

N° 335

# SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

---

---

Rapport remis à Monsieur le Président du Sénat le 2 juin 1993.

Dépôt publié au Journal officiel du 3 juin 1993.

Annexe au procès-verbal de la séance du 3 juin 1993.

## RAPPORT

de la commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F.(1), les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire, créée en vertu d'une résolution adoptée par le Sénat le 20 décembre 1992.

*Président*

M. Hubert HAENEL,

*Rapporteur*

M. Claude BELOT,

Sénateurs.

---

(1) Cette commission est composée de : MM. Hubert Haenel, président ; Jacques Bellanger, Jean Clouet, Georges Berchet, Jacques Chaumont, vice-présidents ; Félix Leyzour, Paul Raoult, secrétaires ; Claude Belot, rapporteur ; Philippe Adnot, Jean Bernard, Maurice Blin, Marcel Bony, Philippe de Bourgoing, Emmanuel Hamel, Roger Husson, Marcel Lesbros, Philippe Marini, Jean-Pierre Masseret, René Régnauld, Guy Robert, Jean-Pierre Tizon.

Voir les numéros :

T.A. 59 (1992-1993).

ationale des chemins de fer français.



## SOMMAIRE

|  | <u>Pages</u> |
|--|--------------|
| <b>INTRODUCTION</b> .....  | 11           |
| <b>PREMIÈRE PARTIE : UNE ENTREPRISE EN GRANDE<br/>DIFFICULTÉ</b> .....   | 17           |
| <b>I - UN TRAIN PEUT EN CACHER UN AUTRE, OU LA RÉALITÉ<br/>D'UNE S.N.C.F. A DEUX VITESSES</b> .....                        | 17           |
| <b>A. LE DÉVELOPPEMENT DU T.G.V. S'EST ACCOMPAGNÉ D'UN<br/>    CERTAIN DÉLAISSEMENT DES "GRANDES LIGNES" CLASSIQUES</b> .. | 17           |
| <b>1. Le T.G.V. offre une "nouvelle donne" à la S.N.C.F.</b> .....   | 17           |
| <i>a) Une réussite technique incontestable et une modernité<br/>            reconquise pour le train</i> .....             | 17           |
| <i>b) Un développement rapide et des projets ambitieux</i> .....   | 18           |
| <i>c) Un succès commercial important, bien qu'affecté par<br/>            l'évolution récente de la conjoncture</i> .....  | 23           |
| <b>2. Le trafic des grandes lignes classiques diminue<br/>        fortement</b> .....                                      | 24           |
| <i>a) Un recul que les progrès du trafic T.G.V. ne suffisent pas<br/>            à compenser</i> .....                     | 24           |
| <i>b) Un recul dû pour partie aux efforts insuffisants de<br/>            l'entreprise</i> .....                           | 25           |
| <b>B. LES SERVICES RÉGIONAUX N'ONT PAS SUFFISAMMENT<br/>    PROGRESSÉ</b> .....  | 27           |
| <b>1. Les services régionaux de voyageurs et l'inégal succès<br/>        du conventionnement</b> .....                     | 27           |
| <i>a) Le conventionnement Régions-S.N.C.F. est un bon<br/>            principe</i> .....                                   | 27           |

|   |           |
|---|-----------|
| b) <i>Il a permis des réalisations importantes, au prix d'un engagement financier croissant des collectivités territoriales</i> ..... | 28        |
| c) <i>Son développement a été freiné par l'attitude peu partenariale de la S.N.C.F.</i> .....   | 32        |
| <b>2. L'Ile-de-France : une organisation et des problèmes spécifiques</b> .....   | <b>37</b> |
| a) <i>Une organisation à part</i> .....   | 37        |
| b) <i>Un trafic considérable, mais qui a actuellement tendance à stagner</i> .....  | 41        |
| <b>C. LES USAGERS SONT INSATISFAITS</b> .....   | <b>41</b> |
| <b>1. La diminution ou l'inadaptation de l'offre</b> .....  | <b>41</b> |
| a) <i>Des dessertes ferroviaires supprimées sans concertation suffisante</i> .....  | 41        |
| b) <i>La mauvaise organisation des correspondances</i> .....  | 42        |
| <b>2. La dégradation de la qualité du service</b> .....   | <b>43</b> |
| a) <i>Le manque de personnel dans les trains et dans les gares est unanimement dénoncé</i> .....                                      | 43        |
| b) <i>L'état des matériels et des locaux laisse souvent à désirer</i> .....   | 44        |
| c) <i>Les perturbations de trafic ne donnent pas toujours lieu à une information des usagers</i> .....                                | 45        |
| d) <i>L'accès au train est devenu plus difficile</i> .....  | 46        |
| <b>3. Une tarification très critiquée</b> .....   | <b>46</b> |
| a) <i>Une tarification complexe et souvent modifiée</i> .....   | 46        |
| b) <i>Une tarification peu lisible et difficilement accessible</i> ...  | 49        |
| <b>4. Socrate, ou les mésaventures d'une entreprise publique qui a oublié ses clients</b> .....                                       | <b>50</b> |
| a) <i>Un choix coûteux et peut-être discutable</i> .....  | 51        |
| b) <i>Des dysfonctionnements qui ne se résument pas à des "défauts de jeunesse"</i> .....   | 51        |
| c) <i>Des arrière-pensées tarifaires ?</i> .....  | 52        |
| <b>D. UN FRET FERROVIAIRE MENACÉ</b> .....  | <b>53</b> |
| <b>1. Un recul important</b> .....  | <b>53</b> |
| a) <i>Une diminution en volume</i> .....  | 53        |
| b) <i>Une perte de parts de marché</i> .....  | 55        |
| c) <i>L'appauvrissement du réseau</i> .....   | 55        |

|  |    |
|--|----|
| <b>2. Un recul qui frappe inégalement les différents modes de fret ferroviaire</b> .....   | 56 |
| a) <i>L'effondrement du transport par wagons isolés</i> .....  | 57 |
| b) <i>La relative stagnation du transport par trains entiers</i> ...   | 58 |
| c) <i>La trop lente progression du transport combiné</i> .....   | 59 |
| <b>3. Un irrésistible déclin ?</b> .....   | 59 |
| a) <i>Des atouts pour le fret ferroviaire : la saturation de certains axes routiers et les projets à long terme de la S.N.C.F.</i> ..... | 59 |
| b) <i>Mais des handicaps structurels par rapport au transport routier</i> .....  | 60 |

**II - UNE SITUATION FINANCIÈRE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ** .....

|   |    |
|---|----|
| <b>A. UN ÉQUILIBRE PAR NATURE DIFFICILE</b> .....   | 62 |
| <b>1. Les obligations de service public imposées à la S.N.C.F. rendent nécessaire une compensation financière très élevée de la collectivité publique</b> ..... | 62 |
| a) <i>Les fondements du concours financier de la collectivité publique</i> .....  | 62 |
| b) <i>Des concours publics très élevés</i> .....  | 63 |
| <b>2. La faiblesse de ses capitaux propres contraint la S.N.C.F. à un appel massif aux capitaux extérieurs</b> ....   | 67 |
| a) <i>Une structure de bilan atypique</i> .....   | 67 |
| b) <i>Une autonomie financière très insuffisante</i> .....  | 68 |
| <b>3. La S.N.C.F. bénéficie des apports d'un groupe très diversifié mais dont la prospérité financière est inégale</b> .....                                    | 69 |
| a) <i>Le groupe S.N.C.F. : une structure très diversifiée</i> .....   | 71 |
| b) <i>Les apports du groupe à la S.N.C.F.</i> .....   | 74 |
| <b>B. UN REDRESSEMENT FINANCIER FRAGILE, QUI APPARAÎT AUJOURD'HUI DURABLEMENT COMPROMIS</b> .....   | 75 |
| <b>1. L'équilibre des comptes, principal objectif du contrat de plan, n'a pu être que temporairement atteint</b> .....  | 75 |
| <b>2. Un assainissement financier de l'exploitation a certes pu être obtenu grâce à d'indéniables efforts de productivité</b> .....                             | 77 |
| a) <i>Une forte amélioration de l'excédent brut d'exploitation jusqu'en 1989</i> .....  | 77 |

|   |    |
|---|----|
| b) <i>D'indéniables efforts de productivité qui semblent toutefois atteindre leurs limites</i> .....  | 78 |
| <b>3. L'amélioration des résultats s'est cependant révélée fragile, voire quelque peu artificielle et particulièrement vulnérable à l'évolution de la conjoncture</b> ..... | 81 |
| a) <i>Un équilibre comptable quelque peu artificiel en 1990 et 1991</i> .....   | 81 |
| b) <i>Des résultats affectés par la conjoncture</i> .....   | 83 |
| <b>C. LA LANCINANTE QUESTION DU FINANCEMENT D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS TRÈS VOLUMINEUX</b> .....  | 84 |
| <b>1. Les investissements de la S.N.C.F. ont atteint un volume considérable</b> .....   | 85 |
| <b>2. La faiblesse de l'autofinancement dégagé par l'entreprise a imposé le recours massif à l'emprunt ou à des solutions palliatives</b> .....                             | 87 |
| a) <i>Une capacité d'autofinancement limitée</i> .....  | 87 |
| b) <i>Un appel massif aux capitaux extérieurs</i> .....   | 88 |
| c) <i>La recherche d'une diversification des sources de financement</i> .....   | 89 |
| <b>3. Le financement des infrastructures ferroviaires nouvelles dépasse aujourd'hui les moyens de la S.N.C.F.</b> .....   | 90 |
| <b>D. L'ENGRENAGE D'UN ENDETTEMENT CROISSANT</b> .....  | 91 |
| <b>1. L'endettement de la S.N.C.F. a atteint des montants considérables et continue de s'accroître</b> .....  | 91 |
| a) <i>L'accroissement du volume total de la dette</i> .....   | 91 |
| b) <i>Une réduction de la vulnérabilité au risque de change obtenue grâce à une politique active de gestion de la dette</i> .....   | 92 |
| <b>2. La création du service annexe d'amortissement de la dette n'a pas résolu le problème de l'endettement de la S.N.C.F.</b> .....  | 93 |
| <b>3. Le poids de la charge de la dette constitue aujourd'hui une source majeure des difficultés financières de la S.N.C.F.</b> .....                                       | 94 |
| a) <i>Des frais financiers disproportionnés aux flux de recettes de l'entreprise</i> .....  | 94 |
| b) <i>Le poids déterminant du résultat financier sur le résultat global</i> .....   | 95 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>DEUXIÈME PARTIE : DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES</b> . . .  | 99  |
| <b>I - UN ÉTAT DÉSENGAGÉ</b> . . . . .  | 99  |
| <b>A. L'ÉTAT N'ASSUME PAS SON RÔLE DE CONCEPTION ET D'ARBITRAGE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS</b> . . . . .                                    | 100 |
| <b>B. LES CARENCES DE LA TUTELLE ÉTATIQUE SONT MANIFESTES</b> . . .   | 101 |
| 1. <b>Un Etat insuffisamment impliqué dans l'organisation de l'offre ferroviaire</b> . . . . .  | 102 |
| 2. <b>La tutelle manque de moyens</b> . . . . .   | 103 |
| <b>C. IL N'EXISTE PAS DE DÉFINITION CLAIRE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA S.N.C.F.</b> . . . . .     | 105 |
| 1. <b>Le transport ferroviaire de marchandises est-il un service public ?</b> . . . . .   | 105 |
| 2. <b>Le partage des charges et des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales et la S.N.C.F. est mal défini</b> . . . . . | 107 |
| <b>II - UNE CONCURRENCE PARTIELLEMENT FAUSSÉE</b> . . . . .   | 109 |
| <b>A. LE TRANSPORT ROUTIER POSSÈDE, PAR RAPPORT AU RAIL, DES AVANTAGES INTRINSÈQUES</b> . . . . .   | 109 |
| 1. <b>Un mode de transport souvent plus souple et rapide que le rail</b> . . . . .  | 110 |
| 2. <b>Un mode de transport souvent plus fiable dans ses délais et moins onéreux que le rail</b> . . . . .                                 | 111 |
| <b>B. LES COÛTS DU TRANSPORT ROUTIER NE LUI SONT QUE PARTIELLEMENT IMPUTÉS</b> . . . . .  | 112 |
| 1. <b>Les coûts sociaux</b> . . . . .   | 112 |
| 2. <b>Les coûts d'infrastructure</b> . . . . .  | 114 |
| 3. <b>Les effets pervers de la déréglementation</b> . . . . .   | 115 |
| <b>III - UNE ENTREPRISE DÉSORIENTÉE</b> . . . . .   | 117 |
| <b>A. UN CLIMAT SOCIAL DÉGRADÉ</b> . . . . .  | 118 |
| 1. <b>Des conflits fréquents</b> . . . . .  | 119 |
| 2. <b>Un quart de l'effectif perdu en dix ans</b> . . . . .   | 121 |
| 3. <b>Les réductions d'effectifs en 1993 seront supérieures aux prévisions du plan d'entreprise</b> . . . . .                             | 122 |

|  |            |
|--|------------|
| 4. Des perspectives de carrière limitées .....   | 123        |
| 5. Une forte diminution des emplois d'exécution qui frappe prioritairement le fret .....   | 124        |
| 6. Une crise identitaire lancinante .....  | 126        |
| <b>B. UNE CULTURE D'ENTREPRISE EN SOUFFRANCE ET PARFOIS PEU ADAPTÉE AUX ENJEUX CONTEMPORAINS .....</b>   | <b>128</b> |
| 1. Malgré un doublement des dépenses de communication en cinq ans, la S.N.C.F. demeure un monde clos .....   | 128        |
| 2. La décentralisation des responsabilités et des moyens, prônée par la S.N.C.F., s'accompagne malheureusement d'une recentralisation des effectifs. | 131        |
| 3. Une organisation très lourde à l'origine de nombreux dysfonctionnements .....   | 132        |
| <b>TROISIÈME PARTIE: LES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES .....</b>   | <b>135</b> |
| <b>I - INSCRIRE L'AVENIR DU TRANSPORT FERROVIAIRE DANS UNE PERSPECTIVE MULTIMODALE .....</b>   | <b>136</b> |
| <b>A. DÉFINIR LES OBJECTIFS ET LES MOYENS D'UNE POLITIQUE MULTIMODALE DES TRANSPORTS .....</b>   | <b>136</b> |
| 1. Identifier les objectifs prioritaires de la politique nationale des transports .....  | 137        |
| a) Définir une politique des transports fondée sur une concurrence régulée .....   | 137        |
| b) Prendre en compte les exigences et les impératifs de l'aménagement du territoire .....  | 138        |
| c) Confier au Parlement le soin d'arrêter, au niveau national, une stratégie intermodale et pluriannuelle des transports .....                       | 138        |
| 2. Intégrer la contrainte de la multimodalité dans les schémas directeurs d'infrastructure .....   | 139        |
| a) Assurer la cohérence du schéma directeur des lignes à grande vitesse avec les autres schémas directeurs nationaux d'infrastructure .....          | 140        |
| b) Elargir le champ de la réflexion prévisionnelle ou prospective aux problèmes d'aménagement du territoire ..                                       | 141        |
| c) Etablir un schéma directeur du transport de marchandises .....  | 141        |
| 3. Favoriser l'émergence de véritables systèmes régionaux de transport .....   | 141        |

|  |            |
|--|------------|
| a) <i>Organiser les transports régionaux dans le cadre de schémas directeurs multimodaux</i> .....   | 142        |
| b) <i>Regrouper, au sein d'une enveloppe unique, gérée par la Région, l'ensemble des crédits publics affectés aux services régionaux de la S.N.C.F.</i> .....  | 142        |
| c) <i>Associer de plein droit les collectivités locales aux travaux des comités départementaux et régionaux des transports</i> .....   | 143        |
| d) <i>Etendre à la Région Ile-de-France les principes définis par la loi d'orientation des transports intérieurs</i> .....   | 144        |
| <b>B. HARMONISER, DE MANIÈRE PROGRESSIVE ET CONCERTÉE, LES CONDITIONS DE CONCURRENCE ENTRE LE RAIL ET LA ROUTE ...</b>   | <b>144</b> |
| <b>1. Arrêter les principes d'une réforme de la tarification dans le secteur des transports</b> .....  | <b>145</b> |
| a) <i>Intégrer les coûts externes</i> .....  | 145        |
| b) <i>Mieux appréhender le coût réel des infrastructures de transport</i> .....  | 146        |
| <b>2. Définir une méthode</b> .....  | <b>146</b> |
| a) <i>Confier à un organisme indépendant le soin de déterminer les modalités techniques d'une réforme de la tarification dans le domaine des transports</i> .....  | 147        |
| b) <i>Privilégier une démarche progressive et concertée</i> .....  | 147        |
| <b>II - CLARIFIER LES MISSIONS DE LA S.N.C.F.</b> .....  | <b>148</b> |
| <b>A. RÉAFFIRMER LE SERVICE PUBLIC DE DESSERTE DU TERRITOIRE</b> .....   | <b>148</b> |
| <b>1. Identifier, au sein de l'activité grandes lignes de la S.N.C.F., les liaisons dont l'organisation et le fonctionnement relèvent, pour l'essentiel, d'une logique d'aménagement du territoire</b> ..... | <b>149</b> |
| a) <i>Préciser le contenu de la mission impartie à la S.N.C.F. en ce qui concerne la desserte du territoire national</i> .....   | 149        |
| b) <i>Définir une procédure qui garantisse la parfaite objectivité des choix en ce qui concerne l'identification des liaisons nationales répondant à une logique d'aménagement du territoire</i> .....       | 151        |
| <b>2. Considérer l'extension du réseau à grande vitesse dans une perspective plus vaste que celle de la seule rentabilité commerciale</b> .....  | <b>152</b> |
| <b>3. Envisager la transformation des services régionaux de voyageurs en un service public régional</b> .....  | <b>152</b> |

|   |     |
|---|-----|
| a) <i>Confier aux Régions la responsabilité effective des services régionaux de voyageurs</i> .....   | 153 |
| b) <i>Définir un partage clair et précis des responsabilités entre les Régions et la S.N.C.F.</i> .....   | 154 |
| c) <i>Identifier les financements</i> .....   | 154 |
| d) <i>Explorer les possibilités de coopération interrégionale offertes par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République</i> ..... | 155 |
| e) <i>Procéder à une expertise préalable de la viabilité technique, économique et financière du projet de service public régional de transport ferroviaire</i> .....    | 155 |
| <b>B. ADAPTER L'ACTIVITÉ FRET DE LA S.N.C.F. A L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DES TRANSPORTS</b> .....   | 156 |
| 1. <b>S'interroger sur l'avenir du lotissement</b> .....  | 156 |
| 2. <b>Déterminer les conditions susceptibles de favoriser le développement du transport combiné</b> .....   | 157 |
| a) <i>Définir des modalités de financement plus adaptées</i> ....   | 158 |
| b) <i>Modifier les conditions actuelles d'organisation du transport combiné</i> .....   | 159 |
| 3. <b>Identifier les potentialités du projet "d'autoroute ferroviaire"</b> .....  | 160 |
| <b>C. RENFORCER LA COHÉSION DU GROUPE S.N.C.F.</b> .....  | 160 |
| 1. <b>Recentrer le groupe S.N.C.F. autour des activités constituant un complément nécessaire et rentable du transport ferroviaire</b> .....                             | 161 |
| a) <i>Procéder à un audit du groupe SCETA</i> .....   | 161 |
| b) <i>Envisager la cession de certaines filiales du groupe S.N.C.F.</i> .....   | 162 |
| 2. <b>Intégrer le SERNAM dans le groupe S.N.C.F.</b> .....  | 162 |
| <b>III - REMETTRE EN CAUSE UNE CERTAINE PROPENSION AU "SPLENDIDE ISOLEMENT"</b> .....   | 163 |
| <b>A. DÉTERMINER LES CONDITIONS D'UNE COLLABORATION EFFECTIVE ET LOYALE AVEC L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES</b> .....  | 164 |
| 1. <b>Adapter les structures administratives de l'Etat à l'exercice d'une tutelle rénovée</b> .....   | 164 |

|  |     |
|--|-----|
| a) <i>Intégrer les réflexions relatives à l'avenir de la S.N.C.F. dans le cadre d'une structure administrative prenant en compte l'impératif de la multimodalité</i> ..... | 165 |
| b) <i>Rationaliser les contrôles exercés par l'Etat sur la S.N.C.F.</i> .....  | 165 |
| c) <i>Modifier le cahier des charges de la S.N.C.F. afin de garantir une plus grande transparence de ses comptes par catégories d'activités</i> .....                      | 166 |
| 2. <b>Favoriser la mise en oeuvre d'un véritable partenariat entre la S.N.C.F. et les collectivités locales</b> .....  | 166 |
| a) <i>Organiser l'indispensable collaboration de la région et de la S.N.C.F. dans le cadre d'un contrat de service public régional</i> .....                               | 167 |
| b) <i>Achever la décentralisation entreprise au sein de la S.N.C.F.</i> .....  | 168 |
| c) <i>Identifier, pour chaque région, un interlocuteur unique et responsable s'exprimant au nom de la S.N.C.F.</i> .....   | 168 |
| d) <i>Institutionnaliser la représentation des collectivités locales au sein du conseil d'administration de la S.N.C.F.</i> .....  | 169 |
| <b>B. ENCOURAGER LA RECHERCHE DE NOUVEAUX PARTENAIRES POUR LA CONSTRUCTION DES LIGNES A GRANDE VITESSE</b> .....   | 170 |
| 1. <b>Envisager la constitution de sociétés d'économie mixte</b> .....   | 170 |
| 2. <b>Autoriser le recours à une formule adaptée de crédit-bail</b> .....  | 170 |
| <b>C. AMÉNAGER LES RELATIONS DE LA S.N.C.F. AVEC SES USAGERS ET SON PERSONNEL</b> .....  | 171 |
| 1. <b>Démontrer aux usagers que "Tout est effectivement possible à la S.N.C.F."</b> .....  | 172 |
| a) <i>Prendre en compte les demandes locales ou spécifiques des usagers</i> .....  | 172 |
| b) <i>Exposer clairement la règle du jeu en matière de tarification</i> .....  | 173 |
| c) <i>Améliorer l'information des voyageurs lors de leurs déplacements</i> .....   | 174 |
| 2. <b>Faire adhérer davantage le personnel de la S.N.C.F. à la réalisation des objectifs de l'entreprise</b> .....   | 174 |
| <b>QUATRIÈME PARTIE : LE TRANSPORT FERROVIAIRE EUROPÉEN : UNE AMBITION DONT IL FAUT SE DONNER LES MOYENS</b> .....   | 177 |

|   |     |
|---|-----|
| <b>I - UN ATOUT MAJEUR, MAIS DIFFICILE À EXPLOITER</b> .....  | 177 |
| A. LA DIMENSION EUROPÉENNE, CONDITION DE LA SURVIE DU CHEMIN DE FER .....   | 177 |
| B. DES OBSTACLES CONSIDÉRABLES, TANT TECHNIQUES QUE CULTURELS, À SURMONTER .....  | 179 |
| <b>II - DES ACTIONS ET DES PROJETS À DÉVELOPPER</b> .....   | 180 |
| A. VERS UN RÉSEAU EUROPÉEN DE TRAINS À GRANDE VITESSE? ...  | 181 |
| B. LE SOUTIEN APPORTÉ PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT COMBINÉ .....  | 185 |
| <b>III - UN CADRE JURIDIQUE NOUVEAU QUI DOIT CONCILIER CONCURRENCE ET COOPÉRATION ENTRE LES ENTREPRISES NATIONALES</b> .....                            | 186 |
| A. UN ÉQUILIBRE DÉLICAT .....   | 186 |
| B. UNE RÉGLEMENTATION DONT L'ÉVOLUTION CONDITIONNE L'AVENIR DE LA S.N.C.F. ....   | 188 |
| 1. Le principe d'une séparation, au moins comptable, entre la gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des services de transport ..... | 188 |
| 2. Une indépendance de gestion et un assainissement financier des entreprises ferroviaires .....  | 190 |
| <b>CONCLUSION</b> .....   | 193 |
| <b>ANNEXES</b> .....  | 195 |

Mesdames, Messieurs,

En décidant la création d'une commission d'enquête consacrée à la S.N.C.F., le Sénat a voulu répondre à un double appel : celui des usagers, celui des collectivités locales.

Pour nos concitoyens, le transport ferroviaire est devenu un sujet d'insatisfaction. Citadins, ils acceptent mal l'entassement dans les trains domicile-travail aux heures de pointe, les retards qui surviennent sans explications, la fréquence des grèves. Ruraux, ils continuent d'assister, impuissants, à la suppression des petites lignes et à la fermeture des gares. L'apparition récente du T.G.V. -train prestigieux, mais rare et peu accessible- ne suffit pas à restaurer cette image dégradée.

Cette situation est d'autant plus mal ressentie que, pour tous les Français nés jusqu'au début des années 1950, le chemin de fer a représenté le moyen de transport par excellence et l'archétype du service public. Il suffit de parcourir les manuels de géographie des classes primaires de l'après-guerre pour retrouver cette forte présence et cette image très valorisée du train : on y rappelle que "*des gares desservent toutes les villes et presque tous les villages*"<sup>(1)</sup> ; on y évoque "*cette admirable organisation des chemins de fer*"<sup>(1)</sup> ; on y présente une carte et un tableau des principales lignes ferroviaires, on y enseigne même le nombre des régions S.N.C.F.<sup>(2)</sup>... C'est pour cette raison, aussi, que les usagers attendent encore beaucoup de la S.N.C.F. et acceptent difficilement d'être déçus.

1.R. Blanchard, D. Faucher, J. Faucher - *Cours élémentaire urbain (1948)* - Ancienne librairie Gedalga.

