

CONSEIL SUPERIEUR DU SERVICE PUBLIC FERROVIAIRE

**EVALUATION
DE LA REFORME
DU SECTEUR
DU TRANSPORT FERROVIAIRE**

**Rapport du groupe présidé par
Jean-Jacques Filleul**
Président du CSSPF, député de l'Indre-et-Loire

Rapporteur général
Philippe Mühlstein

Rapporteurs
**Philippe Domergue
Claude Louvot
Bernard Portel**

Rapport présenté en novembre 2001

La Documentation française

En application de la loi du 11 mars 1957 (article 41) et du code de la propriété intellectuelle du 1^{er} juillet 1992, toute reproduction partielle ou totale à usage collectif de la présente publication est strictement interdite sans l'autorisation expresse de l'éditeur. Il est rappelé à cet égard que l'usage abusif et collectif de la photocopie met en danger l'équilibre économique des circuits du livre.

© La Documentation française, Paris 2002
ISBN 2-11-005208-2

Sommaire

Composition du groupe de travail du CSSPF « évaluation de la réforme ferroviaire»	7
--	---

Préambule. Le contexte et les objectifs de la réforme ferroviaire de 1997	9
--	---

Le contexte interne de la réforme de 1997 :	
une triple crise du système ferroviaire	11
Des modalités de réflexion et d'élaboration marquées par un sentiment d'urgence	14
D'ambitieux objectifs internes au mode ferroviaire et une dynamique propre	18
L'évaluation par le CSSPF	20

Chapitre I. La réforme et la situation économique et financière du système ferroviaire	23
---	----

Les effets immédiats de la réforme en 1997	26
Le résultat net global du système ferroviaire s'améliore de 1997 à 2000 ...	27
La dette du système ferroviaire (SNCF+RFF) paraît se stabiliser progressivement	30
Les relations financières triangulaires entre l'État, RFF et la SNCF apparaissent complexes	33
Les concours de l'État et des collectivités publiques	37
Les principaux enseignements de la période 1996-2000	38

Chapitre II. La réforme et le développement du mode ferroviaire	41
--	----

Un consensus en faveur du mode ferroviaire et des trafics en hausse	43
Les dettes des deux établissements publics ne permettent pas le développement du transport ferroviaire	44
Les besoins de développement et les mécanismes de limitation de l'endettement	46
La réforme n'a pas réglé le problème du développement futur du transport ferroviaire en France	47
Conclusion : un financement problématique du développement	48

Chapitre III. La réforme et l'efficacité économique du système ferroviaire.	51
L'efficacité globale du système ferroviaire de 1996 à 2000	53
Les effets de la réforme sur l'efficacité du système ferroviaire.	54
Conclusion : un bilan discutable	60
Chapitre IV. La réforme et la sécurité des circulations ferroviaires	63
La sécurité constitue une spécificité forte du système ferroviaire.	65
Un premier bilan depuis la réforme de 1997 : la stabilité	66
L'organisation du système ferroviaire français et la sécurité	67
Conclusion : une séparation artificielle.	71
Chapitre V. La réforme et les régulations du système ferroviaire	73
Les principaux textes concernant les régulations en France.	75
Les régulations avant la réforme de 1997	76
Les régulations après la réforme de 1997	79
Les régulations et l'Europe	81
Conclusion : un bilan négatif.	83
Chapitre VI. La réforme et la construction européenne	85
L'Europe, un espace adapté pour le développement des chemins de fer.	87
La réforme et les directives de 1991-1995	87
Le « paquet ferroviaire » de 2001 et l'avis n° 3 du CSSPF	89
La réforme et la préparation de la transposition du « paquet ferroviaire » de 2001 au regard de l'avis n° 5 du CSSPF.	91
Les orientations futures de la politique commune des transports à travers le « Livre blanc » de la Commission du 12 septembre 2001	95
Conclusion : un bilan insatisfaisant et de nouvelles menaces pour le système public ferroviaire	100
Chapitre VII. La réforme et la régionalisation des services voyageurs	103
De la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)	105

Le bilan de l'expérimentation de la régionalisation des SRV	106
La loi SRU et son projet de décret d'application au regard de l'avis n° 1 du CSSPF	107
Les évolutions retenues pour l'Île-de-France par la loi SRU	111
Les risques de la proposition de règlement européen sur les exigences de service public de voyageurs au regard de l'avis n° 4 du CSSPF	112
Conclusion : une expérimentation satisfaisante, une dynamique qui s'amplifie, mais un avenir rendu incertain par la proposition de règlement européen « OSP »	116
Chapitre VIII. La réforme et les relations sociales	119
L'accompagnement social de la réforme	121
Le ressenti actuel du personnel du système ferroviaire	123
La réalité de la conflictualité sociale à la SNCF	129
Des effets de la réforme sur les relations sociales	130
Chapitre IX. La réforme et la protection de l'environnement	139
Les atouts écologiques du train	141
Maîtriser les nuisances : agir sur l'ensemble du système	143
Chapitre X. La réforme et l'innovation technologique	147
Les conditions de réussite des grandes innovations ferroviaires	149
Le processus d'innovation et la nécessité d'une « réflexion/système »	150
La présence du rail français en Europe	152
Conclusion	153
Annexes du rapport d'évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire	159
Liste alphabétique des personnalités auditionnées par le CSSPF ou son président	243
Décret de création du CSSPF	249

Composition du groupe de travail du CSSPF « évaluation de la réforme ferroviaire »

Jean-Jacques Filleul, président du CSSPF, député de l'Indre-et-Loire, président du groupe de travail

* * *

Michel Aymeric, sous-directeur des transports ferroviaires, représentant **Hubert du Mesnil**, directeur des transports terrestres, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Henri Célié, bureau de la Fédération syndicale des cheminots SUD-Rail

Philippe Citroën, directeur de la stratégie, suppléant de **Louis Gallois**, président du CA, SNCF

Jean-Paul Decourcelles, suppléant de **Didier Le Reste**, secrétaire général de la Fédération syndicale des cheminots CGT

François Gerbaud, sénateur de l'Indre

Joseph Giordano, représentant CGC du personnel, RFF

André Laumin, suppléant de **Jean Sivardière**, président de la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT)

Michel Matheu, chef du service « énergie, environnement, agriculture, tertiaire », représentant **Jean-Michel Charpin**, commissaire général au Plan

Luc Rémont, chef du bureau « transport et urbanisme », représentant **Jean-Pierre Jouyet**, directeur du Trésor, ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie

Jean-Pierre Ribière, président de l'Association des utilisateurs du transport de fret (AUTF)

Jean-Louis Rohou, directeur des relations institutionnelles et territoriales, suppléant de **Claude Martinand**, président du CA, RFF

Éric Thouzeau, branche « cheminots » de la Fédération générale des transports et de l'équipement FGTE-CFDT

Préambule

Le contexte et les objectifs de la réforme ferroviaire de 1997

La réforme ferroviaire découle de la mise en application de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 « portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire ». Son évaluation nécessite au préalable de revisiter succinctement trois aspects :

- **le contexte** dans lequel la nécessité d'une réforme ferroviaire est apparue. Il s'agissait d'un contexte de crise interne au mode ferroviaire, affectant des aspects sociaux, économiques et psychologiques. Il convient de mentionner au passage qu'en externe la SNCF se trouvait et se trouve encore confrontée à une situation concurrentielle très défavorable, face à un secteur routier qui n'est pas soumis aux mêmes règles sociales et n'intègre pas de la même façon ses coûts d'insécurité (accidents) et ses impacts sur l'environnement ;
- **les modalités d'élaboration** de la réforme et les critères retenus dans la réflexion préalable. Ces modalités se caractérisent par une certaine rapidité découlant d'un sentiment d'urgence de la part des acteurs ;
- **les objectifs** de la réforme, telles qu'ils apparaissent à travers les propos tenus par ses auteurs ou les rapports publiés en amont de sa mise en œuvre. Ces objectifs paraissent ambitieux, mais le fait même de n'avoir proposé que des solutions internes au système ferroviaire, sans envisager de réforme plus générale de la politique des transports, montre aussi leurs limites.

Chacun des dix chapitres du rapport d'évaluation se centre donc sur un objectif, direct ou indirect, de la réforme, ou sur un aspect particulier de sa dynamique. Ce rapport s'alimente notamment des nombreuses auditions auxquelles le CSSPF a procédé, des faits portés à sa connaissance et des documents dont il a pu disposer.

Le rapport d'évaluation du CSSPF est axé sur la confrontation des objectifs affichés par la réforme de 1997 avec ses résultats factuels et aussi avec la dynamique, déjà largement concrétisée, dont elle est porteuse. Cette analyse permet, d'une part, de mettre en évidence les conséquences positives ou négatives de la réforme, et, d'autre part, de mener une réflexion objective sur les chances ou les risques qu'elle est susceptible de comporter au regard de son ambition centrale : « le renouveau du transport ferroviaire ».

Le contexte interne de la réforme de 1997 : une triple crise du système ferroviaire

Une crise sociale interne

La grève des cheminots de novembre-décembre 1995, une des plus suivies que la SNCF ait connue au cours de son histoire, avait pris place dans un contexte marqué, d'une part, par le rejet du projet de contrat de plan État/SNCF 1996-2000 par une grande majorité des syndicats (CGT, CFDT, FO, CFTC, FMC), et, d'autre part, par la menace de remise en cause de la retraite des cheminots.

Sans s'appesantir sur ce projet de contrat de plan finalement abandonné, il faut mentionner que, s'il ne réglait notamment pas les questions d'endettement de la SNCF, du

fait d'engagements trop partiels, il se plaçait cependant dans un cadre qui maintenait à la SNCF son caractère d'entreprise intégrée.

Malgré le succès de la grève aux yeux des syndicats, qui ont salué le retrait du projet de contrat de plan et le maintien du système de retraite, ce conflit avait laissé le corps social cheminot dans un désarroi nourri d'interrogations quant à l'avenir de la SNCF et du transport ferroviaire. Il a aussi mis en évidence l'échec du dialogue social dans l'entreprise, en dépit de ses formes institutionnelles très développées. La demande non satisfaite d'une reprise par l'État de ses responsabilités en matière notamment de financement des infrastructures et d'équilibre des missions de service public remplies par la SNCF, le sentiment général d'une paupérisation sans issue de l'outil ferroviaire (à l'exception du TGV), l'absence de projet stratégique commun État-SNCF et, au-delà, l'absence d'une vision globale ambitieuse en termes de politique des transports, marquaient très fortement les esprits dans le sens d'une perte de confiance des cheminots, autant envers leurs dirigeants qu'envers l'État tutélaire.

À cela s'est ajoutée l'inquiétude quant aux intentions des instances européennes pour le secteur ferroviaire qui, à travers le *Livre blanc* de la commission de 1996 : « Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires », laissaient penser que la mise en concurrence des entreprises publiques historiques tenait lieu d'alpha et d'oméga de la politique ferroviaire européenne. Cette inquiétude se nourrissait aussi des propos que ce document consacrait, page 44, aux « aspects sociaux » : « La Commission est consciente du fait que, pour redevenir compétitifs, les chemins de fer pourraient avoir à réduire sensiblement leurs effectifs. [...] Il faut que soient adoptées des politiques du personnel prévoyant de vastes programmes de recyclage pour les employés licenciés et dotés de ressources suffisantes. »

Enfin, il faut mentionner que cette crise sociale interne a aussi servi de révélateur à une crise plus globale qui la rendait possible : en décembre 1995, s'est de fait exprimé un mouvement social de plus grande ampleur au sein duquel, pour reprendre les analyses des sociologues, la grève des cheminots a pris pour partie l'aspect d'une « grève par procuration ».

Une crise financière de la SNCF

Les données correspondantes sont détaillées dans le rapport au CSSPF sur la situation économique et financière du système ferroviaire français du 12/09/2001, et les principales sont reprises dans le chapitre I du présent rapport. Notons simplement que le poids des charges financières pesant sur la SNCF était devenu tel qu'il était évident pour tous les acteurs qu'aucune mesure relevant de la seule gestion interne n'était plus susceptible de permettre à la SNCF de revenir à l'équilibre et à la viabilité.

La SNCF se trouvait, en effet, à la fin de 1995, lestée d'une dette considérable (224 milliards de francs, y compris 31 milliards au service annexe d'amortissement de la dette, le SAAD), soumise à un déficit record (-16,6 milliards), dû à la fois aux charges financières associées (-11,3 milliards de résultat financier) et au tassement de ses recettes de trafic (39,5 milliards, en baisse de 4 % par rapport à 1994), déficit sans espoir de résorption, quels que puissent être ses efforts propres.

Il convient cependant de préciser que cette impasse financière avait été construite pour la plus grande partie au cours de la période du second contrat de plan État/SNCF, de 1990 à 1994, sous l'effet de deux causes principales.

Premièrement, il s'agit du désintérêt de l'État pour les infrastructures ferroviaires, qu'il a laissées totalement à la charge de la SNCF depuis le premier TGV Sud-Est, à la seule exception de la prise en charge de 30 % du coût des infrastructures du TGV Atlantique. À cet égard, la SNCF, établissement public, s'est trouvée plus mal traitée que les anciennes compagnies privées antérieures à la nationalisation de 1937, qui avaient, quant à elles, bénéficié d'infrastructures payées par l'État ainsi que de prêts bonifiés pour l'exploitation. Les dirigeants de la SNCF, qui ont vu légitimement dans la construction d'un important réseau TGV le moyen de donner une nouvelle jeunesse au mode ferroviaire, ont accepté que la SNCF prenne à sa charge le surcroît d'endettement consécutif à un tel développement.

Deuxièmement, la SNCF a mené une politique commerciale à contre-temps à l'occasion de la mise en service, par ailleurs calamiteuse, du logiciel de réservation SOCRATE pour les voyageurs en 1993. Ce logiciel avait, en effet, servi de vecteur à une politique de marge (maximisation des recettes par train) qui a coïncidé, pour le transport ferroviaire de voyageurs, avec les effets d'une récession économique et d'une crise conjoncturelle (attentats de 1992) dont les concurrents du train ont pu, quant à eux, sortir plus rapidement. À partir de 1994, cette politique de marge a commencé heureusement à être abandonnée au profit d'une politique de volume (maximisation du taux d'occupation des trains), couronnée depuis par le succès commercial.

Une « crise de confiance » vis-à-vis de la SNCF

À la crise de confiance des Français envers leur chemin de fer due aux erreurs commerciales accompagnant la mise en service difficile du logiciel SOCRATE, en voie de résolution en 1995, s'ajoutait une crise plus profonde et ancienne.

Sous un premier aspect, elle concernait les élus locaux, nombreux à estimer qu'ils ne disposaient pas d'un interlocuteur à leur écoute avec la SNCF. D'un côté, en effet, la culture traditionnelle de la SNCF, peu tournée naturellement vers les contacts avec le « monde extérieur », conduisait ses représentants à adopter parfois une attitude de techniciens sûrs de leur fait, jugée méprisante par les représentants des collectivités locales. En outre, les collectivités étaient tentées de réclamer à la SNCF des investissements d'infrastructures, gages de meilleurs services, sans être pour autant responsabilisées pour les financements correspondants.

Sous un second aspect, les services tutélaires de l'État, ministère chargé des Transports et ministère chargé des Finances, éprouaient plus qu'une certaine méfiance pour la SNCF.

Côté ministère chargé des Transports, la faiblesse des moyens de la sous-direction des chemins de fer à la direction des transports terrestres (DTT) ne lui permettait pas de procéder aux contre-expertises qu'elle aurait pu mener sur les projets de développement proposés par les services de la SNCF. Certes, des instances *ad hoc* avaient été mises en place pour examiner les projets les plus importants (TGV), essentiellement sous l'égide du Conseil général des ponts et chaussées, mais la tutelle directe de la

SNCF doutait en permanence de la sincérité des bilans et des prévisions de trafic émanant d'une SNCF juge et partie, et beaucoup mieux dotée qu'elle en compétences techniques et économiques. Notons en parallèle que la direction des routes du même ministère n'éprouvait pas les mêmes réticences à l'égard de projets d'investissements routiers et autoroutiers traditionnellement beaucoup plus importants en volume...

Côté ministère chargé des Finances, prévalait et prévaut malheureusement toujours, ainsi que les auditions menées par le CSSPF ont permis de le constater, le sentiment que la SNCF est un « puits à subventions » sans fond. Selon Bercy, il convient donc, autant que faire se peut, de comprimer les dépenses ferroviaires et les contributions de l'État, dont les dirigeants de la SNCF, soumis à la pression de syndicats puissants, sont toujours suspectés de détourner tout ou partie vers des augmentations de masse salariale pour s'assurer d'une certaine paix sociale..., exigence constante de tous les gouvernements.

