

D. L'ENGRENAGE D'UN ENDETTEMENT CROISSANT

1. L'endettement de la S.N.C.F. a atteint des montants considérables et continue de s'accroître

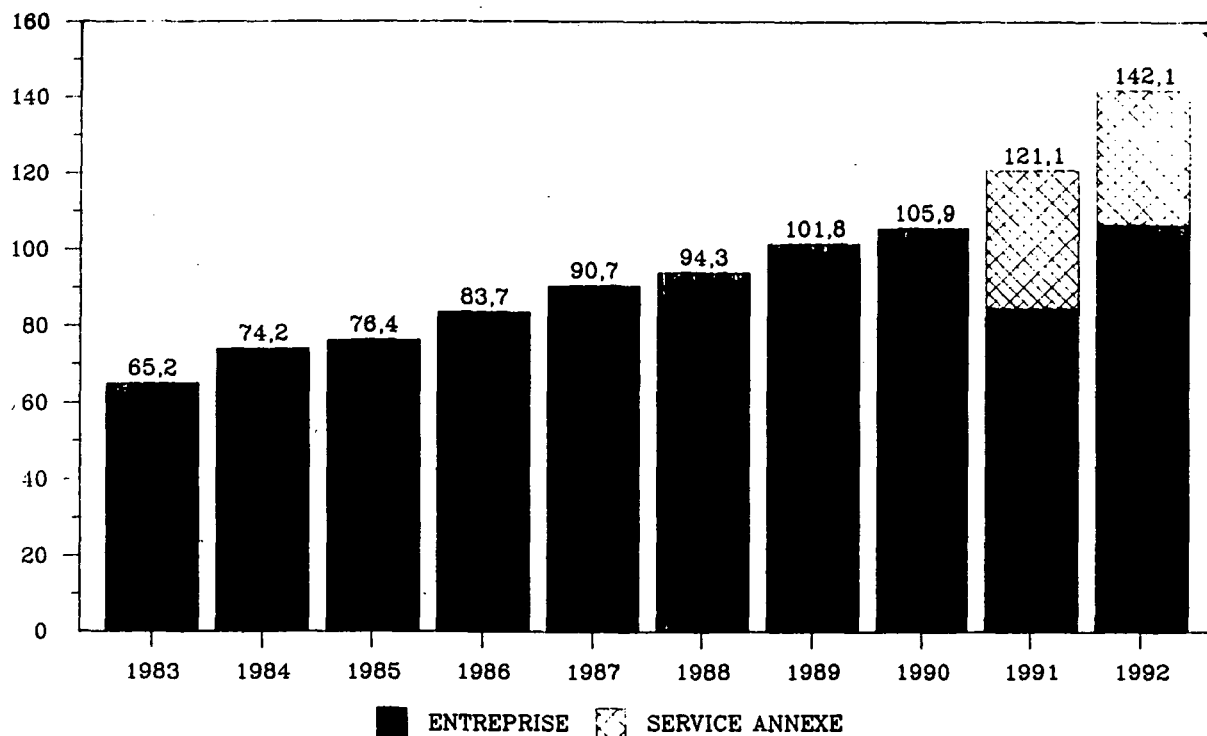
a) L'accroissement du volume total de la dette

Afin de faire face aux besoins de financement élevés entraînés par ses importants programmes d'investissements, la S.N.C.F. a été contrainte de faire massivement appel aux marchés financiers.

La conséquence directe en a été un accroissement très rapide de l'endettement à long terme au cours des dix dernières années, comme le montre le graphique ci-après.

EVOLUTION DE L'ENDETTEMENT A LONG TERME

(en milliards de francs courants)



Les chiffres correspondent à la dette globale à long terme de la S.N.C.F. au 31 décembre de chaque année, y compris les contrats de location-vente Eurofima et les engagements sur échanges financiers.

Au 31 décembre 1992, l'endettement à long terme de la S.N.C.F. s'élevait à 142,1 milliards de francs, dont 106,6 pour l'entreprise elle-même et 35,5 pour le service annexe.

En intégrant la dette à court terme d'un montant de 10 milliards de francs, l'endettement total de la S.N.C.F. atteignait alors 152,1 milliards de francs.

En raison du volume élevé des programmes d'investissements à financer, la progression rapide de l'endettement devrait se poursuivre au cours des prochaines années. En 1990, la Cour des comptes évaluait à 170 milliards de francs (soit environ trois fois le chiffre d'affaires) le montant que pourrait atteindre la dette globale en 1994.

Une projection effectuée par la S.N.C.F., prenant en compte le financement du T.G.V.-Méditerranée, mais non celui du T.G.V.-Est, fait pour sa part apparaître un endettement à long terme avoisinant 250 milliards de francs en l'an 2000.

b) Une réduction de la vulnérabilité au risque de change obtenue grâce à une politique active de gestion de la dette

Cependant, la S.N.C.F. a mené une politique active de gestion de sa dette.

En particulier, elle a restreint la part de son endettement en devises, qui avait atteint plus de 40 % en 1986 et est revenue à un peu plus de 20 % aujourd'hui (après prise en compte des opérations d'échanges financiers).

EVOLUTION DE LA STRUCTURE DE L'ENDETTEMENT DE LA S.N.C.F.

(en %)

	Endettement en francs	Endettement en devises
Au 31.12.86	58	42
Au 31.12.87	63	37
Au 31.12.88	68	31
Au 31.12.89	72	28
Au 31.12.90	73	27
Au 31.12.91	75	25
Au 31.12.92	78	22

De plus, afin de réduire sa vulnérabilité au risque de change afférent à sa dette, la S.N.C.F. a cherché à réduire, au sein de son endettement en devises, la part des devises les plus volatiles (dollar, yen) au profit des devises stables par rapport au franc français (écu, franc suisse, monnaies du S.M.E.). Ainsi, la part des devises «à risque» (dollar, yen, livre) a été ramenée de plus de 40 % en 1986 à moins de 4 % en 1992. En revanche, la part de l'écu s'est considérablement accrue, passant de 13 % en 1986 à 48 % en 1992.

En ce qui concerne la part de la dette libellée en francs français, la part de la dette à taux fixe s'est sensiblement accrue au cours de la période récente, passant de 61,4 % en 1989 à 73,6 % en 1992 hors échanges financiers, et de 55,8 % en 1989 à 72,8 % en 1992, y compris échanges financiers.

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.

L'article 28 du contrat de plan conclu en mai 1990 entre l'Etat et la S.N.C.F. a prévu «afin d'assainir de manière durable la situation financière de l'entreprise par un désendettement significatif», la création, à compter du 1er janvier 1991, d'un «service annexe d'amortissement de la dette», doté d'une comptabilité distincte au sein de la comptabilité de l'entreprise.

Ont été transférés au passif de ce service annexe des emprunts de la S.N.C.F. représentant le montant correspondant aux déficits accumulés à la fin du précédent contrat, soit 38 milliards de francs.

Le service de cette dette se trouve pour l'essentiel pris en charge par l'Etat, puisqu'un concours annuel fixé à 3,8 milliards de francs valeur 1989 est prévu pour la durée du contrat de plan ; la contribution annuelle de l'entreprise se limitant à un montant forfaitaire de 0,1 milliard de francs valeur 1989 (à compter de 1991).

Cette opération constitue certes un effort significatif de l'Etat en vue d'une réduction de la charge de la dette pesant sur la S.N.C.F.

On observera cependant qu'elle ne saurait constituer une véritable solution pour sortir la S.N.C.F. de l'engrenage de l'endettement : celui-ci continue en effet à s'accroître rapidement et

dépasse aujourd'hui à nouveau les cent milliards de francs (hors service annexe).

De plus, l'engagement de l'Etat à apporter son concours au service annexe se borne à la durée du contrat de plan ; le financement ultérieur du service de la dette correspondante reste donc incertain.

La Cour des comptes a pour sa part porté un jugement sévère sur cette opération qui, selon elle, ne constitue ni juridiquement, ni comptablement, un désendettement de l'entreprise.

La Cour fait en effet observer que les contrats d'emprunts concernés continuent à lier la seule S.N.C.F., ces contrats n'ayant fait l'objet d'aucune opération d'échange, transfert ou substitution et l'opération n'ayant aucune contrepartie dans les comptes de l'Etat.

Dans ces conditions, et comme on l'a déploré plus haut, la sortie du bilan de la S.N.C.F. des 38 milliards de francs transférés au service annexe constitue incontestablement un artifice comptable.

Le recours à de tels procédés ne saurait remédier à la situation de sous-capitalisation dans laquelle se trouve plongée la S.N.C.F., ni permettre à l'Etat de fuir ses responsabilités d'actionnaire.

3. Le poids de la charge de la dette constitue aujourd'hui une source majeure des difficultés financières de la S.N.C.F.

a) Des frais financiers disproportionnés aux flux de recettes de l'entreprise

Le volume considérable de l'endettement de l'entreprise, conjugué au maintien de taux d'intérêt élevés, fait peser sur la S.N.C.F. des frais financiers importants qui viennent grever ses comptes.

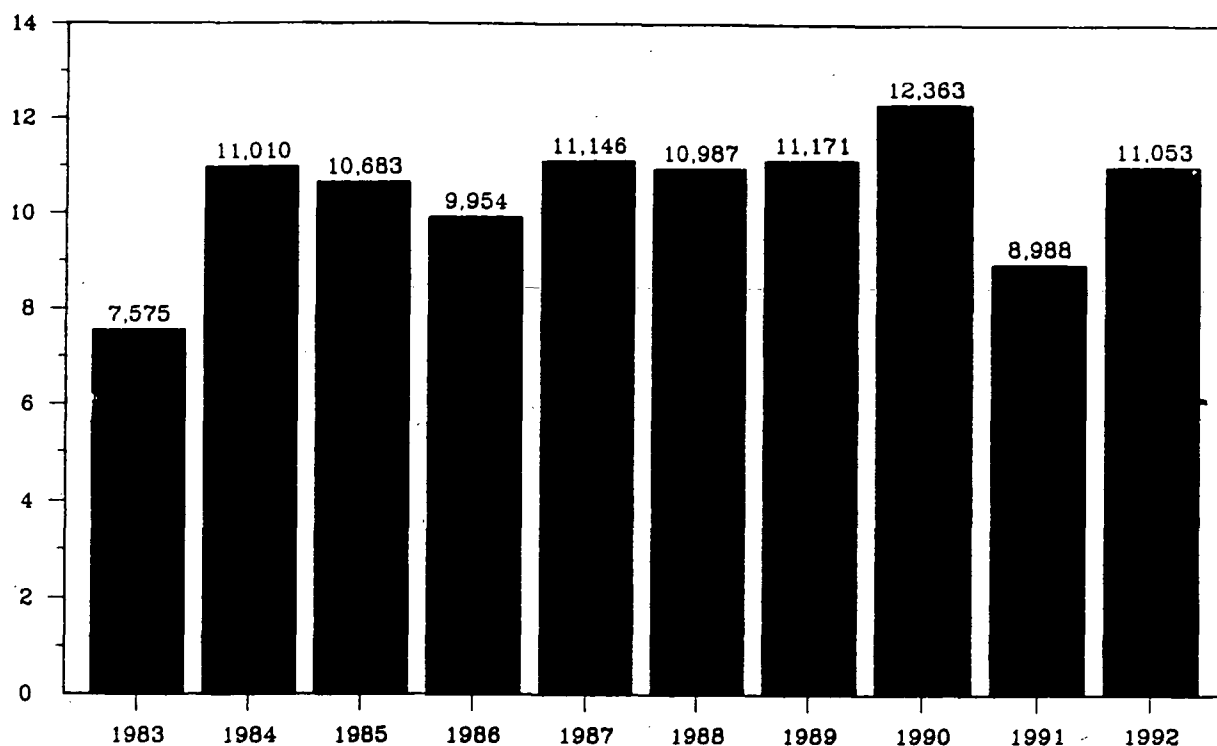
En dépit de la prise en charge par l'Etat des frais financiers relatifs aux 38 milliards de francs d'emprunts transférés au service annexe d'amortissement de la dette, les charges financières de l'entreprise ont dépassé les 11 milliards de francs en 1992, revenant à un niveau comparable à celui de 1989.

Le graphique suivant retrace l'évolution des charges financières au cours des dix dernières années ; celles-ci ont le plus souvent dépassé le montant de dix milliards de francs, soit un niveau

nettement supérieur à celui de l'excédent brut d'exploitation (sauf en 1991, année de création du service annexe d'amortissement de la dette).

EVOLUTION DES CHARGES FINANCIERES

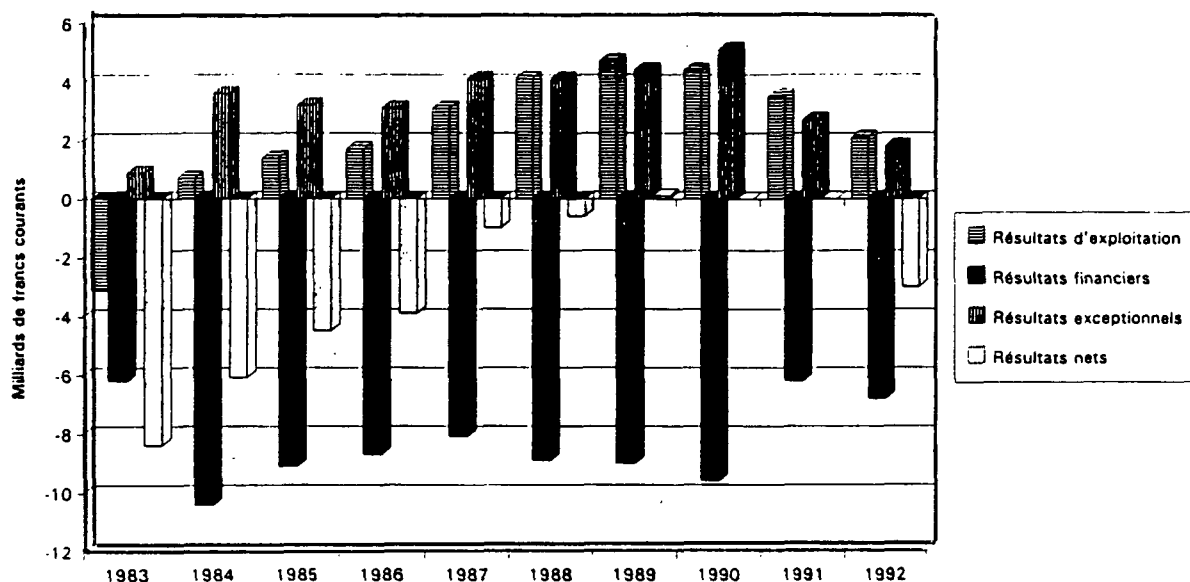
(en milliards de francs courants)



b) Le poids déterminant du résultat financier sur le résultat global

Le graphique suivant, qui retrace l'évolution au cours des dix dernières années des différentes composantes du résultat net : résultat d'exploitation, résultat financier et résultat exceptionnel, fait clairement apparaître l'incidence déterminante du résultat financier qui semble bien constituer la principale cause de la difficulté à atteindre un équilibre global.

EVOLUTION DES COMPOSANTES DU RESULTAT



Le tableau ci-après fait apparaître plus précisément l'évolution depuis 1989 des différents soldes intermédiaires : excédent brut d'exploitation, résultat d'exploitation, résultat financier, résultat courant (c'est-à-dire résultat avant opérations exceptionnelles), résultat exceptionnel et enfin résultat net comptable ; il met en évidence la détérioration constante des comptes au cours des cinq dernières années.

(millions de francs courants)

	1989	1990	1991	1992	1993 Prévision actuelle ⁽¹⁾ (Mai)
EBE	10.177	9.550	9.079	8.876	7.428
Résultat d'exploitation	4.715	4.422	3.511	2.068	369
Résultat financier	- 8.980	- 9.551	- 6.225	- 6.844	- 7.636
Résultat courant	- 246	- 1.223	- 2.725	- 4.776	- 7.267
Résultat exceptionnel	384	1.240	2.731	1.820	1.293
Résultat net comptable	138	17	6	- 2.956	- 5.974 ⁽²⁾

(1) Après programme d'amélioration de 460 millions de francs

(2) - Dans le dossier envoyé aux pouvoirs publics, il avait été annoncé - 4.800 millions de francs avant économies.

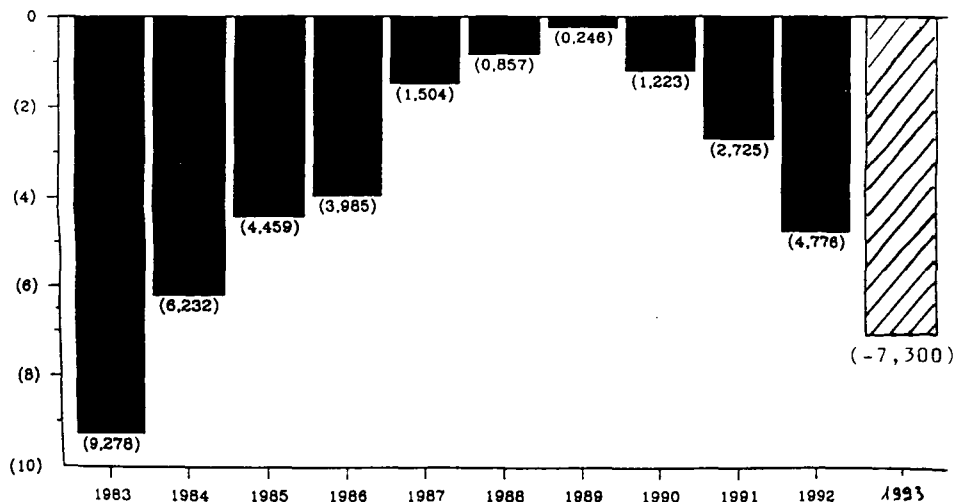
- Au conseil d'administration de mai, il sera annoncé - 5.477 millions de francs après l'amélioration de 460 millions de francs.

- La première esquisse pour 1994 est à - 6.500 millions de francs.

Si l'on considère l'évolution, au cours des dix dernières années, du résultat courant, qui permet d'éliminer l'incidence des opérations exceptionnelles telles que, en particulier, les cessions d'actifs immobiliers et de matériel roulant, on constate que la dégradation intervenue depuis 1989 fait revenir le déficit courant actuellement prévu pour 1993, soit plus de 7 milliards de francs, à un niveau presque aussi élevé qu'en 1983, c'est-à-dire dix ans auparavant.

EVOLUTION DU RÉSULTAT COURANT

(en milliards de francs)



Compte tenu de l'alourdissement prévisible des charges financières, l'équilibre des comptes semble donc, aujourd'hui, durablement compromis.

Lors de son audition par la commission d'enquête du Sénat, M. Pierre Lubek, directeur financier de la S.N.C.F., a en effet estimé qu'un doublement de l'excédent brut d'exploitation serait nécessaire pour parvenir à un résultat net équilibré en 1995, ce qui apparaît absolument hors de portée de l'entreprise, en l'état actuel de ses relations avec l'Etat.

Les perspectives pour les années prochaines apparaissent pour le moins préoccupantes, comme le montrent les résultats d'une projection tendancielle des comptes effectuée par la S.N.C.F. pour la période 1994-2000, sur la base d'un faible taux de croissance économique (1,5 à 2 %). Le trafic voyageurs sur le réseau principal devrait s'accroître, en raison de l'impact du développement et de la montée en puissance de l'offre T.G.V. ; mais le trafic fret continuerait à stagner.

Le mouvement de baisse des effectifs serait poursuivi (-1,8 % par an).

Dans ces conditions, on enregistrerait une progression de l'excédent brut d'exploitation et du résultat d'exploitation, qui passeraient respectivement de 9,8 et 2,1 milliards de francs en 1994 à 19,1 et 9 milliards de francs en l'an 2000.

En revanche, en raison de l'alourdissement des charges financières (le financement du T.G.V.-Méditerranée étant pris en compte, mais non celui du T.G.V.-Est), le résultat financier se creuserait : - 9,3 milliards de francs en 1994, - 16,6 milliards de francs en l'an 2000.

Au total, le résultat net comptable se solderait par un déficit oscillant entre 6,5 et 7,5 milliards de francs au cours de cette période.

DEUXIÈME PARTIE

DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES

Les difficultés auxquelles est confronté l'établissement public S.N.C.F. trouvent pour une part leur origine dans la morosité de la conjoncture économique actuelle. Mais les évolutions de plus longue période qui ont contribué à la modification de la répartition des parts de marché détenues par la S.N.C.F. du transport de voyageurs ou de marchandises et conduit à leur érosion sont imputables à trois carences majeures, indépendantes de la conjoncture.

D'une part, la France se caractérise par l'absence d'une politique cohérente des transports favorisant une approche en terme de «système», malgré les objectifs énoncés par l'article 1er de la loi d'orientation sur les transports intérieurs, ainsi que par les carences de la tutelle étatique sur l'entreprise de chemins de fer et l'absence de définition précise de ses missions de service public.

D'autre part, les conditions d'une concurrence modale saine et loyale ne sont pas réunies, pénalisant sans doute le rail au profit de la route.

Enfin, la S.N.C.F. n'a pas achevé sa mutation. Les conditions d'introduction du changement au sein de l'entreprise sont discutables et favorisent la dégradation du climat social. La culture d'entreprise de la S.N.C.F. n'a pas évolué au rythme du changement social en France, compromettant ainsi à la fois l'insertion de l'entreprise dans son environnement et sa compétitivité sur le marché des transports.

I - UN ÉTAT DÉSENGAGÉ

Le rôle de conception et d'arbitrage de l'Etat est mal assumé. Cette carence se traduit au niveau global de la définition d'une politique des transports, mais également dans l'exercice de la

tutelle sur la Société nationale des chemins de fer. En outre, le dispositif législatif et réglementaire en vigueur ne permet pas de définir clairement les missions de service public et d'aménagement du territoire confiées à cette entreprise, ambiguïté qui est préjudiciable au bon fonctionnement des services ferroviaires nationaux et régionaux.

A. L'ÉTAT N'ASSUME PAS SON RÔLE DE CONCEPTION ET D'ARBITRAGE EN MATIÈRE DE TRANSPORTS

Le transport constitue un secteur important de l'économie française en termes de part du produit intérieur brut (4,5 %) ou d'effectifs occupés (880 000). Eu égard à son rôle dans la communication et les échanges, il apporte également une notable contribution au développement des activités économiques et à leur répartition équilibrée sur le territoire ainsi qu'à la satisfaction des consommateurs dont les possibilités de choix sont grâce à eux élargis ; il accroît également la liberté de choix du lieu de résidence par rapport au lieu de travail, et contribue à diversifier la nature, la localisation et le contenu de l'offre de loisirs.

Chaque année, quatre-vingt-dix milliards de francs environ sont investis dans les infrastructures de transport ; les autoroutes et les routes nationales, départementales et communales sont les premières bénéficiaires de cet effort, le réseau ferroviaire étant destinataire d'environ quinze milliards de francs par an, tandis que les ports, aéroports et voies navigables reçoivent annuellement une somme de cinq milliards de francs.

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 définit un cadre d'analyse et de décision pour le secteur des transports : celui-ci doit être appréhendé comme un «système de transports intérieurs». Cette approche traduit le souci de considérer les réseaux de transport comme un dispositif intégré et cohérent, chaque mode de transport devant bénéficier de synergies transmises par les autres et leur apporter des effets positifs engendrés par son propre développement.

Il est à cet égard indispensable que la politique de conception et d'organisation de ce système de transport ne favorise pas un mode aux dépens d'un autre, et prenne en considération l'offre plurimodale existante préalablement à la définition d'un choix d'investissement, sous peine de maximiser les coûts externes des transports publics en termes économiques, sociaux et de protection de l'environnement. Une telle approche multimodale est cependant

contrariée à la fois par l'organisation actuelle du ministère des transports, et par la présence, sur le marché des transports, d'entreprises à vocation unimodale disposant d'une taille critique suffisante pour mener à bien des investissements dont la finalité va à l'encontre d'une telle approche.