2.Voir, par exemple : L. François et M. Villin - *Géographie Cours moyen* - Hachette (1951) ; G. Chabot et F. Rovy - *Géographie pour le cours moyen et les classes de 8ème et de 7ème des lycées et collèges* - Editions Bourrellet (1958).

Quant aux collectivités locales, elles formulent à l'encontre de l'entreprise nationale deux griefs majeurs.

Elles constatent, en premier lieu, que la S.N.C.F., confrontée à la spectaculaire dégradation de sa situation financière, fait appel de façon croissante au concours des collectivités locales, qu'il s'agisse du financement de l'exploitation ou de celui des infrastructures. Ce report de charges est en lui-même préoccupant.

Elles déplorent, en second lieu, que l'effort financier demandé aux collectivités, et en particulier aux régions, ne trouve pas sa juste contrepartie dans une prise en compte, par la S.N.C.F., des préoccupations qui sont les leurs : amélioration ou préservation du service rendu aux usagers et, surtout, intégration dans la politique du transport ferroviaire, au niveau national comme au niveau local, des exigences de l'aménagement du territoire.

Enfin, les collectivités s'étonnent de la difficulté -et, parfois de la quasi impossibilité-, du dialogue avec la S.N.C.F.

Au-delà de ce double appel, votre commission a senti la nécessité de s'interroger, dans une démarche plus globale, sur l'avenir de la S.N.C.F.. Car cette entreprise n'a pas souvent donné lieu, ces dernières années, à une réflexion d'ensemble.

Beaucoup de travaux, en effet, ont été menés sur la politique des transports en général :

- le rapport établi en mars 1991 par M. Edgar Pisani, dans le cadre communautaire et intitulé "Vers une stratégie européenne du transport" ;

- le rapport sur "les réseaux de transports français face à l'Europe" remis par M. Jacques Bourdillon au ministre de l'équipement, du logement et des transports en 1991 ;

- le rapport présenté au Conseil économique et social par M. Philippe Descoutures, en mai 1992, sur "La France dans l'Europe des transports" ;

- le rapport "Transports 2010" établi par un groupe de travail présidé par MM. Cossé et de Foucauld dans le cadre de travaux du Commissariat général au Plan, et publié en juin 1992 ;

- le rapport "Transports, destination 2002" remis au ministre chargé des transports par M. Gilbert Carrère, conseiller-maître à la Cour des Comptes, en juillet 1992.

Votre commission a tiré beaucoup d'enseignements des analyses et des propositions de ce dernier rapport, dont la démarche et les préoccupations lui sont apparues, à bien des égards, proches des siennes.

Mais, sur le transport ferroviaire spécifiquement et sur la S.N.C.F., peu de réflexions globales ont été menées ces dernières années.

L'ouvrage très récemment publié par M. Jacques Fournier, président de la S.N.C.F., et intitulé "Le train, l'Europe et le service public" présente de façon remarquablement claire les réussites de la S.N.C.F. et les défis auxquels elle est aujourd'hui confrontée. Mais même si l'indéniable souci d'objectivité de son auteur empêche cet ouvrage d'apparaître comme un plaidoyer *pro domo*, il demeure -inévitavelmente sans doute- quelque peu elliptique sur les échecs et les erreurs de la S.N.C.F.

Quant au rapport présenté au printemps 1985 par notre collègue Paul Masson au nom de la commission sénatoriale de contrôle chargée d'examiner la gestion de la S.N.C.F., et les conditions de mise en place des comités d'établissement au sein de cette société nationale, il était riche d'enseignements et demeure, à bien des égards, d'actualité. Mais il a été élaboré pendant la période de "démarrage" du nouveau statut de la S.N.C.F. tel qu'il était organisé par la loi d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.I.) du 30 décembre 1982. Huit ans après, un regard plus complet peut être porté sur ce dispositif. En outre, si la situation financière de l'entreprise demeure - plus que jamais - un sujet de préoccupation majeure, d'autres aspects appellent, aujourd'hui, la réflexion du Parlement.

Ces considérations ont conduit au dépôt par M. Hubert Haenel (1), puis à l'adoption par le Sénat, le 20 décembre 1992, d'une résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F., les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire.

Cette commission, composée de vingt-et-un membres, a voulu se faire une image aussi juste et complète que possible de la S.N.C.F. aujourd'hui.

Elle a procédé à de nombreuses auditions, recueillant ainsi le témoignage de responsables ministériels, de membres de la direction de la S.N.C.F., de représentants du personnel de l'entreprise ou des usagers, de personnalités particulièrement qualifiées dans le domaine du transport.

Des déplacements dans les régions Alsace, Aquitaine, Poitou-Charentes et Rhône-Alpes lui ont permis de rencontrer les acteurs locaux du transport ferroviaire - élus, cheminots, usagers,

(1) Proposition de résolution n° 90 (1992-1993).

fonctionnaires -, et de prendre plus précisément la mesure de certaines des difficultés qui avaient motivé la création de la commission<sup>(1)</sup>.

La commission a également souhaité recueillir les observations écrites des présidents de conseils régionaux et généraux, de l'association des maires de France, des chambres de commerce et d'industrie. On trouvera en annexe du présent rapport une synthèse de ces différentes contributions.

Enfin, une délégation de la commission s'est rendue à Bruxelles, où des entretiens fructueux avec des responsables communautaires l'ont aidée à mieux appréhender la dimension européenne du transport ferroviaire.

Du champ très vaste fourni à son examen, la commission d'enquête s'est attachée à n'omettre rien d'essentiel. Toutefois, elle a choisi, dès le début de ses travaux, de ne pas aborder le problème de la sécurité ferroviaire, trop grave et trop spécifique pour être examiné comme un point parmi d'autres. Une réflexion particulière mériterait sans doute d'être conduite, sur ce sujet, par une prochaine commission d'enquête ou par une mission d'information.

Des débuts difficiles du système "Socrate" à la mise en service du T.G.V. Paris-Lille, la S.N.C.F. s'est souvent trouvée, au cours des quelques mois qu'ont duré les travaux de la commission, au premier plan de l'actualité.

Tout en tirant les enseignements de ces événements -dont certains ne faisaient, d'ailleurs, que conforter ses premières analyses-, la commission a voulu aller au-delà de cette actualité immédiate.

Les investigations qu'elle a menées lui ont d'abord permis de constater que, dans une conjoncture nationale et internationale particulièrement déprimée, la S.N.C.F. connaissait, aujourd'hui, une situation extrêmement difficile, dont la responsabilité incombait à la fois aux insuffisances et aux erreurs de l'entreprise elle-même et à certaines carences de la puissance publique. C'est à cet état des lieux et à une tentative d'identification des causes des difficultés actuelles que sont consacrées les deux premières parties du présent rapport.

Il est donc apparu à votre commission que la politique ferroviaire devait être conduite différemment. A l'Etat, il appartient de faire prévaloir, désormais, une approche multimodale des problèmes du transport et, à partir de cette démarche, de clarifier la

*1. Voir en annexe au présent rapport la liste des personnalités entendues par la commission ou rencontrées par une délégation de la commission lors des déplacements.*

définition des missions de la S.N.C.F.. A l'entreprise, il incombe avant toute chose de sortir du "splendide isolement" qui a trop longtemps été le sien. C'est dans ce cadre que s'inscrivent les observations et propositions regroupées dans la troisième partie du présent rapport.

Enfin, votre commission a voulu, dans une dernière partie, faire partager sa conviction que la dimension européenne, pour peu que l'on sache en percevoir les enjeux et en exploiter les atouts constitue, pour le transport ferroviaire français -dont le réseau se situe au coeur du dispositif européen-, une des clés de l'avenir.



## **PREMIÈRE PARTIE**

### **UNE ENTREPRISE EN GRANDE DIFFICULTÉ**

#### **I - UN TRAIN PEUT EN CACHER UN AUTRE, OU LA RÉALITÉ D'UNE S.N.C.F. À DEUX VITESSES**

L'image qu'ont les Français de leur chemin de fer est une image fortement contrastée : en effet, si les performances du T.G.V. ou d'un certain nombre de trains régionaux leur donnent l'impression d'un renouveau du transport ferroviaire, ils perçoivent tout aussi nettement l'état d'abandon d'une grande partie du réseau et le déclin du fret dans la plupart de ses composantes. De cette S.N.C.F. à deux vitesses, les usagers paraissent, globalement, insatisfaits.

#### **A. LE DÉVELOPPEMENT DU T.G.V. S'EST ACCOMPAGNÉ D'UN CERTAIN DÉLAISSEMENT DES "GRANDES LIGNES" CLASSIQUES**

##### **1. Le T.G.V. offre une "nouvelle donne" à la S.N.C.F.**

*a) Une réussite technique incontestable et une modernité reconquise pour le train*

L'inauguration, le 22 septembre 1981, de la liaison ferroviaire Lyon-Paris par train à grande vitesse, à 260 km/h, est l'aboutissement d'un processus engagé dès le milieu des années 60.

A cette époque, la S.N.C.F., intéressée par l'exemple du train rapide japonais Shinkansen qui relie Tokyo à Osaka à 210 km/h, préoccupée par les pertes de clientèle qu'elle subit du fait du développement autoroutier et des progrès d'Air Inter, fait le choix de s'orienter à son tour vers la grande vitesse. Le Président Pompidou, en 1974, donnera son accord au projet dont les options technologiques

ont été peu à peu précisées : construction d'une ligne nouvelle - plus courte - plutôt que doublement des voies déjà implantées, roue métallique sur rail métallique qui permet seule d'emprunter aussi le réseau existant, abandon de la solution d'une propulsion par turbine au profit du "tout électrique".

Les travaux commencent en 1976 et les expérimentations s'avèrent concluantes puisque le record du monde de vitesse sur rail - 379,15 km/h - est battu le 26 février 1981 à hauteur de Clermont-en-Tonnerrois.

Quelque dix ans après, la maîtrise technique de la grande vitesse par la S.N.C.F. se confirme brillamment : un nouveau record de vitesse est réalisé par une rame de série du T.G.V. Atlantique le 5 décembre 1989, avec 482,4 km/h, puis le 18 mai 1990 avec 515,3 km/h.

Par delà ces performances d'un jour, le progrès technique réalisé entre les premiers T.G.V. et ceux d'aujourd'hui a été continu. Le T.G.V.-Atlantique surpasse le T.G.V. Sud-Est par sa vitesse de pointe - 300 au lieu de 270 km/h - ; il permet des rames de dix voitures au lieu de huit, et peut accueillir 488 voyageurs au lieu de 368 ; il assure, en outre, un confort accru et une meilleure suspension.

Grâce à cette réussite, le T.G.V. donne au train une nouvelle image : celle d'un moyen de transport moderne, capable de séduire le public et de conquérir des marchés. Sans le T.G.V. et ses perspectives de développement, la S.N.C.F. serait probablement, aujourd'hui, une entreprise en perpétuelle régression devant la concurrence de la route et de l'avion, une entreprise tournée vers le passé. Elle serait, selon l'expression frappante employée par l'une des personnalités entendues par la commission d'enquête, «enfermée dans une logique de charbonnages». La grande vitesse redonne un avenir au train. Son impact psychologique sur la S.N.C.F. et sur ses personnels est donc considérable.

#### *b) Un développement rapide et des projets ambitieux*

En dix ans, trois lignes T.G.V. ont été mises en service :

- Le T.G.V. Sud-Est circule sur un réseau long de 2.560 km, donc 417 km de lignes nouvelles, et dessert aujourd'hui 50 villes (60 pendant la saison d'hiver).

Sont prévus, en 1994, le prolongement de la ligne à grande vitesse jusqu'à Valence, avec contournement de Lyon, ainsi que la jonction avec le T.G.V. Nord en Ile-de-France.

Cette extension devrait être suivie, en 1995, d'un renouvellement du matériel avec, notamment, la mise en service progressive de rames T.G.V. à deux niveaux.

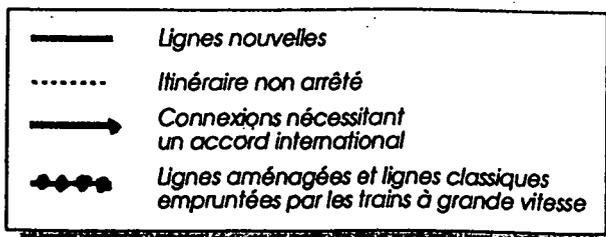
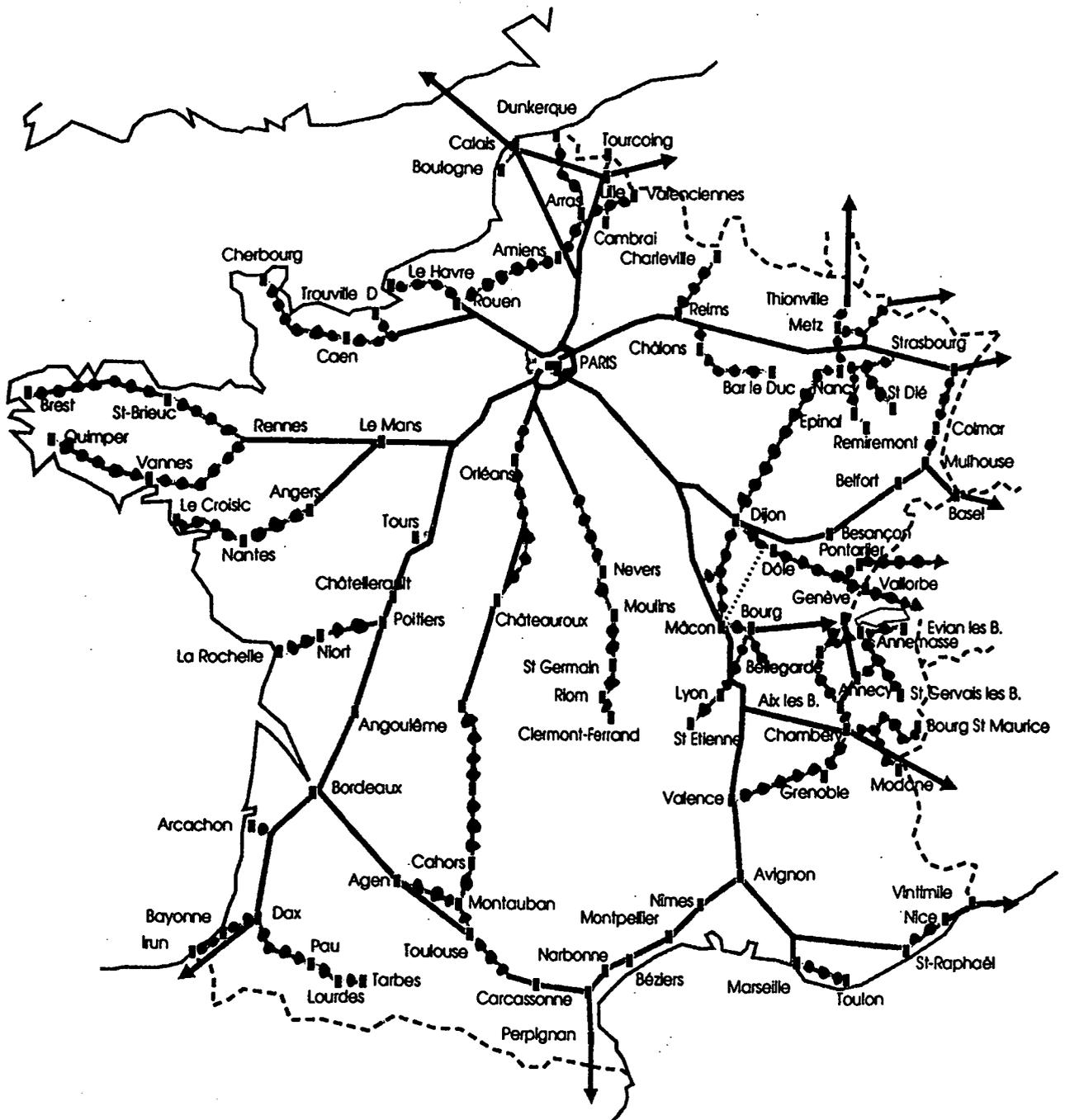
• **Le T.G.V. Atlantique** a été mis en exploitation à l'automne 1989 pour la branche ouest, et en septembre 1990 pour la branche sud-ouest. Il circule sur un réseau de 2.380 km, dont 282 km de lignes nouvelles, et dessert 45 villes. Le schéma directeur national des réseaux à grande vitesse, approuvé par un décret du 1er avril 1992, prévoit de prolonger la ligne nouvelle de Tours à Bordeaux et Langon (vers Toulouse), et de Bordeaux à Dax, dans la perspective d'une future connexion avec l'Espagne.

• **Le T.G.V. Nord** relie Paris à Lille depuis le 23 mai dernier et constitue, sur 333 km de lignes nouvelles, la partie française d'un futur réseau à grande vitesse Nord-Européen reliant l'Allemagne, la Belgique, la France, la Grande-Bretagne - Londres devant se trouver à 3 heures de Paris dès la mise en service du tunnel - et les Pays-Bas.

Contrairement aux T.G.V. Sud-Est et Atlantique, il a pour objectif premier de faire mieux que le transport routier et non de concurrencer l'avion.

Mais avec le programme prévu au schéma directeur national, c'est une extension beaucoup plus grande - portant le total des lignes nouvelles à 4.700 km - que devraient connaître les liaisons à grande vitesse.

# SCHEMA DIRECTEUR NATIONAL DES LIAISONS FERROVIAIRES A GRANDE VITESSE



Des seize projets prévus par ce schéma, beaucoup ont un caractère international et s'inscrivent dans la perspective d'une Europe ferroviaire à grande vitesse, évoquée dans la quatrième partie de ce rapport.

Le poids considérable des investissements qu'implique un schéma aussi ambitieux ne permet, bien entendu, qu'une réalisation progressive des projets ainsi sélectionnés. Trois d'entre eux, toutefois, ont fait l'objet d'une décision des pouvoirs publics :

- **Le T.G.V. Méditerranée**, qui doit prolonger le T.G.V. Sud-Est vers Marseille, l'Italie et l'Espagne.

Le tracé de cette ligne a suscité de nombreuses controverses. La commission d'enquête publique a récemment donné un avis favorable au projet, mais elle a fait état de réserves sur le tracé retenu, notamment dans le département de la Drôme (passage auprès du site de Tricastin en particulier).

M. Bernard Bosson, nouveau ministre chargé des transports, a souhaité un réexamen du dossier et demandé à la S.N.C.F. de rechercher une solution optimale, tant en termes de qualité de vie qu'en termes de faisabilité économique et financière au projet.

- **Le T.G.V. Est-Européen**, pour lequel les principales difficultés portent non pas sur le tracé, mais sur les modalités de financement.

L'intérêt stratégique de cette ligne, tant au niveau des régions concernées qu'au niveau européen, n'est guère contestable.

Le 5 juin 1992, une convention tripartite associant l'Etat, les collectivités territoriales et la S.N.C.F. a été signée pour le déroulement et le suivi des études préalables.

Le 22 mai 1992, lors du sommet de La Rochelle, les ministres des transports de France et d'Allemagne ont signé un protocole d'accord sur les modalités de réalisation du projet de liaison rapide entre Paris et Berlin qui envisage une coordination des réseaux ferroviaires au niveau de Strasbourg et Sarrebrück.

Le 17 septembre 1992, les ministres français et luxembourgeois ont conclu un protocole d'accord sur la réduction des temps de trajet Paris-Luxembourg et Luxembourg-Strasbourg.

Avec ces deux accords internationaux, l'Etat s'est engagé à construire une ligne à grande vitesse entre Paris et Vendenheim et à aménager certains raccordements. Mais ces accords ne doivent

prendre effet qu'après la mise au point des montages financiers nécessaires.

Or, cette mise au point s'avère difficile. Après avoir successivement sollicité une étude de M. Philippe Essig, puis l'intervention d'une commission tripartite associant, sous l'égide de M. Prate, vice-président de la Banque européenne d'investissement, l'Etat, les collectivités territoriales et la S.N.C.F., le Gouvernement a confirmé, le 31 décembre 1992, sa décision d'entreprendre la construction du T.G.V. Est, mais en l'adaptant de façon à contenir son coût en deçà de 20 milliards de francs.

Le 10 février 1992, le C.I.A.T. (Comité interministériel d'aménagement du territoire) a décidé que le projet de T.G.V. Est ne se traduirait, dans un premier temps, que par la construction d'une ligne nouvelle de 300 km entre la banlieue parisienne et Baudrecourt, en Moselle.

Ce choix a suscité, à juste titre, les plus vives protestations des élus alsaciens.

En effet, il risque de faire de l'Alsace, à l'horizon 1997-1998, la seule région à ne pas être desservie par le T.G.V.

En outre, il méconnaît totalement la vocation de capitale européenne de la ville de Strasbourg.

Enfin, il diffère jusqu'à une date indéterminée l'établissement d'une liaison à grande vitesse indispensable entre deux pays dont les relations apparaissent fondamentales pour la construction communautaire.

Il est donc heureux que M. Bernard Bosson ait exprimé, là encore, son intention de faire réexaminer le dossier.

Les élus alsaciens, ainsi que leur collègues de Franche-Comté et de Bourgogne, sont par ailleurs très attachés à la réalisation d'une ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, afin de relier toute la zone du Rhin supérieur à l'interconnexion qui se réalisera dans la région Rhône-Alpes et qui devrait permettre de connecter toutes ces zones au Languedoc-Roussillon et au Nord de l'Espagne.

- Le projet de ligne nouvelle Lyon-Turin.

Le tracé de cette liaison transalpine (Lyon-Montméliant-Turin) fait actuellement l'objet de procédures de concertation.

Un des intérêts de ce projet réside dans la volonté des pouvoirs publics que soient recherchées des solutions intégrant le transport combiné et l'autoroute ferroviaire.

*c) Un succès commercial important, bien qu'affecté par l'évolution récente de la conjoncture*

Le succès du train à grande vitesse a été immédiat.

Le trafic du T.G.V. Sud-Est a plus que triplé, passant de 1982 à 1992 de 3,34 à 11,1 milliards de voyageurs/km. Avec 55.000 voyageurs quotidiens en 1992, son taux moyen d'occupation se situe autour de 80 %.

Le T.G.V. Sud-Est a porté des coups sévères au trafic d'Air-Inter sur la ligne Paris-Lyon, et il a contribué à freiner la croissance du trafic routier.

Cette ligne nouvelle, qui avait nécessité des investissements importants (environ 18 milliards de francs 1989) est aujourd'hui entièrement amortie.

Le T.G.V. Atlantique, moins de quatre ans après sa mise en service, a connu lui aussi une montée en puissance rapide : son trafic est passé de 3,80 à 6,91 milliards de voyageurs/km de 1990 à 1991, et a atteint en 1992 7,84 milliards de voyageurs/km.

**Toutefois, même la fréquentation du T.G.V. a subi les effets de la conjoncture très défavorable au transport observée depuis 1990.**

Le trafic constaté a été constamment inférieur aux prévisions du plan d'entreprise, et il est inquiétant d'observer que ce décalage par rapport aux prévisions s'est accru chaque année : 1,9 % d'écart en 1990, 5,2 % en 1991, 7,3 % (19 au lieu des 20,5 milliards de voyageurs/km prévus) en 1992. Les premières constatations portant sur l'année 1993 laissent mal augurer des prochains résultats.

## 2. Le trafic des grandes lignes classiques diminue fortement

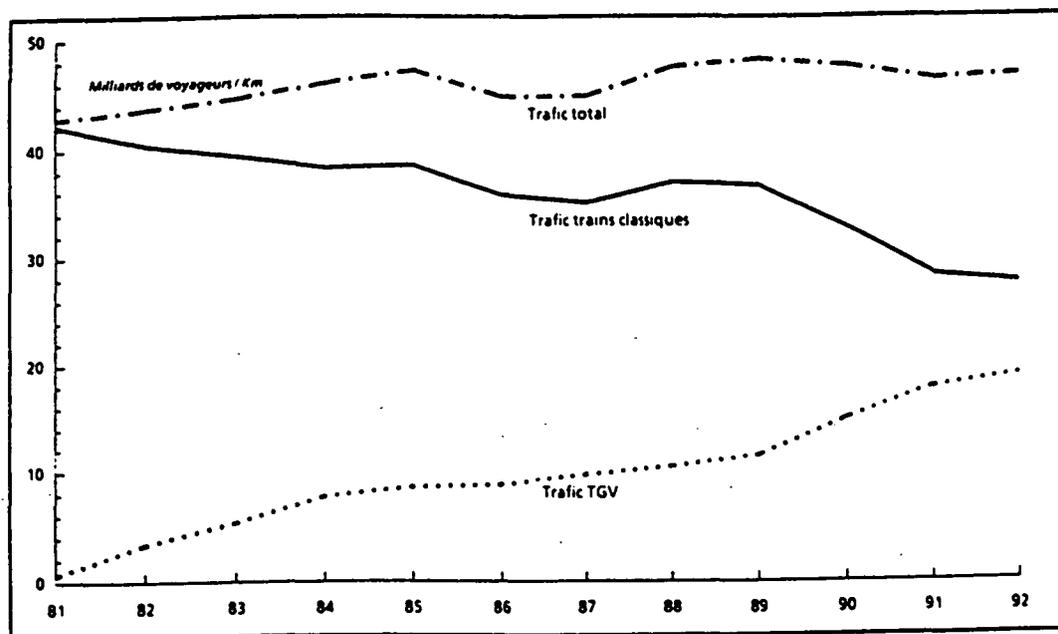
a) *Un recul que les progrès du trafic T.G.V. ne suffisent pas à compenser*

Le trafic des "grandes lignes" classiques a connu, depuis 1981, une chute spectaculaire : si l'on raisonne "à périmètre constant" - en tenant compte, notamment, des changements de délimitation apportés aux services régionaux d'Ile-de-France, il est passé de 42,24 à 27,7 milliards de voyageurs/km en 1992.