Enfin, dans le contexte d'une vague idéologique exaltant l'initiative privée, apparue en France durant les années 1980, de nombreux médias « grand public » n'ont pas manqué de stigmatiser l'inefficacité et le nombre des services publics nationalisés. La réitération de tels messages n'a pas été sans effet sur la confiance des Français dans leur établissement public ferroviaire, ainsi que sur la confiance des cheminots eux-mêmes.

Des modalités de réflexion et d'élaboration marquées par un sentiment d'urgence

Ainsi, la triple crise qui vient d'être évoquée a justifié la nécessité absolue de réformes structurelles. La démission et le remplacement du président de la SNCF, avant même la fin du conflit social, a symbolisé l'entrée dans une nouvelle période. Peu après, la mobilisation du gouvernement a été affichée par l'annonce de M. Pons, ministre chargé des Transports à l'époque, selon laquelle, durant quelques temps, il « piloterait » lui-même la SNCF, en négociant en direct avec les organisations syndicales, court-circuitant de *facto* sa direction.

Pour préparer ces réformes structurelles, le gouvernement a décidé, en janvier 1996, suivant la demande des syndicats reprise dans une proposition de M. Matteoli, médiateur lors du conflit social, d'organiser un « débat national » sur l'avenir du transport ferroviaire. Il a confié à un groupe de cinq personnes (quatre hauts fonctionnaires de l'État et un directeur à EDF) le soin d'établir un rapport introductif à ce débat. Dès le 29 février 1996, M. Martinand, qui présidait ce groupe, après avoir auditionné des représentants des élus, des syndicats, des usagers, des professionnels du transport et des experts, remettait son rapport à M. Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, et à M^{me} Idrac, secrétaire d'État aux Transports. Le débat s'est déroulé au cours des mois de mars et d'avril 1996 au sein des conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux régionaux, et ses contributions ont alimenté les avis adoptés par le Conseil économique et social (séances des 23 et 24 avril 1996) et le Conseil national des transports, que le gouvernement avait également saisis.

À l'issue de ce débat, le gouvernement a annoncé, dès le 11 juin 1996 devant l'Assemblée nationale et dès le 25 juin 1996 devant le Sénat, une réforme de l'organisation des chemins de fer. Elle reposait sur la création d'un « nouvel établissement public » à compter du 1^{er} janvier 1997, auquel seraient transférées la propriété des infrastructures ferroviaires et la dette portée par la SNCF pour les financer, afin de la désendetter. Le montant de la dette à transférer a été d'abord fixé, en partie conventionnellement, à 125 milliards de francs. Outre ce désendettement, le gouvernement a annoncé que la réforme clarifierait les responsabilités concernant les infrastructures ferroviaires et maintiendrait « l'unicité de la SNCF » et le statut de ses agents.

Cette réforme a également prévu le lancement à titre expérimental, dans six régions volontaires, du transfert à celles-ci de l'organisation des services régionaux de voyageurs, avant une généralisation envisagée ultérieurement.

Les grands principes de la réforme ont été confirmés à la SNCF par une lettre du Premier ministre du 27 juin 1996 et une lettre du ministre chargé des Transports du 3 juillet 1996. Dans le respect du cadre ainsi fixé, la SNCF s'est engagée de son côté à élaborer un projet industriel avant la fin de 1996, dont les grands objectifs figurent dans la réponse du président de la SNCF au Premier ministre du 8 octobre 1996 (cf. annexe 1).

La grève de fin 1995, dont un des principaux mots d'ordre avait été le retrait du précédent projet de contrat de plan État/SNCF, avait convaincu le gouvernement de ne pas se hasarder à en envisager un nouveau, en dépit du fait que la passation d'un tel contrat soit prévue, à l'époque et aujourd'hui encore, par l'article 24-1 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI). Si un contrat de plan était ainsi jugé désormais « inadapté », il n'en demeurerait pas moins nécessaire de garantir, notamment à la demande d'organisations syndicales, un certain nombre de concours de l'État à la SNCF, notamment celui concernant la caisse de retraite des cheminots. Le gouvernement a donc substitué à la notion de contrat de plan celle de « pacte de modernisation », censée donner un cadre plus solennel aux engagements pris par le gouvernement et la SNCF.

Ce pacte apparaît comme un ensemble quelque peu hétéroclite, constitué pour la circonstance au moyen de documents de statuts divers (cf. annexe 1) :

- note de présentation du 18 novembre 1996 du pacte de modernisation, signée des quatre ministres concernés et du président de la SNCF ;
- discours du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports devant l'Assemblée nationale, le 11 juin 1996 ;
- discours du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports devant le Sénat le 25 juin 1996 ;
- lettre du Premier ministre au président de la SNCF du 27 juin 1996 ;
- lettre du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme au président de la SNCF du 3 juillet 1996, accompagnée de la copie de la lettre du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports aux organisations syndicales de la SNCF du 19 juin 1996 ;
- lettre du président de la SNCF au Premier ministre du 8 octobre 1996.

Le gouvernement a déposé au Sénat, le 16 octobre 1996, un premier projet de loi correspondant aux annonces faites en juin précédent. Mais, dès le commencement du débat à la Haute Assemblée, il a été jugé préférable de différer l'examen de ce projet. À l'origine de ce report figure la lettre du 4 novembre 1996 au ministre chargé des Transports, qui émane du sénateur Gerbaud, rapporteur du projet de loi au Sénat, selon

laquelle : « [...] il existe encore aujourd'hui [...] certains problèmes qui peuvent, à tort ou à raison, être susceptible de créer des zones d'ombre dans ce débat capital. [...] Je vous demande s'il ne serait pas possible, dans un souci de recherche d'une plus grande précision, de reporter l'examen de ce projet de loi. Je pense qu'un délai supplémentaire serait utile pour dissiper les inquiétudes, à mes yeux infondées, que peut provoquer le projet. » M. Pons a fait savoir par un communiqué de presse, daté du même jour, que « à la suite d'une étroite concertation avec François Gerbaud, [il avait] proposé au Premier ministre, qui l'a accepté, de reporter l'examen du projet de loi qui devait être soumis au Sénat à partir du 14 novembre ».

Cependant, dès le 6 novembre 1996, le Premier ministre a confié par lettre à M. Martinand, directeur des affaires économiques et internationales au ministère chargé des Transports, une mission de « préfiguration » de la création du nouvel EPIC, dont le nom devait alors être « Réseau ferré national/RFN ». La mission consistait à « examiner l'ensemble des problèmes pratiques lié à la création de "Réseau ferré national", notamment en termes de personnels et de moyens de fonctionnement, et de faire toute proposition utile en la matière au Gouvernement [...] travailler sur les modalités des relations futures entre la SNCF et RFN, qui devront s'établir sur une base contractuelle, dont la forme et le contenu doivent être précisés » ; et M. Juppé ajoutait : « Vous pourrez bien entendu formuler toute proposition ou suggestion qui vous semblera de nature à conforter le succès de la réforme et le bon démarrage de "Réseau ferré national". Vous serez notamment associé à la préparation des textes réglementaires qui devront être pris en application de la loi. »

Par lettres du 8 novembre 1996, le ministre et la secrétaire d'État chargés des Transports ont informé les organisations syndicales de la SNCF du report de l'examen du projet de loi, afin de mettre ce délai à profit pour répondre aux inquiétudes qu'il suscitait et préciser le bouclage financier du dispositif et le contenu des décrets d'application. En outre, cette lettre informait les syndicats de la mission de préfiguration confiée à M. Martinand.

Par ailleurs, le cabinet « Coopers et Lybrand » avait été chargé par la direction des transports terrestres d'un audit des comptes de l'infrastructure de la SNCF, afin notamment de fixer les principes de répartition des actifs de l'infrastructure entre la SNCF et RFN et d'estimer les charges de fonctionnement de l'infrastructure. Il s'agissait d'appréhender le montant à verser par RFN à la SNCF au titre de la future « convention de gestion du réseau », les montants correspondants portant sur une estimation au titre de l'exercice 1996.

Le 21 janvier 1997 au Sénat, puis le 4 février 1997, à l'Assemblée nationale, le projet de loi a été présenté de nouveau au Parlement après déclaration d'urgence par le gouvernement, et donc débattu lors d'une seule lecture dans chaque assemblée. Les quelques modifications apportées concernaient notamment le montant de la dette des infrastructures transférées de la SNCF au nouvel EPIC, porté de 125 à 134,2 milliards de francs.

Adoptée par le Sénat le 24 janvier 1997, puis par l'Assemblée nationale le 7 février 1997, la loi « portant création de l'établissement public "Réseau ferré de France" en vue du renouveau du transport ferroviaire » a été promulguée par le président de la République le 13 février 1997.

La chronique historique qui précède montre le caractère serré du calendrier suivi pour débattre de l'avenir du transport ferroviaire et élaborer une réforme qui a modifié profondément son organisation en France. Le gouvernement, avant même le débat parlementaire, a fait conduire les réflexions qui concernaient la mise en place opérationnelle de l'organisation envisagée. Quant au débat national qui a précédé, sa durée totale de quatre à cinq mois est à comparer avec la durée du débat mené chez nos voisins allemands, qui n'étaient certes pas confrontés à une telle crise, pour réfléchir à leur propre réforme ferroviaire. Ce débat a duré environ quatre ans et a permis de recueillir, à plusieurs reprises, l'expression de très nombreux acteurs de la société. Ce délai a surtout permis au débat de bénéficier de l'éclairage d'études préalables très approfondies.

Ces circonstances conduisent à constater que le gouvernement français a voulu donner une réponse dans l'urgence à un ensemble de questions très complexes.

Quant aux dirigeants de la SNCF, ils ont accepté la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation ferroviaire en espérant que l'établissement public serait ainsi libéré du fardeau de sa dette.

Le président de la SNCF nommé après la grève de 1995, M. Le Floch-Prigent, auditionné par le CSSPF, a estimé très tôt que la plupart des cheminots n'avaient pas une claire appréhension de la situation de l'entreprise ni, plus généralement, de celle du secteur du transport ferroviaire dans l'ensemble de l'économie française. Il a donc voulu, dès le début de 1996, élaborer et faire partager, là aussi dans l'urgence, un « constat » sur cette situation. Ce « constat » peignait un tableau très noir (cf. le chapitre 8 du présent rapport), montrant de manière insistante que le prolongement des tendances passées rendrait problématique la survie même de la SNCF à brève échéance.

Ainsi conçu, il rejoignait cependant clairement le ton général du rapport préliminaire et du débat public mentionnés ci-dessus. Le « constat » contribuait ainsi, auprès des cheminots, à légitimer l'action urgente voulue par le gouvernement.

Enfin, les trois principaux décrets d'application de la loi du 13 février 1997 (décrets sur les missions et les statuts de RFF, sur la constitution de son patrimoine initial et sur les redevances d'utilisation du réseau) ont été signés très rapidement, le 5 mai 1997. Rappelons que peu auparavant, le président de la République avait annoncé, au journal télévisé de 20 heures du 21 avril 1997, la dissolution de l'Assemblée nationale et la convocation d'élections législatives anticipées, dont le premier tour aurait lieu le 25 mai 1997 et le second tour, le 1^{er} juin 1997. Les quinze administrateurs de RFF ont été nommés, quant à eux, par décret du 10 mai 1997, ce qui a permis à RFF de commencer à fonctionner de façon effective avant la fin du même mois.

La date et la cadence de publication de ces décrets étaient-ils liés uniquement à la détermination d'agir très vite ou exprimaient-ils la crainte du gouvernement qu'un changement de majorité parlementaire ne modifiât les orientations prises ? Le court débat parlementaire avait, en effet, mis en évidence le désaccord formel de l'opposition avec le projet de réforme du gouvernement, à l'exception toutefois de son volet sur la régionalisation. La réforme ferroviaire de 1997 n'était donc pas neutre du point de vue idéologique.

Trois organisations syndicales représentant plus de 70 % des cheminots aux élections professionnelles de 1996 (CGT, CFDT, SUD Rail) avaient également manifesté leur opposition à ce qu'elles considéraient comme l'amorce d'un « démantèlement » de la

SNCF. Les autres organisations syndicales (FMC devenue depuis UNSA-Cheminots, CFE-CGC, CGT-FO, CFTC, FGAAC) avaient alors approuvé la réforme ou en avaient accepté le principe au nom de l'urgence de sortir la SNCF de la crise (cf. le chapitre VIII du présent rapport).

D'ambitieux objectifs internes au mode ferroviaire et une dynamique propre

L'objectif central affiché par la réforme de février 1997 est « de promouvoir le transport ferroviaire en France dans une logique de développement durable », dans le cadre de la politique globale des transports de l'État. Les principaux objectifs, rapidement examinés ci-après, découlent des déclarations du gouvernement au Parlement en juin 1996, ainsi que des auditions des auteurs de la réforme conduites par le CSSPF.

Assainir la situation financière du secteur

Assainir la situation financière du secteur par la création de RFF qui porte pour le compte de l'État l'essentiel de la dette ferroviaire, liée à l'infrastructure, la SNCF étant dès lors soulagée de cette dette. Ce dispositif apparaît sous-tendu à la fois par la volonté d'afficher des comptes de la SNCF voisins de l'équilibre, et par le souci très fort que la dette transférée ne puisse être prise en compte comme dette publique de la France au regard des critères de Maastricht sur la participation à la monnaie unique.

Le gouvernement suivant, issu des élections législatives de juin 1997, a totalement fait sienne cette préoccupation, constamment présente dans les propos et les actions du ministère chargé des Finances. Il n'est cependant pas certain que ce critère de dette publique, ne devant pas dépasser théoriquement 60 % du PIB, eût alors constitué un argument irréfragable, ainsi que le développe le chapitre premier du présent rapport.

Clarifier les responsabilités de l'État

Clarifier les responsabilités de l'État dont RFF est désigné comme « le bras séculier » en tant que gestionnaire et maître d'ouvrage de l'infrastructure ferroviaire. Par l'intermédiaire de RFF, l'État autorise désormais les programmes d'investissements d'infrastructures, apporte son concours financier à leur mise en œuvre et définit les conditions générales d'accès au réseau, RFF rémunérant sa gestion par la SNCF et percevant des péages pour son utilisation. L'État est également chargé de définir la consistance du service public et d'en assumer les charges, comme cela était déjà théoriquement le cas dans le cadre de l'organisation précédente.

Clarifier les responsabilités de la SNCF

Clarifier les responsabilités de la SNCF à qui il revient de :

- maîtriser ses coûts, d'atteindre l'équilibre financier et de stabiliser la dette qui lui reste ;
- reconquérir des parts de marché voyageurs et fret en adaptant et en modernisant les services qu'elle propose ;
- mobiliser et remotiver son personnel autour d'un objectif de redressement matérialisé par la mise en œuvre d'un « projet industriel » (cf. le chapitre VIII du présent rapport).

Préserver « l'unicité de la SNCF »

Préserver « l'unicité de la SNCF », par la mise en place d'une organisation originale qui charge la SNCF à la fois des missions de transporteur ferroviaire et des missions de gestionnaire délégué d'infrastructures pour le compte de RFF. L'originalité de ce système en Europe ne fait guère de doute, puisqu'il revient à procéder à une séparation institutionnelle (les deux établissements sont juridiquement bien distincts), sans séparation organique (le personnel chargé de l'infrastructure n'est pas rattaché à l'organigramme de l'établissement gestionnaire et propriétaire de l'infrastructure). Il est destiné avant tout, à l'évidence, à répondre aux inquiétudes manifestées par les syndicats cheminots quant à la désintégration de leur entreprise et à les rassurer quant au maintien des garanties liées à leur statut.

Procéder à la régionalisation du transport ferroviaire

La régionalisation (cf. le chapitre VII du présent rapport), intégrée à la réforme de 1997, en constitue une pièce essentielle, bien qu'il s'agisse d'une problématique qui aurait pu être traitée indépendamment des précédentes. Elle établit cependant une forme de cohérence avec la volonté de clarification des responsabilités, ici celles des élus régionaux, en les associant à la dynamique de la réforme en tant qu'éléments d'une « mise sous tension » de la SNCF. Elle doit permettre l'expression des besoins au plus près de la demande des usagers, manifestant ainsi la prise en compte des souhaits antérieurs des élus, mentionnés ci-avant, d'être des interlocuteurs de plein droit concernant la consistance des services régionaux de voyageurs.

