continue, et sans rupture abrupte, de la simple réglementation à la gestion déconcentrée, et de celle-ci à la gestion intégrée.

Le terme de service public est fréquemment employé dans une acception sensiblement différente, pour désigner et différencier, à l'intérieur d'une branche industrielle, certaines activités ou opérations dont l'importance vitale justifierait le maintien, **en dehors de toute préoccupation de rentabilité**. C'est en ce sens que le rapport Nora parle de « contraintes d'intérêt public » ou « de service public ». Le contrat de programme de la S.N.C.F. parle d'« obligation de service public ». Avant même qu'il ne soit question de contrats de programme, des commentateurs s'inquiétaient de voir reculer la conception traditionnelle du service public, avec ses attributs de continuité,

(143) Dans la forme sous laquelle elle apparaît au XIX<sup>e</sup> siècle, quand sont entrepris les premiers grands travaux d'équipement, la concession était sans aucun doute un mode spécifique de gestion des services publics : elle était donnée à une société privée, généralement soutenue par un groupe financier, qui prenait à sa charge les travaux d'infrastructure, en contrepartie du droit d'exploiter le service pendant une durée prolongée. La société concessionnaire poursuivait donc un intérêt propre. Mais quand, après 1936, les concessionnaires les plus importants sont devenus des entreprises publiques dont l'intérêt se distingue mal de celui de l'administration concédante, la concession a perdu toute spécificité.

de gratuité et d'égalité (144). Les autorités responsables de la direction d'un service ne peuvent exprimer le souci d'en organiser la gestion suivant les normes de rendement optimum sans être suspectées d'en préparer insidieusement la « privatisation » : et la crainte de la privatisation prend rapidement un caractère obsessionnel, comme on le voit dans les cas de la radiodiffusion et télévision, et des télécommunications. A plus forte raison, dans l'optique des contrats de programme, certains observateurs craignent-ils de voir des entreprises comme Electricité de France et la S.N.C.F. relâcher leur effort sur des activités peu payantes, pour le concentrer sur les services les plus rentables (145).

Voici notre réponse :

Il s'agit de bien s'entendre sur les raisons qui peuvent justifier le maintien de services déficitaires : on fait valoir l'« intérêt général », alors que les intérêts engagés sont à peu près toujours des intérêts sans doute très respectables, mais aussi très particuliers ; un service devient déficitaire quand il est délaissé ; pour le supprimer, il faut vaincre des résistances, mais ce sont des résistances locales ; la S.N.C.F. a pu supprimer les services de voyageurs dans le département de l'Ardèche sans rencontrer beaucoup d'obstacles ; ainsi a-t-on vu disparaître en quelques années les services contractuels de passagers de la Compagnie générale transatlantique et des Messageries maritimes.

Il reste que le droit, pour les administrations de tutelle, d'imposer à une entreprise publique des sujétions exigées par l'intérêt général, n'a jamais été contesté ; les contrats de programme ne font que le confirmer, tout en prévoyant le droit pour l'entreprise à une juste compensation ; la conciliation entre les servitudes de l'intérêt général et les impératifs de la rentabilité s'opérera ainsi sur le terrain de l'indemnisation. Notons bien que l'intérêt général ainsi entendu peut être d'ordre social ou politique aussi bien qu'économique : ainsi en est-il pour les régimes particuliers de retraites et d'assurance maladie, qui sont une charge exceptionnelle pour la S.N.C.F., mais auxquels contribue le budget de l'Etat.

Nous observons enfin que même en ce domaine, le recours à la notion de service public est tout à fait inutile : car nul ne met en doute le droit pour l'Etat d'imposer des sujétions du même ordre à des entreprises publiques dont l'activité se situe manifestement en dehors du champ des services publics. L'Etat a ainsi orienté les travaux de la S.N.I.A.S. et de la S.N.E.C.M.A. sur deux projets coûteux et d'avenir incertain ; l'intérêt commercial de ces deux entreprises aurait sans doute été de mettre à l'étude des réalisations moins audacieuses, mais le gouvernement estimait que le lancement du long-courrier supersonique Concorde et du réacteur à dix tonnes de poussée était

(144) Voir notamment A. DEMICHEL, « Vers le self-service public », *Dalloz* 1970, chronique, p. 77.

(145) Voir notamment J.-P. DUPRILOT, « La S.N.C.F. : les problèmes du présent et les perspectives d'avenir », *A.J.D.A.* 1969, p. 616-7 ; Michèle VOISSET, « L'Expérience des contrats de programme dans les entreprises publiques », *Droit social* 1974, p. 262 et suiv. ; également l'article récent de J. de BARRIN dans *Le Monde*, 27 novembre 1974, p. 29.

d'intérêt national. L'Etat semble exercer aujourd'hui une pression discrète sur la Régie Renault pour que celle-ci, par l'entremise de sa filiale la SAVIEM, contribue au sauvetage du groupe Citroën-Berliet : opération peut-être aventurée sur le plan financier, mais qui, du point de vue du gouvernement, est une affaire d'intérêt national.

⊙ **Le contrat de programme ne modifie donc pas la finalité de l'entreprise publique qui demeure orientée vers la poursuite de l'intérêt général dans le secteur qui lui est assigné. Mais cette finalité est-elle compatible avec le « comportement d'entreprise » qui doit être désormais la règle de sa gestion ?** Admettons que l'entreprise ne puisse avoir d'intérêt distinct de celui de l'administration qui a fixé sa mission. N'est-il pas contradictoire de la déclarer libre de réformer ses structures et d'organiser ses activités, et de lui interdire simultanément de s'approprier le bénéfice des profits qu'elle peut réaliser ? Et cette contradiction ne risque-t-elle pas de limiter la portée des premières expériences de contrats de programme, et de compromettre leur extension à d'autres entreprises ? En bref, on demande à l'entreprise de travailler « à l'équilibre », de couvrir ses dépenses et de financer ses investissements, mais si un solde bénéficiaire apparaît en fin d'exercice, elle ne pourra en disposer. A première vue, ce n'est pas le meilleur moyen de stimuler ses efforts.