Cet effondrement résulte essentiellement, bien entendu, de la montée en puissance des lignes T.G.V., dont le trafic s'est substitué à celui du réseau classique pour nombre de dessertes.

Mais la chute observée va au-delà.

EVOLUTION DU TRAFIC "GRANDES LIGNES"



Le tableau ci-dessus permet de constater :

- que la baisse de trafic du réseau classique, plus forte que la progression assurée par le T.G.V., suffit à tirer vers le bas la courbe du trafic "grandes lignes" dans son ensemble ;

- que le trafic des grandes lignes est, aujourd'hui, globalement inférieur à son niveau de 1985.

Là encore, le décalage entre les résultats observés et les prévisions du plan d'entreprise 1990-1994 apparaît, pour les grandes lignes du réseau classique, patent : 4 % d'écart dès 1990, près de 11 % en 1991, à peine moins en 1992 (27,7 milliards de voyageurs/km au lieu des 31 attendus).

Ces résultats décevants sont, il est vrai, partiellement dus à une conjoncture économique défavorable, caractérisée par un repli de la consommation de transports des ménages et des entreprises. Mais comment ne pas relever, devant de tels écarts, le manque de pertinence - ou l'excès d'optimisme - de prévisions formulées il y a moins de quatre ans pour servir de base à la stratégie de la S.N.C.F. ?

*b) Un recul dû pour partie aux efforts insuffisants de l'entreprise*

Le T.G.V. exerce naturellement un effet négatif sur l'image du train classique, qu'il contribue à démoder.

Seule une politique volontariste de la S.N.C.F. à l'égard de son réseau grandes lignes traditionnel aurait pu contrecarrer cet effet.

La S.N.C.F. avait, semble-t-il, pris la mesure de cette nécessité. Le plan d'entreprise 1990-1994 énonce clairement une volonté de ne pas sacrifier les trains rapides et express. Il prévoit, dans les zones desservies par le T.G.V., de valoriser au maximum les éléments de complémentarité entre les deux réseaux, qui ont normalement vocation à s'alimenter l'un l'autre. Il prescrit, dans les zones situées à l'écart du T.G.V., une amélioration des dessertes grâce à l'accroissement des fréquences et à l'augmentation des vitesses commerciales, « en conjuguant des améliorations ponctuelles d'infrastructures avec une politique réaliste d'arrêts ».

Malheureusement, la pratique de l'entreprise a, dans une large mesure, démenti son discours. M. Jacques Fournier lui-même, dans son ouvrage "Le train, l'Europe et le service public" reconnaît qu'« entre le T.G.V., qui a connu le succès que l'on sait, et le T.E.R., qui a complètement renouvelé l'omnibus d'antan, le train classique est resté ces dernières années quelque peu en deshérence ».

Nombreuses sont, parmi les personnalités entendues par la commission d'enquête, celles qui ont dénoncé le sous-investissement dont souffrent les grandes lignes traditionnelles, le

mauvais état des voies, et le caractère obsolète de certains matériels, qui obligent parfois à réduire la vitesse et la fréquence des trains. Beaucoup, également, ont déploré le manque d'une politique commerciale digne de ce nom, l'absence d'attention portée par la S.N.C.F., par exemple, au problème des correspondances. Les cas de rupture de correspondance sont fréquents, et la S.N.C.F. n'accomplit, semble-t-il, guère d'efforts pour en diminuer le nombre, alors même qu'une amélioration sur ce point n'impliquerait aucun investissement supplémentaire et permettrait d'accroître la fréquentation des trains.

Ce délaissement du train classique par la S.N.C.F. est particulièrement mal ressenti lorsqu'il touche des lignes qui attirent, à certains moments (week-ends, vacances d'été) une clientèle importante.

La ligne Paris-Granville est souvent citée parmi ces oubliées du progrès ferroviaire. Le matériel y est peu moderne, les retards fréquents, les perturbations en cas de grève plus nombreuses qu'ailleurs. Une convention signée en février 1992 devrait permettre une amélioration du profil de la voie puis, d'ici l'an 2000, l'électrification. Mais il est à craindre que, d'ici sept ans, les usagers aient définitivement choisi un autre mode de transport que le train pour ce parcours.

La ligne Caen-Rennes - constituée, en fait, par la juxtaposition de trois tronçons de lignes différentes - Caen-Lison, Lison-Dol, Dol-Rennes - est, elle aussi, caractéristique de l'insuffisante attention portée au réseau classique. Les meilleurs trains mettent 2 h 55 mn à accomplir un parcours inférieur à 180 km. Entre Lison et Dol, en de nombreuses sections, si l'on en croit un article consacré l'été dernier au sujet par *La Vie du Rail*<sup>(1)</sup>, la voie a quatre-vingts ans. Entre Avranches et Dol, une des deux voies est dans un tel état de vétusté que la vitesse a dû y être limitée à 70 km/h.

Une ligne ainsi négligée finit par ne plus conserver que la clientèle captive des plus âgés ou des plus jeunes.

Devant de telles situations, le débat entre la population et ses élus d'une part, l'entreprise d'autre part, est d'emblée faussé : la S.N.C.F. affirme qu'elle ne peut financièrement assumer les charges d'une ligne déficitaire parce que trop peu fréquentée ; les usagers font valoir que c'est l'état de la desserte et la mauvaise qualité du service rendu qui expliquent la désaffection de la clientèle.

*1. François DUMONT - Enquête sur une ligne en sursis - La Vie du Rail n° 2352 du 2 au 8 juillet 1992.*

## B. LES SERVICES RÉGIONAUX N'ONT PAS SUFFISAMMENT PROGRESSÉ

### 1. Les services régionaux de voyageurs et l'inégal succès du conventionnement

*a) Le conventionnement régions-S.N.C.F. est un bon principe*

Les lois de décentralisation ont reconnu aux régions des compétences importantes dans le domaine des transports, l'Etat mettant notamment à la disposition des autorités régionales les crédits qu'il consacrait jusqu'alors aux "omnibus" assurant les dessertes locales.

Pour la gestion de ces services, et dans le cadre juridique de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, les régions ont pu passer des conventions avec la S.N.C.F.

Ces conventions confient aux régions les pouvoirs de décider des modifications de desserte, des améliorations portant sur le matériel ou les infrastructures, sous réserve d'en assumer les conséquences financières, la S.N.C.F. se manifestant à la fois comme conseiller et comme prestataire de services.

Cette formule présente a priori un grand nombre d'avantages : elle permet à la région d'opérer des arbitrages en fonction des préoccupations qui lui sont propres, notamment sur le plan de l'aménagement du territoire. L'autorité régionale, obligatoirement consultée - en vertu de l'article 22 de la loi d'orientation sur les transports intérieurs - sur les modifications de la consistance du service assuré, dans son ressort, par la S.N.C.F., sur les ouvertures ou fermetures de lignes, sur les créations ou suppressions de points d'arrêt, peut ainsi choisir de s'engager financièrement pour des opérations qui n'entrent pas dans la logique commerciale de l'entreprise ferroviaire.

Quant à la S.N.C.F., le conventionnement lui permet une modernisation et une adaptation de son réseau sans augmentation excessive de ses charges.

*b) Il a permis des réalisations importantes, au prix d'un engagement financier croissant des collectivités territoriales*

A l'exception de la région Poitou-Charentes, tous les services régionaux de voyageurs sont gérés sur la base de contrats régions-S.N.C.F..

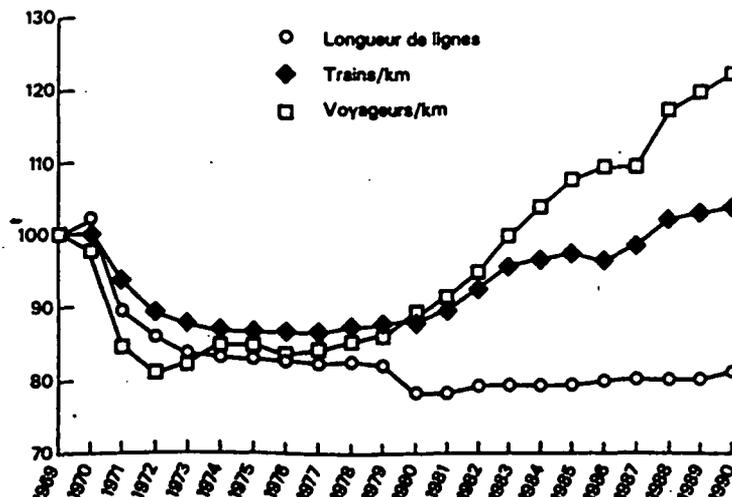
Les services régionaux de voyageurs ont connu des progrès importants. Aux omnibus du passé a succédé le concept nouveau de Transport Express Régional (TER) ; intermodal et axé sur la notion de réseau, il tend à offrir aux usagers un ensemble cohérent de matériels (trains, autocars), d'espaces d'accueil, de services, et à adapter l'offre de transports à la fois aux nouveaux besoins des usagers (développement des trajets domicile-travail ou domicile-études notamment) et aux exigences d'un meilleur aménagement de l'espace régional.

**Une politique de transport totalement renouvelée a ainsi pu être mise en place dans certaines régions.**

L'Alsace offre un exemple caractéristique de cette évolution, dont son train "TER 200", express régional à grande vitesse qui relie Strasbourg à Mulhouse, avec six allers-retours quotidiens, à 200 km/h est le symbole. Mais l'amélioration a été réelle dans de nombreuses autres régions, qu'il s'agisse des matériels, (par exemple un nouvel automoteur pouvant circuler à 160 km/h et conçu en concertation avec les autorités régionales) ou des services proposés aux usagers, tels que les cartes multimodales TER, titres uniques de transport qui permettent, pour une période donnée, d'utiliser à la fois le bus et le train.

Cette politique a porté ses fruits au niveau du trafic, qui s'est accru fortement.

**SERVICES REGIONAUX DE VOYAGEURS**  
(Evolution des dessertes)



En 1991, l'activité des services régionaux de voyageurs a représenté :

- 62 % des voyageurs de la S.N.C.F. (195 millions de voyageurs) ;

- 15 % des voyageurs/kilomètre (7,8 milliards de voyageurs/kilomètre) ;

- 44 % de l'offre voyageur (124,8 millions de kilomètres/trains et kilomètres/cars).

Ces progrès ont eu pour contrepartie un engagement financier non négligeable de la part des collectivités.

#### CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITES

##### A. Exploitation

(milliers de francs courants)

|   | 1985   | 1986   | 1987   | 1988   | 1989   | 1990   | 1991   | 1992*  |
|---|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| Versements des régions à la S.N.C.F. (Insuffisance) | 46.727 | 45.847 | 51.757 | 49.964 | 49.621 | 43.544 | 38.364 | 50.000 |
| Mise en attente de sommes dans un compte (Excédent) |        | 2.524  | 5.763  | 34.416 | 55.725 | 45.218 | 40.693 | 30.000 |

Estimation

##### B. Investissement

(milliers de francs courants)

|                     | 1985    | 1986    | 1987    | 1988   | 1989    | 1990    | 1991    | 1992*   |
|---------------------|---------|---------|---------|--------|---------|---------|---------|---------|
| Installations fixes | 112.451 | 104.627 | 160.693 | 68.745 | 141.523 | 296.782 | 544.767 | 297.600 |
| Matériel            | 27.893  | 75.326  | 139.734 | 44.212 | 152.6.8 | 143.200 | 180.400 | 72.472  |

Si la contribution des régions au titre de l'exploitation des services régionaux des voyageurs demeure, on le voit, limitée (50 millions de francs en 1992), la contribution des collectivités au

financement des investissements se situe à un niveau beaucoup plus élevé.

Il faut, par ailleurs, rappeler que l'apport des collectivités territoriales au financement des investissements du secteur ferroviaire va bien au-delà des seuls services régionaux de voyageurs, et concerne l'ensemble du réseau principal (services régionaux voyageurs + grandes lignes, hors Ile-de-France). L'intérêt particulier, au regard du développement régional, de certaines opérations intéressant les grandes lignes, les appels constants de la S.N.C.F. à l'aide financière des régions, des départements ou des communes ont conduit à un accroissement rapide des contributions hors services régionaux voyageurs. L'entreprise a d'ailleurs favorisé ce mouvement en transférant à ses directions régionales, en 1992, la gestion d'un certain nombre de grandes lignes, désormais qualifiées d'"express d'intérêt régional", dont certains sont maintenant inclus dans les nouvelles conventions Etat-S.N.C.F.

**SERVICES REGIONAUX DE VOYAGEURS**

**Investissements co-financés par les collectivités locales**

(De 1985 à 1993)

(milliers de francs)

| Régions économiques        | Montant total    | S.N.C.F.         | Etat           | Régions          | Conseils généraux | Communes       | Divers         |
|----------------------------|------------------|------------------|----------------|------------------|-------------------|----------------|----------------|
| Alsace                     | 174.200          | 65.780           | 0              | 72.380           | 0                 | 28.410         | 7.630          |
| Aquitaine                  | 276.698          | 148.455          | 0              | 37.818           | 50.253            | 15.810         | 24.362         |
| Auvergne                   | 84.596           | 30.107           | 8.326          | 35.257           | 6.081             | 485            | 4.220          |
| Bourgogne                  | 62.129           | 30.640           | 0              | 3.000            | 3.830             | 16.089         | 8.570          |
| Bretagne                   | 332.821          | 168.747          | 28.495         | 38.260           | 9.510             | 31.256         | 43.553         |
| Centre                     | 25.550           | 15.170           | 0              | 4.605            | 2.400             | 3.288          | 17.500         |
| Champagne Ardenne          | 950              | 650              | 0              | 300              | 0                 | 0              | 0              |
| Franche Comté              | 11.420           | 4.389            | 0              | 381              | 135               | 2.765          | 3.750          |
| Languedoc Roussillon       | 178.379          | 118.435          | 0              | 23.405           | 15.177            | 6.903          | 12.037         |
| Limousin                   | 10.525           | 5.280            | 0              | 5.065            | 0                 | 180            | 0              |
| Lorraine                   | 29.443           | 4.383            | 0              | 12.352           | 0                 | 10.028         | 2.680          |
| Midi Pyrénées              | 509.837          | 202.839          | 36.460         | 195.130          | 19.001            | 12.839         | 45.822         |
| Nord Pas de Calais         | 224.454          | 68.218           | 21.891         | 125.646          | 7.290             | 1.213          | 0              |
| Basse Normandie            | 461.094          | 47.370           | 0              | 341.800          | 65.252            | 6.792          | 0              |
| Haute Normandie            | 355.990          | 195.588          | 2.200          | 99.493           | 19.232            | 20.410         | 19.067         |
| Pays de la Loire           | 151.008          | 83.923           | 0              | 14.395           | 9.011             | 5.620          | 35.060         |
| Picardie                   | 0                | 0                | 0              | 0                | 0                 | 0              | 0              |
| Provence Alpes Côte d'Azur | 307.996          | 92.418           | 60.480         | 61.480           | 41.260            | 33.914         | 17.954         |
| Poitou Charentes           | 90.041           | 59.903           | 0              | 0                | 6.580             | 1.838          | 21.720         |
| Rhône Alpes                | 1.168.400        | 498.517          | 8.120          | 231.750          | 69.561            | 34.969         | 325.660        |
| <b>TOTAUX</b>              | <b>4.455.531</b> | <b>1.840.812</b> | <b>166.472</b> | <b>1.302.517</b> | <b>324.579</b>    | <b>232.809</b> | <b>589.685</b> |

INVESTISSEMENTS DU RESEAU PRINCIPAL

Participation des collectivités

(hors travaux pour tiers)

(millions de francs CE 1992)

|  | 1988       | 1989       | 1990               | 1991               | 1992         | Annuité moyenne ultérieure |
|--|------------|------------|--------------------|--------------------|--------------|----------------------------|
| Matériel roulant   | 38         | 41         | 34                 | 52                 | 32           | 40 <sup>(1)</sup>          |
| Installations fixes :  |            |            |                    |                    |              |                            |
| 1. Subventions gares   | 65         | 82         | 154 <sup>(2)</sup> | 329 <sup>(2)</sup> | 67           | 70                         |
| 2. Programmes d'investissements d'intérêt régional-subventions | 100        | 96         | 272                | 501                | 952          | 525 <sup>(3)</sup>         |
| 3. Divers (passages à niveau)                                  | 100        | 125        | 187                | 185                | 85           | 100                        |
| Sous-total installations fixes                                 | 265        | 303        | 613                | 1.015              | 1.104        | 695                        |
| <b>TOTAL GENERAL SUBVENTIONS</b>                               | <b>303</b> | <b>344</b> | <b>647</b>         | <b>1.067</b>       | <b>1.136</b> | <b>735</b>                 |

(1) Hors participation éventuelle des collectivités à l'acquisition de matériel destiné aux services régionaux de voyageurs (autorails d'avenir en particulier).

(2) Participation importante pour les gares de Satolas et Massy.

(3) Hors participation éventuelle des collectivités au TGV-Est.

C'est ainsi que, pour 1992, les collectivités territoriales sont, par exemple, fortement impliquées dans le montage financier de l'électrification des lignes Paris-La Rochelle et Paris-Caen-Cherbourg.

*c) Son développement a été freiné par l'attitude peu partenariale de la S.N.C.F.*

Le conventionnement entre les collectivités territoriales et la S.N.C.F. aurait pu connaître un développement beaucoup plus important si l'entreprise n'avait pas trop souvent fait preuve, dans ses relations avec les collectivités, d'une attitude peu partenariale.

Dans certaines parties du territoire, certes, la direction régionale S.N.C.F. pratique le dialogue et s'inscrit dans une démarche résolument contractuelle, impliquant la réciprocité des droits et des obligations.

Mais dans bien des endroits, les conditions du partenariat ne sont pas réunies.

C'est ce qui ressort des observations adressées à la commission par les présidents de conseils régionaux et généraux et par l'Association des maires de France, et qui évoquent très souvent le manque de concertation, le manque d'information, le manque de transparence des comptes et des calculs portant sur le coût des investissements ou la rentabilité des activités.

C'est ce qui ressort, également, des déplacements effectués en province par une délégation de la commission d'enquête.

• En Alsace, la situation à cet égard n'est certainement pas la plus mauvaise, puisque le conventionnement avec la S.N.C.F. a donné naissance à une politique des transports régionaux particulièrement dynamique.

Mais lorsqu'elle est interrogée ou critiquée par les élus sur la dégradation du service ferroviaire dans les vallées alsaciennes, sur la mauvaise qualité des prestations parfois offertes par rapport à celles du réseau allemand ou suisse, sur les fermetures de gares de fret, la réduction de l'offre de fret ferroviaire, les services de la S.N.C.F., obéissant scrupuleusement aux consignes de l'état-major parisien, demeurent trop souvent enfermés dans une logique technicienne, assortie d'une référence presque incantatoire à la L.O.T.I. : la loi et le cahier des charges imposant à la S.N.C.F. l'équilibre de son compte d'exploitation, celle-ci se doit d'abandonner les activités qui ne relèvent pas de ses missions de service public si ces activités ne sont pas rentables. Et la S.N.C.F. est par nature le meilleur juge de la rentabilité d'une activité...

• Dans la région Rhône-Alpes, où un organisme spécifique, le S.O.F.R.A. (Syndicat mixte pour l'organisation ferroviaire régionale en Rhône-Alpes), assure les relations avec la S.N.C.F., existe également, de la part des élus, une forte volonté de développer le service ferroviaire, qui s'est déjà traduite par d'importantes réalisations.

Ainsi, le département de l'Isère a mis en service dès 1989 une desserte cadencée entre Rives et Grenoble («Lazer») ; elle est empruntée par 2 000 voyageurs chaque jour, soit une progression de 40 % par rapport au service ferroviaire initial. Un deuxième TER «Lazer» dessert depuis 1990 la ligne Saint-André le Gaz - Lyon.

Mais le dynamisme des collectivités territoriales ne rencontre pas partout le même succès : ainsi, le département du Rhône, qui a approuvé un schéma ferroviaire et planifié un investissement de 1,2 milliard de francs, rencontre de nombreuses difficultés pour la traduction opérationnelle de celui-ci. Les élus se plaignent notamment des délais exigés pour la réalisation de certains

travaux (4 ans pour la réalisation d'un évitement ou la pose d'un aiguillage), du manque de considération de la S.N.C.F. pour la circulation des trains régionaux par rapport aux T.G.V. ou aux trains express et de l'importance des sommes demandées par l'entreprise pour la réalisation d'études préalables à de légères adaptations de matériels (automotrices Z2N à deux niveaux et deux caisses par exemple).

Les membres du SOFRA constatent également que la S.N.C.F. méconnaît parfois ses obligations contractuelles ; ainsi, l'entreprise de chemins de fer a présenté en janvier 1993 les résultats de l'exercice 1991, alors qu'elle était contractuellement tenue de les produire en juin 1992.

• Quant à la région Poitou-Charentes, elle a rencontré de la part de la S.N.C.F. une attitude si peu partenariale qu'elle rendait le dialogue apparemment impossible. On trouvera dans l'encadré ci-après quelques illustrations de ces difficultés...

#### LA RÉGION POITOU-CHARENTES :

##### UN DIALOGUE IMPOSSIBLE ?

L'exemple de la région Poitou-Charentes, seule région à ne pas avoir conclu de convention avec la S.N.C.F., apparaît particulièrement révélateur des difficultés rencontrées par les élus locaux dans la recherche d'un partenariat avec l'entreprise nationale.

• L'attitude désinvolte de la S.N.C.F. a conduit la région Poitou-Charentes à refuser la signature d'une convention analogue à celles qui ont été conclues par les autres régions.

Selon les déclarations de M. Raffarin, président du conseil régional de Poitou-Charentes, devant la délégation de la commission d'enquête qui s'est déplacée à Poitiers et à La Rochelle le 15 mars 1993, la S.N.C.F. s'est comportée comme un «partenaire désinvolte», considérant la région comme un «tiroir-caisse» et pratiquant un chantage à la fermeture des gares.

La recherche d'un dialogue s'est trouvée singulièrement compliquée par l'absence d'un interlocuteur unique : en effet, la région administrative Poitou-Charentes relève de la compétence de pas moins de trois directions régionales de la S.N.C.F., à savoir celles de Tours, de Nantes et de Bordeaux.

La région s'est d'autre part heurtée à l'opacité des coûts d'exploitation de la S.N.C.F. qui, faute de disposer d'une comptabilité analytique digne de ce nom, fournit des estimations de ses coûts de revient dont la fiabilité se révèle incertaine.

Dans ces conditions, la région Poitou-Charentes s'est refusée à adhérer à une convention-type qui lui imposerait le financement d'un déficit d'exploitation dont elle ne maîtrise aucune composante et vis-à-vis duquel elle ne dispose d'aucune possibilité de contre-expertise.

Pour autant, cette position ne traduit en aucune façon un quelconque désintérêt de la région vis-à-vis du transport ferroviaire. Au contraire, considérant celui-ci comme une stratégie d'avenir intégrée dans la préparation du schéma régional des transports, elle est à la recherche d'un véritable partenariat avec la S.N.C.F., qui devrait être fondé sur un contrat synallagmatique et non sur une convention d'adhésion.

**• Les difficultés rencontrées dans l'exécution de la convention conclue par le département de la Charente-Maritime pour suppléer la région illustrent l'absence de fiabilité des estimations financières fournies par la S.N.C.F.**

Dans l'attente d'une convention régionale, le département de la Charente-Maritime a conclu en novembre 1987 une convention avec la S.N.C.F. pour une durée de 5 ans qui a été prorogée jusqu'au 30 juin 1993. Or les conditions de l'exécution de cette convention ont dû être revues en raison d'un déséquilibre financier apparu en raison d'une erreur -reconnue par la S.N.C.F.- portant sur l'estimation du coût de la mise en place de dessertes supplémentaires pour le rabattement sur le T.G.V. : le déficit lié à l'exploitation de ces nouveaux services est en effet passé de 0,28 à 2,5 millions de francs...

**• L'engagement important des collectivités territoriales dans le financement de l'électrification de la ligne Poitiers-La Rochelle ne s'est pas accompagné de la concertation souhaitable quant à la définition des conditions d'exploitation.**

Les collectivités locales concernées (dont, en particulier, la région Poitou-Charentes, les départements de la Charente-Maritime, des Deux-Sèvres, de la Vienne, et les villes de La Rochelle et Niort) ont tenu à ce que le T.G.V. puisse parvenir jusqu'à La Rochelle, ce qui rendait nécessaire l'électrification de la ligne Poitiers-La Rochelle alors que la S.N.C.F. considérait cette opération d'une rentabilité insuffisante pour en assurer seule le financement.

A la suite de négociations entre ces collectivités et la S.N.C.F., un montage financier original a été mis au point : une subvention de 260 millions de francs a été versée par l'ensemble des collectivités signataires et un emprunt complémentaire, dont la S.N.C.F. s'est engagée à couvrir le remboursement, a été souscrit par le département de la Charente-Maritime pour un montant de 486 millions de francs, auxquels s'ajoutent environ 50 millions de francs d'intérêts intercalaires (après révision en décembre 1991 de la convention de financement signée le 20 février 1989, la S.N.C.F. ayant pris en charge directement les emprunts correspondant à l'achat de matériel roulant, soit environ 280 millions de francs).

Cependant, en dépit de cet effort financier substantiel consenti par les collectivités locales, la S.N.C.F. n'a engagé aucune concertation préalable avec les élus quant à la détermination des conditions d'exploitation : choix des horaires, organisation des correspondances, suppression des arrêts dans certaines gares. En l'absence de toute information, les élus ont été alertés de certains projets de la S.N.C.F. par les syndicats de cheminots.