Procéder à une réforme « euro-compatible »

Procéder à une réforme « euro-compatible », aussi bien sur le moment qu'avec les tendances envisagées ou les intentions prêtées à la Commission européenne. La première euro-compatibilité recherchée, comme le premier objectif le précise, était en fait de faire en sorte que la dette du système ferroviaire demeurât « non Maastrichtienne ». Pour M^{me} Idrac, auditionnée par le CSSPF, cette recherche de compatibilité n'était pas la préoccupation première du législateur, qui était de résoudre une crise aiguë du système. Selon l'ancienne secrétaire d'État aux Transports, c'est cette crise qui a justifié en

premier lieu le contenu de la réforme, y compris le fait que la France ne se contente pas d'une transposition *a minima* de la directive 91/440 en vigueur à l'époque, comme cela avait été, semble-t-il, envisagé avant le conflit social de la fin 1995.

Il n'en demeure pas moins que la réforme est allée au-delà des exigences européennes, qui se limitaient à rendre obligatoire la séparation comptable entre la gestion des infrastructures et celle des services ferroviaires. Il est intéressant de noter que la même directive 91/440 demandait aussi aux États d'assainir financièrement leurs systèmes ferroviaires, ce que la France n'a pas fait, contrairement à d'autres États de l'Union européenne, ainsi que l'a établi le rapport au CSSPF sur la situation économique et financière du système ferroviaire français. Il n'en est que plus étonnant que la réforme de 1997 ait voulu aller au-delà de ce qui était imposé en matière institutionnelle, au motif que les instances européennes l'exigeraient de toutes façons tôt ou tard.

La réforme de 1997 constitue la déclinaison nationale d'une vague de réformes ferroviaires qui a touché tous les États européens. Ces réformes s'inscrivent dans une dynamique de directives qui élargissent continûment, par un système de « cliquets » assez habituel à la Commission, l'ouverture des réseaux ferroviaires à la concurrence intra-modale. De fait, comme le développe le chapitre VI du présent rapport, les réseaux historiques de chemin de fer dépensent une énergie considérable, depuis plusieurs années, pour tenter de suivre l'application de réformes imposées par la Commission européenne.

L'évaluation par le CSSPF

Pour nombre d'artisans de la réforme de 1997, la question primordiale à poser pour l'évaluation devrait être celle-ci : « Que serait devenue la SNCF si rien n'avait été fait ? ». La réponse semble évidente : la SNCF pouvait difficilement survivre longtemps ainsi. En fait, poser la question sous cette forme, et ne poser que celle-là, revient à postuler qu'il n'y avait pas d'autre réforme possible que celle qui a été conduite en 1997.

Le CSSPF estime, au contraire, que s'être focalisé à l'excès sur la crise et les moyens d'en sortir au plus vite, en 1996, n'a pas permis d'approfondir le débat et les analyses comme il eût été nécessaire. C'est, en effet, une logique de court terme, justifiée par la nécessité de sortir la SNCF d'une spirale d'endettement potentiellement mortelle et de résoudre une grave crise sociale, qui a conduit à la réforme de 1997.

La « réforme de la réforme » mise en œuvre par le gouvernement en 1998 a donné quelques années de visibilité au système ferroviaire par d'importantes dotations annuelles en capital à RFF et par le transfert d'une partie de la dette de la SNCF au service annexe d'amortissement créé en 1991 (*cf.* le premier chapitre du présent rapport). La création du CSSPF a permis de mettre ce délai à profit pour mener une réflexion plus sereine, ainsi que le précise l'article 7 de son décret constitutif qui lui demande de produire « une évaluation de la réforme (...), notamment en ce qui concerne la situation économique et financière du secteur, l'unicité du service public et les rapports sociaux ».

Le CSSPF entend donc à présent considérer toutes les questions relatives au développement du mode ferroviaire, traitées ou non par la réforme de 1997, et réfléchir aux difficultés nouvelles qu'elle a introduites, tout en dégagant ses éléments positifs.

La création de RFF a été présentée par la loi comme le moyen de prendre en charge simultanément des questions dont le traitement pérenne aurait pu exiger des réponses distinctes : portage et apurement de la dette passée de l'infrastructure ferroviaire, financement des nouvelles infrastructures, modernisation et entretien courant du réseau existant, clarification des responsabilités de chaque acteur...

L'évaluation de la réforme par le CSSPF examine si un défi d'une telle ampleur est ou non, après plus de quatre années de fonctionnement de l'organisation ferroviaire issue de la réforme de février 1997, en passe d'être relevé.

Dans des recommandations ultérieures, le CSSPF utilisera les éléments du présent rapport d'évaluation pour fonder de nouvelles propositions visant à promouvoir le mode ferroviaire. Ces propositions devront traduire une volonté de rééquilibrage entre, d'une part, la logique de court terme, focalisée sur les comptes de la SNCF, qui a prévalu dans la réforme de 1997 et, d'autre part, une logique politique de long terme.

Cette seconde logique devra répondre aux exigences de service public et de mise en œuvre d'une véritable politique des transports durable et multimodale, où le rail doit prendre toute la place que ses avantages socio-économiques lui confèrent, aux yeux des citoyens comme du gouvernement.

Chapitre I

La réforme et la situation économique et financière du système ferroviaire

Le présent constat s'appuie directement sur le rapport relatif à la situation économique et financière du système ferroviaire français présenté le 12 septembre 2001 au CSSPF par un groupe de travail interne. Ce rapport permet notamment de disposer, à partir de 1997, de comptes globaux (SNCF+RFF) couvrant l'ensemble du système ferroviaire et comparables à ceux de la SNCF jusqu'en 1996. Ces comptes ont été construits en appliquant les règles classiques d'une consolidation, sans en avoir le caractère juridique.

La crise financière de la SNCF était avérée à la fin de 1996 :

- résultat net : -15,2 GF (1 GF = 1 Giga-francs = 1 milliard de francs) ;
- dette : 208 GF, plus 28,6 GF logés au SAAD ¹ ;
- situation nette proche de zéro.

Le résultat net 1991 était équilibré et la dette hors SAAD était de 79 GF au 1^{er} janvier 1991. Les principales causes de cette dégradation étaient :

- la baisse de l'excédent brut d'exploitation (EBE) dans un contexte de croissance faible du PIB (1 % par an en moyenne) et de situation concurrentielle insuffisamment régulée ;
- le financement par ressources propres d'un important programme d'investissements sans rentabilité à moyen terme.

Avec une augmentation continue de la dette de l'ordre de 20 GF/an, la SNCF ne pouvait plus échapper seule à cette spirale financière.

La réforme de 1997 ne s'est pas limitée au traitement de cette crise financière. Elle a créé un nouvel Établissement public industriel et commercial (EPIC), RFF, gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire. Elle a simultanément bouleversé les comptes de la SNCF. Ses effets immédiats sont décrits *infra*.

Le constat porte ensuite sur la comparaison des exercices 2000 et 1996, dernière année avant la réforme. Il aborde successivement :

- le compte de résultat ;
- la dette ;
- les relations financières triangulaires État-RFF-SNCF ;
- les concours de l'État et des collectivités publiques.

Un diagnostic d'ensemble conclut ces analyses.

Différents tableaux figurant en annexes fournissent les chiffres de référence sur la période 1996-2000 et les années encadrantes :

- annexes 2 et 3 : compte de résultat du système ferroviaire (SNCF+RFF) ;
- annexe 4 : compte de résultat de la SNCF ;
- annexe 5 : compte de résultat de RFF ;
- annexe 6 : comptes de résultat (SNCF+RFF) 1996 et 2000 à périmètre constant ;
- annexe 7 : investissements du système ferroviaire ;
- annexe 8 : dette du système ferroviaire ;
- annexe 9 : redevances d'infrastructure ;

1. Le SAAD (service annexe d'amortissement de la dette ferroviaire) a été créé le 1^{er} janvier 1991 en y transférant 38 GF d'emprunts de la SNCF, correspondant au déficit cumulé de la SNCF à cette date. L'État s'engage à apporter durablement au SAAD un concours annuel de 3,8 GF 1989 pour couvrir les intérêts et rembourser progressivement le capital. Ce montage s'est substitué au concours exceptionnel de même montant versé au compte de résultat de la SNCF jusqu'en 1990 inclus. La SNCF y ajoute une contribution annuelle de 100 MF 1989. Le SAAD est juridiquement rattaché à la SNCF, mais il est doté d'une comptabilité distincte.

- annexe 10 et 11 : trafics de la SNCF ;
- annexes 12 et 13 : concours de l'État et des collectivités publiques.

Les chiffres pour 2001 proviennent de l'état prévisionnel initial des recettes et des dépenses de RFF et du compte prévisionnel révisé de la SNCF en mai 2000.

Les effets immédiats de la réforme en 1997

La création de RFF au 1^{er} janvier 1997 s'est traduite comptablement par des transferts de produits, de charges et d'éléments du bilan de la SNCF, mais n'a pas modifié le résultat d'ensemble :

Résultat net (en GF)	1996	1997
SNCF	-15,2	-1,0
RFF	-	-14,1
SNCF+RFF	-15,2	-15,1

La dette globale, y compris SAAD, a continué à s'accroître de 236,6 GF au 31 décembre 1996 à 249,6 GF au 31 décembre 1997.

Le nouveau montage comptable et financier accompagnant le changement institutionnel a eu les impacts suivants sur le compte de la SNCF :

-12,5 GF	Transfert à RFF de la contribution de l'État aux charges d'infrastructures
16,8 GF	Rémunération par RFF de la gestion déléguée de l'infrastructure
-0,3 GF	Produits hors trafic attribués à RFF
-6,0 GF	Redevances d'infrastructure versées à RFF
0,1 GF	Contribution de l'État aux service régionaux de voyageurs (SRV) (première expérimentation de la régionalisation)
-1,9 GF	Impact sur l'excédent brut d'exploitation (EBE)
5,2 GF	Amortissements nets des installations d'infrastructures
9,1 GF	Produits financiers sur la créance RFF (134,2 GF de dette transférée)
1,9 GF	Réduction de charges financières grâce au transfert de 28,3 GF de au SAAD le 1/01/1997
+14,3 GF	Impact sur le résultat courant SNCF

Hormis les impacts relatifs au SAAD (1,9 GF) et aux SRV (0,1 GF), ces sommes trouvent leur contrepartie (-12,3 GF) dans les comptes de RFF. La contribution de l'État aux charges d'infrastructure baisse de 0,7 GF (11,8 GF au lieu de 12,5). Les emprunts nouveaux lancés en 1997 et les provisions pour risques de change de fin 1997 ajoutent à RFF 1 GF de charges financières aux 9,1 GF d'intérêt sur la dette héritée de la SNCF.

Au total, le premier compte de résultat de RFF est en déficit de 14,1 GF. Il se présente comme suit :

Compte de résultat RFF de l'exercice 1997 (milliards de francs – GF)

Redevances d'infrastructure	6,0	<i>Gestion de l'infrastructure*</i>	-16,8
Électricité de traction	2,5	<i>Électricité de traction</i>	-2,5
<i>Autres produits</i>	0,4	<i>Autres charges</i>	-0,3
<i>Contribution aux charges d'infrastructure</i>	11,8		
Produits d'exploitation courante	20,7	Charges d'exploitation courante	-19,6
Excédent brut d'exploitation	1,1	* Rémunération de la SNCF en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué (GID)	
Amortissements et provisions nets	-5,3		
Résultat d'exploitation	-4,2		
Résultat financier	-10,1		
Résultat courant	-14,3		
Résultat exceptionnel	0,2		
Résultat net	-14,1		

Une dotation en capital de l'État de 8 GF, inscrite au bilan, limite l'impact sur la situation financière de RFF. Elle est financée par des recettes de privatisations d'entreprises publiques, hors budget général.

L'ensemble des autres concours de l'État et des collectivités publiques au système ferroviaire sont en baisse de 0,5 GF.

Le résultat net global du système ferroviaire s'améliore de 1997 à 2000

En distinguant SNCF et RFF, les résultats nets par exercice montrent une amélioration continue jusqu'en 2000 :

Résultats nets en GF	1996	1997	1998	1999	2000	2001 (prév. 05/2001)
SNCF	-15,2	-1,0	-0,7	-0,6	+0,4	-1,1
RFF	/	-14,1	-13,7	-10,3	-11,1	-10,8
SNCF + RFF	-15,2	-15,1	-14,4	-10,9	-10,7	-11,9

Le résultat net global du système ferroviaire (SNCF +RFF) est de -10,7 GF en 2000, en amélioration de 4,5 GF par rapport à 1996 (-15,2 GF).

Le compte 2000 de la SNCF est équilibré (+0,4 GF), mais celui de RFF marque un fort déficit (-11,1 GF), directement lié à l'importance de sa dette.

Le résultat net global est prévu à -11,9 GF en 2001, en baisse de 1,2 GF par rapport à 2000. La SNCF avait initialement prévu un résultat de -0,2 GF, révisé en baisse à -1,1 GF pour partie du fait des mouvements sociaux de mars et avril 2001. Une baisse sensible du trafic et des recettes fret par rapport à 2000 est notamment attendue.

L'analyse des principales causes de variations 2000/1996 à périmètre constant ¹ est résumée dans le tableau ci-après, en impacts sur le résultat :

Variations compte 2000 (SNCF+RFF) / compte 1996 (SNCF) (milliards de francs – GF)

Excédent brut d'exploitation : +3,6	+9,2 produits du trafic (+23 %)
2000 : 11,6	+0,5 autres produits externes (+7 %)
1996 : 8,0	+0,4 effet filialisation SERNAM
	-6,9 charges (+11 %) ¹
	+0,4 État et collectivités ²
Amortissements et provisions nets : +0,6	+1,5 allongement des durées d'amortissement
2000 : -10,7	-0,7 amortissements nets à méthode stable
1996 : -11,3	-0,2 provisions nettes et autres
Résultat d'exploitation +4,2	
2000 : 0,9	
1996 : -3,3	
Résultat financier : +1,4	+2,9 rechargement SAAD 1997 et 1999
2000 : -11,5	+2,3 dotations en capital RFF
1996 : -12,9	-0,4 abandon des intérêts intercalaires sur la construction des lignes nouvelles
	-3,4 variations hors nouveaux apports de l'État
Résultat courant +5,6	
2000 : -10,6	
1996 : -16,2	
Résultat exceptionnel : -1,1	
2000 : -0,1	
1996 : 1,0	
Résultat net : +4,5	
2000 : -10,7	
1996 : -15,2	

1. Charges hors production immobilisée, c'est-à-dire charges consacrées à l'exploitation courante proprement dite. Cette notion permet, d'autre part, de neutraliser les fortes variations de méthode de comptabilisation relatives aux travaux SNCF pour investissements RFF, qui rendent non comparables d'une année sur l'autre les agrégats de produits et de charges. Les impôts et taxes sont en outre isolés.

2. Concours (1,1) – impôts (0,7), non compris un redressement fiscal de 0,6 GF sur taxe professionnelle afférente aux exercices 1997 à 1998, comptabilisé en charges exceptionnelles 2000.

1. Compte 2000 pro-forma 1999 retraité de l'impact de la filialisation du SERNAM au 1/02/2000, comme précisé en annexe 6. Le compte 2000 pro-forma 1999 présente les résultats 2000 selon les mêmes règles comptables qu'en 1999, notamment pour les SRV Île-de-France et le TER. Les produits et charges du SERNAM sont rétablis en plein exercice, sur la base de 1999. La comparaison avec 1996 est alors significative.

Deux facteurs spécifiques ont amélioré très sensiblement les résultats :

1) les actions de l'État sur la dette du système ferroviaire (28,6 GF ont été transférés au SAAD le 1/01/1997, puis 4 GF le 1/01/1999 ; 42,5 GF de dotations en capital ont été accordés à RFF de 1997 à 2000) procurent en 2000 une économie de 5,2 GF de charges financières. Cet impact a été estimé sur la base d'un taux d'intérêt moyen des emprunts de 6 %, en tenant compte des intérêts cumulés et du mécanisme financier complémentaire du transfert vers le SAAD au 1^{er} janvier 1999, qui allège de 556 millions de francs (MF) les charges financières de la SNCF jusqu'à fin 2002 ;

2) les changements de règles comptables ont un effet net de +1,1 GF : +1,5 GF au titre de l'allègement en 1999 des durées d'amortissement de la plupart des infrastructures (+1,250 GF pour RFF) et de certains matériels roulants (+0,250 GF pour la SNCF), -0,4 GF en raison de l'abandon en 1997 de l'immobilisation des intérêts intercalaires relatifs à la construction de lignes nouvelles.