Malgré la vigueur des conclusions du rapport Carrère, qui recommandait de favoriser une appréhension multimodale des questions de transports, votre commission d'enquête n'a pas constaté de progrès significatif en la matière qui dépasse le stade de la prise de conscience. La création au sein du ministère des transports d'une structure de coordination telle qu'un secrétariat général et l'établissement de schémas directeurs régionaux des transports constitueraient à cet égard un premier pas appréciable.

En outre, l'organisation des transports en France souffre actuellement de l'absence de coordination, au moins temporelle, entre le plan de l'Etat, les plans Etat-Régions, Etat-S.N.C.F. et les conventions conclues entre les régions et la S.N.C.F. Un tel défaut d'harmonisation conduit en effet à affaiblir les synergies qui pourraient résulter d'une négociation simultanée et va à l'encontre de la coordination des projets et des politiques.

B. LES CARENCES DE LA TUTELLE ÉTATIQUE SONT MANIFESTES

Les carences constatées de la tutelle étatique, qui se traduisent notamment par une insuffisante évaluation de choix importants pour l'entreprise (système de réservation Socrate, nouvelle grille des salaires, par exemple) et une mauvaise maîtrise de l'offre ferroviaire en France, ont une double origine. D'une part, le dispositif législatif et réglementaire en vigueur (loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 et décret du 13 septembre 1983 portant approbation du cahier des charges de la S.N.C.F.) a contribué à décharger l'Etat de l'organisation de l'offre ferroviaire au profit de la S.N.C.F. D'autre part, la tutelle souffre d'un important manque de moyens humains et juridiques pour assumer convenablement ses missions.

1. Un Etat insuffisamment impliqué dans l'organisation de l'offre ferroviaire

La loi d'orientation des transports intérieurs définit en son article 5 l'existence et les contours d'un «service public des transports» qui regroupe l'ensemble des missions incombant aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens, à savoir la réalisation et la gestion d'infrastructures et d'équipements et leur mise à disposition, la réglementation et le contrôle des activités de transport, le développement des études et de la recherche et l'organisation du transport public. Cette «organisation» est confiée à l'Etat, aux collectivités territoriales et leurs établissements publics en liaison avec les entreprises privées et publiques qui y participent en vertu de la loi.

Dans ce cadre très large, la L.O.T.I. réserve un sort particulier aux transports réguliers de personnes.

L'article 7 de la loi dispose que «l'Etat et, dans la limite de leurs compétences, les collectivités territoriales ou leurs groupements **organisent les transports réguliers de personnes**». L'exécution du service peut être assurée en régie, soit par une personne publique sous forme d'un service public industriel et commercial, soit par une entreprise ayant passé convention avec l'autorité organisatrice.

Or, le cahier des charges de la S.N.C.F., dont l'élaboration a été prévue par l'article 24 de la loi, s'éloigne de cette conception et de la répartition des compétences déterminée par la loi.

Certes, en son article 1er, le cahier des charges dispose que la Société nationale des chemins de fer, qui est un «élément essentiel» du système de transport, a pour mission de gérer, d'aménager et de développer le réseau ferré national et d'exploiter les services ferroviaires sur celui-ci. Elle bénéficie dans ce cadre d'une autonomie de gestion énoncée dans l'article 4 du décret.

Mais l'article 6 du cahier des charges dispose que «la **consistance des services nationaux est définie par la S.N.C.F.**, dans le cadre de son autonomie de gestion, en tenant compte des orientations générales de la politique de l'Etat en matière de transport».

Cette mission de définition de la nature et de l'étendue du service va au-delà de ce que l'on peut attendre d'une saine répartition des compétences entre l'Etat et un établissement public industriel et commercial, et ne constitue pas un corollaire

obligé du principe de l'autonomie de gestion ; celle-ci peut en effet parfaitement s'appliquer à un service public dont les contours ont été définis au préalable par la puissance publique.

Ainsi dotée de compétences très larges, la S.N.C.F. est de surcroît soumise à une tutelle qui manque de moyens.

2. La tutelle manque de moyens

L'examen des textes législatifs et réglementaires relatifs à la S.N.C.F. pourrait laisser penser que l'entreprise nationale est soumise à une tutelle multiforme et omniprésente, pesant sur toutes les décisions importantes (budgets et comptes, tarifs des services nationaux, salaires, investissements et prises de participation). L'article 58 du cahier des charges prévoit que la S.N.C.F. communique chaque trimestre aux ministres chargés des transports, de l'économie et du budget un état prévisionnel des produits et des charges du compte annuel de résultat, accompagné d'une analyse par poste des écarts avec les prévisions budgétaires.

Un bilan de l'exécution du contrat de plan est également présenté par la S.N.C.F. avant le 1er mai de chaque année (article 40 du cahier des charges). Il fait apparaître le niveau de réalisation des objectifs fixés et les mesures envisagées par la S.N.C.F.

La tutelle étatique fait appel aux ressources de plusieurs administrations, en particulier les directions du Budget et du Trésor, le F.D.E.S., la direction chargée des prix et celle des transports terrestres.

Elle n'est malheureusement pas en mesure d'exercer convenablement sa mission, notamment par manque de moyens juridiques et humains.

Bien entendu, le rapport de force en termes d'effectifs est très défavorable à la tutelle : la S.N.C.F. dispose de mille cinq cents cadres supérieurs, tandis que la sous-direction des chemins de fer, toutes catégories de personnes confondues, occupe trente-deux personnes, et que l'équivalent d'un cadre à plein temps se consacre à la S.N.C.F. à la direction du budget. Il n'est certes pas souhaitable de créer une deuxième S.N.C.F. pour contrôler la première, mais **cette immense infériorité numérique se double d'une insuffisance technique de la tutelle, qui ne dispose pas des moyens de mener à bien une expertise fiable de certains projets présentés par l'entreprise publique.**

C'est probablement l'insuffisance des effectifs étatiques qui a conduit la tutelle à sous-estimer les coûts induits par la refonte de la grille des classifications introduite à la S.N.C.F., et c'est certainement sa faible capacité de contre-expertise en amont qui l'incite aujourd'hui à souhaiter vérifier de très près le fonctionnement du nouveau système de réservation «Socrate». Par nature, et en conséquence des évolutions techniques, les choix d'investissements de la S.N.C.F. présentent en effet une complexité telle qu'il est très difficile d'apprécier leur portée et leur coût.

En outre, l'évaluation des projets peut être rendue plus délicate par les cloisonnements administratifs ; il semble ainsi exister une tendance naturelle pour la direction des transports terrestres à se faire en quelque sorte l'interprète des positions de l'entreprise auprès des directions financières.

L'exercice difficile de la tutelle peut, enfin, n'être pas rendu plus aisé ni plus confortable par les hasards bien conduits des carrières administratives, qui peuvent conduire de hauts fonctionnaires à exercer des responsabilités pour le compte de la tutelle, puis de l'entreprise publique...

Les dispositions juridiques du cahier des charges viennent également renforcer les marges de manoeuvre de la S.N.C.F. Ainsi, l'article 13 du décret du 13 septembre 1983 dispose que la S.N.C.F. «mène une politique tarifaire visant à développer l'usage du train en participant à la satisfaction du droit au transport, dans des conditions assurant l'équilibre global de son exploitation, compte tenu des participations des collectivités publiques et d'autres bénéficiaires publics ou privés qui, sans être usagers, en retirent un avantage direct ou indirect». Cette politique tarifaire doit favoriser la réalisation des objectifs définis par l'Etat pour obtenir la meilleure utilisation du système des transports intérieurs français.

Les tarifs sont bien entendu communiqués au ministre des transports, mais le délai qui sépare cette communication de leur entrée en vigueur est très bref (15 jours), le ministre disposant seulement d'une semaine pour notifier une éventuelle opposition. Or, compte tenu notamment de la complexité des tarifs voyageurs des chemins de fer, il est bien évident que cette disposition conduit dans une certaine mesure à confier à l'entreprise publique la détermination des tarifs de ses services. Le cahier des charges dispose en outre que «les tarifs internationaux de voyageurs sont communiqués au ministre des transports», et que les prix des prestations complémentaires au service du transport ferroviaire sont établis «dans le cadre de la réglementation de droit commun». **Renforçant ainsi par des dispositions juridiques le caractère de facto difficile de l'exercice de la tutelle, le cahier des charges de**

la S.N.C.F. lui accorde des moyens supplémentaires de desserrer en bien des occasions le corset de la tutelle étatique.

C. IL N'EXISTE PAS DE DÉFINITION CLAIRE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC ET D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE DE LA S.N.C.F.

La loi du 30 décembre 1982, qui régit le système de transports intérieurs en France, fait à plusieurs reprises référence à la notion de service public, le plus souvent toutefois sans en définir le contenu. La seule définition énoncée par la L.O.T.I. est inscrite dans son titre premier portant dispositions générales applicables aux différents modes de transport ; elle s'applique, dans un cadre très large, à la notion de service public des transports qui est défini comme « l'ensemble des missions qui incombent aux pouvoirs publics en vue d'organiser et de promouvoir le transport des personnes et des biens ». Cet article ne nous renseigne malheureusement pas sur le contenu et les exigences caractéristiques d'un transport assuré selon les principes du service public, qui seront donc examinées au regard des seuls principes jurisprudentiels. Cette absence de définition est pénalisante pour la S.N.C.F., les collectivités territoriales et les usagers ; elle conduit en particulier à une profonde ambiguïté des principes de fonctionnement des services de transport de marchandises et des services régionaux de voyageurs.

1. Le transport ferroviaire de marchandises est-il un service public ?

Il est couramment affirmé – tant par les responsables de la S.N.C.F. que par ses personnels – que le transport ferroviaire de marchandises ne constituerait pas un service public et ne serait donc pas soumis aux règles et exigences de celui-ci. A l'appui de cette affirmation viennent des considérations de fait qui s'articulent autour du constat de la concurrence modale qui caractérise le marché du transport de marchandises. Il n'existerait pas en la matière de besoin à satisfaire par les pouvoirs publics dans l'intérêt général, les marchandises pouvant être indifféremment transportées sur le rail, la route ou la voie d'eau. C'est notamment en fonction de tels arguments que la S.N.C.F. a pratiqué une contraction significative de certaines activités de fret (par exemple le wagon isolé) afin de tenter un

rééquilibrage financier du transport de marchandises par chemin de fer.

Cette démonstration s'appuie également sur des considérations juridiques. Il est en effet constaté que l'article 8 de la L.O.T.I. qui régit l'exercice des professions de transporteur public de marchandises, ne désigne pas d'autorité organisatrice, à la différence du transport public de voyageurs qui est placé sous la responsabilité de l'Etat et des collectivités territoriales ou de leurs groupements (article 7). Les dispositions de l'article 8 précisent seulement les conditions pouvant être exigées afin d'exercer la profession de transporteur routier de marchandises et définit les clauses obligatoires de tout contrat de transport et le mode de rémunération des auxiliaires de transport.

Dans le même sens, l'article 10 du cahier des charges dispose que la S.N.C.F. «participe» au système des transports de marchandises et qu'elle met à la disposition de ses clients des services diversifiés répondant à leurs besoins «en tenant compte de leur rentabilité». Il est en outre précisé que la S.N.C.F. apprécie dans le cadre de son autonomie de gestion «la nécessité de ces prestations et les conditions, notamment financières», dans lesquelles elle les fournit. Cet article confère ainsi à la S.N.C.F. une très large liberté d'appréciation de l'opportunité de fournir un service qu'elle définit en fonction d'un souci de rentabilité. Cette liberté est plus large qu'en matière de transport de voyageurs, au sujet duquel l'article 6 précise que la S.N.C.F. définit la consistance des services nationaux «en tenant compte des orientations générales de l'Etat». En matière de transport de marchandises, la seule orientation donnée à l'entreprise réside dans l'affirmation que celle-ci «développe tout équipement facilitant le recours au chemin de fer pour le transport des marchandises», déclaration qui pourrait s'appliquer à toute entreprise commerciale gérant une telle activité. La liberté tarifaire introduite dans le cahier des charges est pratiquement totale, l'établissement ou la modification des tarifs intérieurs de transport de marchandises devant simplement faire l'objet d'une «communication» au ministre chargé des transports «avant» la date prévue pour leur mise en vigueur.

Cette très large autonomie de l'établissement conférée par le cahier des charges ne doit cependant pas faire oublier que le chapitre premier du titre II de la loi, exclusivement consacré au transport ferroviaire, dispose dans son premier article que la S.N.C.F. «a pour objet d'exploiter, d'aménager et de développer, selon les principes du service public, le réseau ferré national». Rien ne permet donc d'affirmer, en droit, que le transport ferroviaire de marchandises est formellement exclu du champ du service public. Cependant, l'absence de définition de celui-ci et la

très large autonomie de la S.N.C.F. en la matière sont à l'origine de bien des ambiguïtés.

2. Le partage des charges et des compétences entre l'Etat, les collectivités territoriales et la S.N.C.F. est mal défini

L'ambiguïté du rôle de la S.N.C.F. au regard du service public et de l'aménagement du territoire est préjudiciable à la qualité du service offert, et à l'équilibre des pouvoirs d'organisation de l'offre ferroviaire régionale entre la S.N.C.F., l'Etat et les collectivités territoriales.

La L.O.T.I. exige que l'entreprise de chemins de fer exploite le réseau ferré selon les principes du service public ; parallèlement, le cahier des charges affirme le rôle de la S.N.C.F. en matière d'aménagement du territoire. Cet objectif doit, selon son article 44, être pris en considération dans ses décisions concernant tant la consistance des services qu'elle assure que la localisation de ses implantations.

Compte tenu de ces principes et missions, la S.N.C.F. peut établir avec les régions des conventions d'exploitation des liaisons inscrites au plan régional des transports. Celles-ci peuvent également faire l'objet d'un conventionnement pour le financement des infrastructures et du matériel. Juridiquement, la convention constitue à cet égard une sorte de «protection» des collectivités locales contre toute réduction ou suppression d'une partie de l'offre ferroviaire (à condition bien sûr que la région apporte son concours financier), dans la mesure où l'article 48 du cahier des charges prévoit que celles-ci ne peuvent résulter que d'un avenant à la convention. A l'inverse, le maintien des services voyageurs non conventionnés ou des services de marchandises est peu protégé : la S.N.C.F. est uniquement soumise à une obligation d'information des collectivités locales intéressées. Il existe donc une forte pression au conventionnement. La S.N.C.F. peut ainsi projeter une réduction ou une suppression de service d'intérêt régional non conventionné ; après concertation avec les collectivités territoriales, l'article 53 dispose que «la région peut inscrire (...) la liaison au plan régional» afin de conventionner les services assurés sur cette liaison.

Si le conventionnement est souhaité par l'ensemble des régions, la portée juridique de celui-ci n'est pas en mesure de satisfaire leurs attentes.

Les conventions précisent la consistance des services, leurs conditions d'exploitation et les modalités de leur équilibre financier. Elles peuvent établir des dispositions tarifaires différentes de celles en vigueur pour les services nationaux, à condition que celles-ci soient compatibles avec les tarifs nationaux et qu'elles soient compensées par les régions. Mais, eu égard en particulier à l'absence de clarté dans la définition des responsabilités de chacun des partenaires, l'«autorité organisatrice» qu'est en théorie la région dispose de peu de moyens pour s'assurer du service rendu et contrôler l'application de la convention. Ainsi, le compte régional que doit établir la S.N.C.F. est crédité par la contribution étatique et les recettes d'exploitation ; il est équilibré par une contribution régionale. Trois sources de financement concourent donc au fonctionnement des services régionaux de voyageurs, la région apportant à cet égard un concours assimilable à un dispositif de «bouclage».

La nature de la mission de service public assurée par les services régionaux de transport de voyageurs est très ambiguë : s'agit-il d'un service public national ou régional ? Les conditions d'établissement du compte régional ne contribuent pas à apporter une réponse claire à cette question.

Malgré le dynamisme de leurs projets, et leur souhait d'établir ou de maintenir une offre ferroviaire de qualité, les régions ne disposent pas, à situation juridique inchangée, des moyens qui pourraient leur permettre d'être considérées comme les «autorités organisatrices» des services régionaux. Cet état de fait pourrait être modifié dans l'hypothèse d'un versement aux régions de la contribution étatique aux services régionaux actuellement attribuée à la S.N.C.F. et de la mise en oeuvre d'une réelle politique de décentralisation au sein de l'entreprise. Sans ces deux conditions, la confusion des responsabilités actuellement constatée ne pourra que nuire au bon fonctionnement des services régionaux de voyageurs ; en tout état de cause, la S.N.C.F. doit continuer à investir dans les services régionaux, les sommes en jeu étant hors de portée des seules collectivités locales.

II - UNE CONCURRENCE PARTIELLEMENT FAUSSÉE

La loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 dispose que la politique globale des transports de personnes et de marchandises "établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation".

Cette priorité est réaffirmée par le titre II du contrat de plan entre l'Etat et la S.N.C.F. ; à cet égard, il est précisé que l'harmonisation des conditions de la concurrence sera effectuée sur la base d'une tarification au coût marginal social ; elle prendra en compte, outre les coûts d'usage des infrastructures, les avantages de transport ferroviaire en matière de sécurité des personnes et de décongestion des infrastructures de transport.

Deux mécanismes d'harmonisation de la concurrence sont définis par le contrat de plan. D'une part, l'article 15 prévoit le versement d'une contribution étatique aux charges d'infrastructure ; d'autre part, l'Etat s'engage dans l'article 16 du contrat à verser une contribution aux charges de retraite de la S.N.C.F. ; celle-ci vient compenser le rapport démographique très défavorable du régime des retraites des cheminots en prenant acte de leur niveau ; il s'agit à cet égard d'une conception quelque peu extensive de l'harmonisation des conditions de la concurrence, sauf à considérer cette disposition comme un élément d'harmonisation par le haut...

Malgré ces dispositions, le transport routier jouit d'une position concurrentielle favorable par rapport au chemin de fer, qui a facilité la progression de ses parts de marché.

A. LE TRANSPORT ROUTIER POSSÈDE, PAR RAPPORT AU RAIL, DES AVANTAGES INTRINSÈQUES

La constante progression des parts de marché du transport routier depuis vingt ans, quelle que soit la conjoncture économique, illustre le fait que les caractéristiques de ce mode de transport sont en phase avec les exigences des chargeurs et plus largement des agents économiques. Moyen de transport rapide, souple, comparativement peu onéreux et fiable, il semble adapté à la demande finale des consommateurs contemporains.

1. Un mode de transport souvent plus souple et rapide que le rail

Sur courte distance en particulier, le transport routier bénéficie d'une indéniable souplesse, qui résulte de sa capacité à assurer le déplacement de marchandises de porte à porte, sans rupture de charge : les marchandises sont chargées une fois pour toutes, limitant ainsi les coûts et les délais inhérents à toute manutention.

Sur certains segments du marché, la S.N.C.F. peut certes concurrencer le transport routier : il s'agit notamment du transport d'embranchement à embranchement, ou du transport par train complet pour lequel l'importance du tonnage simultanément transporté compense la souplesse relative du transport routier.

Mais le nombre d'embranchements privés desservis par la S.N.C.F. diminue de manière importante; il a en effet régressé de 10.060 en 1985 à 6.650 aujourd'hui (embranchements privés et sous-embranchements) En outre, la diminution de l'offre ferroviaire en matière de fret, qui est en partie la conséquence de la situation financière déficitaire du wagon isolé, contribue à l'aggravation du manque de souplesse du chemin de fer. Le wagon isolé représente en effet la moitié du chiffre d'affaires dégagé par le fret, mais génère un déficit de un milliard et demi de francs. Ainsi, le nombre de gares ouvertes au wagon isolé a été réduit de près de deux tiers en quatre ans et les effectifs affectés au triage et aux dessertes terminales diminuent de 10% environ par an, alimentant ainsi un cercle vicieux qui pourrait conduire au sacrifice de l'activité de fret ; la diminution du nombre de dessertes pour le transport par wagon isolé conduit nécessairement les chargeurs à augmenter leur recours au transport routier afin de relier la dernière desserte du parcours au point de destination. Peu à peu, les chargeurs abandonnent ainsi un moyen de transport qui n'est plus assez souple.

Une relative absence de souplesse caractérise également le transport combiné; il s'agit du transport de conteneurs déplacés par fer avant d'être chargés sur des camions, ou de celui de caisses mobiles, conduits jusqu'à une plate-forme par la route, puis transportés par chemin de fer avant de reprendre la route. Nécessitant en particulier l'utilisation de conteneurs convenant à la fois au transport par route et par fer, il occasionne par nature des ruptures de charge.

Si la S.N.C.F. ne semble pas mettre en oeuvre une stratégie améliorant la souplesse du transport offert, elle se préoccupe toutefois de la rapidité du transport ; ainsi, à partir du 29 mai 1993 est proposé un plan de transport qui permettra, dans 50 % des cas, de ramener à 24 heures le délai du transport total.

L'avantage comparatif de la route en termes de souplesse et de rapidité peut être décisif aujourd'hui ; il est en effet parfaitement adapté aux techniques de gestion à «stock zéro» ou «flux tendus», qui impliquent des transports de marchandises plus nombreux (qui découlent directement des impulsions de la demande) et très souples ; les stocks ne peuvent plus contribuer à amortir les aléas ou les délais du transport. Les exigences du consommateur vont dans le même sens, lorsqu'elles nécessitent par exemple le transport de produits frais dans des délais très brefs et selon des techniques frigorifiques adaptées ou à la livraison très rapide d'objets commandés.

2. Un mode de transport souvent plus fiable dans ses délais et moins onéreux que le rail

La concurrence exacerbée qui règne entre les entreprises de transport routier les conduit dans une large mesure à accepter les tarifs déterminés par les chargeurs ; les tarifs routiers ont ainsi été réduits d'un quart en cinq ans.

Dans les calculs de coûts, les entreprises prennent également en considération la rapidité du transport ; un mode de transport deux fois plus rapide qu'un autre par exemple sera associé à des coûts notablement moins élevés, dans la mesure où il évite l'immobilisation de stocks pendant une durée de transport deux fois plus importante.

Les chargeurs sont donc le plus souvent doublement incités à préférer la route au rail.

A certains égards également, le transport routier se révèle plus fiable que le transport par chemin de fer. Ainsi, le nombre de journées annuellement perdues par la S.N.C.F. pour cause de grèves, et la paralysie du trafic ferroviaire que celles-ci peuvent entraîner peuvent favoriser le transport routier. En effet, quel que soit le taux de conflictualité au sein des entreprises de transport routier, il est presque toujours possible pour un chargeur de recourir aux services d'un autre transporteur routier que celui qui était initialement mandaté. Le caractère très concurrentiel du secteur des transports

routiers lui confère en ce domaine également un avantage comparatif indéniable.

B. LES COÛTS DU TRANSPORT ROUTIER NE LUI SONT QUE PARTIELLEMENT IMPUTÉS

L'article 3 de la loi d'orientation des transports intérieurs dispose que «la politique globale des transports de personnes et de marchandises assure le développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transports individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et inconvénients en matière (...) de protection de l'environnement, (...), de sécurité (...)».

Cet objectif n'est pas aujourd'hui suffisamment respecté par les pouvoirs publics, dont la politique ne prend pas assez en considération les externalités associées au transport routier.