Ainsi que l'ont déploré devant la délégation de la commission d'enquête M. Blaizot, sénateur, président du conseil général de la Charente-Maritime, et M. Branger, député-maire de Surgères, la population, soutenue par les élus locaux, a dû arrêter 37 fois le T.G.V. pour obtenir l'engagement d'un dialogue avec la S.N.C.F. sur l'arrêt à Surgères, gare qui dessert plus de 100.000 habitants du Sud-Vendée à l'île d'Oléron.

Par ailleurs, la S.N.C.F. ayant réalisé des économies de l'ordre de 50 à 60 millions de francs sur le chantier d'électrification, les collectivités concernées se sont vu proposer, non d'être remboursées des sommes correspondantes, mais au contraire de participer à un programme d'investissements complémentaires à hauteur de 150 millions de francs, ceci en vue d'obtenir un gain de temps de parcours qui apparaît finalement très limité (soit environ 10 minutes sur la liaison La Rochelle-Paris)...

En outre, la S.N.C.F. semble persister dans sa maladresse à l'égard des élus locaux, comme en témoigne la polémique inutilement engagée par sa direction régionale à la suite de la publication d'un article de presse relatant la visite de la délégation de la commission d'enquête sénatoriale à La Rochelle (cf. «Sud-Ouest» - 16 et 26 mars 1993). Manifestement, au printemps 1993, "on ne discute pas avec la S.N.C.F."

## 2. L'Ile-de-France : une organisation et des problèmes spécifiques

### a) Une organisation à part

L'activité de la S.N.C.F. en Ile-de-France s'inscrit dans un cadre institutionnel différent de celui des autres régions.

Depuis 1959, en effet, une autorité unique, le Syndicat des transports parisiens (S.T.P.), est chargée de l'organisation des transports collectifs dans une zone dite "région des transports parisiens" (R.T.P.). Cette zone, qui ne couvrait jusqu'à une période récente qu'un tiers du territoire régional - mais où habitaient 95 % de la population -, a été étendue par un décret du 16 janvier 1991 à l'ensemble de la région Ile-de-France.

Le S.T.P., qui a juridiquement le statut d'établissement public à caractère administratif, associe sur une base paritaire l'Etat (12 représentants au Conseil d'administration, dont le préfet de région), et les huit départements d'Ile-de-France (Paris ayant 5 sièges, chacun des autres départements un siège). La région, en tant que collectivité territoriale, n'y est pas représentée.

Il est présidé par le préfet de région, dont la voix est prépondérante en cas de partage.

Le S.T.P. joue le rôle d'autorité concédante à l'égard des entreprises de transports en commun de la zone : R.A.T.P., S.N.C.F., et compagnies de bus publics exploitantes de lignes régulières à la périphérie de la région Ile-de-France, regroupées au sein de deux associations professionnelles, l'A.P.T.R. (Association professionnelle des transporteurs routiers de voyageurs en Ile-de-France) et l'A.D.A.T.R.I.F. (Association pour le développement et l'amélioration des transports en région Ile-de-France). A ce titre, il fixe les relations à desservir, choisit les exploitants, définit les modalités d'exécution du service, les conditions générales d'exploitation et il propose les augmentations de tarifs à appliquer, l'Etat restant libre de les refuser.

Ce cadre institutionnel, par rapport aux structures existant dans les autres régions, a l'avantage d'être, dans sa conception même, "multimodal", au moins pour ce qui concerne les différents modes de transport en commun.

Il présente, en revanche, l'inconvénient de la complexité.

En effet, la compétence du Syndicat des transports parisiens se limite à l'exploitation, les investissements étant régis, notamment, par les contrats de plan Etat-régions. Le S.T.P. n'approuve ni les comptes de la S.N.C.F. sur la région, ni ses projets d'infrastructure, sur lesquels il donne seulement un avis.

La S.N.C.F. - et plus précisément sa Direction des services régionaux de voyageurs Ile-de-France -, traite donc avec une multiplicité d'interlocuteurs (S.T.P., préfets, départements, régions, F.D.E.S.) qui varient selon la nature de la décision à prendre.

L'organisation financière de la S.N.C.F. en Ile-de-France apparaît, elle aussi, originale :

- les recettes directes voyageurs (3,6 milliards de francs selon le compte de résultat prévisionnel pour 1993) n'y couvrent que 40 % des charges d'exploitation.

Encore ce pourcentage doit-il être révisé à la baisse, pour se situer à hauteur de 30 %, si l'on prend en considération le fait que la moitié de la carte orange est remboursée aux salariés par les employeurs ;

- le versement de transport, taxe spéciale payée par les entreprises de plus de 10 salariés pour le financement des transports en commun, y assure 38 % des recettes ;

- les besoins d'équilibre (1,5 milliard de francs dans le compte de résultat prévisionnel 1993, soit 17 % du total), y sont automatiquement couverts, pour partie par l'Etat (70 %), pour partie par les départements d'Ile-de-France.

#### **Ce dispositif apparaît doublement critiquable.**

D'une part, il aboutit à faire perdurer sous une autre forme, en région parisienne, le vieux système de la subvention d'équilibre abandonné partout ailleurs depuis 1982. Ce système d'ajustement automatique ne contribue guère à la responsabilisation de l'entreprise, assurée d'un équilibre de ses comptes a priori et a posteriori.

Du point de vue de l'aménagement du territoire, ce système contribue également à aggraver le déséquilibre Paris-province.

D'autre part, la participation financière des usagers est notablement inférieure en Ile-de-France à celle requise des voyageurs dans les autres services demandée aux régionaux. Ce système est critiquable du point de vue de l'équité, dans la mesure où il fait, d'une

certaine manière, financer par la province - à travers la participation de la collectivité nationale - les transports en région parisienne.

*b) Un trafic considérable, mais qui a actuellement tendance à stagner*

Les services régionaux de voyageurs Ile-de-France concentrent sur un peu moins de 4 % du réseau de la S.N.C.F. un trafic impressionnant : 5.000 trains quotidiens et 160.000 km/trains parcourus par jour ouvrable ; 390 gares dont certaines (Gare du Nord et Saint-Lazare) voient transiter plus de 350.000 voyageurs par jour et d'autres moins de 20 voyageurs ; 550 millions de voyageurs et quelque 10 milliards de km/voyageurs chaque année.

Sur un peu moins de deux millions de voyageurs quotidiens transportés par la S.N.C.F. dans tout le pays, 1,5 million, soit les 3/4, le sont en Ile-de-France.

Géographiquement très concentré, le trafic l'est donc aussi, dans le temps, sur les périodes de pointe de début et de fin de journée.

Malgré ce trafic important, la S.N.C.F. n'est pas, loin s'en faut, le premier transporteur de voyageurs en région parisienne, où les deux tiers des déplacements sont effectués par la route. Même au sein de la seule clientèle des transports collectifs, elle se situe, avec 17 % du total, loin derrière la R.A.T.P. (77 % de la clientèle).

En tout état de cause, la configuration essentiellement radiale du réseau S.N.C.F. en Ile-de-France spécialise nettement celle-ci dans les déplacements Paris-banlieue ou centre-périphérie, pour lequel le rail - R.A.T.P., S.N.C.F. - représente 49 % du trafic total. Cette part du rail est plus importante encore aux heures de pointe, où elle atteint 85 %, dont 50 % pour la seule S.N.C.F.

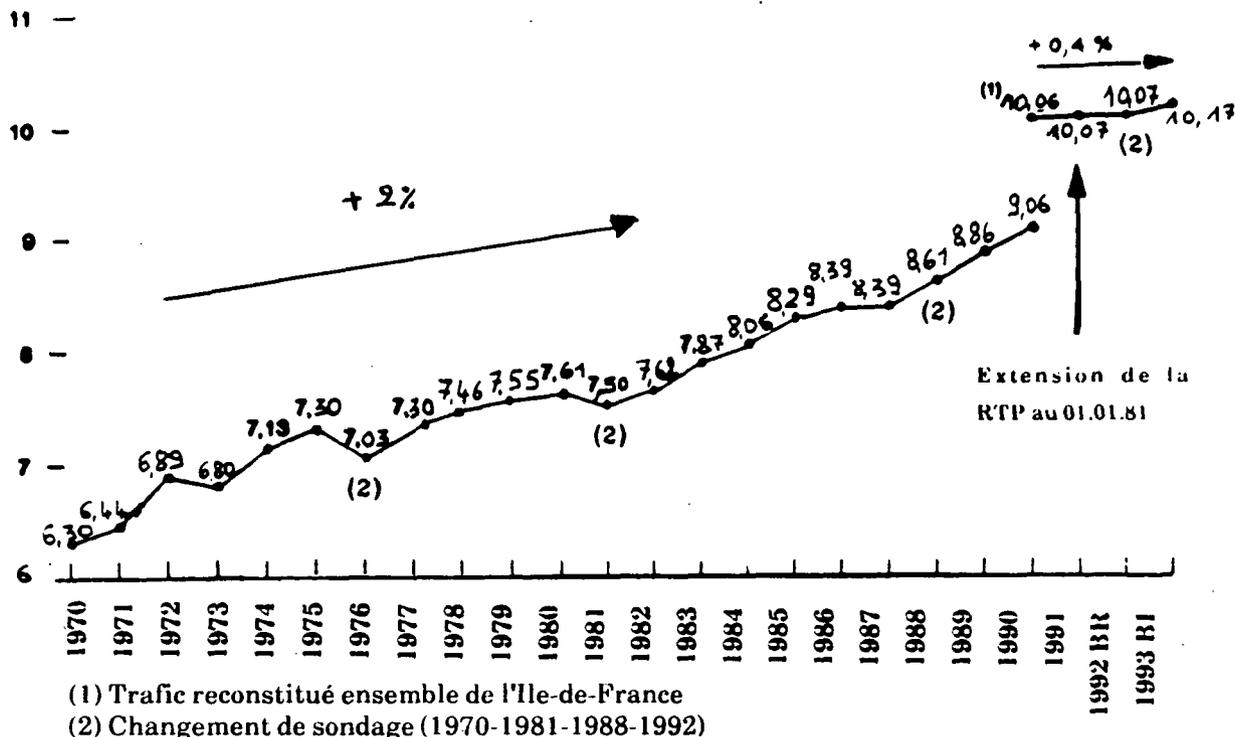
Sur les trajets de banlieue à banlieue, en revanche, le rail n'intervient que marginalement (7 %), et 75 % des déplacements se font en voiture.

Le tableau ci-après retrace l'évolution du trafic S.N.C.F. en Ile-de-France depuis 1970.

HISTORIQUE DU TRAFIC VOYAGEURS

Région des transports parisiens - 1970/1983

(en milliards de voyageurs-kilomètre)



Il permet de constater, tout d'abord, une forte augmentation du trafic, qui s'est accru d'environ 50 % en vingt ans.

Mais il met également en évidence, depuis 1991, un phénomène de stagnation, avec une diminution ou un fléchissement des ventes de titres de transport qui touchent non seulement les voyageurs occasionnels, mais également les trajets domicile-travail.

Ce phénomène, lié à la crise économique de ces dernières années, n'est pas propre à l'Ile-de-France : il a touché le trafic ferroviaire dans son ensemble et il a également frappé d'autres modes de transport.

Mais il a sans nul doute été accentué, en région parisienne, par une prise de conscience trop tardive, de la part de l'entreprise, du degré de saturation auquel le réseau était parvenu à certaines heures, de la nette dégradation qu'avait connue la qualité du service, et des réactions de rejet que cette dégradation avait suscitées chez nombre d'usagers.

La création, en 1989, d'une Direction des services régionaux de voyageurs S.N.C.F., direction nationale chargée notamment de définir la politique de qualité et ses moyens, en liaison avec les régions S.N.C.F. concernées, témoigne à cet égard d'un changement.

### C. LES USAGERS SONT INSATISFAITS

Pendant des décennies, les Français ont eu de leur service public ferroviaire une excellente image. La S.N.C.F., c'était les performances techniques de ses matériels, le professionnalisme des cheminots, et une ponctualité des trains dont on se plaisait à dire qu'elle n'était égalée que par le réseau helvétique. Les Français aimaient leur chemin de fer plus, peut-être, que tout autre service public.

Cette image s'est, aujourd'hui, presque inversée. Si les qualités techniques de l'entreprise ne sont, grâce aux T.G.V., pas remises en cause, les usagers critiquent vivement la diminution ou l'inadaptation de l'offre ferroviaire, la qualité souvent défectueuse du service et une opacité tarifaire qui justifie, à leurs yeux, tous les soupçons.

#### 1. La diminution ou l'inadaptation de l'offre

*a) Des dessertes ferroviaires supprimées sans concertation suffisante*

Le trafic des services régionaux a, on le sait, globalement augmenté, et les fermetures de petites lignes - souvent citées comme un des motifs principaux du mécontentement des usagers sont, en fait, assez rares. Depuis quatre ans, sept lignes voyageurs ont été supprimées :

- Remiremont-Bussang et Remiremont-Cornimont à l'été 1989 ;
- Epinal-Mirecourt à la même période ;
- Bort-les-Orgues-Neussargues à l'été 1990 ;

- Firminy-Dunières un an plus tard ;
- Briouze-Bagnoles-de-l'Orne en avril 1992 ;
- Belfort-Delle l'hiver 1992-1993.

Sur toutes ces lignes, à l'exception de Belfort-Delle, une desserte par autocars a été instituée en remplacement, parfois avec une fréquentation meilleure que celle des trains, parfois au contraire sans succès véritable.

Le sentiment éprouvé par les usagers d'une réduction de l'offre dans certaines zones vient plutôt, en fait, d'autres éléments que les pures et simples suppressions de lignes.

Il s'agit, d'abord, des fermetures de gares S.N.C.F. voyageurs : on dénombrait, fin 1991, 2.938 gares ouvertes, contre 3.326 en 1980, soit une diminution de près de 12 %.

Cette réduction du nombre des points d'arrêts voyageurs répond, certes, à une certaine logique, qu'il s'agisse d'alléger les frais de fonctionnement de l'entreprise ou d'améliorer la vitesse moyenne de certains parcours et d'attirer ainsi plus de clientèle. Mais pour la commune dont la gare se trouve fermée, c'est un service qui disparaît.

Il s'agit, ensuite, sur d'autres lignes où les gares demeurent ouvertes, d'une diminution de la fréquence des dessertes.

La perception très négative de cette politique par les usagers tient peut-être moins aux décisions elles-mêmes qu'aux conditions dans lesquelles elles sont prises. Le manque de transparence et de concertation, déjà évoqué précédemment à propos des relations avec les élus, se manifeste aussi dans les relations avec les usagers.

#### *b) La mauvaise organisation des correspondances*

Les associations d'usagers - voire les syndicats de cheminots - dénoncent souvent la mauvaise organisation des correspondances.

La S.N.C.F. paraît ne pas porter suffisamment d'attention à l'articulation entre les horaires des grandes lignes et ceux des trains régionaux, ou entre les horaires des trains classiques et ceux des T.G.V.

Les usagers, qui réclament souvent sans succès les modifications horaires de quelques minutes qui leur permettraient de profiter d'une desserte S.N.C.F. dans de bonnes conditions, acceptent fort mal que des corrections ne soient pas effectuées là où elles pourraient l'être. Pour peu qu'une des deux dessertes qu'il s'agit d'harmoniser fasse partie d'une ligne jugée peu rentable pour l'entreprise et, partant, menacée, ils en tirent la conclusion que la S.N.C.F. ne fait rien pour accroître la fréquentation des trains en cause et prend, d'une certaine manière, à l'avance son parti d'une suppression de service à venir.

## 2. La dégradation de la qualité du service

*a) Le manque de personnel dans les trains et dans les gares est unanimement dénoncé*

La S.N.C.F. a procédé ces dernières années à d'importantes réductions de personnel, qui ont principalement porté sur les agents non directement "productifs", c'est-à-dire sur ceux qui sont en contact direct avec la clientèle.

Cette politique a eu des effets négatifs sur tous les indicateurs de qualité du service ferroviaire.

Elle a, notamment, affecté de façon très sensible la sûreté des voyageurs : en Ile-de-France, en particulier, le nombre des agressions dans les trains et dans les gares est passé de 491 en 1988 à 873 en 1992.

La S.N.C.F. paraît avoir pris conscience de la gravité de ce problème et, revenant en partie sur ses décisions antérieures, renforce maintenant l'effectif de ses agents dans les trains et gares de banlieue. Les pouvoirs publics se sont associés à cet effort, en créant une brigade de la Police de l'Air et des Frontières spécialement affectée au réseau ferroviaire de la banlieue parisienne. Mais aucun redressement durable n'a été, pour l'instant, obtenu.

*b) L'état des matériels et des locaux laisse souvent à désirer*

Beaucoup, parmi les personnes entendues par la commission d'enquête, ont évoqué la vétusté ou le mauvais état des matériels ou des équipements sur certaines lignes.

Il semble que la S.N.C.F., qui a consenti un effort d'investissement considérable en faveur des lignes nouvelles à grande vitesse, ait eu tendance à sacrifier ou à différer certaines opérations d'entretien ou de renouvellement des infrastructures ou du parc existants.

Cette politique d'économies à courte vue s'avère doublement néfaste.

D'une part, elle renforce, chez les usagers, le sentiment d'un véritable fossé entre le T.G.V., train de l'avenir doté de tous les perfectionnements, et le train classique, dont le niveau de qualité n'est même pas maintenu.

D'autre part, elle aboutit à reporter dans l'avenir des opérations qui sont de toutes façons indispensables et qui représenteront, au moment de leur réalisation, une charge d'autant plus lourde qu'elle aura été trop longtemps retardée.

L'état des gares est également l'un des points sur lesquels se focalise le mécontentement des voyageurs. Il constitue l'un des indicateurs les plus mal notés du "baromètre image" annuel de la S.N.C.F.

Cette situation, si elle touche plus particulièrement la région méditerranéenne et la région parisienne, n'épargne véritablement aucune partie du réseau.

Dans les grandes gares parisiennes, le contraste est saisissant, pour l'usager, entre le train souvent moderne et bien équipé qu'il vient de quitter et l'inconfort, voire le manque de propreté, de son lieu d'arrivée.

Dans les petites gares, dont beaucoup n'ont pas été modernisées et sont mal équipées, l'effet négatif de ce sous-équipement est aggravé par l'absence de personnel, sinon toute la journée, du moins à partir d'une certaine heure.

Le dramatique accident survenu le 4 décembre dernier à la gare de Mervans, en Saône-et-Loire, montre la gravité des risques que cette double carence fait peser sur les usagers. La gare de Mervans, comme beaucoup d'autres en zone rurale, ne comporte ni passerelle ni passage souterrain, et elle est depuis longtemps

dépourvue de tout personnel. Trois jeunes filles, qui descendaient d'un autorail par temps de brouillard ont été écrasées par un rapide alors qu'elles traversaient la voie. D'après les informations fournies par l'association qui s'est constituée à la suite de ce triple décès, il n'existait même pas, dans les locaux de la gare, de poste téléphonique accessible pour signaler un éventuel accident...

Les usagers n'ont pas toujours connaissance d'évènements dramatiques de ce type, mais constatent unanimement l'état d'abandon d'un nombre croissant de points d'arrêt S.N.C.F.. Ils sont choqués par le manque d'entretien de certaines gares et par le sentiment d'insécurité qu'ils y éprouvent souvent. Ils admettent - à juste titre - difficilement qu'une entreprise qui axe une grande partie de son discours sur le progrès technique et la modernité, ait pu prendre la singulière décision d'implanter sur son réseau, pour remplacer les guichets supprimés ou fermés à certaines heures, des distributeurs de titres de transport qui ne rendent pas la monnaie.

*c) Les perturbations de trafic ne donnent pas toujours lieu à une information des usagers*

Les retards de train sont, aujourd'hui, fréquents.

Si l'on en croit les statistiques publiées par la S.N.C.F., près de 22 % des trains grandes lignes ne sont pas arrivés à l'heure, c'est-à-dire ont eu plus de 3 minutes de décalage par rapport à l'horaire prévu. Ce chiffre moyen recouvre, bien entendu, des différences importantes. Certains trains - notamment le T.G.V. Sud-Est - connaissent des retards plus fréquents que les autres.

Quant aux trains de la banlieue parisienne, 5,8 % d'entre eux ont excédé, en 1992, le décalage de 5 minutes au-delà duquel la S.N.C.F. estime qu'il y a retard.

Les usagers ne critiquent pas trop vivement ces retards, et reconnaissent les progrès parfois accomplis sur ce point par la S.N.C.F., notamment en Ile-de-France où la régularité des trains est moins mauvaise qu'il y a cinq ou dix ans.

En revanche, ils admettent fort mal de ne recevoir, bien souvent, aucune information de la S.N.C.F. en cas de situation perturbée. La mésaventure survenue le 26 janvier 1993, et évoquée par la presse, aux passagers d'une rame du R.E.R. C, bloqués deux heures durant dans un tunnel, à la suite d'une panne, sans recevoir la moindre explication, illustre bien cette carence de l'entreprise.

*d) L'accès au train est devenu plus difficile*

Accéder au train tend à devenir une opération compliquée.

Connaître les horaires suppose, aujourd'hui, soit un déplacement dans une gare ou alors une agence de voyages, soit le recours au Minitel, moyen relativement coûteux et d'utilisation malaisée pour beaucoup d'usagers, notamment les personnes âgées. La solution - simple - du téléphone se révèle dans bien des cas illusoire, les lignes téléphoniques affectées à l'information des voyageurs se révélant souvent - à Paris en particulier - saturées.

En outre, un nombre croissant de trains - au premier rang desquels les T.G.V. - sont assortis d'une obligation de réservation.

**Ces contraintes et ces difficultés sont fortement ressenties par les usagers, pour qui le train se caractérisait encore, il y a quelques années, par sa facilité d'accès et sa grande liberté d'utilisation.**

### **3. Une tarification très critiquée**

*a) Une tarification complexe et souvent modifiée*

Les tarifs S.N.C.F. sont, aujourd'hui, d'une grande complexité.

Le prix kilométrique de base, désormais fortement modulé en fonction de la distance à parcourir, est en effet fréquemment assorti de suppléments et peut, en outre, donner lieu à une multiplicité de réductions sociale ou commerciale.

• **Le tarif de base** résulte de l'application d'une formule "a + bd", où "a" représente une constante et "bd" le produit d'un prix kilométrique par la distance.

Jusqu'en 1985, les valeurs de "a" et "b" étaient les mêmes quelle que soit la distance à parcourir.

A partir de 1986, les valeurs de ces paramètres ont été modulées en fonction de cette distance, leur niveau étant élevé pour les courts trajets, un peu plus faible pour les distances moyennes, plus bas encore pour les longs trajets. **Il n'existe plus un, mais trois prix kilométriques de base.**

Cette différenciation, faible au moment de son introduction, a été accrue par la suite, la S.N.C.F. ayant, dans l'ensemble, appliqué chaque année des augmentations plus fortes aux valeurs correspondant aux petits ou moyens parcours.

Ainsi, de 1986 à 1993, le tarif de base "a + bd" a augmenté de moins de 7 % pour un parcours de 800 km, de 20 % pour un parcours de 500 km, de près de 37 % pour un parcours de 300 km, et de près de 45 % pour un parcours de 100 km.

En 1980, le prix de base au kilomètre d'un voyage de 100 km n'excédait que de 11 % celui d'un parcours de 800 km. En 1993, l'écart est de près de 59 %.

En outre, le tableau ci-après permet de constater que depuis l'introduction, en 1986, de cette dégressivité en fonction de la distance, la S.N.C.F. a modifié six fois les limites des "tranches" kilométriques auxquelles s'appliquaient les différentes valeurs de "a" et de "b".

EVOLUTION DU TARIF DE BASE (a + bd)

| Date    | Distance<br>(en km) | a (en francs) | b (en francs) |
|---------|---------------------|---------------|---------------|
| 15.4.85 | Toutes distances    | 8             | 0,402         |
| 18.4.86 | 6 - 399             | 9,17          | 0,42          |
|         | 400 - 449           | 26,10         | 0,40          |
|         | 450 et +            |               | 0,38          |
| 30.4.87 | 6 - 299             | 10            | 0,445         |
|         | 300 - 349           | 20,5          | 0,41          |
|         | 350 et +            | 38            | 0,36          |
| 01.6.88 | 6 - 299             | 10,30         | 0,4572        |
|         | 300 - 349           | 21            | 0,4212        |
|         | 350 et +            | 39            | 0,37          |
| 01.1.89 | 6 - 299             | 10,15         | 0,4508        |
|         | 300 - 349           | 20,93         | 0,4152        |
|         | 350 et +            | 38,83         | 0,3648        |
| 15.6.89 | 6 - 229             | 9,20          | 0,4846        |
|         | 230 - 329           | 18,16         | 0,4456        |
|         | 330 et +            | 48,50         | 0,3536        |
| 18.5.90 | 6 - 299             | 10,32         | 0,5010        |
|         | 300 - 599           | 56,40         | 0,3470        |
|         | 600 et +            | 49,34         | 0,3590        |
| 22.4.91 | 6 - 269             | 11,02         | 0,5216        |
|         | 270 - 499           | 49,74         | 0,3782        |
|         | 500 et +            | 61,54         | 0,3546        |
| 09.3.92 | 6 - 249             | 11,76         | 0,5558        |
|         | 250 - 449           | 54,30         | 0,3860        |
|         | 450 et +            | 76,00         | 0,3376        |
| 01.2.93 | Jusqu'à 6           | 6,50          | 0             |
|         | de 7 à 34           | 0,00          | 0,9283        |
|         | de 35 à 249         | 12,20         | 0,5766        |
|         | de 250 à 449        | 59,56         | 0,3870        |
|         | 450 et +            | 81,36         | 0,3386        |

La signification de ces modifications incessantes apparaît d'autant moins évidente que les changements opérés ne vont pas toujours, d'une année sur l'autre, dans le même sens.