Le gain d'EBE (+3,6 GF) provient essentiellement de la SNCF, à hauteur de 3,1 GF avec des compléments de 0,1 GF pour RFF et 0,4 GF pour l'État ¹. La variation globale d'EBE de 3,6 GF se décompose, sur la base de la réalité des taux externes au système, en SNCF (+3,1 GF), RFF (+0,1 GF) et État (+0,4 GF).

La forte hausse de 23 % des produits du trafic SNCF s'accompagne d'une évolution relativement modérée des charges (+11 %) dont 2 % sont dus aux dépenses supplémentaires générées par la réduction du temps de travail à 35 h, estimées à 1,5 GF en 2000 par la SNCF. Ces éléments expliquent l'essentiel de l'amélioration de l'EBE.

Exprimée en UKE/agent ² et hors SERNAM, la productivité physique de la SNCF s'est accrue de 15 % de 1996 à 2000, et de 27 % en uke/heure réelle de travail.

Hors effet (-1,5 GF) de l'allongement des durées comptables, les amortissements et provisions nets se seraient accrus de 0,9 GF.

Hors impact (+5,2 GF) des actions de l'État sur la dette, et à méthodes comptables stables (-0,4 GF), le résultat financier se serait dégradé de 3,4 GF par rapport à 1996.

La dette du système ferroviaire (RFF+SNCF, hors SAAD) était de 194 GF au 31 décembre 2000, mais elle aurait atteint 282 GF sans les nouveaux apports de l'État (88 GF dont 13 GF de cumul d'intérêts). Elle était de 208 GF au 31 décembre 1996.

Toujours en isolant les facteurs spécifiques « externes » qui ont allégé les amortissements et les charges financières, le résultat courant « intrinsèque » du système ferroviaire serait en 2000 de -16,9 GF, c'est-à-dire à un niveau encore plus bas qu'en 1996 (-16,2 GF).

L'EBE s'est accru nettement (+3,6 GF) mais les amortissements et surtout les charges financières ont continué à s'alourdir fortement et à dégrader le résultat (-4,3 GF).

1. Ces chiffres sont obtenus directement à partir des flux de produits et des charges des comptes de la SNCF et de RFF, en excluant facturations réciproques et concours de l'État et des collectivités. Ils diffèrent sensiblement des mesures officielles d'EBE en comptabilité qui incluent les facturations réciproques entre les deux établissements : ainsi une majoration de 1 GF des redevances d'infrastructure se traduit directement par une hausse de 1 GF de l'EBE de RFF et une baisse de 1 GF de l'EBE SNCF. RFF ne peut dégager structurellement qu'un EBE « économique » faible.

2. UKE = unité kilométrique équivalente, mesure pondérée du volume du trafic retenue dans les derniers contrats de plan entre la SNCF et l'État ; les VK et les TK sont décomptés par sous-activités et pondérés par les produits moyens.

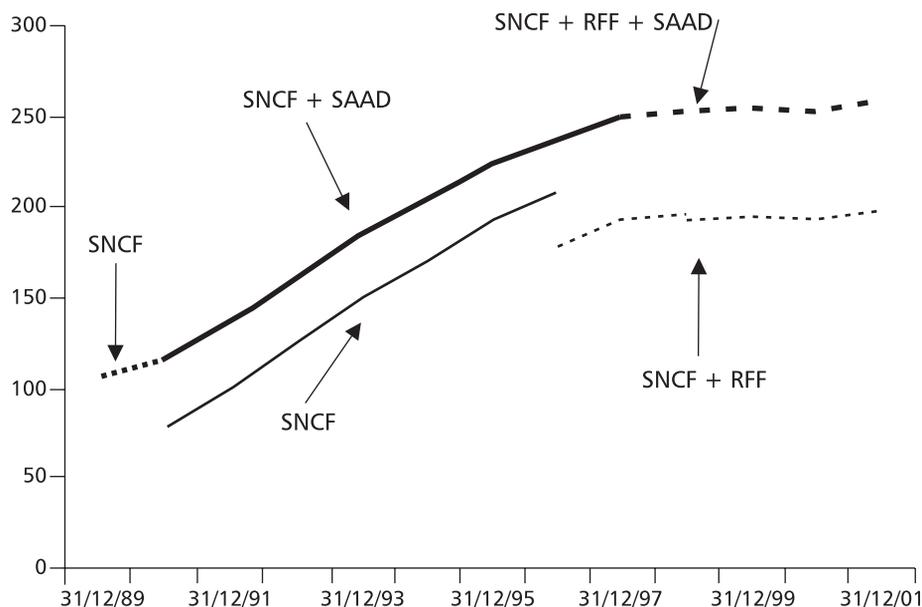
Le poids de la dette reste au sens propre insupportable, même si les dotations en capital de l'État et les transferts au SAAD ont apporté une première aide indispensable et permis de présenter des résultats en amélioration de 1996 à 2000.

La dette du système ferroviaire (SNCF+RFF) paraît se stabiliser progressivement

Historique et situation actuelle

L'évolution de la dette du système ferroviaire depuis 1989 est décrite par le graphique ci-dessous.

Dette du système ferroviaire 1989-2001 (en milliards de francs)



La courbe du haut correspond au total, y compris SAAD, à partir de sa création le 1/1/1991. Cette dette totale s'accroît de 106 GF au 31/12/1989 à 237 GF au 31/12/1996 puis à 253 GF au 31/12/2000.

La courbe du bas correspond à la dette du système ferroviaire au sens strict, celle qui apparaît dans les comptes de la SNCF, puis de la SNCF et de RFF à partir du 1/1/1997.

Les décrochements successifs correspondent aux transferts au SAAD :

- de 38 GF le 1/1/1991 ;
- de 28,6 GF le 1/1/1997 ;
- de 4 GF le 1/1/1999.

Entre le 1^{er} janvier 1991 et le 31 décembre 1996, la dette SNCF a augmenté fortement, de 79 GF à 208 GF, ce qui correspond à une hausse moyenne annuelle proche de 22 GF.

Pour la période qui suit, le tableau ci-dessous fournit des données complètes :

Dette nette (GF)	31/12/1996	01/01/1997	31/12/1997	31/12/1998	31/12/1999	31/12/2000	31/12/2001 (prévision)
RFF	/	134,2	143,6	147,3	148,0	151,5	153,0
SNCF	208,0	45,2	50,0	50,7	47,9	42,6	46,4
SNCF + RFF	208,0	179,4	193,6	198,0	195,9	194,1	199,4
SAAD	28,6	57,2	56,0	55,2	58,7	58,6	58,6
TOTAL	236,6	236,6	249,6	253,2	254,6	252,7	258,0

La dette totale (SNCF + RFF + SAAD) était de 237 GF, fin 1996. Elle a encore augmenté sensiblement (+13 GF) au cours de l'exercice 1997, puis elle s'est stabilisée autour de 253 GF de 1998 à 2000. La prévision au 31/12/2001 est de 258 GF, en hausse de 5 GF par rapport à fin 2000.

La dette propre au système ferroviaire (RFF + SNCF) a bénéficié des transferts au SAAD, ainsi que des dotations en capital versées par l'État à RFF (8 GF en 1997, 10 GF en 1998, 12,5 GF en 1999, 12 GF en 2000, et 12 GF au budget 2001).

L'accroissement de l'EBE (+3,6 GF) et le passage des programmes d'investissements par un point bas en 1999 et 2000 ont réduit aussi les besoins de financement.

Le montant de la dette nette (RFF + SNCF) au 31/12/2000 est de 194,1 GF, pratiquement identique à celui constaté le 31/12/1997. La partition est de 151,5 GF pour RFF et 42,6 pour la SNCF. Une remontée à 199,4 GF est prévue au 31/12/2001.

Le système ferroviaire reste lesté d'une dette de près de 200 GF pour un chiffre d'affaires externe de 70 GF et un cash flow global de 1 GF.

La capacité d'autofinancement de RFF est négative (environ -6 GF), situation anormale puisqu'elle signifie que RFF a dû emprunter sur les marchés pour financer sa part dans les investissements d'infrastructure et qu'il est incapable de rembourser sa dette.

La capacité d'autofinancement de la SNCF approche de 7 GF en 1999 et 2000. Ce niveau est insuffisant au regard d'une dette de l'ordre de 45 GF, et le ratio dette/CAF dépasse 6 pour la SNCF.

Le problème de la dette reste entier.

Évolution prévisible à moyen terme

Déjà essentiel, le problème de la dette devient crucial quand on prend en compte les objectifs de développement fixés au chemin de fer par les pouvoirs publics et la dynamique propre du système ferroviaire. Ces objectifs, et les prévisions d'investissements à

moyen et long terme qui en découlent, sont décrits au chapitre II du présent rapport. Les montants globaux d'investissements constatés de 1991 à 2000 et les programmes CIES ¹ de 2001 à 2004 sont récapitulés en annexe 7.

De 2000 à 2004, en raison notamment des contrats de plan État-régions et de la construction de la LGV-Est, les investissements totaux du système ferroviaire (RFF+SNCF), tous financements confondus, augmenteraient de 16,3 GF à 37,1 GF.

Pour RFF, le montant total des investissements s'accroîtrait fortement, de 9,8 GF à 22 GF, mais grâce à l'application de l'article 4 du décret 97-444 du 5 mai 1997 relatif à ses missions ², la part de financement sur fonds propres varierait peu, de 7,7 GF à 8,5 GF. Dans ces conditions, sur la base d'une stabilité ou d'une légère hausse des principaux agrégats de son compte de résultat, et du maintien d'une dotation en capital annuelle de l'État de 12 GF, RFF pourrait réaliser les investissements prévus d'ici 2004 et stabiliser sa dette à 153 GF. Parallèlement, État et collectivités verseraient à RFF des subventions en forte hausse de 2,1 GF en 2000 à 13,5 GF en 2004.

Le montant global des investissements de la SNCF, tous financements confondus, augmente aussi très nettement de 6,5 GF en 2000 à 15,1 GF en 2004, avec une hausse sensible des subventions de 1,6 GF à 5,6 GF. Contrairement à RFF, la part de financement sur ressources propres s'accroîtrait, de 4,9 GF à 9,5 GF.

Le besoin de financement supplémentaire pour la SNCF d'ici 2004 ne pourra être couvert que partiellement par une augmentation de la capacité d'autofinancement, qui atteignait 7 GF en 2000, mais devrait baisser en dessous de 6 GF en 2001. La dette au 31 décembre 2000 de la SNCF était de 42,6 GF. Son maintien en dessous de 50 GF en 2004, point haut en investissement, pourrait nécessiter des mesures spécifiques (cessions d'actifs, subventions complémentaires...).

Des projections indicatives des besoins d'investissements à horizon 2020 ont, d'autre part, été effectuées avec RFF et la SNCF, en cohérence avec les schémas de service de transport de voyageurs et de marchandises approuvés en 2001 par l'État. Comme indiqué au chapitre II du présent rapport, les estimations sont de 20 GF par an pour RFF et de 11 GF par an pour la SNCF, chiffres cohérents avec les montants moyens programmés de 2001 à 2004, et sensiblement inférieurs à ceux des principaux chemins de fer européens.

Ces projections à moyen et long terme montrent clairement que :

– ***il n'est en aucun cas envisageable que la dette actuelle du système ferroviaire (194,1 GF à fin 2000 +58,6 GF au SAAD) puisse être remboursée, même partiellement, par les deux EPIC concernés ;***

– l'attribution par l'État à RFF d'un concours de l'ordre de 12 GF, sous forme d'une dotation en capital ou autre, et l'application stricte de l'article 4 sur le financement des investissements, constituent des mesures minimales indispensables pour éviter une nouvelle dérive de la dette de cet établissement ;

1. Comité des investissements à caractère économique et social.

2. Cet article précise notamment que l'État, une collectivité locale ou un organisme public ne peuvent demander un investissement sur le réseau ferré national sans apporter « un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ».

– L’augmentation de la capacité d’autofinancement de la SNCF nécessite, au-delà de ses efforts internes, une garantie sur le niveau des concours de l’État et des montants de facturations de RFF ; elle ne suffira pas cependant à couvrir les besoins d’investissements à moyen terme, voire à long terme.

De plus, la localisation de cette dette dans les comptes du système ferroviaire conduit à afficher des résultats très négatifs qui conditionnent l’image du secteur auprès du public et relativisent fortement la motivation des cheminots à s’investir dans une gestion économique plus rigoureuse, d’autant plus que l’État revoit en permanence les règles du jeu.

L’extraction des comptes du secteur ferroviaire de la plus grande partie de sa dette est une question centrale qui ne peut plus être éludée.

Les relations financières triangulaires entre l’État, RFF et la SNCF apparaissent complexes

Le compte de RFF, créé en 1997, s’est organisé sur la base de facturations financières entre SNCF et RFF, internes au système ferroviaire. Il permet de regrouper les principaux agrégats de charges et de produits relatifs à l’infrastructure et son articulation avec le compte de la SNCF est simple dans le principe. Le montage d’ensemble apporte à l’État une clarification au niveau global.

La pratique s’avère cependant plus difficile et plus complexe, en raison de la position face à face de RFF et de la SNCF sur leurs facturations réciproques et des ajustements que l’État apporte à leur montant lors de l’arrêté des budgets annuels, en faisant jouer simultanément le niveau de ses concours aux deux établissements.

Pour l’essentiel :

- RFF n’a qu’un seul client : la SNCF, qui se voit facturer des redevances d’infrastructure ;
- RFF n’a qu’un seul fournisseur : la SNCF, qui assure l’exploitation et la maintenance de l’infrastructure, et la plus grande partie de la maîtrise d’ouvrage déléguée et des travaux de réalisation des investissements.

L’enjeu commun de l’articulation entre les deux établissements introduit par la réforme est d’améliorer l’efficacité du système ferroviaire. Ce positionnement vise à les mettre en tension dans la recherche des gains de productivité compatibles avec le haut niveau de sécurité exigé, tant dans la gestion, l’entretien du réseau et son utilisation optimum par la SNCF, que dans les coûts des investissements à mettre en œuvre afin de satisfaire les besoins pour RFF. ***Tout cela même si, au premier degré, tout franc pour l’un est un franc en moins pour l’autre au sein d’une relation obligée qui, d’un strict point de vue comptable, est à somme nulle pour l’ensemble du système.***

Les deux plus importantes facturations en montant ont été jusqu’à présent les plus simples à effectuer, car il s’agit d’un montant annuel forfaitaire fixé lors de l’élaboration du budget, par exemple pour l’exercice 2000 :

- 17164 MF de rémunération du gestionnaire d’infrastructure délégué (SNCF) ;
- 10248 MF de redevances d’infrastructure.

De fait, et faute d'accord entre les deux établissements publics sur l'évolution annuelle du montant de la rémunération annuelle du gestionnaire d'infrastructure délégué, c'est l'État qui la fixe. De même, les propositions de barèmes sont établies par RFF, après concertation avec la SNCF, mais dans le cadre d'un montant global de redevances à payer par la SNCF fixé par l'État.

Les redevances d'infrastructures

Un arrêté ministériel du 30 décembre 1997 a fixé, sur proposition de RFF, le premier barème de redevances par catégorie de ligne distinguant droits d'accès, de réservation et de circulation. Le taux d'augmentation des redevances ainsi que les prévisions d'augmentation de trafic sont arrêtés à l'occasion de l'approbation du budget des deux établissements, mais le décret de fixation du tarif n'est généralement paru qu'en cours d'exercice ou à exercice échu.

Exercice	1997	1998	1999	2000	2001
Date d'arrêté	30/12/1997	30/12/1997	8/07/1999	10/01/2001	11/07/2001
Montant en MF	6008	6205	9965	10250	11136

La forte majoration de 1999 (+3,8 GF) répondait notamment au respect de certains critères européens pour éviter que la dette de RFF ne puisse être incluse dans la dette de l'État.

Pour éviter de dégrader brutalement les comptes de la SNCF, celle-ci a reçu en 1999 des compensations sous diverses formes, sur décision de l'État.