1. Les coûts sociaux

Le premier des coûts sociaux traditionnellement reprochés au transport routier réside dans les conséquences de la circulation. En effet, en 1991, les poids lourds ont été impliqués dans 6,3 % des accidents corporels et 15,6 % des accidents mortels alors qu'ils ne représentent que 7 % des véhicules-kilomètres. Ce constat conduit la S.N.C.F. à revendiquer une prise en considération des coûts induits par les accidents de poids lourds dans le coût marginal social du transport routier ; celle-ci entraînerait une augmentation de 3,5 milliards de francs pour les poids lourds.

Or, une telle proposition doit être considérée avec prudence, dans la mesure où il est difficile d'isoler dans le coût social des accidents de poids lourds la fraction imputable à une dangerosité intrinsèque du transport routier. Il est fort probable que de nombreux accidents de poids lourds soient imputables au non-respect par certaines entreprises de transport routier de la réglementation relative à la durée du travail ou à la sécurité routière. A cet égard, il serait préférable d'engager en amont une action sur les causes des accidents de la circulation routière plutôt que de les considérer comme une donnée, d'en évaluer le coût et l'intégrer ainsi au coût marginal social du transport routier.

Celui-ci est cependant à l'origine d'autres coûts externes, qui ne lui sont que partiellement imputés.

• *Les coûts externes (congestion, bruit, pollution...)*

Il convient de prendre en considération l'ensemble des coûts liés à la congestion, au bruit et à la pollution qui sont générés ou aggravés par le transport routier de marchandises. Le rapport Bouladon les a évalués pour l'ensemble de l'Europe, en pourcentage du P.I.B. Les résultats sont les suivants :

Pourcentage du P.I.B. en Europe
(Transports par poids lourds à partir de 1,5 t)

Congestion	de 1,00 à 1,25
Accidents	de 0,05 à 0,09
Bruit	de 0,10 à 0,35
Pollution	de 0,14 à 0,28
Autres	de <u>0,20 à 0,40</u>
TOTAL	de 1,49 à 2,37

Les coûts externes engendrés par le transport routier de marchandises sont donc élevés ; il convient toutefois de remarquer que la moitié d'entre eux (les coûts de congestion) ne sont pas liés au mode de transport lui-même, mais à son rapport à l'infrastructure.

Ces coûts ne sont que faiblement pris en compte dans la détermination des tarifs pratiqués par les transporteurs routiers.

D'une part, en effet, le prix hors taxes du gazole en France est le moins cher d'Europe et a évolué favorablement pour le secteur des transports routiers.

D'autre part, la taxe intérieure sur les produits pétroliers, qui faisait l'objet jusqu'en 1990 d'une indexation sur la limite inférieure de la septième tranche de l'impôt sur le revenu, n'a connu depuis cette date que des indexations partielles (50 à 75% de cette évolution chaque année). Elle a rapporté à l'Etat 119 milliards de francs en 1992.

• *Les coûts liés au transport de matières dangereuses*

Selon la Mission du transport des matières dangereuses, il est recensé en moyenne annuelle, pour ce transport, 200 accidents routiers, dont 105 accidents corporels et 75 mettant en jeu la matière dangereuse. A cette occasion, 550 tonnes de produits sont répandus, dont 85% de liquides inflammables. Le montant annuel des dommages indemnisés est évalué à 30 millions de francs.

Chaque année également, 21000 véhicules sont contrôlés au regard de l'application de la législation sur le transport des matières dangereuses; 3400 infractions sont constatées, ce qui donne lieu à 270 immobilisations pour infractions graves.

Il est difficile en la matière d'établir une comparaison rigoureuse entre le coût des accidents liés au transport routier et ceux qui résultent de la circulation sur chemin de fer de matières dangereuses. Le rythme des accidents de chemin de fer est en effet plus discontinu, et les modalités d'indemnisation ne sont pas identiques, la S.N.C.F. étant son propre assureur.

2. Les coûts d'infrastructure

La contribution versée par les transports routiers aux charges liées à l'usage des infrastructures est réduite. Elle repose essentiellement sur deux éléments : la taxe à l'essieu et les péages autoroutiers.

La taxe à l'essieu a été créée par l'article 16 de la loi n° 67-1114 du 21 décembre 1967 afin de compenser les charges d'entretien des infrastructures liées à la circulation des poids lourds. Or, son niveau demeure inchangé depuis 1974.

Les péages autoroutiers versés par les transporteurs routiers ne couvrent que partiellement les dépenses d'entretien occasionnées par la circulation de leurs véhicules. Certes, des tarifs différents ont été institués pour les véhicules particuliers et utilitaires, mais cette différence peut être nettement réduite grâce à l'utilisation de formules d'abonnement.

En 1991 est intervenue une augmentation différenciée des tarifs des péages d'autoroutes, frappant plus lourdement le transport routier de marchandises que la circulation de voitures particulières.

Mais cette différenciation n'a pas été reprise en 1992. Dans une déclaration du 12 novembre 1992, l'association des sociétés françaises d'autoroutes a ainsi estimé que les tarifs des péages versés par les poids lourds devraient être quatre fois supérieurs à ceux acquittés par les voitures particulières, eu égard aux surcoûts générés par leur circulation sur le réseau autoroutier.

En comparaison, la S.N.C.F. acquitte seule ses dépenses d'infrastructures. Elle reçoit cependant de l'Etat une contribution aux charges d'infrastructures, prévue à l'article 31 du cahier des charges, et dont la règle de calcul est déterminée par l'article 15 du contrat de plan Etat/entreprises, ainsi que des contributions des collectivités locales dont le poids va croissant.

Cette inégalité dans la contribution aux charges d'infrastructures (entretien et amortissement), qui conduit les conducteurs de voitures particulières à acquitter plus que la part qui leur reviendrait si les coûts du transport routier étaient convenablement évalués, conduit la S.N.C.F. à pratiquer elle-même une politique tarifaire favorable en matière de fret qui se traduit en pratique par le report sur les voyageurs d'une partie des coûts d'infrastructures générés par le fret.

Le souci d'évaluer les distorsions de concurrence entre le rail et la route ne doit pas faire oublier que le groupe S.N.C.F., grâce à sa filiale SCETA, constitue le premier transporteur routier français. Il participe pleinement à la vive concurrence qui caractérise le secteur, et qui se traduit notamment par un recours, que l'on peut qualifier d'abusif, à la sous-traitance : la SCETA est aujourd'hui à l'origine de plus du tiers du volume de la sous-traitance routière.

3. Les effets pervers de la dérèglementation

Depuis le milieu des années quatre-vingt, le transport routier a fait l'objet d'une dérèglementation affectant à la fois l'accès à la profession et au marché et les tarifs; elle a contribué au dynamisme du secteur, mais a également favorisé une concurrence souvent féroce entre les transporteurs, au mépris parfois du respect des réglementations sociales et de sécurité. Ainsi, en 1992, le contrôle sur route de l'application de la réglementation européenne a donné lieu, pour le transport de marchandises, au relevé d'environ 12.000 infractions.

L'accès à la profession est réglementé de manière très libérale par le décret n° 92-609 du 3 juillet 1992 modifiant certaines dispositions du décret n° 86-567 du 14 mars 1986 modifié relatif aux transports routiers de marchandises. Transposant la directive du conseil C.E.E. 89/438 du 21 juin 1989, il pose trois conditions à l'accès à la profession. Le dirigeant de l'entreprise doit en premier lieu satisfaire à des exigences d'honorabilité (casier judiciaire n° 2) qui écartent notamment de la profession les personnes ayant méconnu le respect de certaines dispositions de la législation routière ou sociale. Il doit également bénéficier d'une aptitude professionnelle reconnue par diplôme (examen écrit comportant notamment des épreuves de droit et de comptabilité) ou après une expérience professionnelle de 5 ans dans certaines conditions. L'obtention d'un diplôme de l'enseignement supérieur (formations juridique, comptable ou commerciale notamment) confère également le droit à la délivrance par le préfet de région de l'attestation de capacité professionnelle.

L'entreprise doit également disposer d'une surface financière minimale, définie par un montant de capitaux propres par véhicule ; ce seuil peut être considéré comme très bas (21 000 francs par véhicule ou 1 050 francs par tonne de poids maximal autorisé de chaque véhicule) en comparaison par exemple avec les exigences requises pour la constitution d'une SARL (50 000 F). Pourtant, parmi les demandes déposées, un tiers sont rejetées en raison de cette insuffisance de capitaux propres par véhicule. Dans cette hypothèse, l'entreprise peut produire une garantie bancaire ou justifier qu'elle bénéficie de « tout autre moyen similaire » pour une valeur équivalente.

Si l'on considère en outre que les transporteurs routiers peuvent se voir accorder par des constructeurs de poids lourds des prêts en vue de l'acquisition de véhicules dans des conditions très libérales, ont beaucoup recours au crédit-bail, et que certaines entreprises de transport tentent de survivre dans un milieu très concurrentiel en omettant de provisionner le renouvellement de leur matériel, il devient évident que le « ticket d'entrée » dans la profession est fixé à un seuil trop bas, ce qui fragilise et compromet l'avenir de nombreuses entreprises.

L'accès au marché a également été libéralisé ; il repose sur la distinction entre le transport sur zone courte, pour lequel est exigé le seul certificat d'inscription au registre, et sur zone longue. Dans ce cas, la licence ou l'autorisation de transport est délivrée par le préfet de région, sans contingentement numérique. En effet, le décret n° 86-567 susvisé dispose que chaque préfet de région, « informé des besoins de l'économie régionale par le comité régional des transports, arrête les références à utiliser afin d'apprécier les demandes formulées par les entreprises ». Les entreprises nouvelles qui

sollicitent l'attribution d'une autorisation de transport doivent simplement produire un compte d'exploitation prévisionnel.

Enfin, les tarifs ont également fait l'objet d'une déréglementation, qui s'est traduite par la suppression en 1988 de la tarification routière obligatoire ; une tarification de référence a ainsi été substituée à un dispositif obligatoire.

Cette libéralisation de l'accès à la profession, au marché et de la tarification a contribué à aviver la concurrence entre les entreprises de transport routier de marchandises ; la Fédération nationale du transport routier en dénonce aujourd'hui les conséquences, jugeant indispensable la mise en oeuvre d'un "plan d'accompagnement au libéralisme" pour ce secteur.

La répartition du secteur des transports routiers de marchandises selon la taille des entreprises illustre sa fragilité. Selon l'enquête annuelle d'entreprise réalisée par l'Observatoire économique et statistique des transports, plus des trois-quart (77,1%) d'entre elles comportent de 0 à 5 salariés et 98% ont moins de 50 salariés. Si l'on rapproche cette étude de celle effectuée en fonction du chiffre d'affaires réalisé, il apparaît que les trois-quart des entreprises sont à l'origine de seulement 16,2% du chiffre d'affaires total du secteur. Le très fort dynamisme et la très grande vulnérabilité des entreprises de transport routier se traduisent par un nombre élevé de créations et de faillites d'entreprise chaque année (8.612 créations et 2.171 défaillances en 1991), le taux de défaillances d'entreprises progressant notablement depuis la déréglementation du secteur tandis que le taux de créations est désormais en repli.

III - UNE ENTREPRISE DÉSORIENTÉE

L'entreprise nationale des chemins de fer est entrée depuis dix ans dans une phase de mutation sans véritable précédent, qui a affecté presque simultanément sa structure, avec la définition d'un nouveau statut d'établissement public industriel et commercial, et ses activités avec la mise en service de trains à grande vitesse. Sur certains segments du marché des transports de voyageurs, la S.N.C.F. est désormais en mesure de concurrencer le transport aérien sur son terrain, la vitesse. Afin de promouvoir cette mutation, une politique de communication de grande ampleur a contribué au renouvellement de la représentation du transport par chemin de fer, perçu il y a encore une décennie comme un mode de transport pratique mais atteint d'une certaine désuétude.

Cette nouvelle image de la S.N.C.F. a été transcrite dans des slogans («c'est possible avec la S.N.C.F.») et dans un emblème visuel frappé d'une flèche rouge qui doit, selon la direction de la communication de l'entreprise, projeter la S.N.C.F. dans l'avenir et valoriser «modernité, efficacité et ouverture».

Cependant, le renouvellement de la perception de l'entreprise par les Français dissimule mal l'existence d'un réel malaise social au sein de l'entreprise, qui est notamment illustré par un degré élevé de conflictualité. L'entreprise semble en effet marquée par les conséquences d'une crise identitaire latente, qui se cristallise notamment autour des questions de la rentabilité et du service public, et par une profonde incertitude par rapport à l'avenir. Ce constat appelle deux questions fondamentales :

- d'une part, quelles sont les causes de la dégradation du climat social à la S.N.C.F. ? A-t-elle pour origine le changement lui-même, ou la manière dont il a été introduit dans l'entreprise ?

- d'autre part, la culture d'entreprise de la S.N.C.F. est-elle bien adaptée à la société contemporaine ? Constitue-t-elle un atout ou un obstacle face à la concurrence que doit affronter l'entreprise ?

L'examen des composantes du malaise social au sein de la S.N.C.F. accrédite la thèse selon laquelle les conditions d'introduction du changement dans l'entreprise pénalisent la mobilisation des effectifs, affectés de surcroît par les décalages existants entre les valeurs promues par la culture d'entreprise et celles de son environnement.

A. UN CLIMAT SOCIAL DÉGRADÉ

Le climat social au sein de la S.N.C.F. subit une dégradation dont le volume de journées perdues pour cause de grève constitue un bon indicateur, malgré les efforts de la direction de l'entreprise pour mettre en oeuvre un «management participatif» dans la perspective de la préparation du plan d'entreprise pour les années 1995 à 1999. Cette dégradation a notamment pour origine l'importance des suppressions d'emplois intervenues depuis dix ans et les sombres perspectives pour les prochaines années, les objectifs de la direction de l'entreprise pour l'année 1993 aggravant sensiblement les prévisions actées dans le plan d'entreprise pour les années 1990 à 1994. La dégradation du climat social est confortée par le caractère

limité des perspectives de carrière des cheminots, et par l'existence d'une crise identitaire lancinante.

1. Des conflits fréquents

La S.N.C.F. demeure une entreprise conflictuelle au sein de laquelle le nombre de journées perdues pour cause de grève chaque année est élevé ; de 1984 à 1992 en effet, 257 350 journées de travail ont ainsi été perdues en moyenne annuelle.

Cette période recouvre toutefois deux phases distinctes. De 1984 à 1987, année marquée par le mouvement de grève le plus long depuis 1968, le nombre de journées perdues annuellement s'établit à 404.228. Depuis 1988, cette moyenne est de 139.850 journées, soit un volume réduit des 2/3 entre les deux périodes.

NOMBRE DE JOURNÉES PERDUES

1984	250 816
1985	200 862
1986	699 895
1987	465 341
1988	158 343
1989	93 557
1990	164 395
1991	193 776
1992	89 160

Source : S.N.C.F.

Cette réduction, qui pourrait être flatteuse, doit être relativisée.

D'une part, en effet, le nombre des journées non travaillées (J.N.T.) pour cause de conflits localisés (grève résultant d'un mot d'ordre propre à l'entreprise) régresse, en France, dans l'ensemble, depuis 1984.

En effet, selon les chiffres publiés par le ministère du travail, la moyenne mensuelle de J.N.T. en 1991 est 2,65 moins élevée

qu'en 1984. Une comparaison spécifique à la S.N.C.F. entre ces deux dates révèle une division par 1,3 seulement.

D'autre part, le nombre de journées perdues à la S.N.C.F. chaque année doit s'apprécier en fonction de l'importance de son personnel ; les nombreuses suppressions de postes intervenues depuis dix ans conduisent ainsi à relativiser la diminution de l'indicateur des journées perdues pour cause de grève, comme le montre le tableau ci-après, en particulier si l'on considère comme exceptionnelles les années 1986 et 1987. Le nombre moyen de journées perdues par agent en 1992 est de 0,46, chiffre comparable à celui enregistré à la R.A.T.P. qui est de 0,50.

NOMBRE DE JOURNÉES PERDUES/EFFECTIF MOYEN ANNUEL

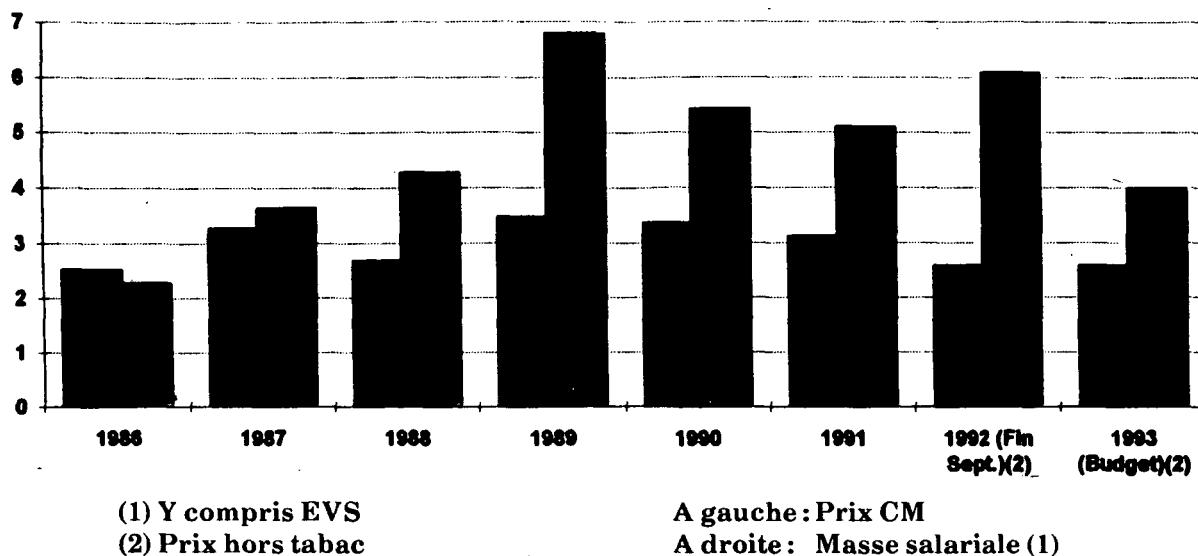
1984	1
1985	0,82
1986	2,99
1987	2,09
1988	0,74
1989	0,45
1990	0,81
1991	0,97
1992	0,46

Enfin, le secteur des transports qui constitue le secteur économique le plus conflictuel en valeur absolue après la construction automobile, a vu sa part dans le nombre total de journées non travaillées en France régresser dans les années récentes ; elle représente 16,05 % des J.N.T. en 1991 contre 20,41 % en 1990.

Ainsi, le taux de conflictualité au sein de la S.N.C.F., défini comme le rapport entre le nombre de journées non travaillées pour cause de grève et l'effectif moyen de l'entreprise, révèle l'existence d'un climat social dégradé qui n'a été que faiblement amélioré par l'introduction de techniques de «management participatif».

Il convient de souligner que ce climat social dégradé s'est manifesté malgré une hausse de la masse salariale par agent constamment supérieure, depuis 1987, à la hausse des prix, comme le montre le tableau ci-après.

COMPARAISON DE L'ÉVOLUTION DES PRIX ET
DE LA MASSE SALARIALE PAR AGENT



Cette progression des salaires a été, en outre, plus forte que ne le prévoyaient les recommandations établies à l'intention des entreprises publiques. Si de telles orientations avaient été retenues depuis 1987, le déficit de la S.N.C.F. serait probablement réduit de 2 milliards de francs environ.

2. Un quart de l'effectif perdu en dix ans

La dégradation du climat social au sein de la S.N.C.F. n'est pas sans lien avec les suppressions de postes massives intervenues depuis dix ans.

En 1982, l'effectif à disposition de la S.N.C.F. comportait 252.421 agents, dont 6.591 contractuels à temps complet ; dix ans plus tard, l'entreprise publique n'emploie plus que 193.361 personnes, dont 2.753 agents contractuels. Un quart de l'effectif a donc été perdu en dix ans. Cette contraction ne constitue par un phénomène nouveau ; ainsi, une diminution de 7 % a pu être constatée entre 1976 et 1982. Mais elle a pris une ampleur particulière dans les années récentes, avec des suppressions annuelles de 10.000 emplois environ, soit 5 % de l'effectif total perdu chaque année.

Cette tendance s'estompe toutefois depuis 1990, avec des réductions annuelles de l'ordre de 2,5 % seulement.

La réduction globale du volume des effectifs s'est accompagnée d'une diminution de la part de l'emploi total occupée par des agents contractuels à temps complet, qui est passée de 2,6 % en 1982 à 1,4 % aujourd'hui.

L'amputation d'un quart de l'effectif de l'entreprise en une seule décennie est à l'origine d'un profond traumatisme dont les effets sont ressentis par l'ensemble du personnel.

Cette amputation est aggravée en 1993, avec des suppressions d'effectifs supérieures aux estimations du plan d'entreprise et aux prévisions budgétaires.

3. Les réductions d'effectifs en 1993 seront supérieures aux prévisions du plan d'entreprise

Le plan d'entreprise 1990-1994 prévoit pour la période une réduction annuelle de 4.400 postes, correspondant à 7.600 départs naturels et 3.200 recrutements. Par rapport à la période 1985-1989, les départs naturels sont moins nombreux (ils étaient 9.800 chaque année) et les recrutements plus importants (1.400 recrutements annuels sur la période 1985-1989).

En 1991 et 1992, la S.N.C.F. a respecté les prévisions établies dans le plan d'entreprise, puisque la variation nette moyenne annuelle des effectifs a été de -4.360 postes.

En revanche, en 1993, ces prévisions ne seront probablement pas respectées, de même que ne se vérifieront pas les prévisions budgétaires (5.200 suppressions de postes, avec 2.500 recrutements) puisque 6.200 suppressions d'emplois pourraient intervenir cette année. C'est un volume d'embauches réduit de plus de 50 % par rapport aux prévisions initiales du plan d'entreprise (1.500 embauches effectives contre 3.200 prévues en moyenne), qui explique pour l'essentiel le non respect des objectifs.

Certes, ces objectifs constituaient des prévisions établies à partir d'un scénario d'environnement économique que l'on peut -au moins a posteriori- qualifier d'optimiste. A l'évidence, toutefois, l'ampleur de l'écart entre objectifs et réalisations illustre l'importance

des difficultés actuelles de l'entreprise et son incapacité à assumer les objectifs qu'elle s'est fixée.

4. Des perspectives de carrière limitées

La réduction du volume des effectifs de la S.N.C.F. ne devrait cependant pas rendre plus facile une gestion harmonieuse des carrières.

Si l'on considère en effet la répartition par âge du personnel, on observe que la pyramide est presque plate à un très haut niveau pour les agents nés entre 1953 et 1964 ; elle descend ensuite très brutalement pour les personnels plus jeunes. Ainsi, les employés nés en 1964 sont quatre fois moins nombreux que ceux nés dans chacune des années comprises entre 1954 et 1960.

Cette détérioration de la pyramide des âges, désormais très défavorable à la promotion dans l'entreprise, revêt d'autant plus de gravité qu'elle concerne un établissement public au sein de laquelle la définition des métiers est très spécifique ; il est donc difficile pour un cheminot d'expérience de valoriser ses compétences à l'extérieur de l'entreprise, et d'envisager une reconversion professionnelle.

Cette donnée de base a été prise en considération par la S.N.C.F., qui a dans le passé favorisé la mobilité interne ; ainsi, près du quart (23 %) de la population des cadres supérieurs de l'entreprise est issu de formations qualifiantes internes.

Les perspectives de promotion sociale à l'intérieur de l'entreprise sont aujourd'hui remises en cause en conséquence de la structure de la pyramide des âges de la S.N.C.F. Or, elles constituent un des éléments essentiels déterminant le climat social de l'entreprise. Il est donc impératif que celle-ci définisse des stratégies de formation et de promotion interne sans lesquelles la « projection dans l'avenir » de la S.N.C.F. valorisée par la politique de communication de l'entreprise, ne serait qu'un vain mot.