En tout état de cause, ce goût prononcé de la S.N.C.F. pour l'expérimentation tarifaire a de quoi déconcerter l'usager.

- A ce tarif de base, s'ajoute, de plus en plus souvent, un **supplément** dont le montant varie en fonction du train et de la classe empruntés, du parcours, du jour de circulation et de la nature de la prestation offerte.

Dans le T.G.V., où la réservation est obligatoire, s'applique une "Resa 300" (T.G.V. Atlantique) ou "Resa T.G.V." (T.G.V. Sud-Est) qui regroupe la réservation et le supplément et dont le montant varie, notamment, selon le niveau (il en existe 4) de fréquentation du train.

Le poids de ces suppléments s'est beaucoup accru depuis quelques années : ils représentaient, en 1981, 3,4 % des recettes voyageurs (ensemble des billets non compris le produit des réservations) ; cette part est passée à 5,6 % en 1986, à 5,9 % en 1989, pour atteindre 10,1 % en 1991. Cette montée s'explique essentiellement par le développement du trafic T.G.V., pour lequel les suppléments atteignent des niveaux élevés.

On ne peut manquer de relever, à cet égard, que les progrès techniques et le gain de temps apporté par la grande vitesse ont pour les usagers une contrepartie financière parfois difficile à supporter : les quelque 700 voyageurs quotidiens entre Paris et Le Mans, par exemple, paient fort cher les 45 minutes gagnées sur chaque trajet, et ressentent la substitution du T.G.V. au train classique comme une commodité, certes, mais aussi comme un surcoût qui leur est, pratiquement, imposé.

La part croissante prise par les suppléments dans le prix du voyage est d'autant plus critiquée que les réductions sociales ne s'appliquent pas à ces suppléments.

- Enfin, la tarification S.N.C.F. comporte une multiplicité de **réductions** sociales ou commerciales : réductions applicables aux militaires, aux familles nombreuses, aux infirmes pensionnés de guerre ou handicapés, billets d'aller et retour populaires, abonnements de travail, abonnements pour élèves ou étudiants, "Modulopass", "Carissimo", "Carte Vermeil", "Businesspass", "Carte Kiwi" .... Les conditions d'octroi de ces tarifs spéciaux et les réductions auxquels ils donnent droit sont fort variées.

*b) Une tarification peu lisible et difficilement accessible*

Les tarifs étant, pour un même parcours, beaucoup plus diversifiés que par le passé, il devient important, pour le client

potentiel de la S.N.C.F., de pouvoir choisir son train en fonction du prix qui lui correspond.

Or, rien n'est fait pour faciliter cette opération.

Les indicateurs ou les fiches horaires distribuées par la S.N.C.F. ne font pas mention des prix. Le recueil des "Tarifs voyageurs" que l'on peut, en principe, se procurer dans les gares, décrit certes - en 78 pages grand format - la réglementation applicable, mais laisse au voyageur la tâche difficile d'en tirer les conséquences pour le trajet qu'il envisage.

Quant au Minitel, qui pourrait offrir facilement une bonne information tarifaire à l'utilisateur, son usage se révèle, à cet égard, bien décevant : pour connaître les différents prix applicables à un même trajet, il faut effectuer une recherche train par train, et mener pour chacun d'entre eux presque jusqu'à son terme la procédure de réservation, le prix du voyage n'étant affiché qu'à la fin : la tâche est si longue - et, en l'espèce, coûteuse - qu'elle décourage l'usager.

Celui-ci, en pratique, découvre donc bien souvent le prix de son voyage au moment où il achète son billet. Il constate sans la comprendre la différence - parfois importante - entre ce prix et celui d'un même trajet effectué précédemment.

Cette opacité tarifaire, qui donne au voyageur l'impression que la S.N.C.F. ne veut pas lui permettre de voyager au meilleur prix, est fort mal ressentie.

#### **4. Socrate, ou les mésaventures d'une entreprise publique qui a oublié ses clients**

«Socrate, c'est l'usager au service de la S.N.C.F.». Pour excessive qu'elle puisse paraître, cette formule employée par M. Jean Sivardière, président de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports dans une récente interview à la **Vie du Rail**, ne fait pas qu'exprimer l'exaspération qu'a suscité, chez les voyageurs, la mise en place du nouveau système de réservation et de billetterie baptisé Socrate ; elle fournit la principale explication des mésaventures qu'a connues, dans cette affaire, la S.N.C.F.

*a) Un choix coûteux et peut-être discutable*

"Socrate" a coûté 1,3 milliard de francs. L'origine de sa mise en place réside dans la constatation, par la S.N.C.F., d'une proche saturation de l'ancien système de billetterie et de réservation "Resa". Cette saturation était sans doute réelle, même s'il faut observer que la forte augmentation du volume des réservations réside essentiellement de l'extension du T.G.V. et de la décision de l'entreprise d'y rendre les réservations obligatoires.

Pour résoudre ce problème technique, la S.N.C.F. a fait choix du système informatique de réservation "Sabre", développé par la compagnie aérienne American Airlines.

Ce choix était-il bon, ou l'entreprise a-t-elle cédé à son «complexe d'Icare» et à sa tendance habituelle à vouloir imiter les techniques du transport aérien en optant pour un système peu adapté, en fait, à ses besoins ? Votre commission n'a pas reçu de ses interlocuteurs - les responsables de la S.N.C.F. mis à part - de réponse claire sur ce point. Mais les difficultés qui ont accompagné la mise en route de "Socrate" autorisent, à cet égard, certains doutes.

*b) Des dysfonctionnements qui ne se résument pas à des "défauts de jeunesse"*

Dès le début de sa mise en place, en janvier 1993, le dispositif Socrate a posé de gros problèmes aux usagers et aux guichetiers et a révélé bien des lacunes : anomalies tarifaires, non-programmation dans le système de milliers d'itinéraires avec correspondances très fréquentées, impossibilité de procéder normalement aux échanges de réservation, qui sont pourtant fréquents ; temps d'attente extravagants et accrus par les manipulations auxquelles étaient contraints les vendeurs pour tenter de "contourner" - le plus souvent en vain - les difficultés rencontrées.

Le 4 mars, l'entreprise a publié dans la presse une "lettre aux voyageurs" vantant les mérites futurs de Socrate et présentant les excuses de la S.N.C.F. pour des "défauts de jeunesse" qui allaient être rapidement corrigés. Il s'avère aujourd'hui, en réalité :

- que si certaines des anomalies constatées ont bien été corrigées, d'autres - problèmes des échanges de billets notamment - ne pourront l'être qu'au terme de plusieurs mois d'étude ;

- que la formation des guichetiers au nouveau dispositif a été très insuffisante et inadaptée ;

- que le mécontentement des usagers persiste : la durée des transactions reste beaucoup plus longue que par le passé, les erreurs demeurent nombreuses, et le billet si difficilement obtenu porte l'opacité tarifaire précédemment dénoncée à son sommet, puisqu'il ne mentionne qu'un prix global, sans préciser les parts respectives de la réservation et du supplément éventuels.

Finalement, M. Bernard Bosson, ministre de l'équipement, des transports et du territoire a pris la décision de demander au conseil général des Ponts et Chaussées une enquête sur les difficultés de performance du système.

Ici se trouve sanctionné le comportement d'une entreprise trop sûre d'elle-même, qui a mené sans précaution et sans préparation suffisantes une opération dont elle avait sous-estimé les difficultés, et qui ne s'est pas véritablement préoccupée des problèmes et des réactions des usagers.

### *c) Des arrière-pensées tarifaires ?*

La mise en place de Socrate ne s'est accompagnée, pour l'instant, d'aucun changement tarifaire notable, si ce n'est, à titre expérimental et pour un an, sur la ligne nouvelle du T.G.V. Nord : prix global intégrant supplément et réservation, abandon du calendrier tricolore, ouverture sans restriction des trains de niveau 1 et 2 aux bénéficiaires de réductions commerciales, ouverture contingentée et soumise à certaines conditions de date de réservation, à ces mêmes bénéficiaires, des trains de niveaux 3 et 4, les plus fréquentés.

Mais le système Socrate - qui s'est d'ailleurs mis en place à peu près au moment où intervenait la hausse tarifaire annuelle de la S.N.C.F. - suscite chez les usagers la crainte d'une véritable révolution tarifaire, qu'il rend effectivement possible : celle qui consisterait à moduler jusqu'au dernier moment, en fonction du taux de remplissage des trains, les tarifs, ainsi que les conditions d'accès aux trains des bénéficiaires de réductions.

Il est clair que les usagers ne sont prêts à accepter ni le principe d'un tel système, ni les conséquences qu'il entraînerait, notamment quant à l'opacité tarifaire déjà reprochée à la S.N.C.F.

Mais la vigueur des réactions à ce qui n'était qu'une intention prêtée à l'entreprise révèle bien le mauvais état des relations de celle-ci avec l'opinion publique.

## D. UN FRET FERROVIAIRE MENACÉ

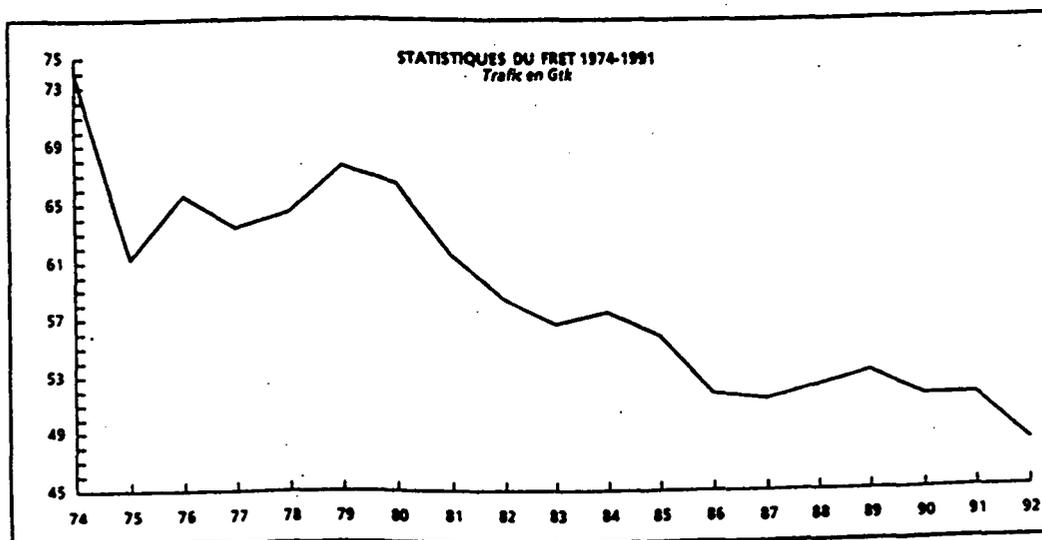
### 1. Un recul important

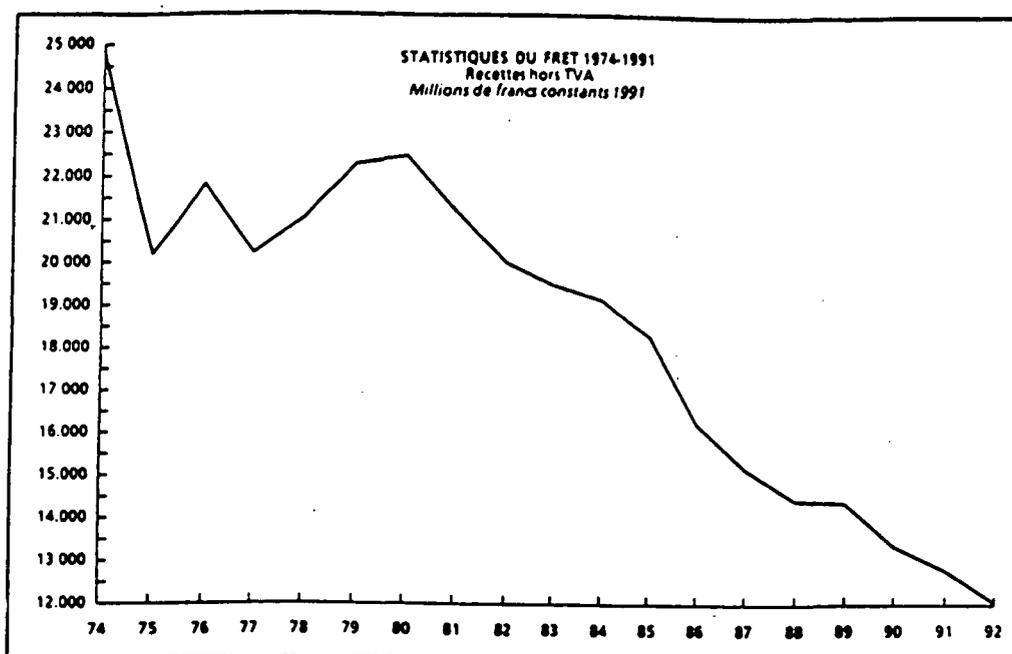
Le plan d'entreprise S.N.C.F. pour la période 1990-1994 faisait figurer parmi les trois "grandes stratégies" de l'entreprise «la consolidation de la situation du fret». «Résolument à l'écoute des clients», la S.N.C.F. devrait s'attacher à "offrir un service de qualité" en devenant, notamment, "un opérateur logistique complet". Cette politique devrait permettre d'obtenir, en 1994, une stabilisation du trafic global au niveau de 1989, d'assurer, «au-delà de 1994, la progression du trafic global», et d'«enrayer, à terme, la baisse de parts de marché du fret».

Au seuil de la quatrième des cinq années couvertes par le plan d'entreprise, la réalité semble décevoir cruellement ces espérances, que l'on considère les volumes et les recettes ou les parts de marché.

#### a) Une diminution en volume

Pour ce qui concerne les volumes, le tableau ci-après permet de constater que les résultats de 1992 sont les plus mauvais que la S.N.C.F. ait connus.





Par rapport à 1974, le trafic exprimé en milliards de tonnes/kilomètres a diminué de plus d'un tiers, alors même que pendant la période, le trafic-fret global, tous modes de transport confondus, s'accroissait fortement.

Surtout, la perspective d'une stabilisation à compter de 1986, sur laquelle la S.N.C.F. fondait son analyse et sa stratégie, ne se confirme guère : depuis 1989, la diminution du trafic en volume est constante, et elle est particulièrement marquée cette année.

Cette baisse, par delà les aléas de la conjoncture économique générale, reflète des évolutions plus durables :

- la diminution des volumes transportables pour les produits pondéreux (produits de la métallurgie, des mines et carrières, de la construction), qui constituaient un des terrains privilégiés du fret ferroviaire, et un accroissement relatif pour les produits des secteurs dits légers ;

- l'internationalisation croissante des échanges, qui est, par l'allongement des distances de transport, un facteur de croissance pour le fret ferroviaire. La part du trafic afférente à des transports

internationaux représente déjà, aujourd'hui, plus de 43 % de tonnes/kilomètres transportés.

*b) Une perte de parts de marché*

Si l'on considère non plus le volume, mais les parts de marché, le constat est plus préoccupant encore.

PARTS DE MARCHÉ DU POTENTIEL TRANSPORTABLE

(en %)

|         | 1974 | 1980 | 1985 | 1989 | 1992 |
|---------|------|------|------|------|------|
| Fer     | 46,1 | 41   | 40,4 | 33,1 | 31,7 |
| Route   | 42,4 | 49,2 | 49,5 | 58,7 | 60,4 |
| Eau     | 8,6  | 6,5  | 6,3  | 4,7  | 4,3  |
| Oleoduc | 2,9  | 3,3  | 3,8  | 3,5  | 3,6  |
| Total   | 100  | 100  | 100  | 100  | 100  |

En une vingtaine d'années, la part du fret ferroviaire est passée de près de la moitié à moins du tiers du potentiel transportable. Cette part, sensiblement supérieure à celle du transport routier en 1974, est aujourd'hui presque deux fois plus faible.

*c) L'appauvrissement du réseau*

La S.N.C.F. a notamment réagi à cette situation par une politique de forte contraction de son réseau : des 4.076 gares ouvertes au trafic fret fin 1981, 2.076 seulement le sont encore aujourd'hui. Cet appauvrissement géographique de l'offre ferroviaire n'a pas seulement accompagné la diminution du trafic ; il l'a, nécessairement, accentuée.

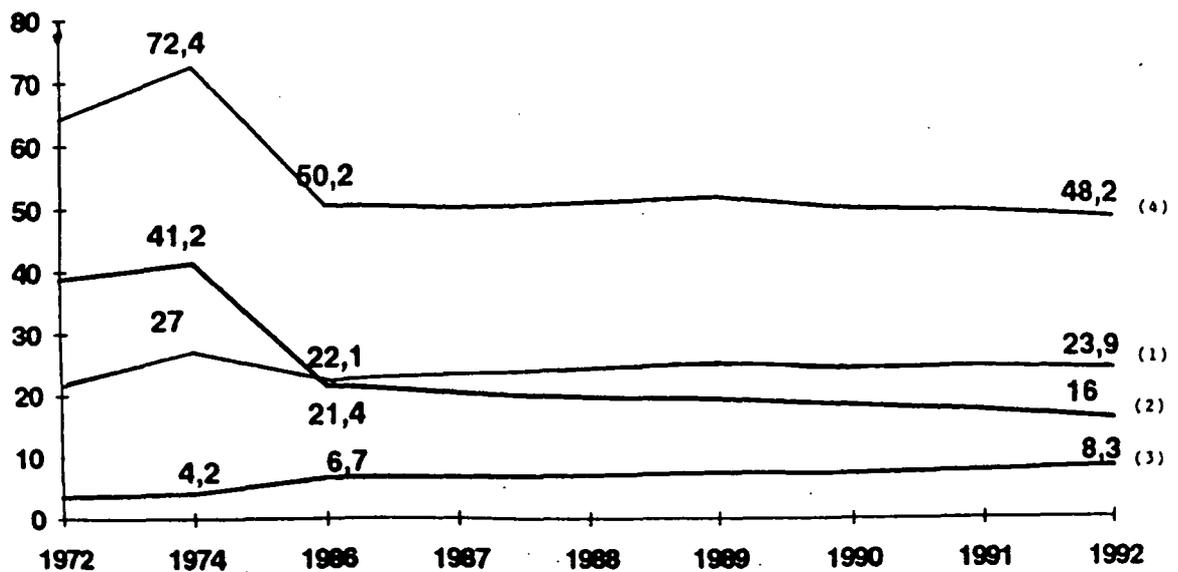
Les observations adressées à la commission d'enquête par les conseils généraux et régionaux, ou par les chambres de commerce et d'industrie, évoquent fréquemment cet aspect : décidée sur le fondement d'une stratégie globale propre à la S.N.C.F., la fermeture d'une gare-fret en zone rurale ou semi-rurale constitue, pour une activité économique locale déjà - souvent - fragilisée, un handicap supplémentaire et un signe - ressenti comme tel - de déclin. Il n'est, en outre, pas exceptionnel qu'une telle fermeture intervienne à la suite

d'une délocalisation d'entreprise, rendant ainsi plus difficile encore la venue d'activités de remplacement...

## 2. Un recul qui frappe inégalement les différents modes de fret ferroviaire

Le tableau ci-après retrace, en milliards de tonnes/kilomètres, l'évolution du trafic ferroviaire par régime d'acheminement.

TRAFIC FRET PAR RÉGIME D'ACHEMINEMENT EN MILLIARDS DE TK



- (1) Trains entiers
- (2) Wagons isolés
- (3) Transport combiné
- (4) Total

Il met en évidence une situation que l'on peut résumer comme suit : l'effondrement du transport de marchandises par wagons isolés ; la relative stabilité du transport par trains entiers ; la trop lente croissance du transport combiné.

*a) L'effondrement du transport par wagons isolés*

Le transport par wagons isolés, qui assurait 58 % du total, en volume, du fret ferroviaire, n'en représente plus qu'un tiers aujourd'hui. Ce mode d'acheminement apporte à la S.N.C.F., il est vrai, 51 % de son chiffre d'affaires pour le transport de marchandises ; mais il est lourdement déficitaire.

Les causes de ce phénomène sont bien connues :

- des délais d'acheminement peu compatibles avec la politique de "flux tendus" pratiquée par une partie croissante de la clientèle. Cette remarque vaut pour tout le transport par fer, mais elle s'applique avec plus de force au "lotissement", puisque ce dispositif d'acheminement requiert plusieurs opérations successives de composition, recomposition et décomposition des trains ;

- le manque de compétitivité particulièrement marqué du "wagon isolé", coûteux, par rapport au transport routier.

Mais il faut souligner, aussi, que la S.N.C.F. a, d'une certaine manière, pris son parti d'une situation à laquelle elle considère qu'elle ne peut totalement remédier.

Le plan d'entreprise 1990-1994, écartant "deux scénarios", "celui d'un repli subi du trafic diffus, au rythme des pertes naturelles de marché", et, "celui d'un abandon pur et simple du lotissement", prescrit à la S.N.C.F. de "se replacer rapidement sur les zones géographiques où le potentiel transportable et le couple qualité/productivité du chemin de fer permettront de relever le défi de la concurrence".

Cette stratégie d'abandon des points faibles, et de repli sur des points forts qu'il s'agit de renforcer encore, a eu pour première conséquence une réduction drastique du nombre de points de desserte ouverts au trafic par wagons isolés, passé de 3.400 fin 1988 à 1.516 fin 1992, et devant encore s'abaisser pour atteindre 1.300 points en 1993 (soit un an plus tôt que ne le prévoyait le plan).

Cette politique comporte, il est vrai, un volet plus positif d'amélioration de la qualité et de la rapidité du service. Un dispositif d'offre rénové, tendant à obtenir des délais plus performants (24 heures) pour la majorité des relations entre 260 gares principales fret, avec une desserte par trains directs évitant tout triage intermédiaire entre la zone expéditrice et la zone destinataire, est actuellement mis en place.

Le wagon isolé, malgré cette politique de forte réduction de ses charges, reste structurellement déficitaire.

**La question de son abandon pur et simple - ou d'un repli plus drastique encore sur des zones géographiques ou sur des clientèles rigoureusement sélectionnées - se pose aujourd'hui avec beaucoup d'acuité.**

*b) La relative stagnation du transport par trains entiers*

Le plan d'entreprise 1990-1994 faisait du développement du transport par trains entiers l'axe de sa stratégie en matière de fret.

Ce choix avait pour lui la logique. Le transport par train entier tire particulièrement bien parti de la technique ferroviaire ; il est adapté aux besoins et aux habitudes de nombreux chargeurs. Il constitue, en outre, un produit tout à fait rentable.

Pour développer ce secteur, l'entreprise s'est engagée dans une politique tendant à la fois :

- à la recherche d'une meilleure productivité, par une augmentation du tonnage transporté par un même train ("trains lourds") et une rotation plus rapide du matériel ;

- à une programmation plus précoce des trains et à une réduction du nombre de trains "Spot", qui sont mis en marche au dernier moment et n'offrent aucune garantie quant à leur délai d'acheminement et à leur date de livraison ;

- à une meilleure information de la clientèle.

Mais là encore, les résultats déçoivent les attentes.

Le trafic par trains entiers, qui était passé de 22,1 à 25,1 Gtk de 1986 à 1989, devait s'élever progressivement jusqu'à 26,6 Gtk en 1994. Il s'est, en fait, pour les premières années d'exécution du plan, abaissé à 24,3 Gtk en 1991, puis à 23,8 Gtk en 1992. Les premiers résultats de l'année 1993 marquent une accélération de cette chute.

Encore faut-il souligner que le taux de rentabilité de ce mode d'acheminement, qui représente 40 % du chiffre d'affaires fret de la S.N.C.F., marque, depuis quelques années, une tendance à la baisse.

*c) La trop lente progression du transport combiné*

Le transport combiné, qui recouvre l'ensemble des trafics traités en conteneurs, caisses mobiles et semi-remorques routières transportées sur des wagons spécialisés, ne représente que 15 % environ du trafic et 9 % du chiffre d'affaires fret de la S.N.C.F.. Mais par son impact positif en terme d'environnement, de sécurité routière et d'économie d'énergie, par le fait qu'il associe les avantages du rail (pour le parcours principal) à ceux de la route (pour les dessertes terminales), il constitue, pour la S.N.C.F., un produit porteur.

Aussi l'entreprise a-t-elle accompli, dans le cadre du contrat de plan 1990-1994, d'importants efforts pour développer ce segment : amélioration de la qualité du service, organisation d'une coopération plus efficace avec le monde routier, politique de massification du trafic diffus de transport combiné, avec, notamment, un nouveau schéma d'exploitation s'appuyant sur le concept de "point nodal" (chantier de concentration, de tri rapide de lots, et de réexpédition immédiate sous forme de trains homogènes).

Cette politique a permis une certaine progression du trafic, passé - dans une conjoncture générale particulièrement déprimée - de 7,7 à 8,3 Gtk de 1991 à 1992. Mais cette progression, là encore, est très inférieure à celle que prévoyait le plan d'entreprise.

### 3. Un irrésistible déclin ?

Votre commission d'enquête a pu constater, tout au long des auditions auxquelles elle a procédé, que la question de la survie même du fret ferroviaire était aujourd'hui posée.

En effet, si le transport de marchandises par rail possède, au regard des exigences de l'avenir, d'incontestables atouts, il n'est pas certain qu'il puisse surmonter ses handicaps structurels par rapport au transport routier.