Ce paradoxe apparent se résoud aisément si l'on observe, avec André Delion, que la recherche du profit n'est pas l'unique motivation possible du dynamisme des managers : « L'expérience des entreprises publiques a confirmé l'observation des économistes modernes, en montrant que le profit n'est pas le ressort fondamental de la vie économique. Ce ressort essentiel est le désir des hommes de s'imposer aux autres hommes et aux choses. C'est l'orgueil professionnel, l'émulation, la recherche inhérente à toute technique de son accomplissement le plus parfait et le plus grandiose possible » (146). Il est superflu de souligner que la formule exprime parfaitement ce qu'a toujours été, en tout temps et en toute circonstance, l'« esprit cheminot », et ce qu'est aussi l'« esprit Electricité de France ». Veut-on un autre exemple ? La loi du 16 janvier 1945 sur la nationalisation de l'entreprise Renault fixait comme suit la mission du nouvel établissement public : « La R.N.U.R. a pour objet de continuer, dans l'intérêt exclusif de la nation, l'exploitation de la société dissoute... et d'une manière générale d'assurer le développement, dans l'intérêt national, de l'ensemble industriel et commercial qui lui a été confié ». L'intérêt de la nation est mentionné deux fois en ces quelques lignes : la direction de la Régie a été à la hauteur de sa mission, en affirmant depuis trente ans un dynamisme qui a placé l'entreprise au premier rang des constructeurs français.

La question n'est pas particulière aux entreprises publiques françaises : elle se pose à une échelle infiniment plus grande dans les pays à économie planifiée tels que ceux de l'Europe de l'Est. En Union soviétique par exemple, on sait que les rapports entre les entreprises et la direction centrale de la planification tendent à

s'assouplir (147). Les études avaient été engagées dès 1960 sous l'impulsion d'Evseï Liberman, qui conduisaient à affirmer la primauté de l'entreprise comme agent économique, et à mesurer l'efficacité de l'entreprise par le profit et la rentabilité. La réforme a été accomplie par un décret du 4 octobre 1965 « sur le perfectionnement de la planification et le renforcement de la stimulation économique de la production industrielle », suivi de la promulgation d'un nouveau statut de l'entreprise. Ces dispositions tendent à aménager l'autonomie de l'entreprise, comprise comme l'unité économique de production, dans le cadre des directives du Plan : celle-ci se voit fixer les objectifs à atteindre ; elle est libre du choix des moyens, et sera jugée sur les résultats ; disposant d'une complète autonomie comptable, elle est également tenue de maintenir en équilibre son compte d'exploitation. Parmi les indicateurs permettant de mesurer l'efficacité de la gestion viennent en premier rang les indicateurs de profit et de rentabilité. Dans le domaine de l'investissement, l'entreprise gère elle-même un fonds de développement de la production, alimenté par une fraction des annuités d'amortissement et une part de ses profits annuels.

Il n'y a sans doute qu'une simple coïncidence dans le fait que les entreprises soviétiques se soient engagées sur la voie de l'autonomie au moment où s'élaborait le rapport Nora. Autre coïncidence, c'est également l'époque où étaient introduites dans certaines administrations françaises les méthodes de rationalisation des choix budgétaires, et on doit noter la convergence entre l'esprit de ces techniques et les principes qui inspirent les contrats de programme. Les uns et les autres conduisent à « une décentralisation des décisions, c'est-à-dire à la création au sein de l'organisation d'une pluralité de centres de décision de niveaux différents, auxquels sont assignés de façon cohérente des objectifs précis » (148) : à ces orientations répondent l'allègement des contrôles et de la tutelle, et la décentralisation des structures internes des entreprises. De même la tenue d'une comptabilité analytique de gestion par grandes catégories d'activités permet le contrôle budgétaire des actions entreprises par chaque unité pourvue d'un programme distinct, et donc la mise en place d'un système d'information bouclé.

Le gouvernement de M. Jacques Chaban-Delmas avait, en deux ans, négocié trois contrats de programme et réalisé une réforme en profondeur de la S.N.C.F. Ensuite est venu un temps d'arrêt : peut-être les pouvoirs publics voulaient-ils juger le système à l'épreuve avant d'envisager son extension à d'autres entreprises. Nous croyons pouvoir affirmer que l'expérience, jugée sur une période de quatre ans, a donné des résultats favorables, et qu'elle peut être le banc d'essai d'un rééquilibrage des rapports entre l'Etat et les entreprises du secteur public industriel et commercial.

(147) Un excellent exposé de la réforme de l'entreprise en Union soviétique est donné dans l'ouvrage récent d'Erik EGNELL et Michel PEISSIK, U.R.S.S. : *l'Entreprise face à l'Etat*, Ed. du Seuil (coll. Economie et Société), Paris, 1974 ; voir également Pierre MENDES-FRANCE et Gabriel ARDANT, *Science économique et lucidité politique*, Gallimard (coll. Idées), Paris, 1973, p. 276 et suiv.

(148) « Rationalisation des choix budgétaires : vers une nouvelle raison d'Etat ? », *Notes et Etudes documentaires*, n° 3 815-3 816, septembre 1971.

(146) DELION, p. 189.