5. Une forte diminution des emplois d'exécution qui frappe prioritairement le fret

Les suppressions d'emplois intervenues depuis une décennie ont affecté de manière très différenciée chaque catégorie de personnel (encadrement/exécution) et chaque secteur d'activité (transport de voyageurs/frêt). La structure et la répartition du personnel ont subi une profonde modification qui a accompagné la mutation de l'entreprise.

Si l'on examine l'évolution par catégorie, il apparaît que le taux d'encadrement des personnels, défini par le rapport cadres + maîtrise/effectif total a progressé de 21,5 % en 1982 à 28,9 % en 1992, accroissement qui ne peut être sans influence sur la nature et le contenu des relations sociales dans l'entreprise.

Cette évolution est toutefois la traduction de tendances différenciées pour les cadres et les agents de maîtrise ; en effet, si l'emploi cadre augmente en valeur absolue (14.185 cadres en 1982, 16.933 en 1992, soit respectivement 5,7 % et 8,9 % des effectifs), la maîtrise ne progresse qu'en termes relatifs, étant moins frappée que le personnel d'exécution par les compressions d'effectifs. La catégorie «maîtrise» qui comportait en 1982 39.266 personnes, a ainsi été réduite à 37.989 personnes en 1992 ; elle représente néanmoins désormais 20 % de l'effectif total, contre 15,8 % en 1982.

Si l'on examine l'évolution de la répartition des personnels par activité, il apparaît que les suppressions d'effectifs ont été accompagnées d'une revalorisation de la fonction commerciale au sein de la S.N.C.F. Mais l'analyse révèle également le sacrifice de l'activité de frêt.

La revalorisation de la fonction commerciale au sein de la S.N.C.F. a été recommandée par le contrat de plan 1985-1989, dont un des titres était consacré à «une politique commerciale dynamique», le contrat de plan 1990-1994 mettant surtout l'accent sur la qualité du service et «l'ensemble des éléments concourant à la satisfaction de la clientèle».

Conformément à ces exigences, la fonction commerciale est désormais mieux représentée au sein du personnel de la S.N.C.F., progressant d'un niveau de 6,3 % de l'effectif total à celui de 8,3 % aujourd'hui.

**EFFECTIF RÉEL AU 31 DÉCEMBRE DU CADRE PERMANENT
1978 à 1992**

Exercice	Cadres (1)	Maitrise (2)	Exécution (3)	Total (1 + 2 + 3) (4)
1978	13 405	39 263	200 291	252 959
1979	13 687	39 341	196 043	249 071
1980	13 927	39 653	191 932	245 512
1981	13 939	39 037	189 582	242 558
1982	14 185	39 266	194 365	247 816
1983	14 410	39 318	192 726	246 454
1984	14 476	39 002	188 140	241 618
1985	14 536	38 201	182 394	235 131
1986	14 308	37 102	174 039	225 449
1987	14 288	36 132	165 061	215 481
1988	14 466	35 279	157 010	206 755
1989	14 922	34 888	151 589	201 399
1990	15 566	35 749	146 914	198 229
1991	16 445	36 818	140 884	194 147
1992	16 933	37 989	134 312	189 234

Cette évolution positive doit cependant être doublement relativisée ; d'une part, elle ne concerne pas la fonction commerciale liée à l'activité de fret, à laquelle se consacre aujourd'hui 1,37 % du personnel contre 1,27 % en 1982, soit une réduction en termes absolus des effectifs affectés à cette tâche (2.658 personnes aujourd'hui, 3.223 en 1982). D'autre part, si une réorientation significative des personnels doit être remarquée au profit de la fonction commerciale voyageurs, elle correspond en termes réels à une progression de seulement 600 emplois en dix ans.

La modification des priorités de l'entreprise se traduit également par une très forte progression du volume des effectifs chargés de gérer les lignes nouvelles. Cette activité occupait 111 personnes en 1984 ; elle concerne aujourd'hui un effectif de 1.792 cheminots. La S.N.C.F. a en effet choisi d'individualiser sur le plan des structures l'étude et la préparation de la mise en service des lignes nouvelles à grande vitesse. A l'heure actuelle, deux directions sont chargées de la conception du projet du T.G.V.-Nord et de

l'interconnexion, et de celui du T.G.V.-Méditerranée. En outre, ont été créées des structures pluridisciplinaires, le plus souvent chargées de l'étude de projets moins avancés (Languedoc-Roussillon, Rhin-Rhône) ; placées sous l'autorité de directeurs généraux adjoints (développement, puis construction), elles rassemblent des personnels provenant d'autres directions (techniciens, juristes...) afin d'affranchir l'étude des nouveaux projets à grande vitesse des cloisonnements organisationnels qui pourraient entraver leur conduite.

Cette méthode, qui dispense de réformer les structures de l'entreprise et met l'accent sur la souplesse et la pluridisciplinarité, présente cependant l'inconvénient de «couper» en quelque sorte l'entreprise de ses projets les plus novateurs.

6. Une crise identitaire lancinante

La conjonction de ces différents facteurs –suppression d'effectifs, modification de la structure et de la répartition du personnel, étroitesse des perspectives de carrière, sacrifice de certaines activités et individualisation des projets novateurs– contribue à alimenter un malaise social persistant au sein de la S.N.C.F. Celui-ci exprime une crise identitaire qui s'articule autour des rapports au passé et à l'avenir, à la rentabilité et au service public. D'une part, en effet, de nombreux cheminots jugent leur activité en décalage par rapport à une image très moderniste des chemins de fer valorisée par l'entreprise. Le délaissement des lignes classiques par rapport aux lignes à grande vitesse est à l'origine d'un sentiment de frustration ressenti par des personnels d'expérience qui se sentent mis à l'écart de l'«aventure» de la grande vitesse. Ce malaise est d'autant plus grand que le personnel, ressentant une légitime fierté par rapport aux prouesses techniques de l'entreprise –auxquelles il est ou il n'est pas associé– est en même temps conscient de son extrême vulnérabilité et de la fragilité de ses résultats annuels ; pour certains cheminots, la marche forcée vers l'avenir constitue une perspective d'autant plus redoutée que celui-ci s'annonce sombre. Ce sentiment de mal-être par rapport à l'avenir est doublé d'une interrogation identitaire portant sur la nature des missions confiées à l'entreprise : exigence de rentabilité ou service public ?

Une partie du personnel de la S.N.C.F. estime que l'entreprise aurait en quelque sorte trahi sa nature profonde qui lui donne vocation à servir le public en concentrant son énergie à devenir une entreprise «comme une autre», soumise

à la concurrence et confrontée à une exigence constante de rentabilité, qui la conduirait à délaisser «l'usager» au profit du «client».

Le débat entre les notions de rentabilité et de service public recouvre en effet celui qui oppose droit commun et spécificité de l'entreprise, et révèle une profonde anxiété face à la concurrence, une grande nostalgie du temps où l'entreprise de chemins de fer, en situation de quasi monopole pour le transport des voyageurs, gérait sans contrainte financière véritable une activité de service public.

Une telle nostalgie révèle parfois une conception quelque peu dévoyée du service public, selon laquelle le bien de l'usager est défini sans lui par l'entreprise publique qui est en principe à son service.

Mais elle traduit certainement l'ambiguïté qui caractérise le statut de l'entreprise publique, ambiguïté qui se reflète par exemple en matière de représentation du personnel dans la coexistence au sein de la S.N.C.F., d'institutions représentatives de droit commun et de mécanismes spécifiques à la S.N.C.F.

Les effets pervers de cette coexistence, vigoureusement dénoncés par le rapport de notre collègue Paul Masson en 1985, doivent être aujourd'hui encore soulignés ; ils traduisent cependant une profonde incertitude ressentie par le personnel de la S.N.C.F. et par les pouvoirs publics sur la véritable nature de l'entreprise.

*

* *

La dégradation du climat social dans l'entreprise, et la fréquence des conflits sociaux qui s'y produisent, résulte d'une combinaison de facteurs liés à la conjoncture économique, aux conséquences pour l'entreprise des modifications structurelles du marché des transports en France ainsi qu'aux modalités d'introduction du changement en son sein.

Si l'on considère ce dernier aspect, il apparaît que le malaise social dans l'entreprise ne peut être attribué aux seules conséquences du bouleversement entraîné par la mise en service de lignes à grande vitesse.

En effet, les réseaux de chemins de fer ont depuis leur création été constamment caractérisés par un rapport spécifique au changement technique ; dans le passé ont souvent coexisté trains

«classiques» et trains «nouveaux», les ingénieurs du rail mettant au point en permanence de nouvelles techniques, rapidement expérimentées sur les réseaux.

La spécificité des années quatre-vingt et quatre-vingt-dix réside dans les modalités d'introduction du changement technique qui s'opère dans une entreprise dont le statut ne permet pas de définir avec précision la nature de ses missions. Fragilisée par une crise identitaire, l'entreprise vit mal son rapport à l'avenir.

B. UNE CULTURE D'ENTREPRISE EN SOUFFRANCE ET PARFOIS PEU ADAPTÉE AUX ENJEUX CONTEMPORAINS

Si l'on définit la culture d'entreprise comme l'ensemble des valeurs et symboles que le personnel fait siens, et auxquels l'entreprise demande explicitement ou implicitement à ses membres d'adhérer, il apparaît que la culture d'entreprise de la S.N.C.F. demeure dans une large mesure empreinte de l'histoire des réseaux de chemins de fer, et n'a pas évolué au rythme des changements qui affectent l'activité de l'entreprise, les comportements des Français à l'égard du transport et les rapports qu'entretient la société française avec ses services publics.

Cette culture d'entreprise s'articule toujours autour de l'identification à une communauté spécifique, close, technicienne et centralisée, caractéristiques qui sont certainement préjudiciables à l'adaptation de l'entreprise au monde contemporain.

1. Malgré un doublement des dépenses de communication en cinq ans, la S.N.C.F. demeure un monde clos

Les dépenses de communication engagées par la S.N.C.F. en 1992 s'élèvent à 361 millions de francs, soit le double des sommes qui étaient consacrées à cette activité en 1987. Ce doublement est intervenu après une phase de contraction des dépenses de communication qui avaient baissé de 16 % en francs courants de 1984 à 1987.

La multiplication par deux de cette dépense affecte dans une même proportion chacune de ses composantes, puisque les dépenses de publicité, publications et relations publiques

progressent de 123 millions en 1987 à 240 millions en 1992, tandis que les frais de déplacements, missions et réceptions voient leur montant évoluer de 60 millions en 1987 à 120 millions en 1992.

Il semble toutefois que l'ouverture de la S.N.C.F. sur l'extérieur n'ait pas progressé à hauteur des sommes engagées, et que l'entreprise des chemins de fer constitue toujours un monde clos.

DEPENSES DE COMMUNICATION POUR L'ENSEMBLE DE LA S.N.C.F.

(en milliers de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
62.3	155.834	137.943	154.893	123.555	171.395	233.109	248.542	239.058	240.793
62.5	63.079	65.713	62.866	60.308	70.260	83.808	105.388	109.198	120.324
TOTAL	218.913	203.656	217.759	183.863	241.655	316.917	353.930	347.256	361.117

62.3 Publicité, publications, relations publiques
62.5 Déplacements, missions, réceptions

A bien des égards, la S.N.C.F. demeure l'héritière d'une culture cheminote traditionnelle qui s'est forgée parallèlement à la constitution des réseaux de chemins de fer ; elle met en scène une communauté qui s'est constituée à l'écart d'un monde qu'elle quadrillait pourtant d'un réseau de communications. Elle se caractérise par des lieux et une temporalité spécifiques dans lesquels vivent le cheminot et sa famille ; recruté dès son jeune âge, le cheminot a acquis une expérience technique très spécialisée qui lui donne vocation à demeurer sa vie entière au service de l'exploitation, ou du matériel et de la traction. Il vit souvent à proximité de la gare où se concentrent des logements appartenant à l'entreprise de chemins de fer, sur un mode cadencé qui, à force de soumettre aux horaires, en oublie le temps. On est souvent cheminot de génération en génération.

Parmi ces caractéristiques traditionnelles, certaines se sont estompées avec le temps. Ainsi, l'« unité de lieu » se dissout ; 48.461 cheminots en activité sont aujourd'hui logés par l'entreprise,

alors que 70.602 employés bénéficiaient de cet avantage social il y a dix ans. La politique de logement social de l'établissement public demeure active, mais sa finalité a été définie de manière très circonscrite dans le plan d'entreprise. L'objectif premier de la S.N.C.F. n'est pas la stabilisation du personnel à proximité de son lieu de travail, mais la définition d'une politique du logement au service de la mobilité du personnel. Le plan d'entreprise préconise ainsi l'octroi de prêts complémentaires à taux privilégiés aux agents propriétaires concernés par la mobilité, et recommande de «favoriser la mobilité en repensant les structures d'accueil des agents mutés et en offrant à la location des logements attractifs».

En raison du coût du logement en région Ile-de-France, le plan d'entreprise prévoit un programme de construction de nouveaux logements sociaux.

La valorisation de la technique dans l'entreprise est en repli, mais demeure prédominante. Indispensable au bon fonctionnement de la S.N.C.F., elle peut cependant constituer un obstacle au dialogue avec les usagers et les collectivités locales et à une bonne insertion de l'entreprise dans son environnement. Ainsi, la nomination des directeurs régionaux de la S.N.C.F., acteurs essentiels de la communication entre l'entreprise, les usagers et les collectivités locales, semble encore s'opérer selon des modalités qui ne privilégient guère l'aptitude à la négociation et au dialogue, mais plutôt les performances et les compétences techniques favorisant ainsi sur le terrain l'expression des certitudes de l'entreprise. Ainsi, **seul un directeur régional sur vingt-trois n'est pas un «technicien».**

De même, la S.N.C.F. a nommé auprès de chaque directeur régional un agent plus particulièrement chargé de la communication en direction des collectivités locales. Or, aucun des élus locaux rencontrés à l'occasion des déplacements dans les régions effectués par des délégations désignées par la commission d'enquête, n'a eu de contact avec la personne en charge de cette mission dans sa région, ni ne connaît l'identité de cette personne.

La valorisation de la culture technique dans l'entreprise peut être également illustrée par une analyse des recrutements de cadres effectués dans les années récentes.

Sur les 311 personnes de niveau bac plus quatre ou cinq recrutés en 1991 et 1992, près des deux tiers étaient des scientifiques (199 personnes issus de grandes écoles ou de l'université), et les deux tiers étaient des jeunes hommes (206 jeunes gens ont été recrutés, contre 105 jeunes filles). Comme l'on peut légitimement s'y attendre à l'examen de ces chiffres, le rapport scientifiques/non scientifiques

est équilibré chez les jeunes filles (51 scientifiques, 54 non scientifiques), tandis qu'il est fortement déséquilibré au profit des scientifiques chez les jeunes gens (148 scientifiques, 58 non scientifiques).

Seuls deux cadres ayant une formation universitaire littéraire ont été recrutés en 1991, et quatre cadres ayant bénéficié d'une formation généraliste (2 I.E.P. Province, 2 I.E.P. Paris).

En outre, le souci de la S.N.C.F. de favoriser «l'esprit maison» aux dépens de cultures externes aboutit à limiter le recrutement de cadres pourvus d'une expérience préalable ; ainsi, en 1991, seuls 12 cadres de niveau baccalauréat plus quatre ou cinq sur 166 ont été recrutés par la S.N.C.F. Cette proportion s'élève légèrement en 1992 (25 cadres sur 45), mais sur ces deux années, seuls 12 % des cadres embauchés bénéficiaient d'une expérience préalable à l'extérieur de l'entreprise.

Enfin, il semble que les ingénieurs de la S.N.C.F., dominés par une culture d'entreprise essentiellement technicienne, n'intègrent pas suffisamment dans les options qu'ils prennent des considérations de coût.

Fréquemment, si l'on en croit un grand nombre de personnes entendues par votre commission, la S.N.C.F. choisit les solutions qui lui paraissent techniquement parfaites, même si elles sont également les plus coûteuses. Elle impose les modalités qu'elle a ainsi retenues aux entreprises chargées d'exécuter les ouvrages, alors que ces entreprises -si une marge d'initiative et de proposition suffisante leur était laissée- pourraient suggérer à la S.N.C.F. des choix techniquement satisfaisants et nettement plus économiques.

Cette prédominance de la technique, qui va de pair avec l'hypertrophie de la réglementation au sein de l'entreprise, est indispensable au fonctionnement de ses activités. Mais elle contribue également à contrarier le dialogue de la S.N.C.F. avec son environnement.

2. La décentralisation des responsabilités et des moyens, prônée par la S.N.C.F., s'accompagne malheureusement d'une recentralisation des effectifs.

L'article 19 du contrat de plan Etat/S.N.C.F. 1985-1989 stipulait que la S.N.C.F. adapterait «son organisation, ses effectifs et leur répartition fonctionnelle et géographique aux exigences de son

action régionale, à l'impératif du développement commercial, aux besoins du trafic et aux nécessités de la productivité, condition de sa compétitivité. L'entreprise, «dans un souci de déconcentration et d'efficacité», devait mettre en oeuvre «les transferts permettant de renforcer l'efficacité et la responsabilité des échelons régionaux et locaux». Cette orientation est reprise dans l'article 22 du contrat de plan Etat/S.N.C.F. 1990-1994, qui fixe pour objectif à la S.N.C.F. «la décentralisation des responsabilités et des moyens».

Le plan d'entreprise reprend cette orientation en la rendant plus ambitieuse ; elle doit ainsi s'effectuer «au plus près du terrain».

L'analyse de la répartition des effectifs de la S.N.C.F. révèle toutefois qu'un mouvement parallèle de recentralisation est à l'oeuvre ; les services centraux, qui occupaient 6,4 % du personnel en 1982, en emploient désormais 7,1 %. Si l'on tient compte de l'activité «Lignes nouvelles», l'évolution est encore plus significative, l'ensemble services centraux progressant de 6,5 % à 8 % de l'effectif total.

Si l'on considère l'ensemble des services localisés en région parisienne (services centraux et services régionaux), il apparaît qu'un quart du personnel de la S.N.C.F. travaille aujourd'hui en région parisienne.

Le statut du personnel, dont un des chapitres est consacré aux changements de résidence, ne s'oppose pas à la mobilité géographique ; il prévoit à cet égard une procédure de changement de résidence d'office qui peut intervenir «en cas de suppression ou de modification d'emploi ou de réorganisation de service», avec un préavis minimum de deux mois.

3. Une organisation très lourde à l'origine de nombreux dysfonctionnements

L'examen de l'organigramme de la S.N.C.F. laisse l'observateur dans un état de réelle perplexité devant la lourdeur du dispositif mis en oeuvre.

L'organigramme de la S.N.C.F. se caractérise par la présence d'une administration d'état-major constituée par sept directions, services, délégations ou missions et placée sous la double autorité du directeur général et du président du conseil d'administration. Son existence correspond notamment au souci

d'individualiser au sommet de la hiérarchie certaines préoccupations de l'entreprise, telles que la sécurité ou la sûreté.

Cette administration s'est vue confier des missions souvent nouvelles. Elle éprouve parfois quelques difficultés à imposer son existence. Ainsi, l'institution en 1991 d'une direction de l'audit et de l'inspection générale n'a pas empêché les directions centrales de recourir aux services de cabinets de consultants privés ; la direction de l'inspection générale s'est donc récemment vu confier la réalisation d'un audit sur ces pratiques...

Une deuxième particularité de l'organigramme de la S.N.C.F. réside dans le fait qu'une entité placée à un niveau n de l'organigramme ne dépend pas nécessairement du niveau $n + 1$. Ainsi, les établissements ne sont pas placés sous l'autorité des divisions régionales, mais sous l'autorité directe du directeur régional. De même, le directeur de région est directement relié au directeur général, mais n'entretient pas de relation avec les directeurs généraux adjoints. Une telle organisation ne peut à l'évidence rendre compte de la réalité. Ainsi, les établissements (entités situées le plus bas dans l'organigramme) ne peuvent éviter les liens directs avec les divisions régionales et directions ou services nationaux sans que soient établis institutionnellement leur nature et leur contenu.

Le pouvoir du directeur régional est bien souvent réduit ; il n'est pas en mesure de coordonner l'action des divisions régionales, dont le nombre élevé (sept) et la situation d'intermédiaire naturel entre les directions centrales et les établissements favorisent leur autonomie relative et une absence de collaboration horizontale.

Ce constat, mais aussi et surtout la volonté de diminuer des coûts de structure, conduit la S.N.C.F. à envisager dans un avenir très proche la restructuration de son organisation régionale. Celle-ci fut instituée en 1972, le territoire national étant découpé en 25 régions. Depuis vingt ans, cette structure n'a connu que des modifications mineures, puisque deux régions ont disparu à la suite de fusions, ramenant ainsi le nombre total de régions de 25 à 23.

La S.N.C.F. souhaiterait aujourd'hui réduire de 23 à 12 le nombre de régions.

Les raisons avancées par la S.N.C.F. sont la nécessité de conférer aux régions une « taille critique » en terme de management et l'estimation d'une diminution des coûts de structure de un milliard de francs grâce à la suppression de 3 000 emplois environ.

Ce projet appelle plusieurs remarques. D'une part, la S.N.C.F. entend maintenir sur le site des «anciennes» directions régionales une partie des divisions des nouvelles directions ; il est à craindre que cette organisation ne facilite pas une nécessaire collaboration entre divisions, qui n'existe déjà pas suffisamment à structures inchangées.

D'autre part, la S.N.C.F. prévoit qu'un cadre ayant le titre de directeur régional assumera au sein de chaque région administrative les relations avec les collectivités locales et le conventionnement.

Deux situations sont dès lors envisageables. Ou bien le directeur chargé du conventionnement assumera également la responsabilité des trains faisant l'objet de ce conventionnement ; il est à craindre dans cette hypothèse que la diminution du nombre de régions S.N.C.F. ne s'accompagne d'un alourdissement notable de l'organisation de l'entreprise.

Ou bien le directeur chargé du conventionnement n'assume que cette seule mission ; votre commission d'enquête craint que cette évolution ne méconnaisse les exigences d'un véritable partenariat entre les régions et la S.N.C.F. en dissociant responsabilité et conventionnement. Les collectivités locales souhaitent en effet bénéficier de la présence d'un interlocuteur unique, responsable et apte au dialogue et non pas un négociateur qui ne pourrait à l'évidence être en mesure de garantir le service correspondant à la convention.

TROISIÈME PARTIE

LES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES

Au cours des cent dernières années, l'influence et le rôle du chemin de fer au sein de la société française ont connu une profonde évolution.

Mode de transport "roi" ne laissant subsister qu'un réseau de routes transversales ou secondaires sillonnées de diligences, incarnation du progrès et de la révolution industrielle, le chemin de fer a puissamment contribué à façonner la France du XIXème siècle et du début du XXème siècle.

Or, l'émergence de modes de transport concurrents, tels l'automobile ou l'avion, et l'évolution des activités économiques, ont progressivement remis en cause cette position privilégiée.

En dépit d'indéniables prouesses techniques ou succès commerciaux, preuves de sa vitalité et des capacités d'adaptation, l'avenir du chemin de fer peut sembler aujourd'hui menacé. Ce dernier continue néanmoins à assumer un rôle spécifique et irremplaçable dans la vie de la Nation. Il dispose, par ailleurs, de nombreux atouts qui, notamment en matière d'environnement ou d'aménagement du territoire, correspondent aux préoccupations de notre époque et prennent, de ce fait, un relief tout particulier.

L'avenir du transport ferroviaire doit donc être assuré.