Rémunération du gestionnaire d'infra. délégué	+0,6 GF
Contribution TER	+1,0 GF
Contribution exceptionnelle dégressive	+0,8 GF
Transfert de 4 GF au SAAD	+0,8 GF
	sur résultat financier ¹
	3,2 GF

1. 244 MF d'intérêts +556 MF au titre d'un mécanisme spécifique qui devrait cesser fin 2002 ; par lettre du 20 août 2001, l'État a décidé de prolonger partiellement ce mécanisme, à hauteur de 250 MF en 2003, 200 MF en 2004 et 150 MF en 2005.

Hors 0,2 GF de hausse en volume 1999/1998 à tarif 1998, l'augmentation tarifaire était de 3,6 GF, dont 3,2 GF compensés, ce qui laissait à la charge de la SNCF 0,4 GF en 1999. Toutefois :

- la rémunération du GID, malgré cette hausse de 0,6 GF, reste encore inférieure aux besoins exprimés par la SNCF ;
- la contribution TER supplémentaire de 1,0 GF ne suffisait pas à équilibrer le compte TER (résultat 1999 : -0,5 GF) et elle devra être complétée pour assurer un transfert financièrement neutre à l'ensemble des régions au 1/1/2002 ;
- la contribution exceptionnelle s'est réduite à 0,4 GF en 2000 puis zéro en 2001 ;

– l'impact du transfert au SAAD sera ramené à 0,5 GF environ en 2003, somme inférieure à la valorisation de l'augmentation des volumes de circulations prévue entre 1999 et 2003 par la hausse 1999 du tarif des redevances.

En conclusion, si l'État a bien attribué 3,4 GF supplémentaires à la SNCF à cette occasion en 1999, il reste qu'en 2003 la SNCF subira en totalité les fortes hausses de péages 1999.

Une autre augmentation spécifique aura lieu en 2001. Une décision conjointe du ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, et du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement a fixé, le 28 novembre 2000, les montants de redevances supplémentaires à payer par la SNCF à RFF au titre du TGV Méditerranée (en MF 1999) :

- en 2001 : +577 MF ;
- en 2002 : +1059 MF ;
- puis hausse régulière jusqu'à 1454 MF en 2008.

La décision ministérielle s'est appuyée sur le rapport de juin 2000 d'une mission spécifique sur les redevances d'infrastructure du TGV Méditerranée, conduite par cinq hauts fonctionnaires. Leurs difficultés à obtenir de la SNCF et de RFF des données fiables pour élaborer des bilans économiques sont signalées tout au long du rapport.

Concernant la structure de la tarification, on peut constater en annexe 9 les montants auxquels elle conduit par activité SNCF, par exemple pour l'exercice 2000 :

GL (trains de grandes lignes)	5 192 MF <i>dont 4 180 MF TGV et 1 012 MF autres trains</i>
TER (trains express régionaux)	884 MF
IdF (trains d'Île-de-France)	3 081 MF
Fret	1 093 MF
Total	10 250 MF

Le montant pour l'Île-de-France est proche du coût complet conformément au compte IdF déjà existant avant la création de RFF. La majoration de 3,6 GF de 1999 a concerné en quasi-totalité l'activité GL-TGV, la seule à présenter une capacité contributive importante. Ce choix a été accepté par la SNCF. Les autres activités subissent des redevances nettement plus modérées.

Pour les TGV, les redevances d'infrastructure représentent maintenant 25 % des recettes de trafic, et le bilan économique de certaines relations, notamment Province/Province, est déficitaire. Il apparaît cependant que :

- le système de facturation détaillé des redevances d'infrastructure jusqu'au niveau élémentaire n'est toujours pas opérationnel en 2001 ;
- la gestion segmentée de l'offre par les activités SNCF (relations GL, produits fret...) ne prend pas encore en compte les redevances d'infrastructure. Cette pratique est prévue progressivement par l'activité « grandes lignes » à partir de 2002, mais elle est susceptible de freiner certains développements de dessertes dont l'impact économique pour la SNCF deviendrait négatif, alors qu'il est positif pour le système ferroviaire dans son ensemble. Ce type de situation se rencontre dès que les redevances sont nettement supérieures au coût marginal, hors zones et tranches horaires réellement saturées.

En résumé, les redevances d'infrastructure ne jouent pas encore un rôle économique actif et apparaissent aujourd'hui surtout comme un élément d'ajustement par l'État des résultats de RFF et de la SNCF.

Les décisions annoncées par une lettre du 20 août 2001 des ministres de tutelle au président de la SNCF, dans le cadre de la préparation de la loi de finances, confirment ce constat : les péages grandes lignes sont à nouveau majorés de 517 MF, voire de 118 MF supplémentaires si une économie du même montant ne peut pas être dégagée sur la convention de gestion de l'infrastructure. Il s'agit manifestement d'ajustements budgétaires, en contrepartie des montants en hausse accordés aux nouvelles autorités organisatrices du TER dans le cadre de la généralisation de la régionalisation au 1^{er} janvier 2002, et qui reviendront à la SNCF, jusque-là rémunérée en dessous de ses coûts. La baisse de 620 MF à 260 MF de la contribution aux transports combinés, décidée dans le cadre de ce même budget 2002, contredit la politique de rééquilibrage rail-route affirmée chaque jour par le ministre des Transports et confirme cette approche budgétaire.

Le principe de base pour l'État est, semble-t-il, de maintenir la SNCF à un niveau global de contributions et rémunérations nettes (État + RFF) constant. En l'absence de contrat de plan État-SNCF, ce principe budgétaire est appliqué au coup par coup par l'État avec un pragmatisme souvent déroutant.

Le phénomène est analogue pour RFF. Les augmentations de redevances d'infrastructure s'accompagnent de baisses de la contribution d'infrastructure versée par l'État mais généralement d'un montant plus faible. L'excédent brut d'exploitation de RFF s'est ainsi accru, sur décision de l'État, de 3 GF entre 1997 et 2000.

On peut s'interroger sur la responsabilisation de RFF ou de la SNCF qui résulte de ces pratiques. Celle-ci perçoit les majorations de péages comme un prélèvement autoritaire sur sa capacité à se financer et à assurer son développement. On peut aussi se demander si de telles pratiques seraient admissibles si d'autres entreprises ferroviaires opéraient en France.

Les enjeux de fond relatifs aux péages sont cependant réels et seront encore plus importants à terme. RFF souhaite recentrer plus fortement la tarification d'usage de l'infrastructure sur les coûts, mais la capacité contributive des différents trafics ferroviaires de la SNCF et d'éventuels nouveaux entrants dans quelques années reste un facteur déterminant. Il est surtout indispensable que ce sujet soit traité dans le cadre d'une réelle harmonisation des conditions de concurrence avec les autres modes, prenant en compte coûts des infrastructures, coûts externes, taxes et subventions.

Autres facturations internes

Au-delà d'un débat par nature difficile sur le montant annuel de la rémunération du gestionnaire d'infrastructure (17168 MF en 2000), plusieurs facturations donnent lieu à des divergences récurrentes.

Les travaux d'investissements de la SNCF pour RFF (6132 MF), facturés projet par projet avec le décompte détaillé des moyens employés, demandent des procédures et des systèmes d'information lourds, dont la mise au point n'est pas encore achevée. Ces facturations complexes sont une source de litiges permanents :

– RFF a une position débitrice de plusieurs GF en permanence sur son compte courant avec la SNCF, au titre de factures non présentées ou non approuvées ;

– une lettre du 10 septembre 2000, cosignée des directeurs du Trésor, du Budget et des transports terrestres a demandé aux présidents de RFF et de la SNCF d’aboutir rapidement à une situation normalisée, après réserves émises par les commissaires aux comptes de RFF.

Le partage du patrimoine lui-même est très difficile car l’application des textes d’origine est souvent délicate. Les différends sont soumis à la Commission nationale de répartition des actifs créée par décret n° 97-445 du 5 mai 1997, et qui s’est réunie pour la première fois en mai 1999. Entre cette date et octobre 2001, elle a rendu des avis concernant 33 sites dont 31 ont fait l’objet de décisions interministérielles d’attribution de biens à l’un ou à l’autre des deux établissements publics.

La SNCF a déposé des recours contentieux à l’encontre de huit de ces décisions devant le tribunal administratif de Paris. Elle estime qu’à la vitesse actuelle de traitement de l’ensemble des désaccords sur le partage du patrimoine, la question ne serait pas réglée avant plusieurs dizaines d’années.

Les désaccords sur la répartition des actifs sont la cause essentielle de **la divergence sur les produits hors trafic** reversés à RFF par la SNCF. RFF comptabilise en produits sa propre estimation (415 MF) alors que la SNCF ne décompte que 185 MF. RFF provisionne la différence de 230 MF.

En résumé, les relations financières entre ces deux établissements publics que sont la SNCF et RFF ont un caractère très particulier. Leur face à face ne converge pas naturellement vers un accord sur les prix ou les montants en valeur et les discussions se prolongent excessivement.

Cette situation génère des coûts de transaction importants. Les débats ne cessent souvent qu’avec l’intervention de l’État mais resurgissent fréquemment. La double expertise RFF/SNCF qui en résulte améliore probablement la clarté et la qualité des décisions dans certains cas, mais au prix souvent d’une dépense d’énergie inefficace et de retards dans l’engagement des actions.

Le rôle de pilotage de l’État est essentiel, notamment pour fixer des objectifs aux deux EPIC, pour arbitrer le montant des facturations réciproques les plus importantes et pour réguler les concours publics attribués à chacun.

Les concours de l’État et des collectivités publiques

Sur la base des chiffres fournis par la direction du Budget de l’État, deux documents ont été élaborés :

– le premier (*cf.* annexe 12) regroupe les concours par grande destination, en fonction de leur objet. Sur la base des montants de l’exercice 2000, il fait une distinction entre : les contributions à l’exploitation et aux investissements du système ferroviaire, soit 31,9 GF ; les concours qui relèvent de l’apurement du passé, soit 34,2 GF (déséquilibre démographique pour les retraites, dette générée par les investissements d’infrastructure jusqu’en 1996) ;

– le second (cf. annexe 13) couvre les exercices 1996 à 2001. Il distingue État et collectivités publiques et sa présentation permet un recouplement avec les données comptables SNCF et RFF, sous réserve de légers décalages de méthode ou de date dans les arrêtés annuels.

Le total général des concours augmente de 54,6 GF en 1996 à 66,1 GF en 2000, mais une nette distinction doit être faite entre :

- **les montants relatifs à l'apurement du passé**, qui s'accroissent de 23 GF à 34,2 GF. L'attribution d'une dotation annuelle en capital à RFF (12 GF en 2000), hors budget général de l'État, explique cette forte hausse ;
- **les concours à l'exploitation et à l'investissement**, qui sont pratiquement stables : 31,6 GF en 1996, 31,9 GF en 2000. Les variations sur chaque ligne sont souvent faibles et se compensent. Deux écarts plus sensibles sont à noter : la contribution de l'État aux services régionaux de voyageurs augmente de 4,2 GF à 6,0 GF avec l'expérimentation de la régionalisation en 1997, puis la revalorisation décidée en 1999 à titre de compensation de la forte hausse globale des redevances d'infrastructure payées par la SNCF¹ ; la contribution aux charges d'infrastructure attribuée à RFF en 2000 est de 10,7 GF au lieu des 12,6 GF versés à la SNCF en 1996.

Les compensations de 3,2 GF accordées à la SNCF en 1999 pour compenser la hausse de 3,6 GF des redevances d'infrastructure hors effet volume ont peu impacté le budget de l'État. Les écarts constatés par rapport à 1998 se limitent à 0,5 GF :

- contribution TER-SRV : +0,7 GF ;
- « contribution d'infrastructure » SNCF : +0,8 GF (en fait compensation dégressive) ;
- contribution d'infrastructure RFF : -1,0 GF.

Les autres éléments de compensation à la SNCF ne touchent pas le budget de l'État. L'augmentation de 0,6 GF de la rémunération du gestionnaire d'infrastructure accroît les charges de RFF. Les impacts financiers (0,8 GF) du transfert de 4 GF de dette de la SNCF au SAAD sont absorbés à concours de l'État au SAAD constant (4,4 GF).

Hors budget général, la dotation en capital à RFF a cependant été portée de 10 GF en 1998 à 12,5 GF en 1999. Les dotations en capital à RFF (42,5 GF cumulés à fin 2000) et les transferts de dette au SAAD (32,6 GF) sont les deux actions de l'État qui ont apporté la contribution la plus nette au redressement des comptes du système ferroviaire depuis 1996. Elles génèrent une amélioration de 5,2 GF sur le résultat financier (SNCF+RFF) 2000, comme indiqué *supra* dans le présent chapitre.

Les principaux enseignements de la période 1996-2000

Les résultats

Grâce à l'accroissement de plus de 5 % par an des produits du trafic et aux contributions nouvelles de l'État, le résultat net du système ferroviaire s'est redressé (+4,5 GF)

1. Ces contributions seront accordées directement aux régions à partir du 1^{er} janvier 2002, et complétées par l'État pour assurer à celles-ci la neutralité financière du transfert de responsabilité.

mais il est encore fortement déficitaire (-10,7 GF en 2000). Cette amélioration reste à confirmer : le résultat net 2001 est prévu de -11,9 GF, et la croissance forte du trafic n'est pas garantie à terme.

La dette (RFF +SNCF) s'est relativement stabilisée depuis fin 1997 autour de 195 GF, mais l'ordre de grandeur est le même qu'au 31/12/1996 (208 GF), malgré les apports de l'État. Si l'on inclut le SAAD, la dette totale est en hausse de 237 GF fin 1996 à 253 GF fin 2000 et 258 GF prévus fin 2001.

Avec des résultats proches de l'équilibre grâce à la réforme, une compétitivité retrouvée sur ses différents marchés, une nouvelle dynamique contractuelle avec le syndicat des transports d'Île-de-France et les régions sur les transports de la vie quotidienne, la position de la SNCF est plus solide qu'en 1996. Elle garde cependant une structure financière fragile car sa dette (42,6 GF, fin 2000) reste nettement trop élevée en regard de sa capacité d'autofinancement et de ses besoins d'investissements.

RFF subit de son côté une dette considérable (151,5 GF à fin 2000). Le résultat financier qui en résulte (-10,5 GF) représente à lui seul la totalité du déficit de l'ensemble du système ferroviaire (-10,7 GF).

L'affichage permanent d'un tel déficit relativise fortement toute recherche de comportement d'entreprise et de rigueur économique. C'est évident pour RFF, mais c'est vrai aussi pour la SNCF qui voit en permanence ses résultats ajustés par le biais de ses facturations avec RFF, alors que, pour financer de manière saine ses investissements, elle devrait dégager des résultats nettement positifs.

La localisation hors du système de la plus grande partie de la dette ferroviaire est la question financière la plus déterminante. Elle n'est pas nouvelle, mais l'examen effectué ici le confirme clairement.

La politique de rééquilibrage rail/route engagée par le gouvernement se traduit dans les prévisions d'investissement à moyen terme de RFF et de la SNCF par une très forte augmentation des montants actuels (37 GF en 2004 pour 16,3 GF en 2000). À long terme, elle nécessite plus de 30 GF/an en moyenne.

L'importance des besoins de financement futurs rend illusoire tout remboursement, même partiel, de la dette existante par le système ferroviaire lui-même.

Articulation comptable et financière entre l'État, RFF et la SNCF

La réforme de 1997 a confié à RFF la maîtrise d'ouvrage des infrastructures ferroviaires, et lui a donné un statut d'Établissement public industriel et commercial (EPIC), avec un compte de résultat et un bilan, approuvés chaque année par des commissaires aux comptes.

Les moyens d'exploitation propres à RFF comportent environ 300 personnes et 300 MF de consommations intermédiaires, qui recouvrent pour l'essentiel des prestations d'études. Le compte de résultat RFF, dans sa partie exploitation courante, est constitué pour l'essentiel, en produits (23 GF) comme en charges (19 GF), de facturations avec la SNCF.

Le débat sur ces facturations est souvent très difficile car il met face à face deux établissements publics dont les intérêts financiers immédiats sont exactement opposés. Il en est de même pour les travaux d'investissements que réalise la SNCF pour RFF. Les procédures et les systèmes d'informations qui leur servent de supports sont nettement plus coûteux que s'il s'agissait d'écritures non comptables et de relations internes à une organisation.

L'État est conduit à arbitrer, souvent à compenser en ajustant tel ou tel concours. Les décisions sont prises généralement lors de l'arrêté final des budgets annuels, et souvent perçues comme subies par les deux EPIC, en l'absence de logique claire. Ces pratiques ne contribuent pas à la lisibilité de leurs résultats et à leur responsabilisation économique.