*a) Des atouts pour le fret ferroviaire : la saturation de certains axes routiers et les projets à long terme de la S.N.C.F.*

Un des principaux atouts du fret ferroviaire réside dans la saturation croissante de certains axes routiers, très fréquentés par les poids lourds, tels que l'autoroute A 1 ou l'autoroute A 6 à hauteur de la vallée du Rhône. L'engorgement de ces axes risque de devenir, d'ici

peu d'années, asphyxie véritable, mettant en cause la possibilité même de leur utilisation normale par les voitures particulières. Le développement incontrôlé du trafic de poids lourds, déjà critiqué pour son impact négatif sur l'environnement, le serait alors à une tout autre échelle. Le "tout-camion" trouve ici ses limites. Le rapport Carrère souligne à juste titre cet aspect, qu'il importe de prendre en compte dès maintenant.

C'est dans cette perspective que s'inscrivent les projets à long terme de la S.N.C.F. en matière de fret ferroviaire :

- le projet Commutor, qui doit permettre le transbordement rapide de caisses mobiles ou de conteneurs entre trains, avec des correspondances de très courte durée.

Les différentes solutions techniques envisageables font l'objet d'une étude comparative, dans le cadre d'un chantier expérimental réalisé à Trappes. La S.N.C.F. étudie également l'intérêt stratégique et la faisabilité économique de ce projet ;

- le projet d'autoroute ferroviaire, c'est-à-dire le transport, à un rythme intensif, de camions sur des wagons, en utilisant des rames indéformables roulant à 120 km/h. Ce projet nécessiterait une infrastructure spécifique, susceptible de recevoir des trains relativement longs permettant de charger une centaine de camions à la fois ;

- le fret à grande vitesse, avec un matériel spécifique dérivé des T.G.V. voyageurs actuels.

Ces projets nécessiteraient, bien entendu, des investissements considérables, et s'inscrivent dans une perspective de moyen terme. L'autoroute ferroviaire, en particulier, correspondrait aux besoins qui apparaîtront vers 2000 ou 2005.

*b) Mais des handicaps structurels par rapport au transport routier*

L'intérêt de ces projets ne doit cependant pas dissimuler les limites inhérentes aux réponses technologiques ainsi envisagées.

En effet, par delà les distorsions de concurrence, notamment tarifaires, qui le mettent en situation d'inégalité par rapport à la route - distorsions qui sont évoquées dans la seconde partie du présent rapport -, le rail souffre de handicaps intrinsèques par rapport au transport routier. Le fret ferroviaire nécessite des opérations complexes, il n'a pas la même souplesse d'utilisation que le

camion, et un concept tel que celui d'autoroute ferroviaire ne devient, techniquement et économiquement intéressant qu'au-delà d'une certaine distance, notamment dans le cas du transit international de marchandises. Or, la grande majorité des camions circulant sur les autoroutes n'y effectuent que des trajets assez courts, pour lesquels le transport routier demeure difficilement remplaçable.

## II - UNE SITUATION FINANCIÈRE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ

La S.N.C.F. n'a pendant longtemps été soumise à aucune contrainte d'ordre financier ; en effet, ses relations financières avec l'Etat étaient basées sur le principe du versement par celui-ci d'une subvention d'équilibre.

Les pouvoirs publics ont souhaité à partir de 1971 mettre fin à cette situation en instituant des relations contractuelles avec la S.N.C.F. sous forme de contrats-programmes ou de contrats d'entreprise. La S.N.C.F. est ainsi devenue responsable du solde de ses comptes, après le versement par l'Etat d'un certain nombre de concours individualisés correspondant à la compensation de missions particulières.

Elle a alors connu des déficits importants, 1979 ayant été la seule année où l'équilibre a été atteint au cours de cette période. En 1982, au moment du changement de statut, le déficit accumulé s'élevait à 12 milliards de francs.

Dans le cadre juridique nouveau constitué par la loi d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.I.) de décembre 1982 et par le cahier des charges de juin 1983, ont ensuite été négociés les deux contrats de plan conclus successivement avec l'Etat en 1985 et 1990.

Les pouvoirs publics ont, par ces contrats, cherché à imposer à la S.N.C.F. une certaine rigueur de gestion en lui assignant pour principal objectif le rétablissement de l'équilibre de ses comptes.

Or, en dépit du versement par l'Etat de concours financiers d'un montant élevé, ce résultat n'a pu être obtenu que très ponctuellement en 1989, 1990 et 1991 et l'assainissement financier qui semblait avoir été atteint fait de nouveau place à un déficit significatif en 1992, s'élevant à près de 3 milliards de francs. Le déséquilibre des comptes de la S.N.C.F. apparaît-il pour autant inéluctable ?

Avant de répondre à cette question à la lumière de l'évolution récente des comptes de l'entreprise et d'évoquer les problèmes liés au financement d'un important programme d'investissement et à la charge d'un endettement considérable, il convient de rappeler que la recherche –difficile– de l'équilibre financier de la S.N.C.F. s'opère dans des conditions singularisées par les particularités de cette entreprise qui n'est, à bien des égards, pas une entreprise comme les autres.

## A. UN ÉQUILIBRE PAR NATURE DIFFICILE

### 1. Les obligations de service public imposées à la S.N.C.F. rendent nécessaire une compensation financière très élevée de la collectivité publique

#### *a) Les fondements du concours financier de la collectivité publique*

L'équilibre financier qu'est susceptible d'atteindre la S.N.C.F. revêt en tout état de cause un caractère quelque peu artificiel.

Dans la mesure où l'entreprise s'est vue confier, dans le cadre juridique constitué par la loi d'orientation des transports intérieurs (L.O.T.I.) et par son cahier des charges, des missions de service public, la réalisation d'un tel équilibre financier n'est concevable qu'avec l'apport de concours extérieurs en provenance de la collectivité publique. L'accomplissement de ces missions de service public a en effet pour conséquence le caractère structurellement déficitaire de bon nombre d'activités de la S.N.C.F., à commencer par les dessertes régionales de voyageurs.

A la traditionnelle subvention d'équilibre versée par l'Etat, qui avait pour inconvénient majeur de ne contraindre la S.N.C.F. à aucune obligation de gestion, ont été désormais substitués des concours individualisés correspondant à la compensation des différentes missions de service public imposées à la S.N.C.F., ainsi qu'à l'harmonisation des conditions de concurrence avec les autres modes de transport, et dont le montant est aujourd'hui fixé pour une période quinquennale par le contrat de plan.

Toutefois, cette méthode reste imparfaite dans la mesure où il est difficile de calculer avec précision le coût des obligations de

service public imposées à la S.N.C.F., dont la définition reste floue. Par exemple, les dessertes régionales font l'objet d'une contribution forfaitaire de l'Etat, complétée par les apports des régions, et non d'une compensation des déficits de fonctionnement appréciés ligne par ligne. On ne peut à cet égard que déplorer que la S.N.C.F. ne dispose pas encore d'une comptabilité analytique suffisamment précise et de ce fait, soit en pratique incapable d'évaluer avec certitude le coût d'une activité à un niveau autre que national.

De même, il semble difficile d'établir de manière certaine que la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure de la S.N.C.F. place celle-ci dans des conditions de concurrence équitables par rapport à la route. Nombreux sont les spécialistes des transports qui estiment en effet que la tarification des infrastructures ne pèse pas de manière équivalente sur les différents modes de transport et qu'elle avantage les transporteurs routiers.

*b) Des concours publics très élevés*

L'Etat est ainsi amené à verser à la S.N.C.F. des concours budgétaires qui représentent la principale masse du budget de la direction des transports terrestres (soit près de 85 % du total des crédits) et dont le montant, déterminé par le contrat de plan, est resté stable en francs constants au cours des dernières années :

(millions de francs valeur 1991)

|      |        |
|------|--------|
| 1988 | 37.961 |
| 1989 | 37.505 |
| 1990 | 37.926 |
| 1991 | 37.668 |
| 1992 | 37.664 |

Source : S.N.C.F.

En 1983, le montant de ces concours se situait approximativement au même niveau, soit un peu moins de 38 milliards de francs valeur 1991.

Rappelons cependant que ces concours ont fortement augmenté sur la longue période : en 1973, il y a vingt ans, toujours sur la base de francs valeur 1991, ils ne représentaient qu'un peu moins de 26 milliards de francs.

Les concours budgétaires de l'Etat à la S.N.C.F. se décomposent actuellement comme suit.

• **Au titre de la compensation des missions de service public**, l'Etat verse à la S.N.C.F., conformément aux articles 18 à 21 du contrat de plan signé le 14 mars 1990 pour la période 1990-1994 :

- une contribution pour le maintien en état des installations nécessaires aux besoins de la défense du pays ;

- une contribution aux services régionaux de voyageurs, d'un montant de 3.574 millions de francs 1989 hors T.V.A., indexé sur l'évolution des prix du P.I.B. ;

- une contribution à l'équilibre des comptes de l'activité du transport voyageurs dans la région parisienne ;

- enfin, une contribution aux tarifs sociaux, d'un montant de 1.700 millions de francs 1990 (base contrat), indexée sur l'évolution des prix de la consommation finale des ménages et du trafic voyageurs du réseau principal.

Viennent s'ajouter à ces contributions, en application des conventions signées par la S.N.C.F. avec les départements ministériels dans le cadre de l'article 41 du cahier des charges :

- une contribution versée par le ministère de la défense pour le transport des militaires ;

- une compensation versée par le ministère de la justice pour le transport des détenus et de leurs escortes ;

- enfin, une compensation versée par les services du Premier ministre pour le transport de la presse.

• **Au titre de l'harmonisation des conditions de concurrence**, la S.N.C.F. reçoit de l'Etat, en application des articles 15 et 16 du contrat de plan 1990-1994 :

- une contribution aux charges d'infrastructure, d'un montant de 10.118 millions de francs 1989 (base contrat), indexé sur l'évolution des prix du P.I.B. en 1990 et sur l'évolution du P.I.B. + 1,3 point à partir de 1991 ;

- une contribution aux charges de retraite, sur la base d'un taux de cotisation de la S.N.C.F. initialement fixé à 36 % et porté à 36,29 % le 1er février 1991 à la suite de la mise en place de la contribution sociale généralisée, qui s'est élevée à 14.705 millions de francs en 1992.

Par ailleurs, le contrat de plan 1990-1994 prévoit, dans son article 28, à partir de 1991, le versement au service annexe **d'amortissement de la dette** d'un concours annuel de 3.800 millions de francs 1989 indexé sur l'évolution des prix du P.I.B.

Enfin, il convient de rappeler qu'à l'ensemble de ces contributions de l'Etat vient s'ajouter la **participation des régions à l'équilibre de l'exploitation des services régionaux de voyageurs** (soit 50 millions de francs en 1992), ainsi que certaines subventions d'investissement versées par l'Etat ou les collectivités territoriales.

Le tableau suivant retrace l'évolution de l'ensemble des concours de l'Etat à la S.N.C.F., en millions de francs courants, au cours des dix dernières années.

Il est à noter qu'en dépit du montant élevé de ces concours, la comparaison avec les autres réseaux européens fait apparaître la S.N.C.F. comme l'un des réseaux disposant des plus faibles taux de contributions publiques rapportées à l'unité kilométrique produite ou au kilomètre de voie.

**CONCOURS FINANCIERS DE L'ÉTAT EN MILLIONS DE FRANCS COURANTS RÉELS (Y COMPRIS TVA)**

|   | 1983          | 1984          | 1985          | 1986          | 1987          | 1988          | 1989          | 1990          | 1991          | 1992 (2)      |
|---|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|---------------|
| <b>Compensation pour tarifs sociaux voyageurs RP-BP :</b>           |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| - transports .....  | 1 338         | 1 451         | 1 615         | 1 645         | 1 645         | 1 556         | 1 536         | 1 796         | 1 814         | 1 906         |
| - défense .....   | 1 313         | 1 349         | 1 460         | 1 440         | 1 440         | 1 601         | 1 583         | 1 601         | 1 612         | 1 700         |
| - justice .....   | 7             | 9             | 10            | 11            | 11            | 10            | 9             | 8             | 8             | 9             |
| - budget .....  | 25            | 27            | 30            | 28            | 24            | 23            | 24            | -             | -             | -             |
| <b>Réductions tarifaires marchandises :</b>                         |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| - annexe Bter .....   | 69            | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             |
| - journaux .....  | 128           | 146           | 154           | 173           | 184           | 178           | 166           | 178           | 183           | 193           |
| Compensation pour insuffisance tarifaire ....                       | -             | -             | -             | -             | 131           | 181           | 189           | 162           | 105           | -             |
| Contribution aux charges d'infrastructure ...                       | 9 144         | 10 038        | 10 610        | 11 034        | 11 299        | 10 102        | 10 335        | 10 432        | 10 765        | 11 174        |
| Lignes maintenues pour la défense .....                             | 5             | 5             | 5             | 7             | 7             | 7             | 7             | 7             | 7             | 7             |
| Contribution au titre de l'atténuation des charges d'emprunts ..... | 14            | 10            | 13            | 30            | 16            | 13            | 13            | 13            | 10            | 14            |
| Contribution à l'exploitation des services d'intérêt régional ..... | 2 956         | 3 170         | 3 349         | 3 515         | 3 625         | 3 747         | 3 795         | 3 887         | 3 911         | 4 008         |
| Indemnité compensatrice banlieue parisienne (1)                     | 882           | 868           | 804           | 785           | 736           | 749           | 765           | 792           | 783           | 900           |
| Subvention forfaitaire ou concours exceptionnel                     | -             | 3 510         | 3 250         | 3 000         | 3 545         | 3 880         | 4 004         | 3 880         | -             | -             |
| <b>Total des concours de l'Etat au compte d'exploitation .....</b>  | <b>15 881</b> | <b>20 583</b> | <b>21 300</b> | <b>21 647</b> | <b>22 663</b> | <b>22 047</b> | <b>22 426</b> | <b>22 756</b> | <b>19 198</b> | <b>19 911</b> |
| <b>Autres concours :</b>  |               |               |               |               |               |               |               |               |               |               |
| - Versement au service de la dette .....                            | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | -             | 4 039         | 4 140         |
| - Contribution aux charges de retraites .....                       | 11 163        | 13 580        | 11 806        | 11 885        | 12 233        | 12 505        | 12 858        | 14 118        | 14 432        | 14 705        |
| <b>Total des concours de l'Etat .....</b>                           | <b>27 044</b> | <b>34 163</b> | <b>33 106</b> | <b>33 532</b> | <b>34 896</b> | <b>34 552</b> | <b>35 284</b> | <b>36 774</b> | <b>37 669</b> | <b>38 756</b> |
| Dotation en capital .....   | 2 000         | -             | -             | -             | 2 400         | 1 700         | 1 752         | -             | -             | -             |
| <b>Total Etat .....</b>   | <b>29 044</b> | <b>34 163</b> | <b>33 106</b> | <b>33 532</b> | <b>37 296</b> | <b>36 252</b> | <b>37 036</b> | <b>36 774</b> | <b>37 669</b> | <b>38 756</b> |

(1) part incombant à l'Etat

(2) budget

Source : S.N.C.F.

## **2. La faiblesse de ses capitaux propres contraint la S.N.C.F. à un appel massif aux capitaux extérieurs**

### *a) Une structure de bilan atypique*

Le bilan financier de la S.N.C.F. se caractérise par la structure atypique de son passif : faiblesse des capitaux propres, d'un montant de 65,2 milliards de francs au 31 décembre 1992, et lourdeur des dettes financières, qui s'élevaient à 96,7 milliards de francs à la même date.

Encore cette situation a-t-elle été améliorée par le recours à un artifice comptable, à savoir la création du service annexe d'amortissement de la dette en 1991, qui a permis la sortie du bilan de 38 milliards de francs de déficits antérieurs accumulés : ainsi, au 31 décembre 1990, les capitaux propres de l'entreprise ne s'élevaient qu'à 26,2 milliards de francs.

La Cour des comptes, dans son rapport particulier sur les comptes, l'activité, la gestion et les résultats de la S.N.C.F. pour les exercices 1986 à 1990, n'a pas manqué de dénoncer ce procédé ; elle notait en effet : *"En ce qui concerne la présentation comptable prévue par la S.N.C.F., la sortie du bilan de 38 milliards de francs fausse l'image fidèle et la sincérité des comptes... en l'absence d'un transfert effectif des emprunts, la Cour tiendrait pour irrégulière la sortie du bilan de la S.N.C.F. de 38 milliards de francs de dettes. Elle regrette que l'impossibilité pour l'Etat de doter l'entreprise des capitaux propres nécessaires ait conduit à recourir à un tel artifice comptable"*.

Les modestes dotations en capital que reçoit, avec une périodicité irrégulière, la S.N.C.F. de la part de l'Etat ne sont pas de nature à remédier à cette insuffisance chronique de fonds propres.

En effet, les seules dotations en capital qu'a reçues la S.N.C.F. depuis 1984 ont été les suivantes :

- en 1987, 2,4 milliards de francs, dont 1,4 milliard de francs au titre de la participation de l'Etat aux infrastructures du T.G.V.-Atlantique et 1 milliard de francs au titre de la consolidation de deux avances d'actionnaire de 500 millions de francs consenties respectivement en 1970 et 1972 ;

- en 1988, 1,7 milliard de francs, dont 1,4 milliard de francs au titre des grandes opérations périodiques (G.O.P.) d'entretien de l'infrastructure (en contrepartie d'une réduction du même montant de la contribution relative aux charges d'infrastructure) et

210 millions de francs au titre du financement de travaux d'électrification ;

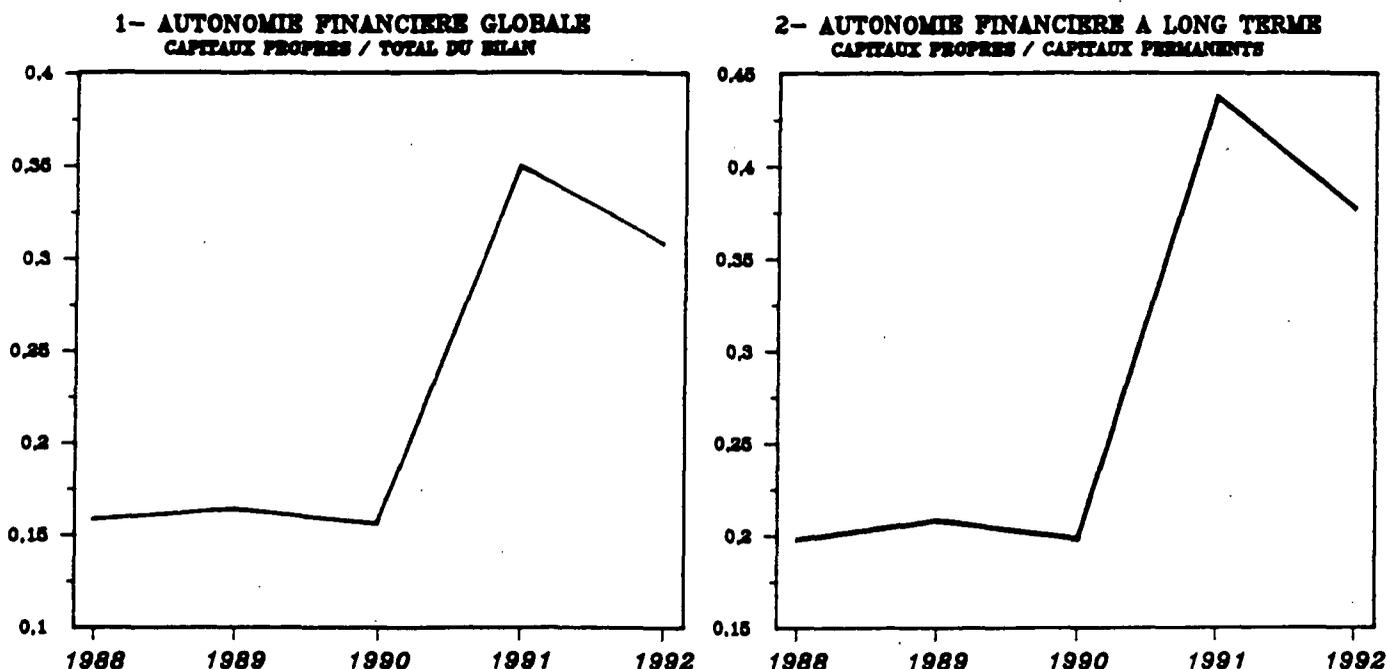
- en 1989, 1,752 milliard de francs, dont 1,512 milliard de francs pour le financement des Grandes opérations périodiques d'entretien de l'infrastructure et 240 millions de francs au titre du financement des travaux d'électrification.

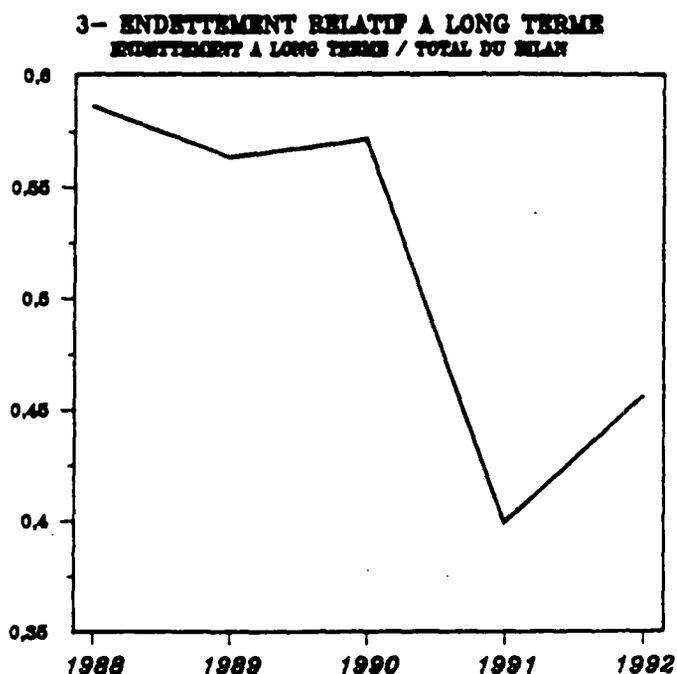
En conséquence, l'appel aux capitaux extérieurs pour le financement des investissements est inévitable ; l'endettement de l'entreprise ne cesse de croître (cf. infra), et, comme le souligne la Cour des comptes dans le rapport précité : «*En raison de l'amplification de l'effort d'investissement de la S.N.C.F., il est appelé à croître encore, et de façon considérable, dans les années qui viennent*».

#### b) Une autonomie financière insuffisante

Du fait de la sous-capitalisation de l'entreprise, les ratios d'autonomie financière sont très défavorables, comme le montrent les graphiques ci-après.

A l'amélioration artificielle obtenue en 1991 avec la création du service annexe d'amortissement de la dette a succédé une nouvelle dégradation en 1992 : la part relative des capitaux propres s'affaiblit de nouveau au profit de celle des dettes à long terme.





Si la situation de faible autonomie financière de la S.N.C.F. peut difficilement être comparée à celles d'entreprises du secteur privé, il apparaît en revanche intéressant de la comparer avec celle d'autres établissements publics remplissant des missions de service public.

La part des dettes financières dans le total du bilan atteignait pour l'exercice 1991 44 % pour la S.N.C.F. contre 51 % pour la R.A.T.P. et seulement 36 % pour E.D.F.

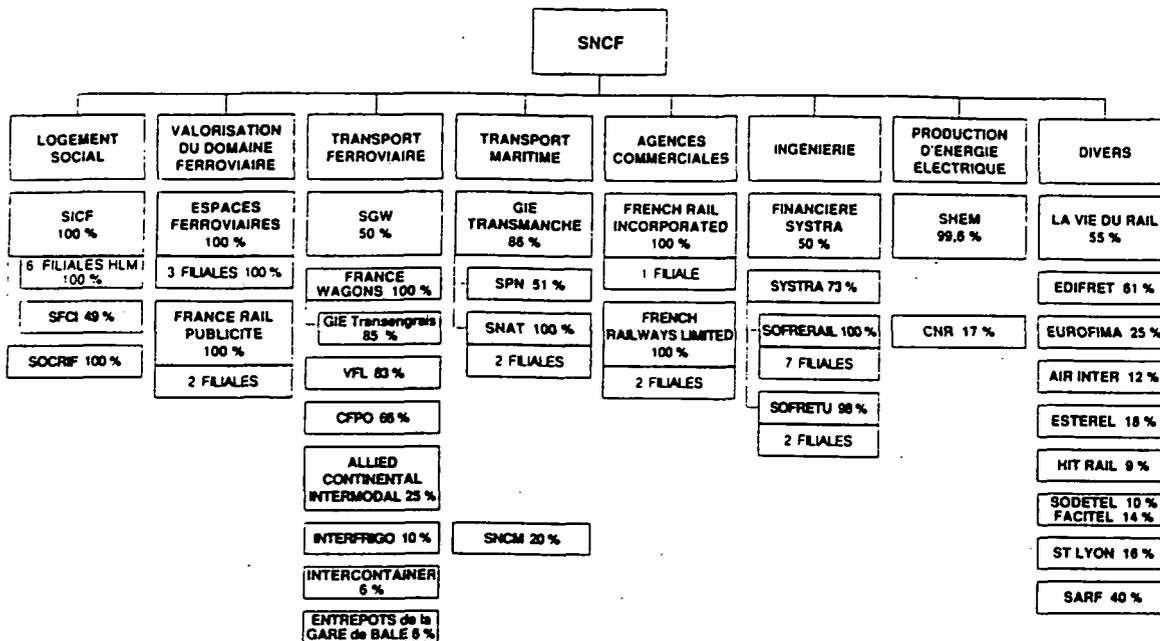
L'autonomie financière de la S.N.C.F. est donc nettement plus faible que celle d'E.D.F. ; la situation de la R.A.T.P. n'est pour sa part plus favorable que dans la mesure où la création du service annexe d'amortissement de la dette a abouti à une récapitalisation apparente de la S.N.C.F.