A cette fin, les évolutions défavorables aujourd'hui constatées paraissent pouvoir être corrigées par :

- la mise en oeuvre d'une véritable politique multimodale des transports, permettant de valoriser au mieux les atouts et les avantages spécifiques du chemin de fer ;

- la clarification des missions et l'adaptation des activités de la S.N.C.F., compte tenu des difficultés financières de l'entreprise et du contexte général du marché des transports.

Toutefois, ces indispensables mutations ne produiront leurs effets que dans la mesure où la S.N.C.F. aura corrigé une certaine propension au "splendide isolement" et aura fait l'apprentissage d'une collaboration effective et loyale avec ses différents partenaires.

I - INSCRIRE L'AVENIR DU TRANSPORT FERROVIAIRE DANS UNE PERSPECTIVE MULTIMODALE

Le système de transports français est essentiellement caractérisé par une concurrence mal maîtrisée et par l'insuffisante prise en compte des exigences et des nécessités de l'aménagement du territoire.

Dans ce contexte général, le transport ferroviaire paraît particulièrement vulnérable et menacé. A cet égard, et à conditions générales inchangées, la poursuite des évolutions tendanciennes actuellement observées conduit à un diagnostic pessimiste quant à la pérennité même de ce mode de transport.

L'avenir du transport ferroviaire ne peut donc être envisagé isolément, mais se révèle, au contraire, étroitement tributaire de :

- la définition d'une véritable politique multimodale des transports permettant de valoriser, au mieux de l'intérêt général, les atouts spécifiques du chemin de fer ;

- l'harmonisation, progressive et concertée, des conditions de concurrence entre les différents modes de transport.

A. DÉFINIR LES OBJECTIFS ET LES MOYENS D'UNE POLITIQUE MULTIMODALE DES TRANSPORTS

En son article 3, la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 dispose que la politique des transports "assure le développement harmonieux et complémentaire des différents modes de transport individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et de leurs inconvénients".

Or, aujourd'hui, et comme l'attestent notamment divers rapports officiels⁽¹⁾ cet objectif ambitieux est loin d'être atteint, principalement en raison de l'absence de définition, au niveau national, d'une véritable politique multimodale des transports. Cette situation pénalise tout particulièrement le transport ferroviaire. Il convient donc d'en corriger les effets pervers :

- en identifiant, au niveau national, les objectifs prioritaires de la politique nationale des transports et en intégrant la contrainte de la multimodalité dans les schémas directeurs de transport ;

- en favorisant, au niveau local, l'émergence de véritables systèmes régionaux de transport.

1. Identifier les objectifs prioritaires de la politique nationale des transports

La mise en oeuvre d'une véritable politique des transports suppose l'identification préalable de ses objectifs. Trois priorités, qui concernent directement l'avenir du transport ferroviaire dans notre pays, paraissent devoir être retenues en ce domaine, à savoir :

a) Définir une politique des transports fondée sur une concurrence régulée

Compte tenu de la spécificité même du marché des transports et des principes communautaires présidant aujourd'hui à son organisation, la politique française des transports ne peut être fondée que sur la concurrence et la liberté d'exploitation. Toutefois, en ce domaine, une liberté et une concurrence mal maîtrisées génèrent aujourd'hui de nombreux effets pervers qu'il convient de corriger.

Ces effets pervers affectent incontestablement la compétitivité du transport ferroviaire, qu'il s'agisse des réglementations techniques et sociales, de la participation aux coûts d'infrastructure ou de "l'internalisation" des différentes nuisances suscitées par toute activité de transport.

1. Transports 2010 - Rapport du Commissariat au plan ; Transports destinations 2002 - Rapport de M. Gilbert Carrère au ministre de l'équipement, du logement et des transports - Juillet 1992.

L'un des objectifs prioritaires de la politique des transports est donc de préserver un juste équilibre entre, d'une part, la liberté concurrentielle et, d'autre part, les exigences de la collectivité nationale, notamment en matière de coût, d'environnement ou de sécurité.

En d'autres termes, la politique des transports doit être fondée sur une concurrence régulée. Tout en laissant jouer les mécanismes du marché, elle doit ainsi veiller :

- à mieux prendre en considération le coût effectif du service offert ou des infrastructures utilisées ;

- à réduire les coûts sociaux résultant du développement des transports ;

- à exploiter au mieux la complémentarité entre les différents modes de transport.

b) Prendre en compte les exigences et les impératifs de l'aménagement du territoire

Une concurrence exacerbée, la baisse des prix et la massification des flux font que les opérateurs de transport ont aujourd'hui tendance à se désengager de certains segments du marché ou de certains secteurs géographiques. **La S.N.C.F. n'échappe pas à cette contrainte.** Or, une telle évolution aggrave la désertification des zones rurales, entrave le développement des villes moyennes et contrarie, de ce fait, un aménagement harmonieux et équilibré de l'espace national.

La politique des transports doit donc redéfinir le contenu du service public des transports en affirmant que, selon la formule du rapport Carrère, "tout point du territoire doit avoir droit au meilleur mode de transport possible, mais pas obligatoirement à tous les modes de transport"⁽¹⁾.

c) Confier au Parlement le soin d'arrêter, au niveau national, une stratégie intermodale et pluriannuelle des transports

La multiplicité des acteurs et l'enchevêtrement de leurs responsabilités contrarient, au niveau national, la définition d'une politique globale et cohérente des transports fondée sur une

1. Rapport "Transports destination 2002" précité.

concurrence régulée et prenant en compte les exigences de l'aménagement du territoire.

Afin de donner à la politique des transports toute sa cohérence et sa légitimité, il paraît à la fois opportun et conforme aux principes de la démocratie représentative de confier au Parlement le soin d'en arrêter les grandes lignes.

Le débat parlementaire, qui pourrait être organisé à l'occasion des travaux préparatoires à l'adoption du plan, permettrait ainsi :

- de dresser un bilan de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 et de procéder aux adaptations ou compléments nécessaires, notamment en ce qui concerne la définition du service public des transports ;

- de définir, dans le cadre d'une loi de programmation multimodale et pluriannuelle mettant en perspective les différents schémas directeurs d'infrastructure routière, ferroviaire, fluviale, aéroportuaire et portuaire, les grands axes du développement du système français des transports et d'arrêter le montant et les conditions d'exécution des investissements correspondants.

2. Intégrer la contrainte de la multimodalité dans les schémas directeurs d'infrastructure

Les schémas directeurs nationaux d'infrastructure obéissent aujourd'hui à une logique strictement unimodale et ne prennent que très imparfaitement en compte les contraintes économiques (tarification, ressources d'investissement), d'environnement ou d'aménagement du territoire. Plusieurs aménagements doivent donc être apportés à leurs modalités actuelles d'établissement, afin de favoriser l'émergence d'une vision stratégique valorisant, au mieux de l'intérêt général, les atouts de chaque mode de transport.

a) Assurer la cohérence du schéma directeur des lignes à grande vitesse avec les autres schémas directeurs nationaux d'infrastructure

En dépit des principes définis par la loi d'orientation des transports intérieurs, il convient de souligner que le schéma directeur T.G.V. et le schéma directeur routier national :

- ont été établis à partir de méthodes d'évaluation hétérogènes et sur la base d'hypothèses sensiblement différentes ;

- s'ignorent mutuellement, comme si chacun n'était qu'un instrument de concurrence implicite, alors que les fonctionnements différents du rail et de la route conduisent, de fait, à une complémentarité.

Cette indispensable complémentarité doit donc se traduire dans les schémas directeurs nationaux d'infrastructure par :

- **l'harmonisation de la présentation desdits schémas**, notamment en ce qui concerne les critères retenus pour apprécier la pertinence économique, financière ou sociale des projets. Cette harmonisation devrait notamment permettre de déterminer, en toute objectivité, la rentabilité "socio-économique" des nouveaux projets de lignes T.G.V. et d'éviter, ainsi, une approche strictement commerciale ;

- **une meilleure articulation entre les différents schémas directeurs nationaux**, un schéma d'ensemble "plurimodal" étant probablement d'une définition trop complexe. Cette articulation pourrait être réalisée, soit par l'insertion, dans chacun d'entre eux, de chapitres obligatoires concernant l'intermodalité, soit à l'aide d'analyses particulières permettant d'identifier, pour des cas précis, les substitutions ou les complémentarités à mettre en oeuvre ;

- **la prise en compte du problème spécifique des principaux "noeuds de communication"**. Ceux-ci pourraient en effet constituer des lieux privilégiés d'échange entre le transport ferroviaire et d'autres modes de transport, et dont le gestionnaire du mode principal de transport (par exemple, l'aéroport ou la gare T.G.V.) ne saurait garantir, à lui seul, le bon fonctionnement ;

- **l'intégration des principales orientations des schémas directeurs européens**

b) Elargir le champ de la réflexion prévisionnelle ou prospective aux problèmes d'aménagement du territoire

L'intégration d'une approche multimodale dans les schémas directeurs nationaux d'infrastructure ne se limite pas à ses seuls aspects techniques, financiers ou économiques.

En effet, l'intermodalité ne trouve véritablement sa raison d'être qu'au regard des exigences d'un aménagement équilibré du territoire national.

C'est donc au niveau des schémas directeurs établis pour chaque mode de transport et, notamment, pour le schéma directeur des lignes T.G.V., que doivent être prises en compte ces exigences. Ces schémas devraient notamment :

- d'une part, permettre d'apprécier "l'accessibilité" aux réseaux grandes vitesses qu'ils définissent, notamment pour les zones géographiques à faible densité ou à faible demande qui, du fait d'un trafic limité et des contraintes financières, courent le risque d'être purement et simplement exclues de l'accès auxdits réseaux ;

- d'autre part, s'appuyer sur des schémas régionaux complémentaires.

c) Etablir un schéma directeur du transport de marchandises

Afin d'affirmer davantage le caractère multimodal des transports, il paraît également opportun d'envisager l'établissement d'un schéma directeur national des transports de marchandises pour l'ensemble des modes de transport. La réalisation d'un tel schéma directeur, qui intégrerait par ailleurs les projets européens, permettrait de mettre en évidence les atouts du transport combiné ou des projets "d'autoroutes ferroviaires".

3. Favoriser l'émergence de véritables systèmes régionaux de transport

Pour être totalement opérationnelle, la mise en oeuvre d'une véritable politique nationale des transports ne saurait se limiter à la définition, au niveau national, d'orientations ou d'objectifs généraux.

Elle doit nécessairement s'accompagner, au niveau local, et dans le respect des compétences respectives des différentes collectivités territoriales, de la mise en oeuvre de véritables **systèmes régionaux de transport permettant d'irriguer l'ensemble du territoire national et de valoriser ainsi l'un des réseaux ferroviaires les plus "maillés" d'Europe.**

a) Organiser les transports régionaux dans le cadre de schémas directeurs multimodaux

L'avenir des transports ferroviaires régionaux ne dépend pas uniquement de leur "articulation" avec les grands réseaux de transport nationaux, mais également de leur complémentarité avec les autres modes de transport disponibles au niveau local et de leur commodité d'emploi en ce qui concerne les "trajets de la vie quotidienne".

Il paraît donc indispensable d'engager, au niveau régional, les différentes collectivités territoriales compétentes à élaborer conjointement des schémas directeurs multimodaux permettant :

- **d'harmoniser les horaires et les correspondances** entre le transport ferroviaire, les services routiers de voyageurs et les transports urbains ;

- **de développer l'usage du "billet unique", valable pour l'ensemble du trajet, et quels que soient les divers modes de transport utilisés ;**

- **de mieux coordonner la détermination des itinéraires et l'implantation des arrêts ;**

- **d'améliorer la cohérence des investissements réalisés au niveau régional et local dans le secteur des transports.**

b) 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.

L'élaboration des schémas directeurs multimodaux susmentionnés et, d'une manière générale, la mise en cohérence des politiques locales de transport **pourraient être assurées par la Région, en étroite collaboration avec les départements et les autorités responsables des transports urbains, et dans le**

respect des domaines respectifs de compétences définis par la loi d'orientation sur les transports intérieurs.

A cet égard, il convient :

- de faire évoluer les contrats de plan Etat-Régions vers des **contrats-cadre**, privilégiant la coordination des politiques territoriales et encourageant la réalisation de schémas régionaux intermodaux ;

- de transférer au profit de la Région, et par l'intermédiaire des contrats de plan, les crédits d'Etat affectés aux services régionaux de la S.N.C.F. Ce transfert permettrait à la région d'exercer la responsabilité effective de l'organisation de ses transports collectifs.

Ce transfert de crédits d'Etat au profit des Régions devra impérativement être réalisé sur la base d'une parfaite équité, et prendre notamment en compte la diversité et l'inégalité de leur situation économique et financière.

c) Associer de plein droit les collectivités locales aux travaux des comités départementaux et régionaux des transports

Institués par les articles 16 et 17 de la loi d'orientation des transports intérieurs, les comités régionaux et départementaux des transports ont pour vocation d'associer divers acteurs locaux (entreprises de transport et leurs salariés, représentants de l'Etat, personnalités qualifiées) à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence de l'Etat. Ils peuvent "être consultés par les autorités de l'Etat sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système de transport et des divers modes qui le composent" (article 16).

Ces comités pourraient ainsi constituer des instances privilégiées pour coordonner les systèmes régionaux de transport avec les orientations générales définies, au niveau national, par l'Etat.

S'agissant plus particulièrement du transport ferroviaire, les comités régionaux et départementaux des transports pourraient notamment permettre de mieux définir l'articulation entre, d'une part, les services régionaux de voyageurs et, d'autre part, les lignes nationales et les lignes à grande vitesse.

Toutefois, en l'état actuel du droit, les collectivités locales et les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains ne sont associées aux travaux de ces comités que dans la mesure où elles en font la demande, de sorte que beaucoup d'entre elles ne participent pas à ces travaux.

Afin de valoriser davantage le rôle des comités régionaux et départementaux des transports en tant que lieu de concertation, il paraît donc indispensable d'y admettre de plein droit les représentants des collectivités territoriales et de modifier, en conséquence, les dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur.

d) Etendre à la Région Ile-de-France les principes définis par la loi d'orientation des transports intérieurs

Les services régionaux de voyageurs en Ile-de-France représentent, en nombre de voyages, les deux tiers de l'ensemble du trafic voyageurs de la S.N.C.F. et les 5.000 trains quotidiens correspondants représentent le tiers des circulations de toutes natures sur l'ensemble du réseau ferré.

Or, les dispositions de la loi d'orientation sur les transports intérieurs ne sont pas applicables en Ile-de-France. La répartition actuelle des compétences entre les différents acteurs publics se caractérise par une incontestable confusion, préjudiciable, notamment, à une insertion harmonieuse du transport ferroviaire dans le système régional de transport.

La Région Ile-de-France doit donc pouvoir assumer la responsabilité effective de l'organisation des déplacements sur son territoire de compétence. Elle doit, pour se faire, devenir **une véritable autorité organisatrice** et disposer des moyens nécessaires à l'exercice d'une telle responsabilité.

**B. HARMONISER, DE MANIÈRE PROGRESSIVE ET
CONCERTÉE, LES CONDITIONS DE CONCURRENCE ENTRE LE RAIL
ET LA ROUTE**

La loi d'orientation des transports intérieurs dispose que la politique nationale des transports "établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les

entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation".

Or, une telle harmonisation étant loin d'être réalisée, le développement du transport ferroviaire est aujourd'hui entravé par d'importants handicaps qui affectent la situation financière de la S.N.C.F. et la place occupée par celle-ci sur le marché des transports.

Il paraît donc nécessaire que la puissance publique définisse les correctifs indispensables en ce domaine.

Toutefois, la mise en oeuvre effective de l'harmonisation des conditions de concurrence entre le rail et la route doit être pragmatique, progressive, et fondée sur une évaluation préalable et incontestée des coûts effectivement supportés par les différents modes de transport.

1. Arrêter les principes d'une réforme de la tarification dans le secteur des transports

L'harmonisation des conditions de concurrence entre le rail et la route semblerait devoir principalement passer par :

- une meilleure prise en compte des "coûts externes" des différents modes de transport ;

- un accroissement progressif des taxes et péages acquittés par le transport routier, en contrepartie de l'utilisation des infrastructures.

a) Intégrer les coûts externes

Le transport est, par lui-même, et quel que soit le mode considéré, générateur de diverses nuisances (insécurité, pollution, bruit, congestion, etc...). Celles-ci sont aujourd'hui supportées, pour l'essentiel, par la collectivité et constituent donc, de ce fait, des "coûts externes" pour les opérateurs de transport.

Or, le transport ferroviaire se trouve dans une situation paradoxale à cet égard. En effet, il est :

- d'une part, l'un des modes de transport occasionnant globalement le moins "d'effets externes négatifs" ;

- d'autre part, handicapé par le fait que le transport routier ne supporte pas totalement le coût de ses propres nuisances.

Le principe de "l'internalisation", par le biais de taxations spécifiques applicables aux différents modes de transport, de leurs coûts externes respectifs paraît donc correspondre tout à la fois à l'intérêt général et à la nécessité de rétablir un certain équilibre entre le rail et la route. Il permettra, également, de valoriser les atouts spécifiques du transport ferroviaire en matière d'environnement et de sécurité.

L'application concrète de ce principe soulève d'incontestables difficultés. Les expériences étrangères tendent néanmoins à en prouver l'intérêt et la faisabilité.

b) Mieux appréhender le coût réel des infrastructures de transport

En ce qui concerne la tarification de ses infrastructures, le transport ferroviaire se trouve dans une situation particulière. En effet, il est le seul mode pour lequel l'exploitant usager est propriétaire des infrastructures et assure, à ce titre, la construction et l'entretien du réseau.

Cette spécificité, produit de l'histoire et des contraintes techniques propres au chemin de fer, constitue incontestablement un handicap pour le transport ferroviaire dans la mesure où les autres modes participent peu, du moins peu clairement, à la construction et à l'entretien des infrastructures qu'ils utilisent. Or, une concurrence loyale sur le marché des transports implique également que la tarification des charges d'infrastructure aux différents opérateurs soit aussi équitable que possible.

2. Définir une méthode

L'harmonisation, par ailleurs souhaitable, des conditions de concurrence entre le rail et la route devra impérativement éviter deux écueils, à savoir :

- pécher par excès contraire en instituant, au bénéfice d'un transport ferroviaire supposé "vertueux", et au détriment d'un transport routier couvert d'opprobre, un nouveau déséquilibre sur le marché des transports ;

- fragiliser davantage, dans une conjoncture déjà particulièrement difficile, la situation des entreprises de transport routier et, plus particulièrement, celle des entreprises artisanales.

Il convient donc de définir, en ce domaine, une méthode adaptée en :

- confiant à un organisme indépendant le soin de déterminer les modalités techniques d'une réforme de la tarification dans le domaine des transports ;

- privilégiant une démarche progressive et concertée.

a) Confier à un organisme indépendant le soin de déterminer les modalités techniques d'une réforme de la tarification dans le domaine des transports

Comme le suggère le rapport Carrère, il paraît opportun de confier à un organisme indépendant le soin :

- de procéder, notamment sur la base des récents travaux du Commissariat général du Plan ⁽¹⁾, à l'harmonisation technique des règles de calcul des coûts et de rentabilité ;

- de déterminer les modalités de "l'internalisation" des coûts externes dans la tarification des différents modes de transport.

b) Privilégier une démarche progressive et concertée

Sur la base des conclusions de l'organisme indépendant susmentionné, les pouvoirs publics pourraient ensuite définir, en concertation étroite avec les différents secteurs professionnels concernés, les modalités d'une mise en oeuvre progressive, prenant notamment en compte les difficultés conjoncturelles que connaît actuellement le marché des transports et les impératifs européens.

S'agissant plus particulièrement de la S.N.C.F., cette concertation devrait avoir pour objectif prioritaire de déterminer les conditions permettant de rétablir l'équilibre financier de son compte d'infrastructure.

1. Groupe de réflexion interadministratif sur les transports ("Transports 2010")-1990.

II - CLARIFIER LES MISSIONS DE LA S.N.C.F.

L'avenir du transport ferroviaire ne dépend pas uniquement de la mise en oeuvre effective d'une politique multimodale des transports. Il nécessite également une clarification des missions de la S.N.C.F.

En effet, celle-ci apparaît aujourd'hui comme une entreprise qui ne sait plus quelles sont les missions fondamentales qui lui sont assignées par la puissance publique.

La clarification des missions de la S.N.C.F. paraît donc devoir principalement porter sur :

- l'indispensable prise en compte des impératifs de l'aménagement du territoire dans l'organisation et le fonctionnement du transport ferroviaire de voyageurs ;

- l'inévitable adaptation de l'activité fret de la S.N.C.F. à l'évolution du marché des transports ;

- le renforcement nécessaire de la cohérence du groupe S.N.C.F.

A. RÉAFFIRMER LE SERVICE PUBLIC DE DESSERTE DU TERRITOIRE

La S.N.C.F. dispose d'un réseau particulièrement étendu qui, convenablement exploité, pourrait à l'évidence constituer un instrument privilégié d'aménagement du territoire. A cet égard, on peut même affirmer que la desserte du territoire national constitue incontestablement une mission prioritaire de service public pour la S.N.C.F.

Or, aujourd'hui, la définition des missions de service public imparties à l'activité voyageurs de la S.N.C.F. pêche par une trop grande imprécision. En effet, le législateur a estimé que l'activité de la S.N.C.F. devait être assurée "selon les principes du service public", tout en omettant de définir précisément le contenu dudit service public.

Cette imprécision, jointe à l'exigence de l'équilibre des comptes, se traduit par une politique commerciale plus ou moins "opaque", la remise en cause des lignes jugées non rentables et l'insatisfaction croissante des usagers.

Le service voyageurs de la S.N.C.F. s'enlise ainsi dans une contradiction qui ne pourra être surmontée qu'à la condition :

- d'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 ;

- de ne pas considérer l'extension du réseau à grande vitesse sous l'aspect exclusif de la seule rentabilité commerciale ;

- d'envisager de transformer les services régionaux de voyageurs en un véritable service public régional.

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

La nécessaire conciliation entre, d'une part, l'exigence (par ailleurs fort légitime) de la rentabilité commerciale et, d'autre part, l'indispensable réaffirmation du service public de desserte du territoire peut être réalisée par :

- la détermination d'un principe général permettant d'identifier, au sein de l'activité grandes lignes de la S.N.C.F., les liaisons relevant, pour l'essentiel, de l'une ou l'autre de ces logiques ;

- la définition d'une procédure garantissant la parfaite objectivité des choix effectués en ce domaine.

a) Préciser le contenu de la mission impartie à la S.N.C.F. en ce qui concerne la desserte du territoire national

L'activité grandes lignes de la S.N.C.F. regroupe la gestion de liaisons nationales dont les comptes sont globalement équilibrés et d'autres relations dont l'équilibre économique est plus problématique.

Or, la situation générale de la S.N.C.F. et la dégradation conjoncturelle du marché des transports menacent l'exploitation des lignes jugées non rentables (au sens commercial du terme), rendent de plus en plus difficiles la pérennité de la péréquation financière actuellement mise en oeuvre et compromettent, par voie de conséquence, l'équilibre de l'ensemble du compte grandes lignes.

Il paraît donc nécessaire de distinguer, en ce qui concerne les grandes lignes de la S.N.C.F., les activités :

- relevant, d'une part, du service public de desserte du territoire. Le maintien en exploitation de ces activités, qui correspondent à une mission d'intérêt général exécutée par la S.N.C.F. à la demande de la puissance publique, nécessiterait un engagement financier accru de cette dernière, mais aurait également pour contrepartie une plus grande responsabilisation des collectivités publiques dans leur organisation et leur coût ;

- obéissant, d'autre part, à une stricte logique commerciale, et dont l'équilibre financier serait assuré par la S.N.C.F. par l'intermédiaire d'une politique commerciale adaptée.