Concernant RFF, l'État décide de tous les agrégats importants de son compte de résultat (rémunération du GID, redevances d'infrastructures, concours, dotation en capital) et approuve son programme d'investissements. ***Les marges d'action de RFF sur ses résultats comptables sont très réduites.***

Plus fondamentalement, il était nécessaire de renforcer le rôle de l'État en matière d'infrastructures ferroviaires. Le positionnement de RFF en tant qu'établissement public intermédiaire conduit à un jeu d'acteurs spécifique, différent de celui qui résulterait d'une responsabilité directe de l'État.

Chapitre II

La réforme et le développement du mode ferroviaire

Un consensus en faveur du mode ferroviaire et des trafics en hausse

Le développement du système ferroviaire fait l'objet d'un fort consensus tant en France qu'en Europe. Les titres des principaux textes concernant le secteur en témoignent :

- directive 91/440 « relative au développement de chemins de fer communautaires » ;
- « Livre blanc » de la Commission européenne de 1996, *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires* ;
- loi de 1997 créant RFF « en vue du renouveau du transport ferroviaire ».

Les premiers états généraux du fret ferroviaire organisés par le CSSPF, les 11 et 12 décembre 2000, qui ont rassemblé douze ministres européens et 650 participants, ont aussi clairement marqué ce consensus, dans le sillage de l'objectif minimal de doublement du trafic ferroviaire à l'horizon 2010 fixé par le gouvernement.

Le vote de la « loi Voynet » d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire marque aussi la priorité au développement du mode ferroviaire. Les débats et les prises de position sur les schémas de services collectifs se sont polarisés sur les orientations des deux schémas de transport, avec un accord général sur des objectifs ambitieux de développement ferroviaire. Les décisions prises, dans le même temps, dans les contrats de plan État-régions 2000-2006 (CPER) traduisent aussi l'intérêt de tous les acteurs pour le mode ferroviaire à travers un triplement des engagements globaux et un décuplement des engagements de l'État par rapport aux contrats 1994-1998 prolongés jusqu'en 1999. À noter toutefois qu'il y a rééquilibrage mais pas priorité au rail à proprement parler. En effet, dans les CPER, les engagements prévus pour la route représentent 73 % des engagements globaux et 78 % des engagements de l'État.

Tous les grands pays européens fixent des objectifs de service très ambitieux à leur système ferroviaire.

Enfin, le « Livre blanc » de la Commission européenne du 12 septembre 2001, *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, est sans équivoque sur la nécessité d'un développement du mode ferroviaire pour rééquilibrer en sa faveur un système de transport européen déjà malade de la thrombose des embouteillages routiers et de la saturation aérienne, du drame majeur des accidents, de l'asphyxie par la pollution et de la destruction de l'environnement par l'émission de gaz à effet de serre.

Le chemin de fer apporte justement à la collectivité des avantages socio-économiques et environnementaux décisifs en matière de décongestion du système de transport européen, de sécurité, d'absence de pollution atmosphérique et d'émission de gaz à effet de serre, d'économie d'espace utilisé, ainsi que le précisent ci-après les chapitres IV et IX du présent rapport.

L'objectif final est le développement du trafic ferroviaire et donc les services offerts tant au plan quantitatif que qualitatif. ***Le développement des infrastructures n'est pas un but en soi.***

Les trafics ferroviaires ont retrouvé la croissance après une tendance au déclin (cf. annexe 10). Cependant, le trafic fret, après une croissance de 48,3 GTK en 1996 à 55,4 GTK en 2000 (+15 %), a reculé de 8 % pour les huit premiers mois de 2001, et la SNCF a annoncé que « l'objectif de 100 GTK, maintenu, serait plus difficile à atteindre dès 2010 ».

Les dettes des deux établissements publics ne permettent pas le développement du transport ferroviaire

Le rapport au CSSPF sur la situation économique et financière du système ferroviaire français a bien mis en lumière **la baisse des investissements au cours des années 1990** (cf. annexe 14). Après une « bosse » en 1997 due au TGV Méditerranée, les investissements du système ferroviaire (RFF + SNCF) atteignent leur point bas en 2000 avec un montant de 16,3 milliards de francs (GF) se décomposant en 12,6 GF de financement des deux établissements et 3,7 GF de subventions, soit 22,7 %. La décomposition entre les deux établissements donne 9,8 GF pour RFF (subventions : 21,4 %) et 6,5 GF pour la SNCF (subventions : 24,6 %). Ce point bas est à comparer à la pointe de construction simultanée de trois lignes à grande vitesse en 1992 (28,1 GF dont 4,1 GF de subventions, soit 14,2 %).

Ce n'est pas seulement la traduction de la fin d'un cycle, mais déjà la conséquence du poids de la dette du système ferroviaire. Loin d'être résorbée par la réforme, en dépit des dotations successives de l'État et contrairement à l'objectif d'assainissement financier de la directive 91/440, la dette tout compris a continué à croître de 236,6 GF au 31/12/1996 à 252,7 GF au 31/12/2000 (RFF : 151,5 GF + SNCF : 43,6 GF + service annexe d'amortissement de la dette, SAAD : 58,6 GF).

La principale consigne de gestion des deux EPIC est la stabilisation de leur dette, ce qui a conduit à ne pas utiliser le creux de l'investissement en 2000, entre TGV Méditerranée et TGV Est, pour assurer le développement ultérieur. Les conséquences sont déjà sensibles sur l'exploitation du système ferroviaire :

– retard dans le remplacement du parc des locomotives, pour le fret, dont la moyenne d'âge atteint 27 ans pour le parc électrique et 34 ans pour le parc diesel, avec certaines séries à plus de 50 ans ; l'avis n° 2 du CSSPF sur le développement du fret ferroviaire du 5 juillet 2000 en a dénoncé les conséquences importantes sur la détérioration de la qualité du service du fret depuis 1997, notamment 11 000 trains « calés »¹ en 1999 (dont 2 600 par manque de locomotives) entraînant l'exaspération des chargeurs, aggravée par les conflits sociaux, qui, dès l'inflexion de la conjoncture se sont détournés du rail, ce qui risque de compromettre l'objectif de doublement fixé par le gouvernement, comme indiqué ci-dessus ;

1. Trains dont l'acheminement a été ralenti ou différé pour divers motifs dont les principaux sont le manque d'engins moteur ou/et de conducteurs.

– retard irrémédiable, de plus de trois ans, des études et donc des réalisations des contrats de plan État-régions (CPER) 2000-2006. Les études d'avant-projet devaient, selon la circulaire du Premier ministre du 31 juillet 1998, être prêtes à la signature des contrats. L'engagement de ces études – mais non leur achèvement – ont été promis par une lettre commune RFF/SNCF du 4 avril 2000 au ministre des Transports pour 2003. Ce retard est dû, entre autres, à l'absence de banque de projets préétudiés, à l'insuffisance de la mobilisation de la SNCF et des moyens qu'elle a affectés pour définir les projets de service (dossiers d'initialisation). Il est vrai que RFF a refusé de financer des études sur les projets avant qu'ils n'aient été retenus fermement dans les CPER et que les études n'ont pu être étalées dans le temps. Un certain rattrapage est en cours, grâce au recrutement d'une centaine d'agents en 2000 à la direction de l'ingénierie de la SNCF, mais la mobilisation des moyens à RFF et dans les régions SNCF prend du temps et certains spécialistes seront en nombre insuffisant. Enfin, l'État et les régions ont décalé pour l'après-2003 les études d'avant-projet correspondant à 10 % du montant total des projets. Le CIES ¹ du 25 juillet 2000 s'est ému de la situation et a demandé que « RFF présente au prochain CIES la compatibilité de ses perspectives d'investissements avec les engagements du 12^e Plan ». RFF a programmé les dépenses des CPER pour la période 2001-2004 dans son dossier CIES du printemps 2001. Compte tenu des retards accumulés dans les études et dans les mises en œuvre des projets, on peut légitimement se demander si le taux de réalisation global des volets ferroviaires des CPER dépassera 50 %.

Ainsi, c'est tout le développement du TER et du fret, par désaturation et amélioration de la qualité du service, qui est gravement remis en cause et ceci au moment stratégique où se mettent en œuvre la régionalisation et le réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF).

Les opérations concernant les pôles multimodaux voyageurs et fret, véritables nœuds du système de transport, risquent aussi d'être touchés.

Le surendettement du système ferroviaire est à mettre en relation avec l'adoption « d'un rythme plus mesuré », selon les propos du président de RFF, pour le développement du réseau TGV et ce, en dépit d'un cofinancement désormais accepté par les collectivités locales : multiplication et étalement des études, phasage systématique... Le cas du TGV Rhin-Rhône en est l'illustration. Alors que les collectivités ont offert de discuter de leur participation financière au projet, RFF a souhaité limiter la première déclaration d'utilité publique à une partie seulement des 190 km de la branche Est, au point que les élus alsaciens ont évoqués un « ersatz de TGV » et le sénateur Haenel un « projet dénaturé »². Le secrétaire général de l'association Trans-Europe TGV Rhin-Rhône-Méditerranée, M. Zettel, auditionné par le groupe de travail « Évaluation » du CSSPF, a regretté que RFF ne manifeste pas le même dynamisme que la direction des routes pour développer le mode ferroviaire en coopération avec la SNCF. Il y a là pourtant la première distorsion de concurrence avec la route, identifiée par le CSSPF dans ses avis n° 2 sur le fret et n° 6 sur les schémas de service.

1. Comité interministériel pour les investissements à caractère économique et social.

2. Finalement, la DUP a bien porté sur l'ensemble des 190 km du projet.

Les besoins de développement et les mécanismes de limitation de l'endettement

En ce qui concerne RFF, qui supporte la plus grande partie des investissements, ceux concernant l'infrastructure, c'est l'article 4 du décret « relatif aux missions et au statut de RFF » du 5 mai 1997 qui assure le contrôle des investissements.

Cet article stipule que « RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national, inscrit à un programme à la demande de l'État, d'une collectivité locale ou d'un organisme public local ou national, que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ».

Un tel mécanisme présente l'avantage d'un financement « sain » et responsable des projets, puisqu'il ne détériore pas les comptes de RFF par une nouvelle dette de développement alors qu'il supporte déjà l'ancienne dette qui était portée par la SNCF et l'effet « boule de neige » des charges financières liées à celle-ci. Il est à noter que la SNCF disposait d'un article similaire dans ses contrats de plan 1985-1989 (article 28) et 1990-1994 (article 26), mais cette disposition n'a jamais eu la même force réglementaire que l'article 4 introduit dans un décret.

Un mécanisme équivalent à l'article 4 ne s'applique pas pour les investissements de la SNCF (matériels roulants et leurs ateliers, gares, installations fixes), ni pour les projets relevant du seul périmètre SNCF, ni pour les projets cofinancés avec RFF. Dans ce dernier cas, fréquent dans le cadre des CPER, le risque est grand de voir ignorer par les pouvoirs publics la part d'investissements de la SNCF, mais aussi les répercussions négatives éventuelles sur son compte de résultat.

En ce qui concerne la SNCF, la contrainte de non réendettement joue directement par le biais du contrôle des tutelles et aussi par l'autolimitation, la SNCF ayant fait sien l'objectif de maîtrise de sa dette. On le constate dans le cas des locomotives électriques « fret » dont la commande, finalement formellement autorisée par le CIES de juillet 2001, ne sera lancée ¹ qu'à la condition de ne pas entraîner de dette supplémentaire. La pression du ministère chargé des Finances est forte pour que la SNCF cède des actifs non liés directement à l'exploitation. C'est le cas pour la société hydro-électrique du Midi (SHEM), qui fournit environ 30 % de l'électricité de traction de la SNCF.

En ce qui concerne RFF, seule une partie de ses investissements relève du « développement de son activité contribuant à l'amélioration de ses résultats financiers » et donc de l'article 4. Selon les documents du CIES 2001, ces investissements ne représentent que 49,8 % pour les dépenses 2000 et 49,6 % pour le budget 2001.

Les autres investissements de RFF participent au « maintien du réseau dans les standards de service, sans contribution mesurable à l'amélioration des résultats financiers de RFF ». Ces investissements ne sont pas ou sont mal couverts par le mécanisme de l'article 4. Il s'agit :

1. Le conseil d'administration (CA) de la SNCF du 20 juin 2001 avait levé l'option d'un marché précédent pour 180 locomotives dans l'attente de cette autorisation, et le CA SNCF du 26 septembre a approuvé la commande de 120 locomotives du même type, dans un nouveau marché de 200.

- des investissements de régénération et de sécurité, couverts normalement en partie par l'amortissement ; ces investissements sont assumés par RFF pour assurer « les performances offertes par le réseau et les niveaux d'équipement de sécurité qu'il comporte sur ses différentes lignes » selon les caractéristiques principales fixées par le ministre chargé des Transports, en vertu de l'article 2 du décret relatif aux missions de RFF ;
- de tous les autres investissements et notamment ceux liés à la qualité de service offerte à la clientèle ;
- mais aussi du préfinancement des études d'avant-projet sommaires ferroviaires à proposer aux pouvoirs publics, notamment dans le cadre des CPER ou des programmes pluriannuels européens dont le RTEFF ; certains CPER actuels prévoient des provisions en ce sens pour les futurs contrats, après 2006.

Le président de la SNCF dénonce un sous-investissement pour toutes ces opérations, dont les conséquences, en péages ou économies d'exploitation pour RFF, sont difficiles à valoriser à court terme. C'est le cas des investissements de RFF en matière de sécurité des circulations ou de suppression de passages à niveau (PN), en baisse sensible depuis 1997 (cf. le chapitre IV du présent rapport). C'est aussi le cas des investissements de RFF dans les gares. Le président de la SNCF déplore, par exemple, l'absence d'amélioration des quais longitudinaux de la gare de Paris-Lyon, qui « jurent » avec les quais transversaux rénovés lors du lancement du TGV Méditerranée car faisant partie du périmètre SNCF. ***Dans ce cas, le service du client n'est pas pris en compte du fait de la séparation entre exploitation et infrastructure introduite par la réforme de 1997.***

Il ne faudrait pas cependant qu'un débat ne portant que sur le partage des financements, en application de l'article 4, exonère de se poser la question principale des choix entre les différents projets possibles selon l'intérêt socio-économique de ceux-ci pour la collectivité, comme devrait y conduire l'application de l'article 14 de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI).

La réforme n'a pas réglé le problème du développement futur du transport ferroviaire en France

L'année 2001 a vu en même temps l'inauguration du plus gros projet ferroviaire d'Europe avec le TGV Méditerranée et la stabilisation de la dette des deux établissements public RFF et SNCF. ***Ce qui peut apparaître comme une situation remarquable cache, en 2000, le plus faible montant d'investissement ferroviaire depuis très longtemps.*** Les besoins en investissements à venir croîtront pourtant de façon considérable en cinq ans, pour atteindre un niveau record en 2004 (37,1 GF, soit plus de deux fois le montant de 2000 ; cf. annexe 14), en raison de la conjugaison :

- du TGV Est ;
- des CPER 2000/2006 ;
- des achats de matériels roulants : locomotives fret, rames TGV, matériels TER dans le cadre de la régionalisation et matériel transilien dans le cadre de la contractualisation.

Pour RFF, cette croissance représente plus qu'un doublement en cinq ans de ses investissements, soit 22 GF en 2004 contre 9,8 GF en 2000, ce qui nécessitera une multiplication par plus de 6 des subventions (de 2,1 à 13,5 GF) dans le cadre de l'article 4 du décret sur ses missions.

Pour la SNCF, cela représente également plus qu'un doublement, de 6,5 à 15,1 GF, et un peu plus qu'un triplement pour les subventions aux investissements, de 1,6 à 5,6 GF.

L'augmentation très forte des subventions publiques (de 3,7 à 19,1 GF) introduit une condition exogène de réalisation de ce programme de développement. Les engagements et annonces publics (TGV Est, CPER) pourront-ils être tenus ?

À plus long terme, l'analyse des choix et des orientations retenus dans les projets de schémas multimodaux de services collectifs de transports voyageurs et de marchandises adoptés par le gouvernement, qui devraient être publiés par décret à l'automne 2001, aboutit à la projection suivante des besoins d'investissements de RFF pour la période 2001-2020, tous financements confondus (en GF 2001).