### **3. La S.N.C.F. bénéficie des apports d'un groupe très diversifié mais dont la prospérité financière est inégale**

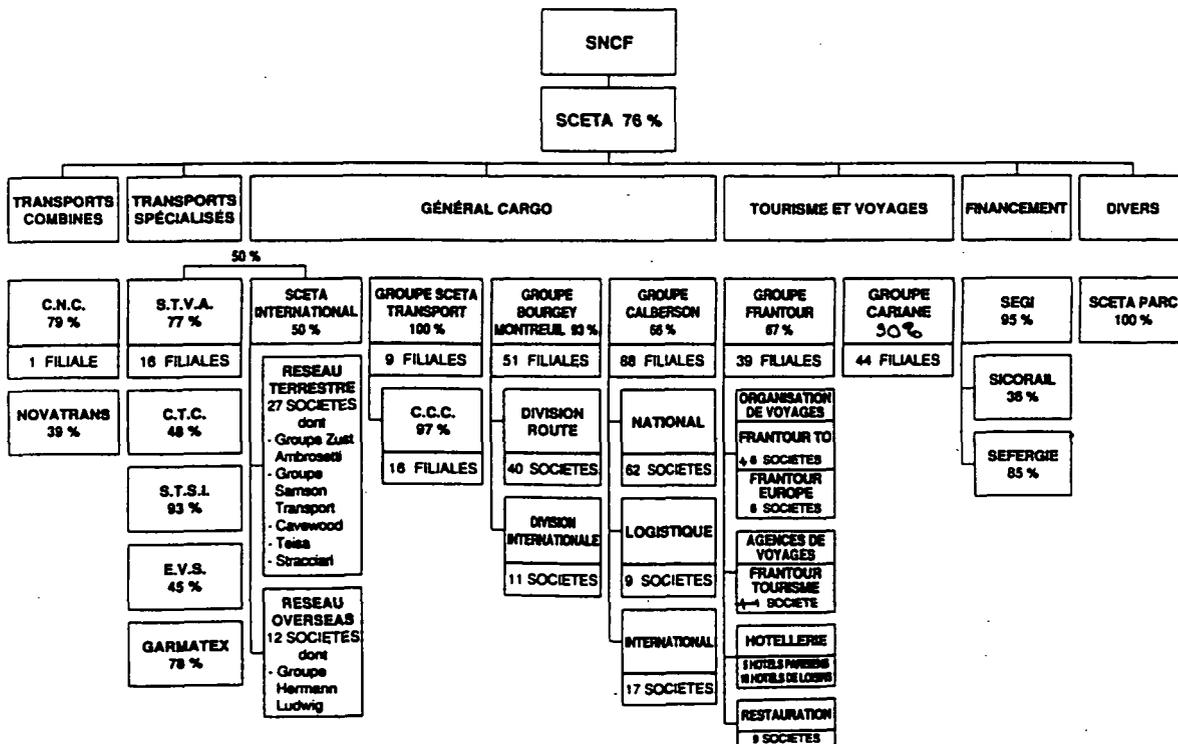
La S.N.C.F. contrôle de très nombreuses sociétés au sein de son groupe, dont on trouvera l'organigramme simplifié ci-après.

**ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DU GROUPE SNCF**  
(au 31 mars 1993)

Filliales et participations extérieures au groupe SCETA



**ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DU GROUPE SCETA**  
(au 31 mars 1993)



Le périmètre de consolidation du groupe recouvrait **315 sociétés en 1991**, contre seulement 177 en 1985.

Le chiffre d'affaires des filiales a presque doublé en francs courants au cours de cette période, passant de 10,7 milliards de francs en 1985 à 20,9 milliards de francs en 1991.

La part des filiales dans le chiffre d'affaires consolidé s'est en même temps fortement accrue, passant de 18,7 % à 28,6 %.

*a) Le groupe S.N.C.F. : une structure très diversifiée*

La majorité des filiales de la S.N.C.F., qui appartiennent aux secteurs du transport et du tourisme, sont regroupées sous l'égide du holding financier «Compagnie de Transport et Tourisme SCETA» dont le capital est détenu actuellement à 75,8 % par la S.N.C.F..

Avec 256 sociétés consolidées par intégration globale, le groupe SCETA a réalisé, en 1991, un chiffre d'affaires de 20,7 milliards de francs et dégagé un bénéfice de 252 millions de francs. Le groupe SCETA emploie plus de 25.000 personnes.

L'essentiel de son activité se situe dans le domaine du transport de fret : plus de 18 milliards de francs de chiffre d'affaires contre 2 milliards de francs dans les métiers du tourisme et des autocars, et le trafic international y prend une part croissante : 45 % du chiffre d'affaires total du groupe en 1991.

Les sociétés du groupe SCETA sont réparties en trois secteurs d'activité placés sous l'autorité d'un holding, la Compagnie de Transport et de Tourisme SCETA : les transports combiné et spécialisé, le Général Cargo, c'est-à-dire les transports routiers de fret, et le voyage.

La Compagnie de Transport et de Tourisme SCETA est née en 1942 de la fusion des sociétés chargées des transports auxiliaires des anciens réseaux. Elle a construit progressivement son groupe en créant, pour le compte de la S.N.C.F., des sociétés de transports spécialisés et combiné, des agences de voyages, des villages de vacances et en prenant des participations dans des entreprises de transport routier.

**\* Le transport combiné comprend deux sociétés :**

- la Compagnie nouvelle de conteneurs (C.N.C.), détenue par SCETA à 79 % ;

- la société NOVATRANS, contrôlée par les transporteurs routiers et dont SCETA possède 39,2 %.

**\* Les transports spécialisés regroupent :**

- la Société de transports de véhicules automobiles (S.T.V.A.),

- la Compagnie de transports de céréales (C.T.C.),

- la Société de transports spéciaux industriels (S.T.S.I.),

- la Société EVS.

**\* Le "General Cargo" regroupe les entreprises de transport routier de fret et de messagerie : SCETA Transport, Bourgey Montreuil, Calberson, Zust Ambrosetti et Samson Transport.**

**Le groupe SCETA Transport est composé :**

• de la Société SCETA Transport, issue de la filialisation des activités exploitées directement par SCETA avant 1986 dans le domaine du fret en région parisienne,

• de sa filiale, la Compagnie centrale de camionnage (C.C.C.), implantée dans les principales villes de province par ses quatorze agences et ses quatorze filiales locales.

**Le groupe Bourgey Montreuil, filiale à 93 % du groupe SCETA, est une entreprise de transport routier très diversifiée qui couvre les principaux métiers du transport intérieur et du trafic international.**

**Le groupe Calberson, filiale à 66 % du groupe SCETA, est actuellement le premier groupe de transport routier français avec 93 sociétés et un chiffre d'affaires de 8 milliards de francs.**

**Il est à noter que le groupe SCETA procède actuellement au regroupement de ses filiales étrangères - Zust Ambrosetti, Samson Transport, Hermann Ludwig, Stracciari, Teisa, Cavewood, etc. - sous**

l'égide d'un holding, SCETA International, et du responsable des activités internationales du groupe.

Il convient par ailleurs de rappeler que le SERNAM fait aujourd'hui partie intégrante de la S.N.C.F., même si une évolution ultérieure de son statut qui tendrait à en faire une filiale apparaît envisageable.

\* Les activités de voyage sont exercées par les groupes **Cariane** et **Frantour** :

- Filiale à 90 % de SCETA, le groupe **Cariane** dispose actuellement de 42 filiales et d'un parc de 1.900 autocars. Il exerce son activité principalement dans le secteur des services réguliers intérieurs (services publics départementaux et périurbains, lignes S.N.C.F./SCETA, transports scolaires), mais aussi dans celui du tourisme, qui représente 25 % de son chiffre d'affaires.

- Détenue à 62 % par SCETA, **Frantour** exerce les quatre métiers de base du tourisme : tour-opérateur, agent de voyages, hôtelier et restaurateur.

• Enfin, le secteur du financement du groupe SCETA comprend :

- la Société d'équipement des grands itinéraires (S.E.G.I.), dont l'objet est de financer l'acquisition de matériel de manutention industrielle et de transport routier ;

- une SICOMI, SICORAIL, créée en 1989, qui associe le groupe SCETA aux principaux établissements financiers de la place ;

- la Société d'équipement ferroviaire pour l'étude et la réalisation d'économies d'énergie (SEFERGIE.), qui a pour objet de financer les investissements de nature à procurer des économies d'énergie.

Le groupe possède également quelques sociétés directement rattachées à SCETA, comme **Tourisme S.N.C.F.**, qui produit des voyages et excursions pour le compte de la S.N.C.F.

**Hormis le groupe SCETA, le groupe S.N.C.F. comprend également :**

- les sociétés issues de la filialisation de l'ancien service de l'armement naval : le G.I.E. Transmanche, la S.P.N. et la Société nouvelle d'armement Transmanche (S.N.A.T.) ;

- le groupe S.I.C.F. (Société immobilière des chemins de fer français) et la Société de crédit immobilier des chemins de fer (S.O.C.R.I.F.) qui opèrent dans le secteur du logement social ;

- un certain nombre de sociétés rattachées directement à la S.N.C.F. :

- France Rail Publicité (F.R.P.),
- la Société Française d'Etudes et de Réalisations ferroviaires (S.O.F.R.E.R.A.I.L.),
- la Société de Gérance de Wagens de grande capacité (S.G.W.),
- les Editions "La Vie du Rail",
- la Société hydro-électrique du midi (S.H.E.M.)...

*b) Les apports du groupe à la S.N.C.F.*

Les apports des filiales à la S.N.C.F. sont nombreux.

- Elles permettent à l'entreprise-mère d'offrir un service complet à ses clients, que ce soit en matière de fret ou de transport de voyageurs, et sont susceptibles, par un effet de synergie, d'amener au transport ferroviaire des courants de trafic induits.

Toutefois, l'extension du groupe à des activités qui n'ont plus aucun rapport avec le transport ferroviaire, comme par exemple la gestion d'un hôtel en Martinique, apparaît plus discutable. En effet, dans cette éventualité, l'effet de synergie ne joue plus.

- Les filiales permettent également d'améliorer les comptes de résultat de la S.N.C.F. grâce aux dividendes reçus (qui se sont élevés à 92,5 millions de francs en 1992), aux avantages liés à l'intégration fiscale ou aux économies d'énergie obtenues.

Cependant, les activités du groupe sont inégalement prospères : les bons résultats de l'hôtellerie et du tourisme, et dans une moindre mesure, du transport par autocars (avec des bénéfices de

Frantour et de Cariane s'élevant respectivement à 1,3 et 12,9 millions de francs en 1991) contrastent avec ceux, moins satisfaisants, des entreprises de transport routier (déficit de 8 millions de francs du groupe Calberson en 1991), de l'armement naval (déficit de 49 millions de francs de la S.N.A.T. en 1991) ou du secteur du logement locatif (déficit de 65 millions de francs du groupe S.I.C.F. en 1991). En particulier, le groupe Calberson a rencontré d'importantes difficultés au cours des dernières années, notamment dans le secteur international, qui ont rendu nécessaire la mise en oeuvre d'un plan de redressement draconien marqué par la fermeture d'entreprises déficitaires du groupe Hermann Ludwig.

Au total, les résultats du groupe S.N.C.F. sont en dégradation : en 1991 le résultat net comptable a été une perte de 525 millions de francs contre un bénéfice de 491 millions de francs en 1990 et la part du groupe dans le résultat net consolidé s'est établie à - 669 millions de francs en 1991 contre + 264 millions de francs en 1990 après déduction des droits des minoritaires.

Par ailleurs, on ne peut que constater l'absence d'une véritable politique de groupe qui permettrait d'assurer la coordination de la gestion des différentes entités. L'éparpillement des différentes filiales rend quelque peu opaque la structure du groupe dont la stratégie de développement n'est pas clairement affirmée, en dépit des objectifs fixés par l'article 8 du contrat de plan qui dispose : «*La coordination entre les différents intervenants du groupe dans chacun des secteurs d'activité sera systématiquement renforcée, de manière à assurer les meilleures conditions de mise en oeuvre des orientations communes*».

## **B. UN REDRESSEMENT FINANCIER FRAGILE, QUI APPARAÎT AUJOURD'HUI DURABLEMENT COMPROMIS**

### **1. L'équilibre des comptes, principal objectif du contrat de plan, n'a pu être que temporairement atteint**

L'article 31 du contrat de plan 1990-1994 assigne comme objectif global de gestion à la S.N.C.F. "*d'obtenir chaque année un résultat net comptable de son exploitation au moins équilibré*".

Or l'évolution du résultat net comptable au cours des dix dernières années montre que si cet équilibre a pu être atteint au cours de trois années consécutives –en 1989 (pour la première fois depuis

10 ans), 1990 et 1991, après de nombreux exercices lourdement déficitaires et grâce à une amélioration constante du résultat depuis 1983, d'environ un milliard de francs par an-, l'année 1992 renoue avec la tradition du déficit, avec un résultat négatif de près de 3 milliards de francs.

**EVOLUTION DU RÉSULTAT NET COMPTABLE**

*(en millions de francs courants)*

| <b>Années</b> | <b>Résultat net comptable</b> |
|---------------|-------------------------------|
| 1981          | - 2.020                       |
| 1982          | - 6.158                       |
| 1983          | - 8.381                       |
| 1984          | - 6.149                       |
| 1985          | - 4.486                       |
| 1986          | - 3.876                       |
| 1987          | - 993                         |
| 1988          | - 563                         |
| 1989          | + 138                         |
| 1990          | + 17                          |
| 1991          | + 6                           |
| 1992          | - 2.956                       |

L'équilibre atteint de 1989 à 1991 s'est révélé bien fragile.

Cette évolution défavorable semble appelée à se prolonger au cours des prochaines années ; en effet, en dépit des importantes mesures d'économies décidées par l'entreprise, les perspectives pour 1993 sont plus négatives encore. Le déficit du prochain exercice pourrait dépasser 5 milliards de francs et le résultat devrait se dégrader encore en 1994...

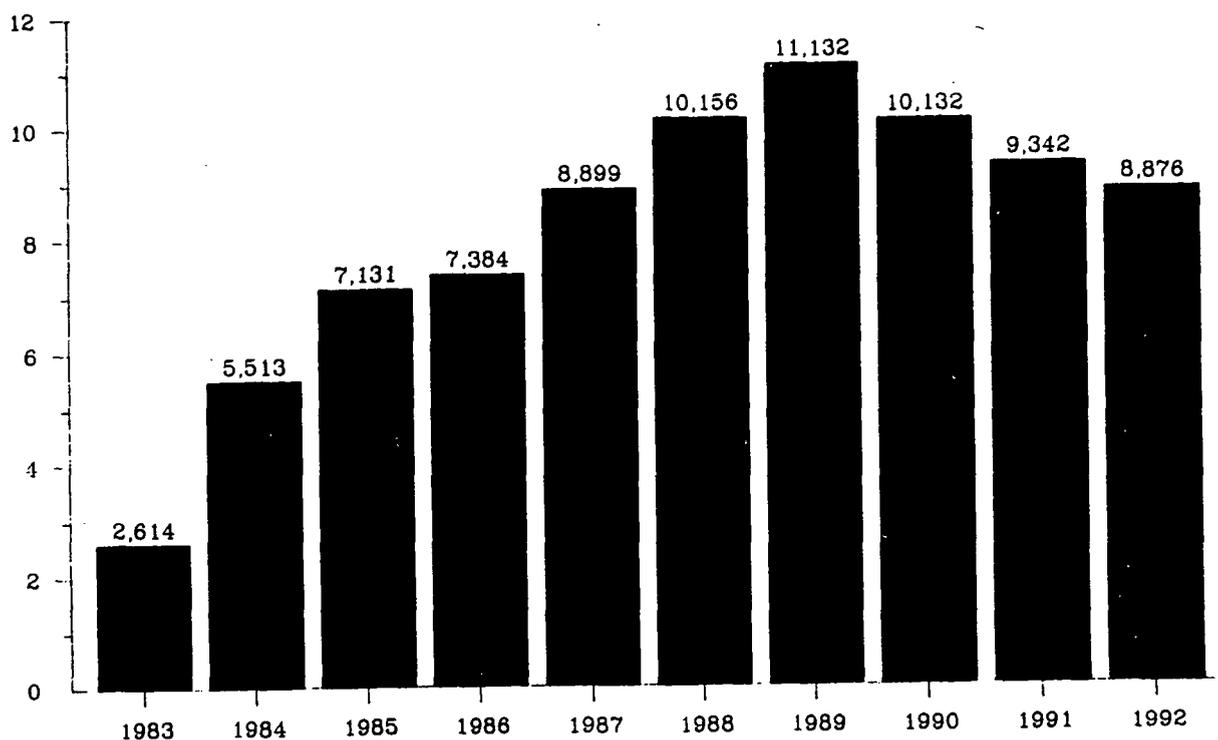
## 2. Un assainissement financier de l'exploitation a certes pu être obtenu grâce à d'indéniables efforts de productivité

*a) Une forte amélioration de l'excédent brut d'exploitation jusqu'en 1989*

En dépit du déclin tendanciel du trafic ferroviaire au profit du trafic routier et d'une érosion en volume de son chiffre d'affaires (passé de 61 milliards de francs valeur 1992 en 1985 à 56,6 milliards en 1989 et 55,4 milliards en 1992), la S.N.C.F. a obtenu une forte progression de son excédent brut d'exploitation jusqu'en 1989, comme le montre le graphique ci-dessous.

### EVOLUTION DE L'EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION

(en milliards de francs constants)



Malgré la régression constatée depuis 1989, l'excédent brut d'exploitation demeure à un niveau élevé ; il s'élève encore à près de 9 milliards de francs en 1992.

*b) D'indéniables efforts de productivité qui semblent toutefois atteindre leurs limites*

Cette importante progression de l'excédent brut d'exploitation, qui a atteint + 42,2 % en francs constants entre 1985 et 1990, s'explique essentiellement par un **effort de maîtrise de la masse salariale**, auquel s'est ajouté un **effort de compression des dépenses d'entretien et de fonctionnement**.

En effet, la part des dépenses de personnel dans l'ensemble des charges d'exploitation a sensiblement diminué au cours de cette période, même si elle reste prépondérante : ainsi est-elle passée de 61,6 % à 55,3 % entre 1985 et 1992.

Ce résultat a été obtenu grâce à une **politique de sévères restrictions des effectifs** qui a permis un fort accroissement de la productivité du personnel.

En effet, 60 000 emplois ont été supprimés en 10 ans ; les réductions d'effectifs ont atteint 10 000 postes par an avant de se stabiliser à environ 5 000 postes par an. De nouvelles réductions de l'ordre de 5 000 à 6 000 emplois sont encore envisagées pour 1993 et 1994.

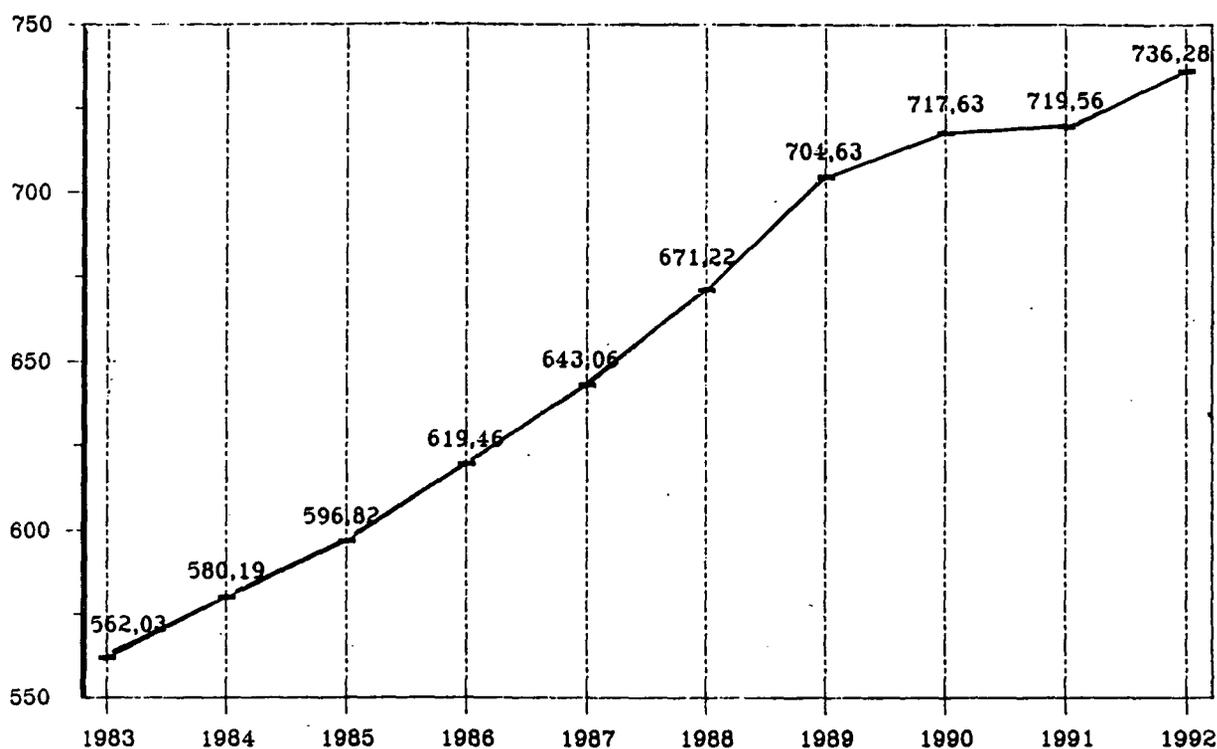
**EVOLUTION DES EFFECTIFS**

| <b>Années</b> | <b>Effectif moyen annuel</b> |
|---------------|------------------------------|
| 1983          | 252.200                      |
| 1984          | 248.349                      |
| 1985          | 242.091                      |
| 1986          | 233.404                      |
| 1987          | 222.426                      |
| 1988          | 213.214                      |
| 1989          | 206.444                      |
| 1990          | 202.082                      |
| 1991          | 198.626                      |
| 1992          | 193.361                      |

Cette évolution des effectifs a été à l'origine de gains de productivité considérables, comme le montre le graphique ci-après ; en dix ans, l'indicateur mesurant la productivité du travail selon l'indicateur des unités kilométriques équivalentes de trafic par agent du compte exploitation a progressé de plus de 30 %.

#### INDICATEUR DE PRODUCTIVITE

(en U.K.E. par agent)



Cette évolution a permis à la S.N.C.F. d'atteindre la productivité du travail la plus élevée parmi les réseaux ferroviaires européens.

Cependant cette politique, qui a porté ses fruits, semble aujourd'hui trouver ses limites.

- D'une part, les compressions d'effectifs ne pourront se poursuivre indéfiniment sans porter atteinte à la qualité du service offert par la S.N.C.F.

La réduction systématique du personnel présent dans les gares est fortement critiquée par les associations d'usagers et semble avoir atteint un seuil critique.

En outre, selon certains syndicats, les conditions de sécurité du transport, comme de sûreté des voyageurs, pourraient être compromises par des restrictions excessives d'effectifs.

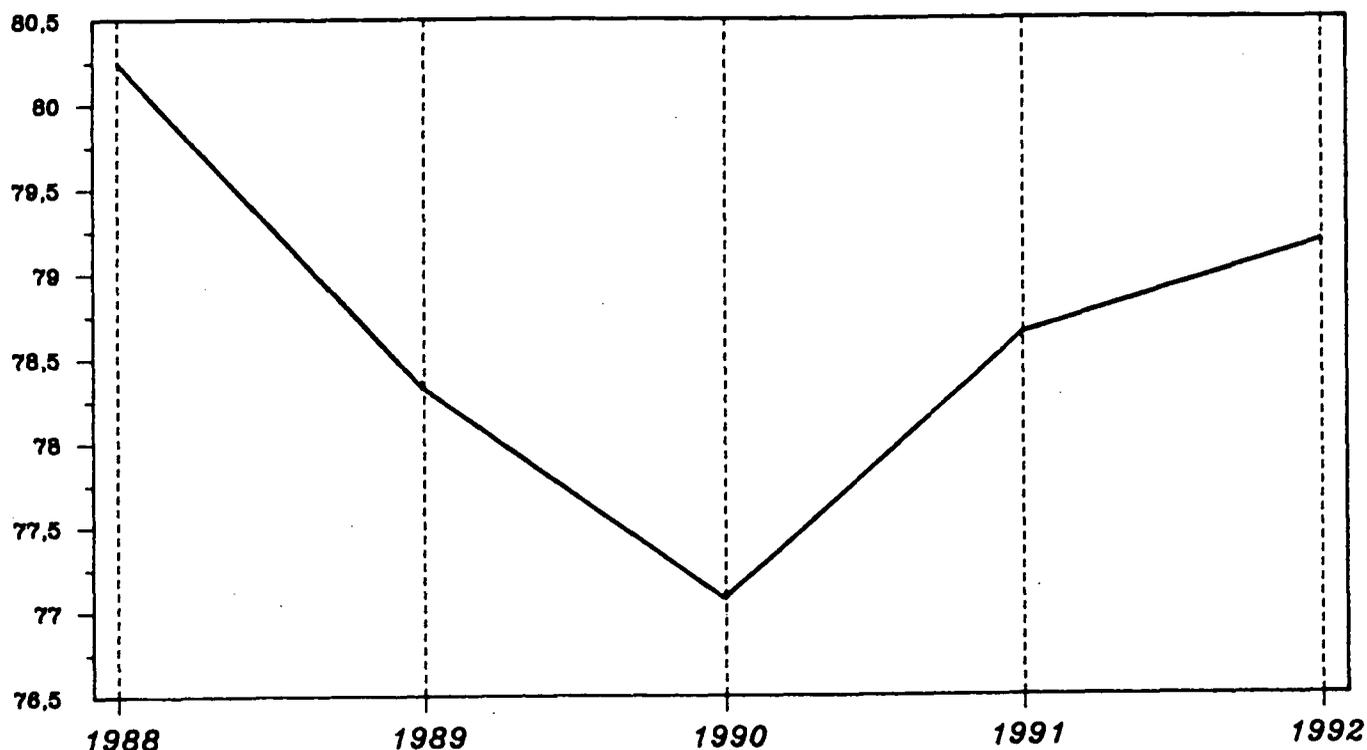
Si les efforts de productivité de l'entreprise doivent être poursuivis, ils ne sauraient pour autant se limiter à la poursuite de la réduction des effectifs.