A l'évidence, cette distinction ne peut être établie entre les différentes liaisons nationales sur la base du seul critère de rentabilité, tel que celui-ci est actuellement aujourd'hui établi par les comptes de la S.N.C.F.

En effet, **une telle approche aurait un caractère éminemment simpliste et réducteur.** Toutes les grandes lignes non rentables ne peuvent être considérées comme relevant, d'emblée, de la seule logique d'aménagement du territoire. Leur déficit d'exploitation peut parfois trouver sa cause dans des raisons purement conjoncturelles, ou résulter d'une organisation insuffisante du service fourni aux voyageurs (régularité, correspondances, ponctualité, etc...).

Par ailleurs, cette solution, en transférant automatiquement à la puissance publique la responsabilité de l'équilibre financier des lignes déficitaires, aboutirait à rétablir, du moins dans son esprit, la subvention d'équilibre.

Il convient donc de définir une procédure garantissant la parfaite objectivité des choix effectués en ce domaine.

b) 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

Dans un premier temps, il convient de déterminer, de manière stricte et précise, et dans le cadre général des principes précédemment définis en la matière, les modalités de la tarification du service voyageurs de la S.N.C.F.

En effet, cette tarification ne peut être utilisée comme un moyen de redresser, "a posteriori", et par l'intermédiaire de mécanismes complexes ou sophistiqués, un équilibre financier compromis par la confusion qui préside actuellement à la détermination des missions de la S.N.C.F.. Elle doit au contraire contribuer, par la transparence de ses règles, à une évaluation pertinente de la rentabilité des lignes nationales.

Parallèlement, il est indispensable de redéfinir le cadre juridique de l'exploitation du service voyageurs de la S.N.C.F. en précisant, dans le cahier des charges de l'entreprise, le contenu exact des missions de service public de desserte du territoire. A ce titre, ce service pourrait correspondre aux relations desservant des zones géographiques isolées, défavorisées tant du point de vue économique que démographique, et ne faisant pas l'objet d'un important trafic de transit.

Enfin, il est impératif que la S.N.C.F. se dote d'une véritable comptabilité analytique permettant d'évaluer, en toute objectivité, la rentabilité de telle ou telle liaison particulière et intégrant la notion de coût marginal.

Au regard de ces éléments d'appréciation, il appartiendra ensuite à l'Etat et à la S.N.C.F. :

- d'identifier, en toute objectivité, les liaisons nationales qui relèvent manifestement d'une logique d'aménagement du territoire et d'évaluer leur situation financière ;

- d'arrêter, dans un cadre contractuel, les conditions de la participation de la puissance publique à l'organisation et à l'exploitation de ces liaisons qui devront impérativement faire l'objet d'une comptabilité séparée au sein des comptes de l'entreprise.

2. Considérer l'extension du réseau à grande vitesse dans une perspective plus vaste que celle de la seule rentabilité commerciale

S'agissant du réseau T.G.V., seules les lignes considérées comme rentables ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

En revanche, la réalisation d'autres liaisons à grande vitesse tels, par exemple, le T.G.V. Est-européen ou le T.G.V. Rhin-Rhône, demeurent à l'état de projet, essentiellement en raison de leur faible rentabilité commerciale prévisionnelle.

Or, la mise en service d'un réseau à grande vitesse fondée sur la base des seuls impératifs commerciaux peut, en privilégiant uniquement les relations entre des zones géographiques déjà économiquement prospères ou densément peuplées, aggraver, et non corriger, les déséquilibres constatés en matière d'aménagement du territoire.

Il convient donc de considérer l'extension du réseau à grande vitesse dans une perspective plus vaste, prenant notamment en compte ses effets bénéfiques pour, d'une part, le développement des régions concernées et, d'autre part, une répartition harmonieuse et équilibrée des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire national. En d'autres termes, l'intervention financière de la puissance publique doit permettre de prendre davantage en considération, lors de la préparation ou l'analyse d'un projet de ligne à grande vitesse, ses incidences économiques et sociales et non sa seule rentabilité "commerciale".

3. Envisager la transformation des services régionaux de voyageurs en un service public régional

Le régime actuel des services régionaux de voyageurs manque de clarté. En application des dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs et du cahier des charges de la S.N.C.F., les Régions ont en effet la possibilité d'inscrire des liaisons ferroviaires au plan régional des transports et peuvent conclure, dans ce cas, une convention avec la S.N.C.F. pour l'exploitation des lignes concernées.

Ce dispositif de conventionnement, et la prise en charge des coûts correspondants, obéissent à un système fort complexe

favorisant la confusion des responsabilités juridiques et financières entre les régions, l'Etat et la S.N.C.F.

Par ailleurs, et en dépit d'un concours de l'Etat de 4 milliards de francs, l'exploitation des services régionaux de voyageurs est actuellement déficitaire. Cette exploitation obère, de ce fait, les résultats d'ensemble de l'activité voyageurs de la S.N.C.F.

Il convient donc de définir de nouvelles modalités d'organisation de ces services régionaux de voyageurs et envisager leur éventuelle transformation en un véritable service public régional.

a) Confier aux Régions la responsabilité effective des services régionaux de voyageurs

Afin de rétablir l'équilibre financier des services régionaux de voyageurs, la S.N.C.F. propose, d'une part, d'augmenter la participation des régions aux coûts d'exploitation et aux frais d'infrastructure et d'élargir, d'autre part, le champ du conventionnement aux "Express d'intérêt régional", c'est-à-dire de trains relevant de l'activité grandes lignes, mais dont les caractéristiques répondent à des besoins de déplacements régionaux.

Or, l'augmentation des responsabilités et de la contribution financière des Régions ne saurait s'accommoder de l'opacité et des malentendus régissant actuellement leurs relations avec la S.N.C.F.

En d'autres termes, et dans la mesure où les régions doivent consacrer un effort plus important à l'organisation des services régionaux de voyageurs, il paraît opportun d'étendre corrélativement leurs pouvoirs de décision en ce domaine.

Il pourrait donc être envisagé de transformer les services régionaux de voyageurs en un véritable service public régional dont l'organisation et le financement incomberaient directement aux Régions. Cette solution, qui ne peut avoir pour effet de remettre en cause l'unicité de l'entreprise, nécessiterait notamment d'adapter la loi d'orientation sur les transports intérieurs et l'actuel cahier des charges de la S.N.C.F.. Elle présenterait l'avantage de satisfaire au principe, certes relativement simpliste, mais néanmoins garant de toute bonne gestion, selon lequel "le décideur est le payeur".

b) Définir un partage clair et précis des responsabilités entre les Régions et la S.N.C.F.

La transformation des services régionaux de voyageurs en un service public régional permettrait de clarifier la répartition des responsabilités entre la S.N.C.F. et les Régions.

Ces dernières, en étroite concertation avec les autres collectivités locales (notamment, les départements, mais aussi les communes ou groupements de communes concernés), et dans le cadre du schéma directeur régional des transports précédemment mentionné, seraient ainsi mieux à même, d'une part, de superviser l'organisation des transports ferroviaires régionaux en fonction des besoins des populations locales et, d'autre part, de veiller à leur complémentarité avec les autres modes de transport. Les Régions pourraient ainsi apprécier, de manière autonome, et en toute connaissance de cause, l'utilité de maintenir en exploitation les dessertes locales les moins rentables. Dans ce dernier cas, elles assumeraient les conséquences financières de leur choix.

De son côté, la S.N.C.F. remplirait davantage le rôle d'un prestataire de services :

- apportant aux Régions sa compétence technique ;
- conservant la responsabilité exclusive de la surveillance et de l'entretien des infrastructures ferroviaires, les Régions et l'Etat participant, selon des modalités à déterminer, aux coûts correspondants.

c) Identifier les financements

L'accroissement des responsabilités confiées aux régions, en ce qui concerne l'organisation des services régionaux de voyageurs, ne devra toutefois pas se traduire par un transfert de charges sans contrepartie.

Compte tenu de l'extension du champ de leur responsabilité, les régions pourraient bénéficier, sur le plan financier, du transfert, déjà précédemment évoqué, des crédits d'Etat actuellement affectés aux services régionaux de la S.N.C.F. et, le cas échéant, d'une partie de l'actuelle contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure de la S.N.C.F.

L'exploitation du service public régional de voyageurs devrait satisfaire aux exigences d'une bonne gestion ; la Région

pourrait ainsi participer à la fixation du prix du transport acquitté par l'usager.

d) Explorer les possibilités de coopération interrégionale offertes par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Le transport ferroviaire, de par sa nature même, s'accommode parfois mal des frontières territoriales ou administratives.

Aussi, et dans l'hypothèse où cela s'avèrerait nécessaire, il conviendrait d'explorer les possibilités de coopération interrégionale offertes par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République afin de permettre à plusieurs Régions limitrophes de gérer, dans le cadre d'un entente interrégionale, un service public régional "élargi".

e) Procéder à une expertise préalable de la viabilité technique, économique et financière du projet de service public régional de transport ferroviaire

Toutefois, compte tenu de son importance, une telle réforme ne peut être envisagée sans une expertise préalable et approfondie de sa viabilité technique, de ses enjeux et de ses conséquences économiques et financières pour les régions, la S.N.C.F., l'Etat et, le cas échéant, les autres collectivités locales.

B. ADAPTER L'ACTIVITÉ FRET DE LA S.N.C.F. A L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DES TRANSPORTS

Depuis une quinzaine d'années, les parts de marché détenues par le transport ferroviaire de marchandises connaissent une constante érosion.

Ainsi, l'objectif de la consolidation du transport de marchandises, fixé dans le plan d'entreprise, ne pourra pas être respecté.

La dégradation préoccupante des comptes de cette activité conduit donc nécessairement :

- à s'interroger sur l'avenir du lotissement ;
- à définir les conditions générales susceptibles de favoriser le développement du transport combiné ;
- à identifier clairement et d'une façon réaliste, les potentialités du projet "d'autoroute ferroviaire".

1. S'interroger sur l'avenir du lotissement

Au sein de l'activité fret de la S.N.C.F., le transport de marchandises par wagon isolé ("lotissement") paraît particulièrement menacé, alors que le "train entier", s'il subit directement les effets du ralentissement de l'activité économique, demeure néanmoins bénéficiaire.

En effet, le lotissement se révèle mal adapté à l'évolution des activités économiques et, plus particulièrement, à la généralisation de la gestion en "flux tendus" et des livraisons "just in time" et ne peut égaler, en ce domaine, la souplesse du transport routier.

La S.N.C.F. a donc entrepris de restructurer son réseau et son offre commerciale au cours de ces dernières années. Toutefois, les résultats obtenus n'ayant pas permis de redresser les comptes du transport de marchandises par wagon isolé, on prévoit pour 1993-1994 :

- une réduction supplémentaire de quatre à six centres de triages en plus des deux suppressions prévues pour 1994 ;

- une nouvelle organisation du traitement des wagons isolés dans les centres de triage, les gares de fret et les dessertes terminales devant permettre d'économiser, selon la S.N.C.F., près de 500 millions de francs.

Quels que soient les résultats effectifs de cette politique, le moment paraît donc venu de s'interroger sur l'avenir même du transport de marchandises par wagon isolé, qui paraît être engagé dans une phase de déclin difficilement réversible.

La préparation du prochain contrat de plan Etat-S.N.C.F. pourrait fournir l'occasion d'une telle réflexion, et permettre d'évaluer l'intérêt, pour la S.N.C.F., mais également pour la collectivité nationale, de conserver ou non cette activité.

2. Déterminer les conditions susceptibles de favoriser le développement du transport combiné

Le développement du transport combiné de marchandises :

- correspond aux objectifs et aux priorités d'une politique multimodale des transports ;

- contribue à réduire l'encombrement des principaux axes routiers ;

- répond aux préoccupations de notre époque en matière d'environnement et de sécurité.

Toutefois, le transport combiné de marchandises occupe encore une place relativement modeste. En dépit d'une croissance de 9 % en 1992, il ne représente ainsi que 7 % des échanges de marchandises au-delà de 500 kilomètres, et 17 % du total des tonnes/kilomètres fret transportées par la S.N.C.F.

Par ailleurs, la compétitivité du transport combiné n'est véritablement assurée que sur les distances supérieures à 600 kilomètres, et reste étroitement tributaire de l'harmonisation générale des conditions de concurrence entre les différents modes de transport.

Dans l'immédiat, son développement pourrait néanmoins être encouragé par :

- la définition de modalités de financement plus adaptées ;
- la révision de ses conditions actuelles d'organisation.

a) Définir des modalités de financement plus adaptées

Le transport combiné de marchandises nécessite d'importants investissements d'infrastructure, à savoir la mise au gabarit des principales lignes S.N.C.F. de marchandises, la réalisation des plates-formes d'échanges rail/route, et l'achèvement du programme "Commutor" en Ile-de-France.

Le financement de ces investissements, dont le coût total est évalué à 3 milliards de francs par le rapport Carrère⁽¹⁾, est actuellement assuré :

- par la S.N.C.F. (qui bénéficie d'une contribution communautaire) en ce qui concerne la mise au gabarit des lignes de marchandises ;

- et par l'Etat, qui subventionne à hauteur de 50 % la réalisation des plates-formes d'échanges.

Or, compte tenu de l'ampleur de son programme général d'investissement, de la conjoncture actuelle du marché des transports et de la très faible rentabilité immédiate du transport combiné, les investissements correspondants représentent pour la S.N.C.F. une charge qu'elle assume de plus en plus difficilement.

Il conviendrait donc d'exploiter au mieux les opportunités offertes par le règlement des Communautés européennes n° 3578/92 du 7 décembre 1992, qui proroge jusqu'en 1995 la possibilité ouverte aux Etats membres d'encourager le développement du transport combiné par l'octroi d'aides publiques.

A cet égard, il pourrait être envisagé de confier à un organisme "ad hoc", associant l'Etat, la S.N.C.F. et les professionnels du transport routier, le soin de promouvoir le transport combiné. Cet organisme aurait pour missions principales :

- de prendre en charge les investissements d'infrastructure ;

- d'aider au financement des matériels spécifiques du transport combiné (semi-remorques ; caisses mobiles ; engins de manutention ; wagons) ;

- de définir les modalités d'utilisation des plates-formes d'échanges et des lignes ferroviaires qui les desservent ;

- d'étudier, en concertation avec les collectivités locales, l'implantation et la création de nouvelles plates-formes d'échanges et de transbordement.

b) Modifier les conditions actuelles d'organisation du transport combiné

Au cours de ces dernières années, la S.N.C.F. s'est vu attribuer, de manière implicite, la mission de développement du transport combiné. En conséquence, l'organisation actuelle de ce dernier se caractérise par une étroite dépendance des opérateurs (CNC, NOVATRANS, INTERCONTAINER, UIRR) à l'égard de la S.N.C.F.

Or, cette dépendance est aujourd'hui remise en cause, en raison :

- des réticences des transporteurs à l'égard de ce qui est ressenti comme une "appropriation" du transport combiné par la S.N.C.F., même si la création du comité consultatif Rail-Route paraît déjà de nature à favoriser une meilleure compréhension mutuelle ;

- des dispositions de la directive communautaire n° 91/440 de juillet 1991 reconnaissant aux entreprises ferroviaires des Etats membres un "droit d'accès complet" en matière de transport combiné.

La S.N.C.F. doit donc, en ce domaine, impérativement recentrer son activité sur :

- la fourniture de la traction des convois de transport combiné ;

- et, le cas échéant, le développement d'actions spécifiques s'inscrivant dans le cadre général de sa stratégie commerciale en matière de fret.

3. Identifier les potentialités du projet "d'autoroute ferroviaire"

La S.N.C.F. a commencé à étudier un nouveau système de transport de marchandises baptisé "autoroute ferroviaire"⁽¹⁾ dont l'objectif est de décharger les axes routiers à fort trafic, et qui s'inspire des expériences étrangères déjà réalisées en ce domaine (ex : la Suisse). Alors que le transport combiné classique ne peut concerner que des trafics massifs (un train par jour au minimum) et à longue distance entre deux zones économiques importantes, "l'autoroute ferroviaire" s'adresse plutôt à des trafics très dispersés, à long parcours amont ou aval, et qui sont naturellement concentrés sur 200 kilomètres au minimum.

Le projet d'autoroute ferroviaire s'adresse ainsi à un marché différent du transport combiné classique et présente un intérêt certain dans le cadre d'une politique multimodale des transports.

Il convient donc d'apprécier précisément la viabilité économique et financière du projet de la S.N.C.F., notamment en ce qui concerne :

- la qualité et la pertinence du service susceptible d'être fourni aux transporteurs routiers ;

- l'impact réel de l'autoroute ferroviaire sur l'évolution de la fréquentation des grands axes routiers, et principalement sur l'axe Nord-Sud ;

- la rentabilité prévisible du projet au regard du montant des investissements nécessaires (le coût d'un kilomètre "d'autoroute ferroviaire" étant aujourd'hui évalué à 50 millions de francs par la S.N.C.F.).

C. RENFORCER LA COHÉSION DU GROUPE S.N.C.F.

Le groupe S.N.C.F. constitue un ensemble de plus de 300 sociétés aux activités particulièrement diversifiées. A lui seul, le groupe SCETA, qui y occupe une place prépondérante, et dont la S.N.C.F. détient 76 % du capital, compte 292 filiales intervenant dans

1. "L'autoroute ferroviaire" est constituée d'une succession de trains transportant directement les camions et leurs chauffeurs (et non les seuls conteneurs, comme dans le cas du transport combiné). Elle suppose la création d'infrastructures nouvelles ou, à tout le moins, la réalisation d'importants travaux sur les infrastructures existantes.

le domaine du transport routier de marchandises et de voyageurs, du tourisme, des loisirs ou de la restauration.

On peut donc légitimement s'interroger, d'une part, sur la stratégie d'ensemble qui préside à la gestion de ce groupe et, d'autre part, sur la contribution effective des différentes sociétés qui le composent à l'accomplissement des missions essentielles de la S.N.C.F.

A cet égard, l'avenir du groupe S.N.C.F. pourrait être envisagé sous la double perspective :

- de son recentrage autour des activités constituant un complément nécessaire, utile et rentable au transport ferroviaire ;
- de l'éventualité de la filialisation du SERNAM.

1. Recentrer le groupe S.N.C.F. autour des activités constituant un complément nécessaire et rentable du transport ferroviaire

Le recentrage du groupe S.N.C.F. autour des activités constituant un complément effectif au transport ferroviaire pourrait être :

- précédé d'un audit du groupe SCETA ;
- réalisé par la privatisation éventuelle de certaines de ses filiales.

a) Procéder à un audit du groupe SCETA

Un audit approfondi des activités du groupe SCETA permettrait d'établir une distinction claire entre :

- les filiales constituant un complément nécessaire, utile et rentable au transport ferroviaire ;
- et celles dont l'exploitation n'apporte rien -ou n'apporte guère- à la S.N.C.F.

Cet audit, qui pourrait être directement confié aux spécialistes compétents de la S.N.C.F., devrait nécessairement

aboutir à des propositions concrètes concernant la restructuration du groupe S.N.C.F.

b) Envisager la cession de certaines filiales du groupe S.N.C.F.

Compte tenu des conclusions de l'audit susmentionné, il conviendrait ensuite d'envisager la cession des filiales ne constituant pas un complément évident à l'accomplissement des missions essentielles de la S.N.C.F.

2. Intégrer le SERNAM dans le groupe S.N.C.F.

Bien qu'en légère amélioration en 1991, la situation financière du SERNAM, c'est-à-dire du service messagerie de la S.N.C.F., demeure aujourd'hui préoccupante.

Cette activité doit donc, à l'évidence, être rénovée et rationalisée. Or, le SERNAM ne dispose pas d'une personnalité juridique propre, et constitue toujours un service annexe de la S.N.C.F.

Afin de favoriser le développement de ses activités, notamment sur le plan international, il pourrait être envisagé de transformer le SERNAM en une filiale du groupe S.N.C.F. Cette transformation fournirait également l'occasion d'ouvrir à des partenaires privés le capital de cette nouvelle société dont la S.N.C.F. conserverait, par ailleurs, le contrôle majoritaire.

III - REMETTRE EN CAUSE UNE CERTAINE PROPENSION AU "SPLENDIDE ISOLEMENT"

L'action de la S.N.C.F. trahit parfois une certaine propension au "splendide isolement", fondée sur une fierté professionnelle et technique par ailleurs fort légitime.

Or, aujourd'hui, la S.N.C.F. doit impérativement réviser ses modalités d'organisation et de fonctionnement sous l'influence de différents facteurs, et notamment :

- la nécessité de définir et de mettre en oeuvre une politique multimodale des transports, qui conduit naturellement à préciser les conditions d'une tutelle renouvelée de la puissance publique sur la S.N.C.F. ;

- la prise en compte de la réalité de la décentralisation, l'accroissement prévisible des responsabilités des collectivités territoriales dans l'organisation des systèmes locaux de transport obligeant la S.N.C.F. à développer son sens du dialogue, de la négociation et du compromis ;

- la charge financière des nouveaux investissements programmés ou prévus, qui ne pourra être supportée que par la recherche de nouveaux partenaires ;

- l'insatisfaction, réelle, des usagers quant à la qualité des prestations fournies ;

- le manque d'adhésion du personnel à la stratégie de l'entreprise.

A. DÉTERMINER LES CONDITIONS D'UNE COLLABORATION EFFECTIVE ET LOYALE AVEC L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans la conduite de son action et l'exercice de ses activités, la S.N.C.F. doit nécessairement collaborer avec deux partenaires privilégiés, à savoir l'Etat et les collectivités locales.

Les modalités actuelles de cette collaboration n'étant pas totalement satisfaisantes, il convient donc :

- d'adapter les structures administratives de l'Etat à l'exercice d'une tutelle rénovée ;

- de favoriser la mise en oeuvre d'un véritable partenariat entre la S.N.C.F. et les collectivités locales.

1. Adapter les structures administratives de l'Etat à l'exercice d'une tutelle rénovée

La nécessaire définition d'une politique multimodale des transports a pour corollaire indispensable l'affirmation du rôle de l'Etat en tant qu'arbitre et coordonnateur du développement des différents modes de transport.

Or, s'agissant de la S.N.C.F., et en dépit d'un cadre juridique plutôt contraignant, l'exercice de la tutelle de l'Etat est, dans les faits, entravé par la dispersion des responsabilités et le cloisonnement des différentes administrations compétentes.

Sans vouloir "asservir" la S.N.C.F. à des contrôles administratifs tatillons et contraires à une gestion optimale du secteur public, il paraît donc nécessaire :

- d'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 ;

- de rationaliser les différents contrôles exercés par l'Etat sur la S.N.C.F. ;

- de modifier le cahier des charges de la S.N.C.F. afin de garantir une plus grande transparence de ses comptes par catégorie d'activités.

a) 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

L'Etat, première autorité organisatrice dans le domaine des transports, doit adapter ses structures en conséquence.

Or, le cloisonnement actuel des différentes administrations compétentes et de leurs domaines respectifs d'attribution aboutit parfois à des résultats singuliers, comme l'illustre, notamment, l'élaboration séparée et non cordonnée, des schémas directeurs T.G.V. et autoroutier.

L'avenir et l'évolution des activités de la S.N.C.F. ne pouvant désormais être conçus indépendamment de l'évolution générale des autres modes de transport, il convient donc d'envisager, comme le suggère le rapport Carrère, la création d'un secrétariat général aux transports, doté d'une cellule d'analyse prospective auprès du ministre des transports, qui se substituerait à tout ou partie des multiples organismes actuellement existants.

Cette instance serait plus particulièrement chargée de concevoir une planification intermodale et d'orientation de la politique des entreprises publiques de transport. A cet égard, elle serait amenée à apprécier la cohérence des grands choix stratégiques de la S.N.C.F. avec les priorités de la politique nationale des transports.

b) Rationaliser les contrôles exercés par l'Etat sur la S.N.C.F.