Lyon-Turin	45 GF
Autres LGV	125 GF
CPER 3 x 30 GF =	90 GF
Réseau classique hors CPER	25 GF
Sécurité, qualité de service, divers	25 GF
Régénération 4,5 GF x 20	90 GF
Soit	400 GF ou 20 GF/an

Ce chiffre peut sembler considérable mais il résulte de la nécessité de concrétiser des projets longtemps différés. Quoiqu'il en soit, ce rythme est sans commune mesure avec les dernières annonces ministérielles : 120 GF d'investissement d'infrastructure en 10 ans soit 12 GF/an (cf. conférence de presse du ministre chargé des Transports du 8 février 1999). Pourtant, il reste modeste en comparaison des rythmes annoncés à l'étranger, pour des croissances équivalentes ou moins fortes des trafics (cf. annexe 15). Le rythme de 20 GF/an apparaît en fait comme une évaluation basse des besoins.

Côté SNCF, le besoin indicatif en investissement s'établit à 238 GF sur la même période, soit un peu plus de 11 GF par an.

Ces besoins vont nécessiter des financements importants des pouvoirs publics et du système ferroviaire. Il est légitime de se demander s'ils seront assurés.

Conclusion : un financement problématique du développement

La réforme de 1997 a apporté, dans la gestion des investissements ferroviaires, des mécanismes sains pour éviter une nouvelle augmentation de la dette (article 4 du

décret sur les missions de RFF). Leur impact reste cependant limité à une partie (aujourd'hui la moitié) des investissements de RFF et ne concernent pas ceux de la SNCF.

Ces mécanismes ont responsabilisé l'État et les régions dans le financement du développement du système ferroviaire. L'article 4 est très exigeant pour les pouvoirs publics, et des principes équivalents doivent prévaloir pour la SNCF de façon à éviter tout réendettement du système ferroviaire.

Alors que la demande sociale est très forte en faveur du développement prioritaire du système ferroviaire et que les besoins d'investissement sont fortement croissants, il faut que l'effort de l'État et des régions augmente considérablement et ne se relâche plus ensuite.

Il reste à imaginer le modèle ferroviaire dans le contexte d'une activité en expansion.

Le problème du financement des investissements est crucial. Comment légitimer puis mobiliser des montants importants de subventions publiques de l'État, de l'Europe et des collectivités locales ?

Seule peut permettre d'y aboutir, conformément à l'avis n° 6 du CSSPF sur les schémas de service et à son rapport sur la situation économique et financière du système ferroviaire français, la prise en compte complète et à un niveau significatif des avantages socio-économiques et environnementaux de chaque mode.

Cette prise en compte recouvre notamment :

- ***des choix multimodaux fondés réellement sur des bilans socio-économiques***, ce qui ne correspondrait qu'à l'application de la LOTI de 1982 ;
- ***des financements également multimodaux***, comme le préconise le dernier « Livre blanc » de la Commission européenne et surtout comme le pratiquent ou le pratiqueront bientôt plusieurs pays d'Europe ;
- ***des procédures transparentes accompagnées de débat public et de contrôle démocratique.***

Chapitre III

La réforme et l'efficacité économique du système ferroviaire

Depuis 1996, dernier exercice avant la réforme du système ferroviaire, le trafic ferroviaire s'est développé et la productivité globale a nettement augmenté.

Il n'est pas possible d'isoler au sein de ces évolutions globales un impact mesurable de la réforme ni même de distinguer précisément ce qui provient des efforts propres de la SNCF et ce qui résulte d'une conjoncture économique porteuse. En revanche, plusieurs enseignements peuvent être tirés de l'analyse des processus nouveaux générés par la création de RFF.

L'efficacité globale du système ferroviaire de 1996 à 2000

Trois constats majeurs peuvent être faits sur la période 1996-2000 (cf. rapport au CSSPF de 09/2001 sur la situation économique et financière du système ferroviaire français et annexe 16 du présent rapport) :

- le trafic a augmenté de 17 % pour les voyageurs et de 15 % pour le fret ; les recettes totales de trafic, hors SERNAM, se sont accrues de 9,2 GF (+23 %) ;
- la productivité physique de la SNCF, exprimée en UKE par agent et mesurée hors SERNAM, s'est accrue de 15 % ; le volume d'UKE s'accroît de 16,6 % et les effectifs moyens de personnel sont en légère hausse de 1,4 % ; du fait de la réduction du temps de travail à 35 h en 2000, le nombre d'UKE par heure de travail augmente de 24 % ;
- l'excédent brut d'exploitation (EBE) du système ferroviaire (SNCF+RFF) s'est accru, à méthodes comptables comparables, de 8 GF en 1996 à 11,6 GF en 2000 ; le gain propre au système est de 3,2 GF, la variation des apports de l'État et des collectivités nette d'impôts étant de (+0,4 GF). Cette amélioration d'EBE provient de la seule SNCF, RFF ne dégagant structurellement qu'un EBE minime hors des facturations entre les deux établissements.

Ces quelques chiffres suffisent à montrer que ***l'efficacité d'ensemble du système ferroviaire a progressé de façon nette***. Les actions de la SNCF ont permis d'amplifier les impacts de la croissance économique générale (PIB +12 %).

La croissance du trafic ferroviaire ne s'est pas toujours accompagnée d'une amélioration de la qualité de service rendue au client. Ainsi la régularité s'est dégradée pour toutes les activités, surtout pour le fret : 23,1 % de trains en retard ¹ en 2000 contre 16,9 % en 1996. L'insuffisance de moyens a généré aussi une forte augmentation des trains fret « calés » ² en 2000, malgré les mesures d'urgence prises par la SNCF. Les représentants des chargeurs à divers titres (AUTF, chambres de commerce et d'industrie) et ceux des usagers voyageurs (FNAUT) sont intervenus fréquemment au cours des réunions du CSSPF pour s'inquiéter de la mauvaise qualité du transport de fret ferroviaire. Ces questions portent notamment sur le transport combiné, dont l'offre actuellement peu

1. Retards de plus de 14 minutes à l'arrivée dans les triages, mesurés sur un ensemble de trains désignés.

2. Trains dont l'acheminement a été ralenti ou différé pour divers motifs dont les principaux sont le manque d'engins moteurs ou/et de conducteurs.

compétitive avec la route freine son accroissement, pourtant indispensable au développement durable.

Les effets de la réforme sur l'efficacité du système ferroviaire

Les effets directement identifiables de la réforme sur la productivité du système ferroviaire sont les suivants :

- le volume de trafic n'a pas augmenté à ce titre ;
- le budget de fonctionnement prévu par RFF pour 2001 est de 221 MF : 134 MF de charges de personnel pour un effectif moyen de 290 agents, et 87 MF de consommations intermédiaires ;
- l'impact sur la productivité globale est légèrement négatif, de l'ordre de 3 pour mille, en rapportant ces 221 MF aux charges d'exploitation courante du système ferroviaire (83 GF prévus en 2001 pour le total SNCF+RFF. Cf. rapport au CSSPF de 09/2001 sur la situation économique et financière du système ferroviaire français).

Les questions sont en fait plus complexes :

- ***quels sont les gains d'efficacité apportés par l'exercice d'une maîtrise d'ouvrage distincte de la SNCF sur l'infrastructure ?***
- ***quelles sont les charges supplémentaires générées par cette nouvelle organisation***, comprenant non seulement les moyens propres de RFF mais aussi les moyens consacrés par la SNCF à son interface avec RFF ?

Il n'est pas possible de répondre de façon chiffrée à ces questions, car la mesure de performance dans la gestion de l'infrastructure est multiforme, forcément partielle, et elle nécessite un examen à long terme en raison de la durée de vie des installations.

L'identification des coûts de transactions entre les deux monopoles publics est elle-même très délicate. Au-delà des temps passés par le personnel SNCF et des systèmes d'information développés pour facturer et renseigner RFF, l'énergie consacrée par l'encadrement du domaine infrastructure de la SNCF aux procédures demandées par RFF apparaît importante. À défaut d'approche globale et chiffrée, l'examen des processus relatifs à l'infrastructure, avec analyse de quelques exemples, permet d'identifier les avantages et les inconvénients de la nouvelle organisation.

Le processus des investissements

L'article 3 du décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions de RFF indique clairement : « RFF est le maître d'ouvrage des opérations d'investissement sur le réseau ferré national » ; et il accorde à la SNCF un rôle consultatif, alors qu'elle assurait jusqu'en 1996 l'ensemble des responsabilités.

Après un constat de l'application de la réforme aux principales composantes du processus investissements, un point plus détaillé est effectué sur les avantages et inconvénients de la séparation maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre entre les deux EPIC. Il

s'appuie notamment sur les témoignages très nombreux qui ont été apportés au CSSPF sur ce sujet.

L'application de la réforme

La séparation de principe des responsabilités entre RFF et la SNCF a du s'adapter à la réalité fonctionnelle des rôles et des compétences de chacun :

– **la finalité d'un investissement d'infrastructure est le service qu'il permet de rendre à la clientèle** ; seules les activités de transport de la SNCF peuvent actuellement définir avec pertinence des projets de dessertes et prévoir en cohérence les augmentations de trafic et de recettes attendues ;

– **la plupart des projets comportant un volet infrastructure s'accompagnent d'investissements plus ou moins importants sur le matériel roulant** et sur les installations fixes qui restent de la responsabilité directe de la SNCF (gares, pôles d'échanges, équipements d'exploitation, ateliers) ;

– **la validation technique d'un projet d'infrastructure passe obligatoirement par un examen approfondi de l'ensemble des conditions d'exploitation futures**, notamment les interactions entre activités, les possibilités effectives de traitement des circulations en gare, la gestion des situations perturbées prévisibles. Seul l'exploitant ferroviaire peut remplir cette mission ;

– **la décision doit donc s'appuyer sur un bilan socio-économique intégrant l'ensemble des paramètres et un dossier technique probant** ; l'optimisation du montant des péages perçus motive certes RFF, mais ce critère est beaucoup trop réducteur pour jouer dans la décision d'ensemble ; en revanche, il est nécessaire pour identifier les impacts financiers pour chaque acteur.

La maîtrise d'ouvrage des investissements est confiée à RFF, mais le processus est en réalité très itératif avec la SNCF et celle-ci continue à jouer un rôle majeur, même si le décret ne parle que de sa « consultation ». Les ambiguïtés de positionnement des deux établissements sont plus ou moins bien vécues de part et d'autre et ne contribuent pas à une efficacité maximale.

Une vision très formelle du rôle de chacun a même failli conduire à exclure la SNCF de la signature des conventions cadres régionales pour définir les conditions de réalisation et de financement des projets retenus dans les contrats de plan État-régions (CPER) au titre du XII^e Plan. Cette situation s'est finalement produite dans quatre régions. **La construction ou l'aménagement d'une infrastructure ne doit pas faire oublier l'objectif réel des régions, qui est d'améliorer les services de transport**. L'État a lui-même retenu cette logique pour l'établissement des schémas de services collectifs de transport.

L'ambition naturelle de RFF est d'assumer sa fonction de maître d'ouvrage de façon plus complète et plus autonome, en intégrant, par exemple, les prévisions de trafic et de dessertes comme l'ont revendiqué certains de ses dirigeants, mais aussi le représentant de son personnel au CSSPF. La direction de l'ingénierie SNCF, appui majeur de RFF pour les études techniques, est ainsi incitée à développer des compétences sur les dessertes, les prévisions de trafic et les bilans socio-économiques en faisant appel si nécessaire à la sous-traitance externe. Finalement la direction de l'ingénierie se transformerait en cabinet d'études contournant le rôle essentiel des activités de transport de la SNCF. Est-ce le bon processus ? La SNCF confirme que les dessertes et les prévisions de trafic associés relèvent bien de son rôle de transporteur.

Les témoignages de ces difficultés d'articulation sont nombreux. Ainsi les réserves importantes de la SNCF sur le dossier d'instruction mixte à l'échelon central (IMEC) des quatre grands projets inscrits au contrat de plan de la région PACA illustrent concrètement la plupart des analyses avancées ci-dessus (cf. annexe 17).

En fait, l'imbrication des rôles est telle qu'elle nécessite un mode de fonctionnement très coopératif, qui n'est pas toujours facilité par le formalisme contractuel qui s'est mis en place entre RFF et la SNCF. L'enjeu commun est important : faire face aux études puis à la réalisation d'investissements d'infrastructure prévus en très forte augmentation : 22 GF en 2004 pour 9,8 GF en 2000, selon les propositions de RFF au CIES de printemps 2000, incluant notamment la réalisation des contrats de plan État-régions.

La séparation maîtrise d'ouvrage (MOA) /maîtrise d'œuvre (MOE) entre les deux établissements publics

La séparation MOA/MOE a été formalisée à la SNCF en 1995. C'est une exigence normale du management pour une entreprise gérant des projets, au même titre que la séparation entre l'ordonnateur des dépenses et le contrôleur financier (cf. l'audit de M. Schaer, directeur de l'Ingénierie SNCF). Son application, dans le cadre de la réforme, apporte théoriquement :

- **des avantages** : approche fonctionnelle plus ouverte, multiplication des variantes étudiées, maîtrise des coûts due à la mise en concurrence, meilleur *reporting* des dépenses, assurance qualité et qualité formelle des dossiers, transparence plus grande pour les élus et les usagers ;
- **des inconvénients** : formalisme et lourdeur de la contractualisation, manque de souplesse et de réactivité, difficulté à prendre en compte le système ferroviaire existant et ses contraintes, allongement des délais, lourdeur du *reporting*, coûts de transaction.

Les avantages de la double expertise sont mis en avant par la FNAUT et par M. Gallois, président de la SNCF, qui reconnaît un rôle important à RFF dans la définition d'un itinéraire court de jonction TGV Atlantique/Sud Est *via* Orly en lieu et place du projet initial de barreau à travers l'Essonne, coûteux et difficilement réalisable. Des responsables de la SNCF avaient, semble-t-il, émis une proposition de ce type des années auparavant, mais ils n'avaient pas été entendus.

En contrepoint, M. Zettel, secrétaire général de l'association Trans-Europe TGV Rhin-Rhône-Méditerranée, évoque « la tentative de remise en cause par RFF, sous couvert d'optimisation, des caractéristiques techniques de la branche Est [du TGV Rhin-Rhône] et de ses performances, définies pourtant par un cahier des charges approuvé en 1994 par le gouvernement, pour en réduire le coût. Des études ont été commandées à cet effet à l'extérieur de la SNCF, dont les cahiers des charges n'ont même pas été présentés aux régions, alors que celles-ci cofinançaient ces études dans le cadre de la convention de financement des études préparatoires à la DUP de la branche Est. Par ailleurs, RFF ayant pris pour postulat la mixité fret et voyageurs de la future branche Sud du TGV Rhin-Rhône, les gains de temps de parcours affichés pour les liaisons voyageurs ont été calculés sur la base d'une vitesse commerciale de 320 km/h, alors même que cette vitesse, en raison des contraintes d'exploitation induites par la mixité des trafics, est incompatible avec celle-ci, ce que RFF a dû admettre par la suite ».

M. Michel, délégué régional de RFF estime que la double expertise de RFF et de la SNCF sur un même projet auprès des élus peut favoriser sa promotion ; mais plusieurs déclarations de personnes auditionnées par le CSSPF évoquent *a contrario* des attitudes de RFF auprès des élus franchement critiques vis-à-vis de la SNCF (TGV Lyon-Turin, TGV Rhin-Rhône, pendulaire...).

M. Messulam, directeur régional de la SNCF, pense que l'organisation qui prévaut depuis la réforme peut permettre à certains dossiers de bénéficier d'une gestion plus dynamique alors que M. Thouzeau, au nom de la CFDT, évoque le manque de réactivité entraîné par la réforme. M. Martel, directeur des opérations à RFF, insiste sur les conséquences bénéfiques de la réforme sur la réduction des coûts d'infrastructure.