- D'autre part, la masse salariale à effectifs constants s'accroît un peu plus rapidement que les prix.

Les graphiques ci-après montrent que si l'effectif moyen à disposition continue à diminuer, la réduction de la part du chiffre d'affaires consacrée aux charges de personnel s'est en revanche interrompue depuis 1990, ce qui s'explique pour partie par la mise en place d'une nouvelle grille de rémunération.

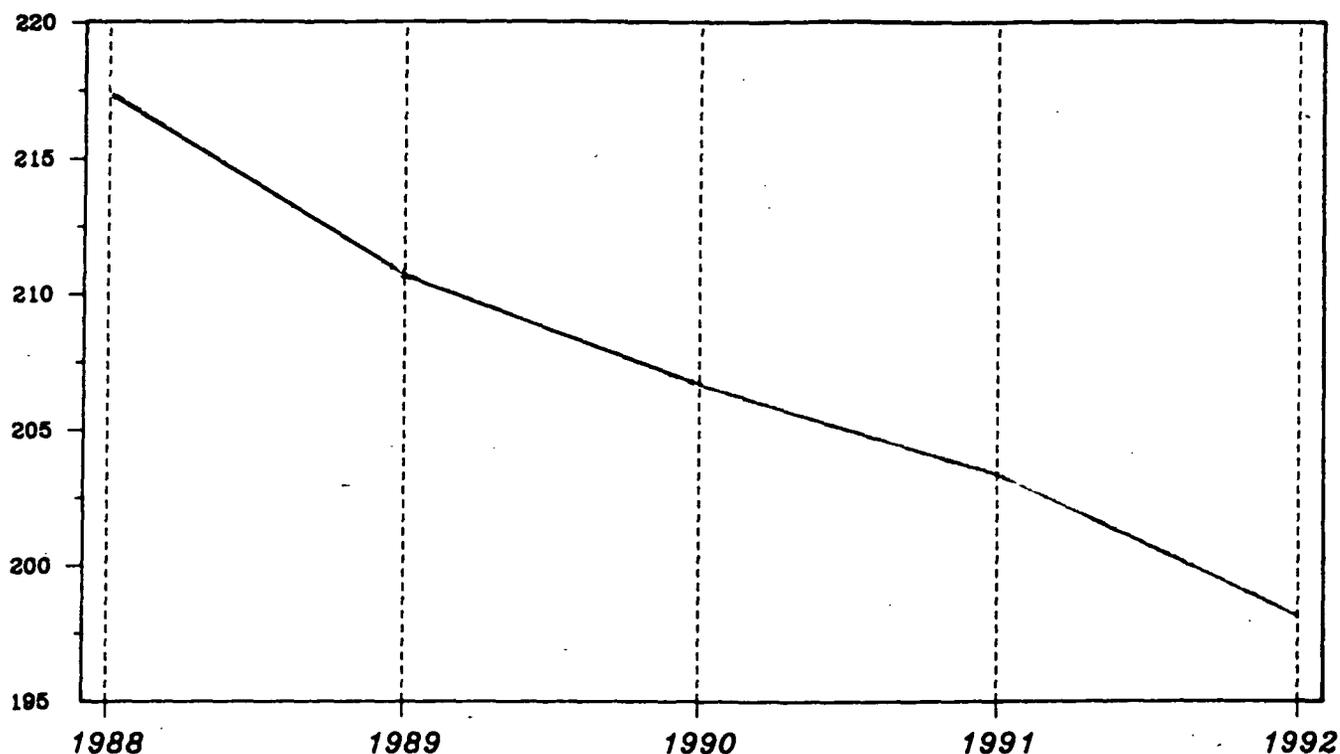
La poursuite d'une telle dérive salariale serait de nature à compromettre, voire à annuler, les incidences positives des réductions d'effectifs sur les résultats financiers.

PART DU CHIFFRE D'AFFAIRES CONSACREE AUX CHARGES DE PERSONNEL EN %



**EFFECTIF MOYEN A DISPOSITION**

(en milliers d'agents)



**3. L'amélioration des résultats s'est cependant révélée fragile, voire quelque peu artificielle et particulièrement vulnérable à l'évolution de la conjoncture**

L'érosion de l'excédent brut d'exploitation et la dégradation progressive du résultat net, depuis 1990, ont montré la fragilité de l'assainissement financier qui avait pu être réalisé.

*a) Un équilibre comptable quelque peu artificiel en 1990 et 1991*

En 1990 et 1991, l'excédent du résultat net d'exploitation n'a été atteint que de justesse : + 17 millions de francs en 1990 et + 6 millions de francs en 1991 et ceci grâce à d'importantes opérations exceptionnelles.

### • L'exercice 1990

Dans son rapport particulier sur les comptes de la S.N.C.F. pour les exercices 1986 à 1990, la Cour des comptes a émis de sérieuses réserves sur le résultat positif de 17 millions de francs obtenu en 1990.

En effet, ce résultat n'a été obtenu que grâce à l'incidence positive de trois évolutions indépendantes de la performance économique de l'entreprise :

- un changement de méthode comptable concernant les charges d'infrastructure de la ligne nouvelle du T.G.V. Atlantique, dont la Cour évalue l'incidence à 636 millions de francs ;

- une réduction du taux de cotisation patronale à la caisse des retraites, avec une incidence de 552 millions de francs ;

- et une augmentation des plus-values de cessions d'immobilisations, avec une incidence de 688 millions de francs.

En ce qui concerne le premier point, la Cour a dénoncé là «*un artifice comptable qui tend à masquer la situation financière réelle*» de l'entreprise.

En effet, en 1990, la S.N.C.F. a décidé de différer une partie des charges d'infrastructures (amortissement des terrassements, ouvrages d'art, voies... et frais financiers correspondants) relatives à la ligne nouvelle du T.G.V. Atlantique pendant la période comprise entre l'achèvement de la construction et l'utilisation à capacité normale. Les charges ainsi différées doivent être portées au compte de résultat, à partir de 1993, par parts égales sur une durée de cinq ans ; elles pèseront donc sur les comptes jusqu'en 1997.

La direction financière de la S.N.C.F. fait cependant valoir que ce procédé a reçu l'approbation du Conseil national de la comptabilité.

### • L'exercice 1991

De même, comme le souligne l'avis de la mission de contrôle économique et financier sur les comptes de l'exercice 1991, l'équilibre comptable n'a été obtenu en 1991 que grâce à un certain nombre d'opérations comptables ou exceptionnelles :

- transfert, en accord avec les recommandations du plan comptable général, d'un certain nombre de dépenses du compte d'exploitation au compte d'investissement, pour 334 millions de francs ;

- opérations de restructuration du groupe (centrales électriques, notamment) qui ont dégagé un résultat positif d'environ 450 millions de francs ;

- et surtout, cessions de matériel roulant suivies de contrats de location (opérations de cession-bail), avec une plus-value de 1,7 milliard de francs.

En outre, l'amélioration apparente du résultat financier s'explique en fait par le transfert d'un montant net d'emprunts de 38 milliards de francs dans les comptes du service annexe d'amortissement de la dette (cf. infra).

#### *b) Des résultats affectés par la conjoncture*

La conjoncture économique de ces dernières années s'est révélée défavorable au secteur des transports en général et au transport ferroviaire en particulier.

Les recettes d'exploitation ont souffert de l'orientation à la baisse du trafic induite par le ralentissement de l'activité économique qui a affecté le trafic voyageurs et, plus encore, l'activité fret. Le déclin du trafic fret se poursuit début 1993 ; s'agissant du trafic voyageurs, la légère reprise enregistrée en 1992 semble aujourd'hui faire place à un nouveau recul.

L'évolution défavorable des recettes d'exploitation, conjuguée à une augmentation de la masse salariale, notamment en raison de l'application des accords salariaux de 1991 et 1992, ainsi que de l'accroissement des indemnités et allocations liées à l'exécution des travaux d'infrastructure, a entraîné une forte érosion du résultat d'exploitation, passé de 4,7 milliards de francs en 1989 à 2,1 milliards de francs seulement en 1992.

Cette dégradation n'a pu être évitée, en dépit de la mise en place par la S.N.C.F. d'un important plan d'économies :

- adaptation de l'offre de transport aux besoins du trafic, par des suppressions ou des regroupements de trains sur les lignes existantes (au titre du seul exercice 1992, les parcours des trains de

voyageurs ont été réduits à hauteur de 3 millions de trains-kilomètres) ;

- diminution supplémentaire des effectifs ;
- réduction des coûts généraux de fonctionnement.

La conjoncture économique s'est également révélée défavorable à la S.N.C.F. du fait du **maintien de taux d'intérêt réels élevés**, qui ont entraîné un alourdissement des charges financières comme on le verra plus loin.

La vulnérabilité des comptes de la S.N.C.F. à l'évolution de la conjoncture amène à s'interroger sur la possibilité pour l'entreprise de respecter les obligations du contrat de plan conclu avec l'Etat.

En effet, le contexte économique auquel a dû faire face la S.N.C.F. diffère assez sensiblement des hypothèses macro-économiques plus favorables qui avaient servi de base à l'élaboration de ce contrat tant en ce qui concerne la croissance que le niveau des taux d'intérêt.

En outre, la question de l'opportunité d'une obligation annuelle d'équilibre des comptes peut être posée. Ainsi, la mission de contrôle économique et financier des transports notait dans son avis sur le budget de l'entreprise pour l'année 1993 : *« On pouvait dès le début se demander si davantage de souplesse n'eût pas été préférable et si une notion d'équilibre pluriannuel, et même sur la durée totale du contrat, n'eût pas été plus adaptée ».*

### C. LA LANCINANTE QUESTION DU FINANCEMENT D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS TRÈS VOLUMINEUX

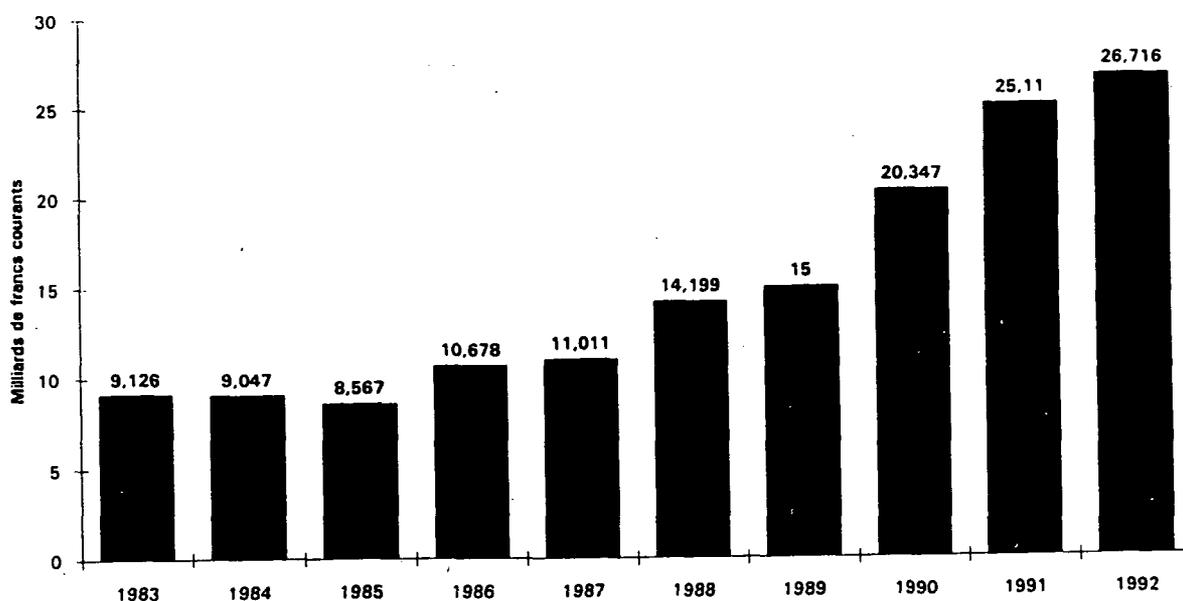
La S.N.C.F. doit faire face au financement d'un programme d'investissements d'un volume considérable qui, compte tenu de la faiblesse de l'autofinancement, lui a imposé un recours massif à l'emprunt.

Aujourd'hui, les difficultés financières auxquelles se trouve confrontée la S.N.C.F. et la perspective de la réalisation du réseau ferroviaire à grande vitesse rendent nécessaire la recherche de nouvelles modalités de financement des investissements ferroviaires.

### 1. Les investissements de la S.N.C.F. ont atteint un volume considérable

L'évolution de l'ensemble des dépenses d'investissements (y compris les investissements hors programmes) de la S.N.C.F. au cours des dix dernières années est retracée dans le graphique ci-dessous.

EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS



On constate un accroissement considérable de ces dépenses au cours de ces cinq dernières années, qui ont vu plus que doubler le montant des programmes d'investissements soumis à l'approbation du Fonds de développement économique et social (F.D.E.S.), passé de 11,3 milliards de francs en 1988 à 23,76 milliards en 1992.

L'effort d'investissements sur le réseau classique ayant été maintenu à un niveau incompressible, cet accroissement s'explique essentiellement par la construction des lignes nouvelles à grande vitesse (ainsi que, à un moindre degré, par le développement des investissements en banlieue parisienne).

Le programme d'investissements de la S.N.C.F. a atteint en 1992 un niveau record, de 23,76 milliards de francs (auxquels viennent s'ajouter 2,96 milliards de francs d'investissements hors programme), soit près de 43 % du chiffre d'affaires, dont la décomposition est précisée dans le tableau suivant.

(millions de francs)

| Nature   | Réseau principal | Banlieue parisienne |                   | Ensemble 1992 | Rappel 1991 |
|--|------------------|---------------------|-------------------|---------------|-------------|
|  |                  | Programme normal    | Programme spécial |               |             |
| Matériel roulant (y compris T.G.V. Atlantique) | 6.062            | 1.054               | -                 | 7.116         | 5.078       |
| Matériel et outillage                          | 397              | 53                  | -                 | 450           | 550         |
| Installations fixes                            | 3.793            | 968                 | 1.267             | 6.028         | 5.313       |
| G.O.P.   | 1.594            | -                   | -                 | 1.594         | 1.640       |
| Participations financières                     | 60               | -                   | -                 | 60            | 65          |
| Ligne nouvelle T.G.V. Atlantique               | -                | -                   | -                 | -             | 70          |
| Ligne nouvelle T.G.V. Nord                     | 4.789            | -                   | -                 | 4.789         | 5.577       |
| Ligne nouvelle Rhône-Alpes                     | 1.663            | -                   | -                 | 1.663         | 2.211       |
| Ligne nouvelle T.G.V. Jonction                 | 1.883            | -                   | -                 | 1.883         | 1.625       |
| Inst. terminales Tunnel transmarché            | 175              | -                   | -                 | 175           | 258         |
| Ensemble 1992                                  | 20.416           | 2.075               | 1.267             | 23.758        | 22.387      |
| Rappel ensemble 1991                           | 19.799           | 1.840               | 748               | 22.387        | -           |

Source : S.N.C.F.

G.O.P. : Grandes opérations périodiques d'entretien

Les travaux de construction des lignes nouvelles ont contribué pour une part importante à cet effort d'investissement (soit 35 % en 1992). Toutefois, la diminution sensible des investissements relatifs à ces travaux a conduit la S.N.C.F. à prévoir pour 1993 une enveloppe globale sensiblement en retrait par rapport aux montants des années précédentes, soit 21,17 milliards de francs.

## 2. La faiblesse de l'autofinancement dégagé par l'entreprise a imposé le recours massif à l'emprunt ou à des solutions palliatives

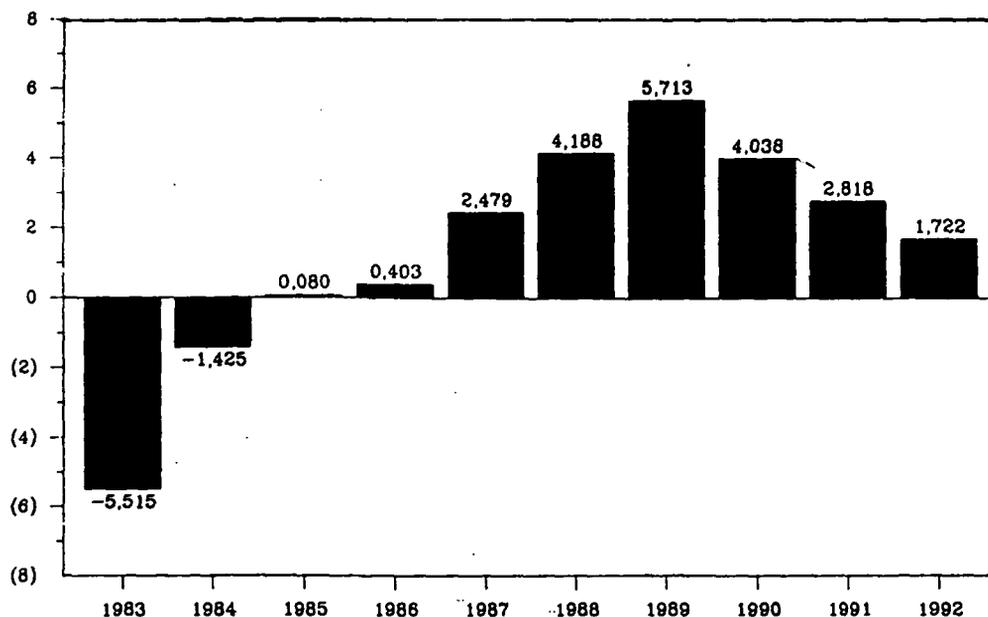
L'ampleur des programmes d'investissements réalisés par l'entreprise a entraîné un très fort accroissement de ses besoins de financement, qui ont été pour l'essentiel satisfaits par l'appel à des sources de financement externes.

### a) Une capacité d'autofinancement limitée

Les résultats de l'entreprise ne permettent de dégager qu'une capacité d'autofinancement limitée, et en tout état de cause totalement disproportionnée avec l'ampleur des programmes d'investissement, comme le montre le graphique ci-après. Après une amélioration sensible entre 1985 et 1989, la capacité d'autofinancement de la S.N.C.F. s'est à nouveau dégradée depuis ; en 1992, elle s'est limitée à 1,5 milliard de francs (il s'agit là de la capacité d'autofinancement comptable, calculée à partir du résultat comprenant les pertes de change sur remboursement d'emprunts, mais hors plus-values de cessions d'actifs).

#### EVOLUTION DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

(en milliards de francs constants)



Le contrat de plan conclu avec l'Etat en 1990 fixait, dans son article 23, l'objectif d'un taux annuel d'autofinancement minimum de 20 % (taux qui devait atteindre 34 % à la fin du contrat...). Or si cet objectif a pu être atteint en 1990 et 1991, avec des taux s'élevant respectivement à 21,4 % et 24,2 % (taux calculé sur l'ensemble des investissements du réseau principal), il n'en a pas été de même en 1992, année au cours de laquelle ce ratio est descendu à 17,95 %.

*b) Un appel massif aux capitaux extérieurs*

Les autres ressources propres dont peut disposer la S.N.C.F. (produits de cessions d'actifs, subventions d'équipement...) restent tout comme l'autofinancement, d'un volume limité. En 1992, l'ensemble des ressources propres s'est élevé à un montant total de 7,7 milliards de francs (contre 9,4 milliards en 1991).

La S.N.C.F. se voit donc contrainte, pour financer ses investissements, de faire massivement appel aux capitaux extérieurs, qu'elle a sollicités pour un montant de 30 milliards de francs en 1992.

Le montant des financements extérieurs a triplé depuis 1987, comme le montre le tableau suivant, qui retrace l'évolution et la décomposition de ces financements :

(en milliards de francs courants)

|                        | 1983        | 1984        | 1985       | 1986       | 1987        | 1988        | 1989        | 1990        | 1991        | 1992        |
|------------------------|-------------|-------------|------------|------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|-------------|
| Marché français        | 6,9         | 6,8         | 5,8        | 6,0        | 7,7         | 9,2         | 4,3         | 7,6         | 13,3        | 15,9        |
| Marchés internationaux | 5,1         | 3,2         | 2,0        | 1,5        | 1,0         | 1,0         | 3,9         | 8,9         | 6,5         | 10,1        |
| EUROFIMA               | 0,9         | 1,2         | 1,3        | 1,3        | 1,3         | 1,4         | 1,7         | 1,4         | 1,7         | 3,0         |
| Cession-bail           |             |             |            |            |             |             | 2,2         | 2,0         | 1,5         | 1,0         |
| <b>TOTAL</b>           | <b>12,9</b> | <b>11,2</b> | <b>9,1</b> | <b>8,8</b> | <b>10,0</b> | <b>11,6</b> | <b>12,1</b> | <b>19,9</b> | <b>23,0</b> | <b>30,0</b> |

Source : S.N.C.F.

*c) La recherche d'une diversification des sources de financement*

Les émissions obligataires sur le marché domestique et, dans une moindre mesure, sur les marchés internationaux, constituent la principale source de financement S.N.C.F.

Celle-ci a toutefois cherché à diversifier ses sources de financement, en recourant notamment aux techniques financières suivantes :

- des opérations de **location-vente internationale** : acquisition par la S.N.C.F. de matériel roulant par le biais de sa participation à hauteur de 25 % dans le capital d'**EUROFIMA** (Société européenne pour le financement de matériel ferroviaire), société de droit suisse, filiale de 17 réseaux de chemins de fer européens, fondée en 1956, qui lève des capitaux sur les marchés internationaux et les met à disposition des réseaux sous forme de location-vente ; ces opérations ont fourni à la S.N.C.F. près de 3 milliards de francs de ressources en 1992 ;

- des programmes de **cession-bail** gagés sur les rames du T.G.V. Atlantique, mis en oeuvre depuis 1989 : les rames neuves sont immédiatement vendues par la S.N.C.F. qui les reprend en location sur 15 ans, avec une option d'achat terminale. Les engagements au titre de ces programmes ont atteint 2,2 milliards de francs en 1989 ; en 1992, ils se sont réduits à un peu plus d'un milliard de francs.

Ces opérations de **cession-bail** présentent un avantage fiscal pour l'entreprise et permettent une économie de 1 à 2 % par rapport à un emprunt classique à taux variable. Les engagements correspondants, bien qu'ils s'apparentent à des emprunts, ne figurent pas au bilan de l'entreprise. Cette technique permet également d'obtenir une progressivité des charges en harmonie avec les ressources attendues d'une ligne nouvelle.

Le recours au **crédit-bail**, déjà expérimenté pour le financement du matériel roulant, pourrait d'ailleurs opportunément être étendu au financement des infrastructures ferroviaires : c'est l'objet de la proposition de loi (n° 207, 92-93) déposée le 1er février 1993 par M. Hubert Haenel, président de votre commission d'enquête.

### **3. Le financement des infrastructures ferroviaires nouvelles dépasse aujourd'hui les moyens de la S.N.C.F.**

La S.N.C.F. se trouve aujourd'hui confrontée à des difficultés financières et à un endettement croissant (cf. infra).

Elle voit donc, en l'état actuel des choses, ses capacités de financement limitées et sera contrainte, à moyen terme, à une plus grande sélectivité du choix de ses investissements, compte tenu de l'objectif d'équilibre financier qui lui est assigné.

Cette situation apparaît incompatible avec le financement du développement du réseau ferroviaire à grande vitesse, par ailleurs hautement souhaitable en termes d'aménagement du territoire.

En effet, le coût de réalisation du schéma directeur national des trains à grande vitesse qui prévoit un réseau de 4.700 kilomètres de lignes nouvelles, soit 16 projets de lignes nouvelles en dehors des lignes déjà en service ou en cours de construction, a été évalué à un total de 210 milliards de francs valeur 1989 (dont 180 milliards de francs en infrastructures et 30 milliards de francs en matériel roulant).

Or la plupart de ces liaisons, comme le T.G.V. Est, en dépit de leur intérêt en termes d'aménagement du territoire, présentent un taux de rentabilité faible pour la S.N.C.F.

En tout état de cause, la rentabilité d'une ligne nouvelle ne peut apparaître qu'au bout d'un certain nombre d'années ; en effet, les coûts financiers –amortissements et charges financières– pèsent immédiatement sur les comptes alors que le trafic, et donc les recettes d'exploitation, ne se développent que progressivement.

Une diversification des sources de financement devra donc nécessairement être recherchée, comme cela a été le cas pour le projet de T.G.V. Est, grâce à une association de concours extérieurs (Etat, collectivités territoriales, C.E.E.), qui pourrait par exemple prendre la forme d'une société d'économie mixte (S.E.M.) à qui serait confiée la maîtrise d'ouvrage.

L'association éventuelle de capitaux privés à des projets non rentables apparaît toutefois plus difficile à mettre en oeuvre, dans la mesure où ces capitaux demandent fort logiquement à être rémunérés.