Les différentes missions et activités de contrôle exercées par l'Etat à l'égard de la S.N.C.F. se caractérisent par une diversité et une superposition préjudiciables à leur efficacité.

Dans le seul domaine financier, quatre organismes exercent ainsi un contrôle des comptes et des engagements de la S.N.C.F., à savoir :

- la mission de contrôle financier qui compte douze personnes, dont six inspecteurs des finances ;

- la Cour des Comptes ;
- les commissaires aux comptes ;
- la Direction des transports terrestres au ministère des transports.

Or, les contrôles exercés par ces différentes instances, loin d'être complémentaires, sont généralement redondants ou parallèles.

D'une manière générale, il convient donc :

- de regrouper les contrôles exercés par l'Etat autour de deux missions principales concernant, d'une part, le contrôle technique (qualité des prestations, sécurité,...) et, d'autre part, le contrôle de gestion ;
- de réorganiser les structures administratives en conséquence.

c) 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

En complément des dispositions envisagées ci-dessus, il conviendrait également de modifier les dispositions du titre IV du cahier des charges de la S.N.C.F. afin de définir de nouvelles règles garantissant une plus grande transparence de ses comptes par catégorie d'activités.

2. Favoriser la mise en oeuvre d'un véritable partenariat entre la S.N.C.F. et les collectivités locales

Compte tenu de l'accroissement des responsabilités des collectivités locales dans l'organisation des systèmes locaux de transport et, plus particulièrement, des services régionaux de voyageurs dans le domaine du transport ferroviaire, il apparaît nécessaire de définir les conditions d'une collaboration franche et loyale avec la S.N.C.F.

A cet égard, il conviendrait plus particulièrement d'envisager :

- la conclusion d'un contrat de service public régional entre la région et la S.N.C.F. ;

- l'achèvement de la décentralisation entreprise au sein de la S.N.C.F. ;

- l'identification, pour chaque région, d'un interlocuteur unique et responsable s'exprimant au nom de la S.N.C.F.

a) Organiser l'indispensable collaboration de la région et de la S.N.C.F. dans le cadre d'un contrat de service public régional

Dans la mesure où la région, en étroite concertation avec les autres collectivités locales, serait conduite à organiser le service public régional de voyageurs, et où la S.N.C.F. remplirait, dans cette hypothèse, le rôle d'un prestataire de services, il est indispensable de formaliser leur collaboration dans une véritable relation contractuelle.

En d'autres termes, le conventionnement actuel, qui n'est ni plus ni moins qu'un contrat d'adhésion, devrait être remplacé par un contrat synallagmatique définissant précisément les obligations et les responsabilités respectives de la région et de la S.N.C.F.

Ce contrat, qui pourrait être baptisé "contrat de service public régional", aurait pour objet de définir précisément :

- le contenu des missions confiées à la S.N.C.F. au titre de l'exécution de ce service public ;

- les liaisons ferroviaires concernées ;

- les modalités d'une détermination paritaire et concertée de la fréquence et de la régularité de ces liaisons, du nombre d'arrêts desservis et de gares maintenues en activité ;

- les conditions détaillées de tarification des services et des expertises fournis par la S.N.C.F. ;

- le montant de la participation financière de la région et, le cas échéant, des autres collectivités locales, ainsi que les modalités de son actualisation ;

- la définition d'une procédure de conciliation ou de révision concertée des dispositions du contrat à la demande de l'une ou l'autre des parties ;

- "l'articulation" entre le service public régional et les lignes nationales ou à grande vitesse.

A l'évidence, ce contrat de service public régional, dont l'élaboration pourrait intervenir parallèlement à celle des contrats de plan Etat-régions, devra nécessairement s'inscrire dans une perspective résolument multimodale et s'insérer harmonieusement dans le cadre du réseau ferroviaire national.

b) Achever la décentralisation entreprise au sein de la S.N.C.F.

Le succès d'une nouvelle démarche partenariale entre les collectivités locales et la S.N.C.F. suppose également que ses directions régionales disposent de capacités effectives de gestion, de décision et d'initiative.

La décentralisation entreprise ces dernières années au sein de la S.N.C.F. paraît, du moins en son principe, aller en ce sens.

Toutefois, cette décentralisation a essentiellement bénéficié aux directeurs régionaux de la S.N.C.F., qui disposent d'une plus grande autonomie.

Afin de garantir la pertinence des services fournis par la S.N.C.F. aux collectivités locales, il conviendrait toutefois d'achever ce processus de décentralisation :

- en confortant l'autorité des directeurs régionaux de la S.N.C.F. sur leurs différentes directions techniques ;

- en leur donnant les moyens d'être de véritables interlocuteurs pour les exécutifs régionaux ;

- en étendant la décentralisation fonctionnelle au niveau des établissements, ceux-ci demeurant encore trop dépendants des directions techniques regroupées au sein de chaque direction régionale.

c) Identifier, pour chaque région, un interlocuteur unique et responsable s'exprimant au nom de la S.N.C.F.

Actuellement, le périmètre géographique des directions régionales de la S.N.C.F. ne correspond pas nécessairement à celui des régions.

Ainsi, par exemple, le directeur régional de Strasbourg est responsable d'un territoire géographique comprenant non seulement l'Alsace, mais également le Territoire-de-Belfort, une partie du département de la Moselle, la moitié nord du département du Doubs et deux cantons du département de la Haute-Saône.

Ce découpage, hérité de l'histoire, contrarie incontestablement le développement d'un véritable partenariat entre la S.N.C.F. et les régions.

La restructuration envisagée par la S.N.C.F. -et qui a été évoquée dans la seconde partie du présent rapport- ne mettrait pas fin à cette distorsion.

Or, il apparaît indispensable que, dans le cadre du contrat de service public régional proposé par votre commission, chaque région ait en face d'elle, pour traiter au nom de la S.N.C.F., un interlocuteur unique et responsable.

d) Institutionnaliser la représentation des collectivités locales au sein du conseil d'administration de la S.N.C.F.

En application des dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur, le conseil d'administration de la S.N.C.F. est composé de dix-huit membres, dont deux "sont choisis en raison de leur connaissance des aspects régionaux, départementaux et locaux des questions ferroviaires"⁽¹⁾.

Afin de favoriser une collaboration plus étroite entre la S.N.C.F. et les collectivités locales, et compte tenu de l'extension de leur domaine de compétence préconisé dans le cadre du présent rapport, il paraît toutefois nécessaire d'institutionnaliser davantage leur représentation.

Il conviendrait donc de modifier les textes en vigueur afin de prévoir la présence effective d'un représentant des régions, d'un représentant des départements, et d'un représentant des communes au sein du conseil d'administration de la S.N.C.F.

1. Décret n° 83-38 du 26 janvier 1983.

B. ENCOURAGER LA RECHERCHE DE NOUVEAUX PARTENAIRES POUR LA CONSTRUCTION DES LIGNES A GRANDE VITESSE

Confrontée à une situation financière dégradée et à un important endettement, la S.N.C.F. peut difficilement faire face, par ses propres moyens, aux investissements nécessaires à la construction des nouvelles lignes à grande vitesse.

En effet, le besoin de financement des investissements qu'impliquerait la réalisation d'un réseau T.G.V. de l'ordre de 5.000 kilomètres avoisine, selon certains experts, 400 milliards de francs.

Le cadre juridique et financier dans lequel s'effectuent les investissements de la S.N.C.F. doit donc être modernisé, afin de favoriser la recherche de nouveaux partenaires.

Diverses formules juridiques sont envisageables à cet égard. Deux d'entre elles, à savoir la constitution de sociétés d'économie mixte et l'adaptation du régime du crédit-bail immobilier, paraissent toutefois présenter un incontestable intérêt pratique.

1. Envisager la constitution de sociétés d'économie mixte

Il convient, tout d'abord, d'envisager la constitution de sociétés d'économie mixte assurant la maîtrise d'ouvrage et associant la S.N.C.F., l'Etat, les collectivités locales et d'autres partenaires intéressés à la réalisation du projet. Cette dernière participation suppose toutefois que la rentabilité dudit projet, telle qu'elle résulte notamment des participations publiques, soit jugée suffisante par les opérateurs privés.

2. Autoriser le recours à une formule adaptée de crédit-bail

Il s'agirait, en ce cas, d'autoriser la S.N.C.F. à conclure des conventions avec une (ou plusieurs) société(s) de financement régie(s)

par la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 relative aux entreprises pratiquant le crédit-bail. La S.N.C.F., après avoir acquis les terrains nécessaires à la construction des infrastructures, autoriserait la société de financement à les occuper pendant la période d'effet des conventions. Celle-ci délèguerait à la S.N.C.F. l'entière maîtrise d'ouvrage des travaux après avoir réuni les capitaux nécessaires à leur réalisation.

Pendant la durée de la convention de crédit-bail, les infrastructures ainsi réalisées demeureraient dans le patrimoine de la société de financement qui les mettrait, moyennant redevance, à la disposition de la S.N.C.F.. A l'expiration de la convention, les installations et équipements réalisés seraient incorporés de plein droit au domaine de l'Etat.

Il convient de préciser à cet égard que :

- d'une part, les avantages que pourrait tirer la S.N.C.F. d'un recours au système du crédit-bail sont **principalement d'ordre comptable**. En effet, pendant la durée de la convention, l'endettement lié au financement du projet et la valeur des biens et leur amortissement ne figureraient pas au bilan de la S.N.C.F., mais à celui de la société de financement ;

- d'autre part, **une proposition de loi visant à définir les conditions de financement par crédit-bail des installations ferroviaires a déjà été déposée au Sénat par M. Haenel, président de votre commission d'enquête, et MM. Hoeffel, Husson et Trégouët ; elle a été adoptée, à l'unanimité, par la commission des Affaires économiques et du Plan .**

C. AMÉNAGER LES RELATIONS DE LA S.N.C.F. AVEC SES USAGERS ET SON PERSONNEL

L'examen des relations de la S.N.C.F. avec ses usagers et son personnel fait incontestablement apparaître :

- **pour les premiers : une insatisfaction croissante** quant à la qualité des services fournis, aggravée par la confusion ayant présidé à la mise en oeuvre du nouveau système de réservation "Socrate";

- **pour les seconds : un manque d'adhésion à la** stratégie globale de l'entreprise.

La S.N.C.F. doit donc impérativement, d'une part, améliorer le service offert aux usagers et, d'autre part, définir les procédures internes lui permettant désormais de bénéficier de l'adhésion de son personnel.

1. Démontrer aux usagers que "Tout est effectivement possible à la S.N.C.F."

L'insatisfaction, réelle, des usagers est partiellement nourrie par le contraste entre, d'une part, le niveau effectif des prestations fournies et, d'autre part, l'ambition des objectifs proclamés par de nombreuses campagnes médiatiques.

En d'autres termes, les usagers prennent aujourd'hui la S.N.C.F. au mot et attendent qu'elle leur démontre, concrètement, que "Tout lui est possible".

Compte tenu de l'environnement concurrentiel dans lequel s'inscrit l'activité de la S.N.C.F., celle-ci devra faire porter en priorité ses efforts sur trois points concrets, à savoir :

- la prise en compte effective des demandes locales ou spécifiques des usagers ;
- la définition d'une règle du jeu claire et compréhensible en matière de tarification ;
- l'amélioration de l'information fournie aux voyageurs lors de leur déplacement.

a) Prendre en compte les demandes locales ou spécifiques des usagers

En dépit de la décentralisation entreprise au cours de ces dernières années, l'organisation interne de la S.N.C.F. ne lui permet pas véritablement de répondre avec célérité et efficacité aux demandes locales ou spécifiques d'aménagement ou d'adaptation d'une desserte ferroviaire particulière.

Les conditions d'un dialogue n'étant pas actuellement réunies, la non résolution des problèmes locaux aboutit parfois à l'affrontement avec les usagers ou les élus locaux, et l'objet du différend remonte, dans beaucoup de cas, jusqu'à la direction centrale

de la S.N.C.F.. Or, nul ne saurait prétendre qu'une telle situation peut constituer le mode normal de gestion d'une grande entreprise de transport.

Certes, la création d'un véritable service public régional de transport de voyageurs, préconisée dans le cadre du présent rapport, pourrait constituer l'une des réponses envisageables à ce problème. Elle n'exonère toutefois pas la S.N.C.F. de la nécessité d'être à l'écoute des demandes de ses clients et de se donner les moyens effectifs d'y apporter rapidement les réponses adaptées.

b) Exposer clairement la règle du jeu en matière de tarification

La mise en oeuvre du nouveau système automatique de réservation "Socrate" a incontestablement installé, dans l'esprit des usagers, la plus grande confusion quant aux règles de tarification désormais applicables au transport ferroviaire.

A cet égard, on peut considérer que les conditions d'entrée en service de ce nouveau système constituent l'exemple parfait de ce qu'il ne faut plus faire.

Outre des objectifs proprement commerciaux de rentabilité (par ailleurs fort légitimes), la règle du jeu définie par la S.N.C.F. en matière de tarification doit impérativement se caractériser par sa **simplicité et sa clarté**, notamment en ce qui concerne :

- l'unité de base et les modalités de calcul retenues pour déterminer le prix du billet acquitté par l'usager ;

- les conditions de réservation ;

- la portée réelle des tarifs commerciaux et des diverses réductions proposés par la S.N.C.F.

S'agissant plus particulièrement de la tarification applicable aux lignes T.G.V., il conviendrait d'envisager une procédure de concertation préalable, qui, s'inspirant de l'exemple de l'actuelle mission confiée à M. le Préfet Carrère sur la liaison Paris-Lille, permettrait de concilier les impératifs de rentabilité avec les besoins ou les possibilités financières de la clientèle.

c) Améliorer l'information des voyageurs lors de leurs déplacements

Enfin, l'amélioration du service rendu aux usagers de la S.N.C.F. doit également se traduire par une meilleure information, notamment en cas d'incidents éventuels.

Cette nécessité a déjà été comprise par d'autres entreprises publiques de transport comme, par exemple, la R.A.T.P.. En cas de perturbations, celle-ci informe en effet ses usagers des causes de l'incident et de la durée prévisible du retard leur permettant ainsi, soit de prendre leur mal en patience, soit de terminer leur trajet par d'autres moyens.

La S.N.C.F. pourrait donc utilement s'inspirer de cet exemple, principalement en ce qui concerne ses "trains de la vie quotidienne".

2. Faire adhérer davantage le personnel de la S.N.C.F. à la réalisation des objectifs de l'entreprise

La S.N.C.F. a récemment entrepris diverses réformes concernant son organisation structurelle et sociale, le «management participatif», la décentralisation du pouvoir au niveau des régions, la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la formation et la nouvelle grille de rémunération.

Or, à l'examen, il apparaît que ces réformes ont été insuffisamment expliquées et que leur application concrète se heurte à deux obstacles principaux, à savoir :

- la prépondérance de la culture technicienne au sein de l'entreprise, qui conduit à un morcellement des attributions définies sur une base technique, peu compatible avec la mise en oeuvre d'une réforme visant à promouvoir une démarche globale, fondée sur une logique commerciale et gestionnaire ;

- l'insuffisante préparation du personnel aux nouveaux objectifs de leur entreprise, à leurs enjeux et aux changements qu'ils entraînent nécessairement. La S.N.C.F. ne paraît pas s'être suffisamment attachée à présenter la cohérence d'ensemble guidant les réformes entreprises, tel le management participatif, ou la gestion prévisionnelle.

La S.N.C.F. doit donc désormais s'attacher à surmonter ces deux obstacles et à favoriser l'adhésion de son

personnel à la réalisation de réformes, parfois ambitieuses, et dont le succès conditionne, en toute hypothèse, son avenir.

*

* *

Dans la dernière séquence de "La bataille du rail", le film de René Clément, on voit une équipe de cheminots réparer fébrilement une voie endommagée par les combats de la Libération, et sur laquelle s'engage bientôt, à petite vitesse, un train empanaché de fleurs et de drapeaux. Sur la paroi des wagons, écrite à la craie, une inscription : « Vivent les cheminots ! ».

Or, si les propositions exposées ci-dessus ne sauraient résoudre, à elles seules, l'ensemble des difficultés auxquelles est aujourd'hui confrontée la S.N.C.F., elles visent toutefois à déterminer les voies de son avenir, afin que le voyageur montant dans un T.G.V. ou un T.E.R. puisse continuer à partager l'enthousiasme des Français de 1945 et penser, lui aussi, « Vivent les cheminots ! ».

QUATRIÈME PARTIE

LE TRANSPORT FERROVIAIRE EUROPÉEN : UNE AMBITION DONT IL FAUT SE DONNER LES MOYENS

L'action de la S.N.C.F. est désormais appelée à s'inscrire dans une dimension européenne de plus en plus incontournable.

D'une part, le marché européen offre au chemin de fer des potentialités de développement particulières. Selon les termes de M. Jacques FOURNIER, président de la S.N.C.F., *«entre l'Europe et le train, toutes les conditions d'une véritable affinité élective sont réunies»*.

La réalisation du réseau européen à grande vitesse apparaît aujourd'hui comme un enjeu majeur pour l'avenir du chemin de fer en Europe.

D'autre part, la S.N.C.F. se trouve aujourd'hui confrontée au cadre juridique nouveau qui résulte de la mise en place progressive d'une politique communautaire des transports, et notamment de la directive 91-440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.

I - UN ATOUT MAJEUR, MAIS DIFFICILE À EXPLOITER

A. LA DIMENSION EUROPÉENNE, CONDITION DE LA SURVIE DU CHEMIN DE FER

Alors même que la demande globale de transports ne cesse de s'accroître, le chemin de fer se trouve confronté à une concurrence

de plus en plus vive des autres moyens de transport et voit s'éroder ses parts de marché, notamment par rapport à la route.

Or, le transport ferroviaire possède des avantages indéniables, en particulier en termes de protection de l'environnement et de sécurité, et ses potentialités de développement à l'échelle européenne apparaissent considérables.

En ce qui concerne le transport de voyageurs, la technologie liée à la grande vitesse permet d'envisager de relier entre elles les grandes agglomérations européennes dans des conditions de temps de parcours, de confort et de coût susceptibles de rendre le train compétitif, non seulement avec la voiture individuelle, mais encore avec l'avion. Le chemin de fer à grande vitesse peut en outre constituer une solution aux problèmes de la saturation des autres moyens de transport et de l'accès aux centres villes.

Le développement du réseau européen à grande vitesse constitue donc pour les entreprises ferroviaires un enjeu majeur, face au déclin du trafic grandes lignes sur le réseau classique. M. Philippe ESSIG, ancien président de la S.N.C.F., a ainsi estimé au cours de son témoignage devant la commission d'enquête que *«si le réseau à grande vitesse n'est pas réalisé à l'échelle européenne d'ici à une vingtaine d'années, le chemin de fer risque fort de périr au milieu du siècle prochain»*.

En ce qui concerne le transport de marchandises, un recours accru au chemin de fer, notamment grâce au développement des techniques de transport combiné et le cas échéant à la mise au point de projets d'autoroutes ferroviaires, peut constituer un palliatif à l'engorgement croissant de certains grands axes autoroutiers parfois proches de la saturation comme l'axe Nord-Sud en France, entre Paris et Lille ou dans la vallée du Rhône.

En effet, le transport combiné représente une des alternatives les plus intéressantes au transport routier sur les distances (500 km et plus) correspondant au trafic international de marchandises sur les grands axes à l'intérieur de la Communauté. En outre, la prise en compte des effets externes fait apparaître le transport ferroviaire comme moins coûteux que le transport routier pour la collectivité, en termes de protection de l'environnement, de maîtrise de l'énergie et de sécurité.

Tant en ce qui concerne le fret que le transport de voyageurs à grande vitesse, c'est donc à l'échelle européenne que l'on peut envisager d'enrayer le déclin tendanciel du chemin de fer.

B. DES OBSTACLES CONSIDÉRABLES, TANT TECHNIQUES QUE CULTURELS, À SURMONTER

La coopération entre les différents réseaux européens, pour nécessaire qu'elle soit, se heurte à des obstacles considérables qui tiennent d'abord à des raisons d'ordres historique et culturel.

En effet, la construction des réseaux de chemin de fer a été réalisée au XIXème siècle sous l'égide des Etats, et les entreprises ferroviaires en Europe sont presque toujours des entreprises publiques en situation de monopole. La culture de ces entreprises revêt par conséquent un caractère très fortement national qui ne les prédispose pas à la coopération.

La coopération industrielle est elle-même freinée par les liens étroits qui existent entre les constructeurs de matériel ferroviaire et les réseaux nationaux, à l'instar de ceux qui existent en France entre Gec Alsthom et la S.N.C.F. ou en Allemagne entre Siemens et la Bundesbahn.

Au-delà des entraves nationales et corporatistes, les obstacles techniques à la mise en place d'un réseau européen sont énormes.

Sur le plan technique, en dehors de l'écartement des rails, qui a pu être à peu près unifié en Europe (sauf dans la péninsule ibérique), les caractéristiques des réseaux nationaux diffèrent sur tous les points : l'alimentation en énergie électrique, les systèmes de signalisation, les normes de sécurité... Les techniciens de chaque réseau sont bien entendu attachés aux avantages de leur propre système. D'où la difficulté de mettre au point un matériel roulant qui soit compatible avec différents réseaux : ainsi, l'Eurostar, nouveau matériel à grande vitesse destiné à circuler entre Paris, Bruxelles et Londres, a dû être équipé de seize capteurs, dont l'objet est de traiter les différents systèmes de sécurité : français, allemand, anglais et belge.

En matière industrielle, la coopération est quasi inexistante. British Rail est la compagnie européenne qui effectue le plus d'achats de matériel à l'étranger (soit seulement 6 % de ses achats, contre 1,5 % pour la S.N.C.F.). Chaque pays cherche à développer lui-même l'ensemble des technologies ferroviaires, d'où des gaspillages énormes à l'échelle européenne. Les Italiens ont par exemple décidé de construire leur réseau à grande vitesse avec leur propre matériel.

C'est donc une véritable révolution culturelle qui s'impose pour surmonter les cloisonnements nationaux et parvenir à une véritable interopérabilité des réseaux européens, dont la nécessité se fait pourtant sentir de plus en plus clairement.

II - DES ACTIONS ET DES PROJETS À DÉVELOPPER

Dans le cadre du développement d'une politique commune des transports, qui a fait l'objet d'un Livre blanc présenté en décembre 1992, la Commission des Communautés européennes, en liaison avec la Communauté des Chemins de fer de l'Europe des Douze (C.C.F.E.), affirme sa volonté de contribuer à l'établissement et au développement des réseaux transeuropéens de transport.

Le traité de Maastricht comporte d'ailleurs un chapitre relatif aux grands réseaux européens d'infrastructure.

La Commission cherche à promouvoir l'interopérabilité des réseaux existants et devrait à cet égard présenter prochainement au Conseil une proposition portant sur l'harmonisation des normes techniques dans le domaine de la grande vitesse.

Elle réfléchit également aux orientations susceptibles de servir de cadre à un développement coordonné des infrastructures nouvelles et s'est inspirée dans ce domaine de la méthode française d'élaboration de schémas directeurs.

Ainsi, des propositions de schémas directeurs identifiant les projets d'intérêt communautaire ont été établies en ce qui concerne le train à grande vitesse et le transport combiné, qui constituent les deux priorités essentielles. Un autre schéma directeur relatif au rail classique est actuellement en préparation.

Le financement des projets figurant dans ces schémas est susceptible de bénéficier de concours communautaires, notamment par l'intermédiaire du fonds d'infrastructures, actuellement faible mais destiné à croître à la suite des décisions du sommet d'Edimbourg (soit une enveloppe globale de 2 500 millions d'écus pour la période 1993-1999). D'après les propositions de la Commission, ce fonds pourrait bénéficier à hauteur de 30 % à la grande vitesse et de 20 % au transport combiné et au rail conventionnel.

La France n'est à l'heure actuelle pas éligible aux autres fonds concernés : fonds structurel et fonds de cohésion.

A. VERS UN RÉSEAU EUROPÉEN DE TRAINS À GRANDE VITESSE ?

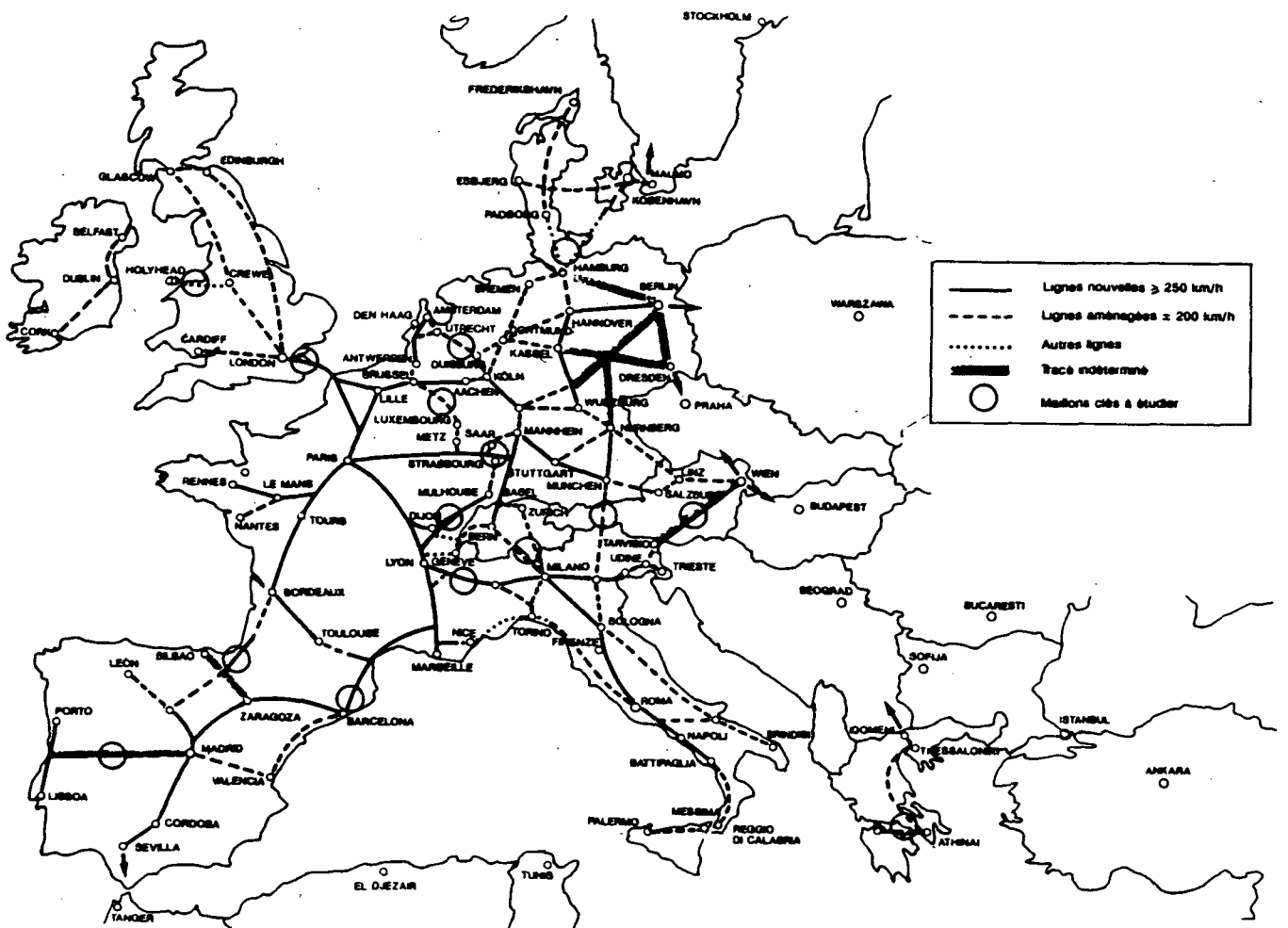
Compte tenu des potentialités particulièrement favorables du développement du transport ferroviaire à grande vitesse en Europe, le Conseil des Communautés européennes a décidé dès 1989 de réunir un groupe de travail de haut niveau composé de représentants des gouvernements des Etats membres et des chemins de fer européens sur la question de la réalisation d'un réseau européen de trains à grande vitesse.

Les travaux de ce groupe ont abouti à l'établissement d'un schéma directeur qui a fait l'objet d'une résolution du Conseil en date du 17 décembre 1990.

Ce schéma directeur, préparé pour l'horizon 2010 et destiné à évoluer en fonction des besoins, prend en compte les projets de T.G.V. nationaux, complétés par la réalisation d'un certain nombre de maillons manquants qui permettraient de donner à ce réseau sa consistance et son efficacité à l'échelle européenne.

Le réseau envisagé, qui est retracé sur la carte figurant ci-après, comprend 9 000 kilomètres de lignes nouvelles, 15 000 kilomètres de lignes aménagées et 1 200 kilomètres de lignes de maillage.

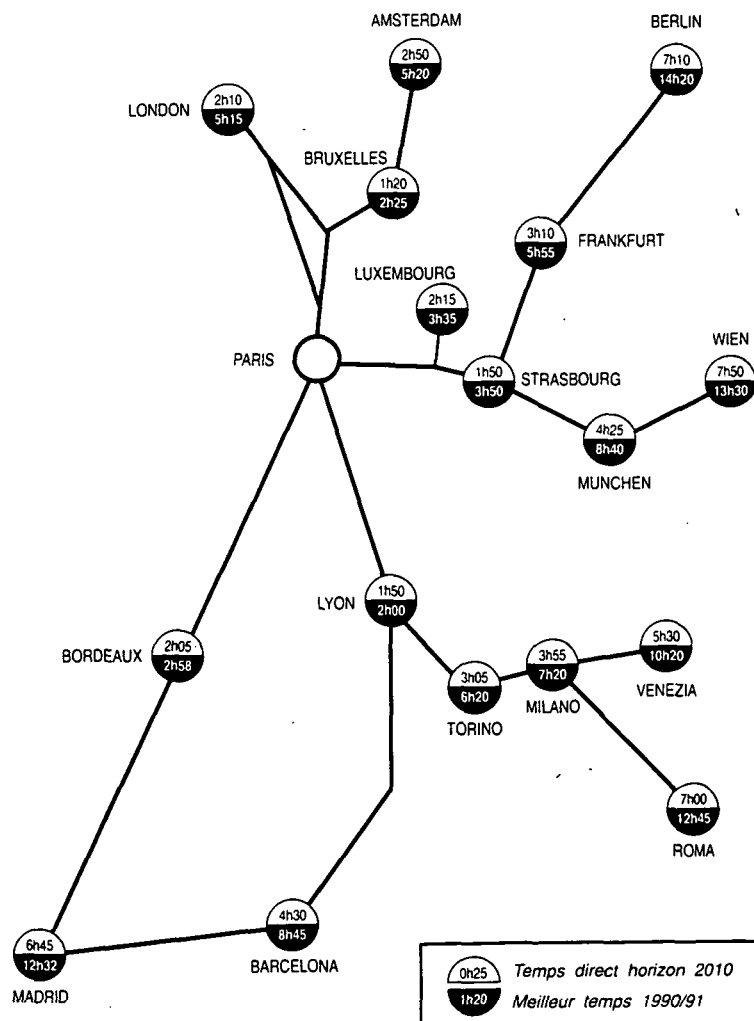
SCHÉMA DIRECTEUR DU RÉSEAU EUROPEEN DE TRAIN
À GRANDE VITESSE (2010)



Le schéma directeur européen reprend en les complétant un certain nombre de projets du schéma directeur français dont l'intérêt se trouve renforcé à l'échelle européenne : T.G.V.-Est, T.G.V. Rhin-Rhône, T.G.V.-Méditerranée... Les liaisons Rhin-Rhône, Lyon-Turin, Madrid-Barcelone-Perpignan sont considérées comme des maillons-clés dont la mise en oeuvre est prioritaire et au financement desquels la Communauté devrait en principe participer.

La réalisation de ce réseau rapprocherait considérablement Paris des grandes capitales européennes, en termes de temps de parcours, comme le montre le graphique reproduit ci-après. Le T.G.V. Nord Européen, destiné à assurer les liaisons avec Londres, Bruxelles et Amsterdam, est aujourd'hui en cours de réalisation. En revanche, l'établissement de liaisons à grande vitesse avec l'Allemagne, grâce au T.G.V. Nord Européen, ainsi qu'avec l'Espagne et l'Italie, appelle dans un délai rapide des décisions susceptibles de concrétiser les projets existants.

RESEAU EUROPEEN DE TRAINS A GRANDE VITESSE
PRINCIPAUX TEMPS DE PARCOURS AU DEPART DE PARIS



Le schéma de la page précédente, issu d'un document de la Commission des Communautés européennes relatif au développement du réseau européen de T.G.V., ne comporte pas l'intégralité du réseau français, et notamment sa partie ouest (exemples : Paris-La Rochelle, temps actuel 3 h 49, temps futur 2 h 25, ou Paris-Rennes, temps actuel 2 h 53, temps futur 1 h 26).

Le coût de construction de ce réseau, y compris les lignes traversant la Suisse et l'Autriche, a été estimé à 180 milliards d'écus, dont :

- 15 milliards d'écus pour les projets déjà réalisés ;
- 10 milliards d'écus pour les projets en cours de réalisation ;
- 80 milliards d'écus pour les projets à réaliser entre 1993 et 1999 ;
- 75 milliards d'écus pour les projets à réaliser entre 2000 et 2010.

A ces investissements viennent en outre s'ajouter le coût du matériel roulant qui peut être évalué à 30 milliards d'écus.

En tout état de cause, le financement ne pourra en être assuré qu'à la marge par la Communauté.

Les modalités d'attribution des contributions communautaires aux projets d'infrastructures de transport sont fixées par le règlement n° 3359-90, actuellement en cours de modification. Priorité est donnée aux T.G.V.-Nord Européen et Sud-Européen. Les autres projets pourraient bénéficier d'un cofinancement des études de faisabilité à hauteur de 50 %.

Après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, les crédits d'infrastructures devraient être utilisés prioritairement pour des bonifications d'intérêt, des études de faisabilité ou des garanties d'emprunts.

Parallèlement, une réflexion a été développée au niveau communautaire au sujet du niveau de compatibilité technique nécessaire pour que les trains à grande vitesse puissent circuler sur des lignes de nature différente, situées dans des pays différents et exploitées par des compagnies différentes. En effet, le réseau européen consacré à la grande vitesse n'aura de sens que si s'élaborent progressivement des matériels capables de circuler sans

entrave de n'importe quel point du réseau à n'importe quel autre point.

B. LE SOUTIEN APPORTÉ PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT COMBINÉ

Le développement du transport combiné, qui permettrait d'accroître la part du rail dans le transport de marchandises et de répondre à l'augmentation prévisible de 30 à 40 % d'ici l'an 2000 de la demande globale de transport, est aujourd'hui un objectif prioritaire de la Commission des Communautés européennes.

Celle-ci a élaboré un schéma directeur en vue de la réalisation d'un réseau européen de transport combiné qui a fait l'objet d'une communication adoptée le 10 juin 1992.

Ce schéma propose d'adopter un réseau ferroviaire dont la configuration se rapproche des axes routiers sur lesquels s'effectue un trafic important sur de longues distances. Ce réseau devrait être réalisé à l'horizon 2005 et mis au gabarit autorisant le passage de conteneurs de grandes dimensions. Le volume d'investissements nécessaire à sa réalisation serait de l'ordre de deux milliards d'écus.

Afin de compléter cette approche, un schéma directeur des plateformes intermodales est en cours de préparation, en liaison avec le schéma directeur portuaire, l'objectif étant d'aboutir à un schéma directeur intermodal cohérent.

Cette réflexion a en outre été complétée par l'adoption par le Conseil des Communautés européennes de deux textes : l'un sur la libéralisation des parcours routiers du transport combiné et l'autre sur les aides aux infrastructures et aux matériels de transport combiné.

La Communauté européenne participe également au financement d'un certain nombre de projets-pilotes pour le développement du transport combiné, tels le projet Commutor en France (automatisation des opérations de chargement et de déchargement des caisses autour d'un point nodal).

III - UN CADRE JURIDIQUE NOUVEAU QUI DOIT CONCILIER CONCURRENCE ET COOPERATION ENTRE LES ENTREPRISES NATIONALES

La S.N.C.F. se trouve désormais, comme les autres entreprises ferroviaires européennes, confrontée au cadre juridique nouveau qui résulte de la mise en place progressive d'une réglementation communautaire des transports.

En ce qui concerne les chemins de fer, ce cadre juridique est pour l'essentiel délimité par la directive 91-440 CEE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, entrée en vigueur le 1er janvier 1993, qui « *vise à faciliter l'adaptation des chemins de fer communautaires aux exigences du marché unique et à accroître leur efficacité*».

Si un équilibre entre concurrence et coopération des entreprises ferroviaires européennes semble difficile à trouver, le statut et l'organisation actuelle de la S.N.C.F. ne sont pas aujourd'hui fondamentalement remis en cause par la réglementation européenne, dont on ne peut toutefois exclure une évolution ultérieure.

A. UN ÉQUILIBRE DÉLICAT

Dans le cadre de l'application des règles générales relatives à la concurrence qui sont définies par le Traité de Rome et de la mise en place du marché unique, la direction générale de la concurrence (DG IV) de la Commission de Bruxelles cherche à lutter contre toute forme d'entente qu'elle considère comme une entrave à la concurrence.

Ainsi, sur la base des articles 85 et 86 du Traité de Rome, une « *communication de griefs*» a été lancée, au cours de l'été 1991, à l'encontre de l'ensemble des compagnies de chemin de fer et des opérateurs de transport combiné auxquels il était reproché une entente illicite dans l'organisation du transport combiné rail-route au niveau européen. De même, la DG IV s'est opposée, au printemps 1992, à la conclusion d'un accord sur le trafic de nuit transmanche entre les chemins de fer britanniques, belges, luxembourgeois et français car cet accord constituait, à son sens, un barrage pour d'éventuels nouveaux entrants.

Cette attitude a pu être considérée par les entreprises ferroviaires concernées, dont la S.N.C.F., comme un frein au développement d'une coopération indispensable à l'échelle européenne. En effet, la distinction entre coopération et entente n'est pas facile à établir. La position de la Commission semble toutefois appelée à évoluer puisqu'en ce qui concerne l'accord tarifaire litigieux en matière de transport combiné, une décision d'exemption d'application des dispositions de l'article 85 du Traité de Rome a finalement été rendue en date du 24 février 1993.

La directive relative au développement des chemins de fer communautaires a pour sa part retenu une solution modérée quant à l'ouverture à la concurrence pour l'accès aux infrastructures ferroviaires. En effet, la directive accorde une garantie de droit d'accès et de transit sur les infrastructures ferroviaires des Etats membres, qui est limitée, d'une part aux regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires (constitués d'au moins deux entreprises ferroviaires établies dans deux Etats membres différents) effectuant des transports internationaux, et, d'autre part, à toute entreprise ferroviaire communautaire effectuant des transports combinés internationaux de marchandises (articles 10-1 à 10-3 de la directive).

L'application de ces dispositions laisse actuellement une marge d'appréciation assez grande aux Etats, notamment quant à la définition de la notion d'entreprise ferroviaire.

Cependant, un projet de règlement en cours de préparation devrait préciser les modalités d'application de la directive, notamment en matière d'attribution de la licence d'entreprise ferroviaire et d'harmonisation des conditions d'accès à l'infrastructure.

Selon les informations fournies par la Commission, ce texte devrait prendre en compte certaines préoccupations exprimées par la Déclaration commune des chemins de fer européens du 18 mai 1992, notamment quant au respect par les entreprises ferroviaires de normes de sécurité suffisantes.

Pour sa part, dans la perspective d'une ouverture des réseaux à de nouveaux opérateurs, la S.N.C.F. souhaite une clarification des règles de coopération autorisées entre réseaux ferroviaires, ainsi qu'une certaine stabilité de ce cadre juridique.

Un équilibre délicat entre coopération et concurrence semble donc devoir être recherché dans les relations entre les entreprises ferroviaires en Europe, dans l'intérêt même des utilisateurs du chemin de fer.

B. UNE RÉGLEMENTATION DONT L'ÉVOLUTION CONDITIONNE L'AVENIR DE LA S.N.C.F.

Les principaux objectifs retenus par la directive, texte de compromis adopté après de longues négociations auxquelles la France a pris une part déterminante, n'ont en l'état pas d'incidences majeures sur le statut et l'organisation actuels de la S.N.C.F.

Hormis certains droits d'accès aux infrastructures des Etats membres, il s'agit essentiellement d'une obligation de séparation, au moins du point de vue comptable, entre les activités relatives à l'exploitation des services de transport et celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, de l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires ainsi que de l'assainissement de leur structure financière.

1. Le principe d'une séparation, au moins comptable, entre la gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des services de transport

La directive européenne du 29 juillet 1991 pose le **principe d'une séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation. Cependant le texte finalement adopté se situe en retrait par rapport aux objectifs initiaux de la Commission car il laisse le choix aux Etats membres entre une simple séparation comptable, obligatoire, et une séparation organique ou institutionnelle qui reste facultative (articles 6-1 et 6-2 de la directive).**

La France, qui souhaitait maintenir l'unité de l'entreprise S.N.C.F., a ainsi obtenu satisfaction. En effet, la nouvelle réglementation européenne n'entraîne pas de changement majeur dans l'organisation de la S.N.C.F. qui **pratiquait déjà la séparation comptable.** La S.N.C.F. établit en effet depuis 1982 un compte d'infrastructures : les coûts de fonctionnement, d'exploitation et de maintenance de l'infrastructure (tenue des installations de sécurité, entretien des voies...), ainsi que les amortissements et charges financières liés aux investissements sur l'infrastructure, constituent les charges de ce compte alors que les recettes sont apportées, d'une

part, par les péages acquittés par les différentes activités et, d'autre part, par les concours publics.

Toutefois, afin de se mettre en conformité avec la directive européenne, la S.N.C.F. devra rééquilibrer son compte d'infrastructures qui est actuellement lourdement déficitaire, de l'ordre de 4,5 milliards de francs. L'absence de discrimination entre les entreprises ferroviaires imposée par la directive (article 8) conduit en effet à taxer l'utilisation de l'infrastructure de manière identique, que la redevance correspondante s'applique aux activités de la S.N.C.F. ou aux regroupements internationaux autorisés à emprunter son réseau ferré. Ceci ne peut se faire que sur la base d'un compte d'infrastructures équilibré.

L'Etat, à qui revient de définir les modalités de fixation de la redevance d'utilisation de l'infrastructure, devra donc veiller au rééquilibrage du compte d'infrastructures de la S.N.C.F., qui ne pourra être obtenu que, par un accroissement des péages acquittés par les activités ou par un accroissement des concours publics...

D'autre part, si la S.N.C.F. défend l'unité de l'entreprise comme la solution la plus efficace pour gérer les interdépendances techniques existant entre l'infrastructure et le matériel roulant, notamment sur le plan de la sécurité, il convient de souligner que **d'autres Etats européens ont jugé opportun de s'engager plus avant dans une séparation effective entre la gestion de l'infrastructure et son exploitation.** Tel est déjà le cas de la Suède. L'Italie, comme l'Allemagne, se sont engagées dans des réformes comportant une séparation organique de l'infrastructure et de l'exploitation, l'objectif final, dans le cas de l'Allemagne, étant d'aboutir à une séparation institutionnelle entre trois sociétés anonymes indépendantes à l'horizon 2002. Au Royaume-Uni, dans le cadre de la privatisation en cours des chemins de fer, British Rail devrait être divisée en deux parties indépendantes : d'une part, Railtrack, responsable de l'infrastructure, de la sécurité et des horaires, et d'autre part, un service d'exploitation du trafic voyageurs fractionné entre des opérateurs privés gérant chacun des lignes ou des ensembles de lignes obtenues en franchise pour des durées limitées, le fret et la messagerie étant concédés à des opérateurs privés.

Il est aujourd'hui prématuré d'apprécier le devenir des réformes en cours à l'étranger. Cependant, si ces expériences se révélaient concluantes et efficaces sur le plan des résultats financiers, une pression des partenaires européens de la France en vue d'une évolution de la réglementation communautaire qui contraindrait les Etats à assurer une séparation organique entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation ne saurait être exclue.

2. Une indépendance de gestion et un assainissement financier des entreprises ferroviaires

La directive européenne du 29 juillet 1991 prévoit par ailleurs, dans son article 4, qu'*«en matière de direction, de gestion, d'administration et de contrôle administratif, économique et comptable interne, les entreprises ferroviaires soient dotées d'un statut d'indépendance»*... et dans son article 5, que *«les entreprises ferroviaires doivent être gérées selon les principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales»*...

Ces exigences ne semblent pas pour autant remettre en cause les modalités actuelles des relations entre la S.N.C.F. et l'Etat.

En effet, les Etats membres restent libres de fixer des objectifs aux entreprises ferroviaires, et notamment des obligations de service public. A cet égard, la directive européenne préconise d'ailleurs le recours à la procédure du contrat de service public, inspirée du modèle français, pour déterminer le contenu de ces obligations et leur compensation financière.

En revanche, le principe d'une compensation financière du déficit d'exploitation des lignes non rentables grâce aux bénéfices dégagés par les lignes rentables apparaît difficilement compatible avec l'esprit de la directive, car contraire aux règles de l'exploitation commerciale normale.

La directive européenne fixe en outre aux Etats membres un objectif d'assainissement financier des entreprises ferroviaires grâce à une réduction de l'endettement de ces entreprises *«jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine»* (article 9-1).

Là encore, la solution proposée aux Etats-membres pour satisfaire cet objectif –dont le contenu apparaît d'ailleurs peu précis– s'inspire directement de l'exemple français, à savoir la création, au sein de la comptabilité des entreprises, d'un service distinct d'amortissement des dettes qui permettrait par exemple d'apurer les dettes résultant de l'accumulation de déficits antérieurs.

Ce mécanisme, déjà mis en place en France, ne saurait cependant apporter de solution définitive au problème de la sous-capitalisation et de l'endettement croissant de la S.N.C.F.

*

* *

Texte de compromis, la directive du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires ne remet pas en cause, en l'état, le statut de la S.N.C.F.

Compte tenu des évolutions en cours dans des pays tels que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, une évolution ultérieure du droit communautaire en la matière ne saurait pour autant être exclue. A l'occasion du rapport d'étape prévu à l'échéance du 1er janvier 1995, la Commission pourrait en effet proposer au Conseil d'aller plus loin dans le sens d'une séparation effective entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport, et d'un élargissement des droits d'accès aux infrastructures.

La S.N.C.F. doit donc d'ores et déjà se préparer à affronter la concurrence européenne en offrant un service de qualité dans des conditions de rentabilité satisfaisantes.

Elle devra également être prête à démontrer que le maintien de l'unité de l'entreprise, sous réserve d'une séparation comptable entre la gestion de l'infrastructure et son exploitation, constitue bien la solution la plus efficace économiquement, et permet effectivement, comme elle le fait valoir, de répondre à la nécessité de gérer au mieux les interdépendances techniques et économiques existant entre l'infrastructure et le matériel roulant.