M. Couvert estime que « l'optimisation tourne souvent au perfectionnisme ». Il craint que ce ne soit au détriment des délais. Il évoque les tensions permanentes et les risques courus sur le TGV Méditerranée, comme le confirme son interview dans le journal *Les Infos* d'informations internes de la SNCF : « Le planning était trop tendu ? Sans doute et, j'allais dire, comme toujours ! Mais cette situation, que nous avons déjà connue pour de précédentes LGV, a été aggravée par la création de RFF en 1997 et par la rediscussion que son arrivée a engendrée sur certains dossiers déjà lancés par la SNCF. Imaginez qu'on débattait encore à la fin de 1997 de l'opportunité d'accroître la capacité d'accès à la gare de Marseille et d'y construire un nouveau poste d'aiguillage ! »

M. Messulam attire l'attention sur les limites de la séparation MOA/MOE pour les projets touchant au réseau en exploitation. Parmi de nombreux exemples, il indique : « Le coût réel d'installation d'un poste d'aiguillage en cours d'exploitation ferroviaire peut atteindre trois fois le coût théorique "sur étagère" de ce même poste. Ceci renvoie à la question du montant des surcoûts acceptables, et de savoir qui de la SNCF ou de RFF va payer. »

Le formalisme et la lourdeur des contrats qui les lient pour l'instruction et la réalisation des investissements sont évoqués tant par la SNCF que par RFF. La construction d'un nouveau système de gestion et de facturation par projet a provoqué de grandes difficultés. Il est vrai qu'elle a été engagée dans le cadre d'une refonte générale du système comptable de la SNCF que M. Gallois justifie ainsi : « On ne pouvait pas interpréter convenablement les comptes de la SNCF avant 1996, parce qu'on n'avait pas affaire à une véritable comptabilité d'entreprise. »

Ainsi, M. Le Reste (CGT) trouve que « la réforme a bâti une "usine à gaz" et conduit à la bureaucratisation du système ferroviaire, avec d'importants coûts supplémentaires générés ». M. Dianoux, au nom de Sud-Rail, évoque une « bureaucratie colossale », en s'appuyant sur son propre vécu professionnel à la fonction équipement. Il a le sentiment que la présentation extérieure des études est devenue plus importante que le fond.

La fonction de commanditaire-payeur de RFF, selon le terme employé par son président, prend une ampleur encore plus forte au stade de la réalisation des investissements par la SNCF. En pratique, plusieurs milliards de francs de travaux réalisés par la SNCF ne sont pas payés par RFF pour cause de factures non présentées ou non conformes. Cet en-cours est relativement permanent et il détériore la trésorerie de la SNCF.

Beaucoup critiquent les coûts de transactions dus à la duplication des moyens, à la bureaucratie, au temps passé et à l'énergie dépensée jusqu'à l'usure (M. Gallois), aux contrôles tatillons. M. Giordano, représentant au CSSPF du personnel de RFF estime en partie vraie cette appréciation sur le niveau de détail des contrôles et il l'explique par le fait que RFF a des comptes à rendre.

Pour M. Couvert : « La loi sur la maîtrise d'ouvrage publique (MOP) n'est concrètement applicable que pour les grandes opérations. Or les investissements ferroviaires recouvrent aussi des milliers de petites opérations. Une application intégriste de la loi MOP crée donc des coûts de transactions très élevés (...). Un directeur d'opération délégué de RFF doit viser toutes les factures, et tout marché de plus de 250 000 francs doit être soumis à RFF, ce qu'on peut estimer un peu délirant. »

M. Messulam met en avant la dérive des délais et la multiplication des avis que renforce encore l'allongement des procédures administratives. M. Aubin, pour la CFTC, constate la lenteur de l'instruction des projets. La FNAUT évoque une période de rodage.

Il apparaît que la séparation MOA/MOE peut difficilement être efficace dans un système ferroviaire partagé entre « deux établissements publics dont les intérêts financiers immédiats sont exactement opposés », comme l'exprime le rapport du CSSPF sur la situation économique et financière du système ferroviaire français. Si, comme le dit le président de la SNCF, la SNCF et RFF sont d'accord sur les grandes orientations stratégiques pour le développement ferroviaire, il n'en est pas de même sur la conduite des projets d'investissements, selon le directeur délégué exploitation de la SNCF.

En effet, ***la relation entre MOA et MOE reste une question classique de technique de management des projets***, distincte de la question plus spécifique de la relation entre gestionnaire d'infrastructure et entreprise de service ferroviaire, avec une nécessaire dépendance du premier par rapport aux besoins du second.

La circulaire « Seligman » du 28 décembre 2000 a théoriquement clarifié les rôles de la SNCF et de RFF dans la conduite des études et mis en évidence les processus complexes de mise au point des projets avec tous les acteurs concernés aux niveaux national, régional et local. Elle a aussi confirmé clairement que la SNCF assure le pilotage des études de dessertes et des prévisions de trafic. Cependant, RFF n'applique qu'en partie ces directives, ce qui peut conduire la SNCF à refuser des conventions d'études contraires à la circulaire, de façon à protéger ses intérêts en termes d'exploitation ultérieure des installations d'infrastructure nouvelles. La rigueur professionnelle de la SNCF sur ce point est quelquefois mal comprise par les autres acteurs, qui souhaitent ne pas voir rejeter trop rapidement certaines solutions pour des raisons techniques. Ainsi, les études d'aménagement de l'axe Bordeaux-Narbonne n'ont pu démarrer qu'avec six mois de retard.

Les collectivités apprécient généralement de pouvoir s'adresser à l'un et à l'autre des deux EPIC, quitte à le regretter quand une controverse entre RFF et la SNCF se durcit et se prolonge exagérément sur certains aspects d'un projet. Pour la FNAUT, c'est justement un des intérêts majeurs de la réforme de faire émerger des enjeux importants pour la société et les utilisateurs au grand jour alors qu'avant la SNCF en décidait souvent seule, en interne et sans aucune concertation.

Conclusions sur l'efficacité du processus d'investissements

L'analyse conduit à un bilan contrasté fondé sur quatre constats principaux, deux positifs et deux négatifs :

– ***une amélioration de la pertinence des investissements ou une réduction des coûts à fonctionnalités identiques*** sont obtenues dans certains cas grâce à l'avis de

RFF et à l'étude plus exhaustive par la SNCF de nombreuses variantes sur demande de RFF ;

– **la possibilité avec RFF d'avoir recours à une autre expertise que celle de la SNCF**, perçue souvent comme un monopole technocratique dont les avis étaient sans appel, est aussi un avantage pour certains élus. Cette problématique a cependant fondamentalement changé pour le TER. Les régions deviennent autorités organisatrices, et la SNCF devient leur opérateur selon un schéma comparable à celui des services régionaux de voyageurs en Île-de-France ;

– **des coûts de transaction supplémentaires résultent de la séparation complexe des rôles entre RFF et SNCF qui ne se résume pas à une distinction maîtrise d'ouvrage/maîtrise d'œuvre**. La formalisation comptable de facturation des prestations ferroviaires renforce la lourdeur des procédures. Il est très difficile de chiffrer ces coûts de transaction, hormis l'identification des dépenses de fonctionnement de RFF. L'augmentation des coûts à la SNCF est réelle, mais seul un audit approfondi permettrait d'en cerner l'ordre de grandeur. Le président de la SNCF a clairement mentionné que les procédures en place depuis 1997 « usaient » littéralement les cadres de la SNCF ;

– **l'allongement des délais d'instruction des dossiers pénalise l'avancement des projets**. L'étude de variantes supplémentaires à la demande de RFF et la complexité même des procédures d'articulation RFF/SNCF demandent du temps. Au moment où les volumes d'investissement s'accroissent fortement, cette situation accentue les retards de mise en œuvre, notamment pour les contrats de plan État-région. Il est vrai que les obligations légales et réglementaires de débats et de consultations de toutes les collectivités, associations et organismes d'État concernés par un projet se sont alourdies ces dernières années et entraînent aussi des délais supplémentaires qui peuvent être importants. La réforme y a ajouté les délais spécifiques à l'articulation RFF/SNCF.

La réforme a apporté des améliorations sur la qualité de la concertation et des décisions relatives à certains projets d'investissement, mais au prix d'importants coûts de transaction et d'un allongement des délais d'instruction pour tous les projets.

La convention de gestion de l'infrastructure

La « convention entre RFF et la SNCF pour la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national et l'entretien de ce réseau » a pour objet de fixer notamment :

- les conditions d'exécution des missions confiées par RFF à la SNCF ;
- les conditions de rémunération de la SNCF ;
- les objectifs à atteindre par la SNCF ;
- les modalités de contrôle de l'exécution.

La facturation s'effectue sur la base d'un forfait global annuel budgété, 16 546 MF en 2001. S'y ajoutent 719 MF au titre d'une convention spécifique de gestion du patrimoine, isolée à partir de 1999.

Les enjeux de cette convention sont importants : c'est le premier poste de dépenses de RFF, et elle représente l'emploi d'un tiers des cheminots. C'est aussi la traduction d'un aspect original de la réforme ferroviaire française : RFF délègue à la SNCF la gestion et la maintenance du réseau, pour garantir la qualité et la sécurité de la circulation des trains.

Un avenant annuel définit notamment le montant forfaitaire de rémunération et les modalités d'application des règles qui le sous-tendent. L'avenant n° 2 d'avril 2000 et l'avenant n° 3 de juillet 2001 précisent en particulier que la modulation des rémunérations en fonction du respect des objectifs de performance fixés (article 17 de la convention) ne sera pas, à titre transitoire, mise en œuvre en 2000 et 2001. La définition des familles géographiques et des fonctionnalités qui structurent la fourniture d'indicateurs de performance et de qualité de service par la SNCF n'est clairement fixée qu'en 2001. RFF estime que les informations fournies par la SNCF restent très insuffisantes, même si des progrès existent.

Trois ou quatre ans après l'engagement de la réforme, ces constats montrent que **le pouvoir d'orientation de RFF en matière d'entretien du réseau et d'exploitation reste faible. La convention de gestion n'a pas joué le rôle actif attendu.**

Les redevances d'infrastructure

Les aspects économiques et financiers des redevances d'infrastructures sont analysés au chapitre I du présent rapport. Les éléments qui concernent plus directement l'efficacité de ce processus État-RFF-SNCF sont repris ci-après.

La SNCF n'a pas encore pris en compte les redevances d'infrastructure détaillées pour déterminer sa politique d'offre. Cependant le niveau atteint par les péages rend les marges négatives sur de nombreuses relations, y compris TGV. En toute logique économique, la SNCF devrait réduire son offre sur ces relations, ce qui irait à l'encontre de sa politique de volume soutenue par les pouvoirs publics.

La facturation des redevances relève d'un forfait global annuel arbitré par l'État, et décliné par la SNCF à titre indicatif pour établir des comptes d'activité. Des barèmes de prix sont fixés par décret, souvent à exercice échu, et la facture ne résulte pas de leur application aux sillons et aux trains-km demandé par la SNCF. **Les redevances d'infrastructure apparaissent avant tout comme une variable d'ajustement par l'État des résultats de la SNCF et de RFF.**

En principe, à partir de 2002, le système de facturation forfaitaire globale devrait céder la place à une facturation détaillée, reposant sur les barèmes fixés par arrêtés et sur les unités d'œuvre réellement consommées. Les outils informatiques nécessaires se mettent en place, mais ils auront probablement besoin d'une période de rodage.

Aucun gain d'efficacité ne peut être retenu au titre des redevances d'infrastructures, même si le dispositif partiel actuel est censé préparer la facturation future de redevances à d'éventuels nouveaux entrants, dans le cadre des directives de la Communauté européenne.

Conclusion : un bilan discutable

De 1996 à 2000, grâce à une forte croissance des trafics, le système ferroviaire a accru nettement sa productivité.

La réforme de 1997 n'a pas influé de façon tangible sur ces gains d'efficacité, sauf à considérer que le rééquilibrage de ses comptes pourrait avoir redonné à la SNCF une plus grande volonté d'entreprendre.

La création de RFF a rendu plus claire, dans le principe, la séparation infrastructure/transporteur, mais la SNCF reste le maître d'œuvre pour l'infrastructure, et ses activités de transport élaborent les projets de service qui initient et justifient le développement d'infrastructures nouvelles.

En terme de pertinence de projets d'investissements ou d'économies sur les coûts des projets, des gains ponctuels résultent du rôle de RFF. En regard, les coûts de transactions supplémentaires sont systématiques et importants.

Entre les gains possibles résultant d'une « double expertise » par RFF et les coûts supplémentaires correspondants, le bilan chiffré est impossible à établir. La réforme a surtout modifié le processus relatif aux investissements d'infrastructure. Son impact sur l'efficacité globale du système ferroviaire entre 1997 et 2001 est discutable. À court et moyen terme, celle-ci dépend essentiellement des activités de transport de la SNCF.

Chapitre IV

La réforme et la sécurité des circulations ferroviaires

La sécurité constitue une spécificité forte du système ferroviaire

L'exposé des motifs de l'avis n° 3 du CSSPF sur le « paquet ferroviaire » européen évoque les spécificités du système ferroviaire :

- des spécificités économiques : une activité à faible rentabilité ;
- des spécificités d'exploitation : des réseaux et des services intégrés ;
- **des spécificités de sécurité : un impératif permanent** ;
- des spécificités du contexte concurrentiel : l'absence d'harmonisation entre modes de transport aux plans social, environnemental et économique.

Le texte de l'avis adopté le 4 octobre 2000 par le CSSPF présente ainsi les spécificités de sécurité :

« Le transport ferroviaire est avec l'avion le mode de transport le plus sûr. Cela est dû au fait que la sécurité est à la fois la conséquence et une exigence de la technique ferroviaire et bien sûr un impératif commercial vis-à-vis des voyageurs et des chargeurs :

– **la sécurité comme conséquence de la technique ferroviaire** : le système ferroviaire se caractérise par une forte intégration entre l'infrastructure et le mobile. Cette technique du transport guidé par rails, conjuguée à la programmation des circulations, constitue la base la plus solide de la sécurité du mode ferroviaire ;

– **la sécurité comme exigence de la technique** : la sécurité repose aussi beaucoup sur les hommes et les femmes qui font le chemin de fer car tous les métiers du rail y compris les métiers commerciaux sont astreints à des fonctions de sécurité. La formation, l'habilitation et les conditions sociales du personnel constituent un élément fort de la sécurité au travers du facteur humain. La sécurité est, en effet, une exigence forte d'une technique qui ne peut fonctionner dans « l'à-peu-près » : le respect des horaires et des consignes à tous les niveaux est intrinsèquement lié à la sécurité. Cela plaide d'ailleurs en faveur du caractère intégré du mode ferroviaire ;

– **la sécurité comme impératif commercial pour les clients et comme objectif permanent pour les entreprises du secteur ferroviaire** : c'est un argument de vente primordial et un élément de la qualité de vie de nos concitoyens qu'on ne peut négliger, d'autant plus que la route, principal concurrent du rail, a du mal à réduire le nombre d'accidents. Ainsi, la mise en concurrence, en multipliant les acteurs, relevant par surcroît d'organismes différents et rivaux, ne peut que fragiliser un système dont le caractère intégré est le meilleur garant de la sécurité ;

– **la sécurité comme exigence collective** : la gestion de la sécurité du système intégré par un responsable unique, également chargé du service opérationnel, donne l'assurance aux autorités d'une maîtrise globale et d'une responsabilité identifiée sur le système ferroviaire. »

La sécurité du système ferroviaire repose sur les techniques de guidage roue-rail et sur la programmation des circulations, mais n'est pas intrinsèque à ces techniques : l'activité ferroviaire reste une activité à risque.

Elle exige par conséquent :

- des normes strictes codifiées dans un document (référentiel) ;
- des matériels roulants, infrastructures et équipements de sécurité, garantissant le respect de ces normes ;

- des personnels qualifiés assurant la gestion opérationnelle (avec formation initiale et continue, habilitation...);
- une organisation rigoureuse ;
- un système de contrôle permanent.

De plus, la sécurité nécessite la capacité à rendre le système ferroviaire cohérent au niveau de sa conception et de son adaptation permanente.

Le statut des cheminots trouve ainsi sa justification dans :

- la stabilité nécessaire des personnels astreints à la gestion d'un système complexe ;
- la protection de la capacité des agents à utiliser leur libre arbitre pour le respect rigoureux de la sécurité ;
- l'utilisation particulière des hommes (horaires décalés, astreintes, continuité de service, travail solitaire...) et les conditions sociales qui en résultent.

Le système de sécurité est en constante adaptation et toute adaptation en ce domaine est source de risques supplémentaires :

- avancées technologiques dans toutes les composantes du système et dans leurs interfaces (contrôles/commandes, radio sol-train...);
- internationalisation croissante du trafic ;
- contexte institutionnel européen en permanente évolution, particulièrement déstabilisante dans des métiers où un minimum de sérénité doit prévaloir ;
- harmonisation européenne.

Un premier bilan depuis la réforme de 1997 : la stabilité

Au vu des rapports sécurité établis chaque année par la SNCF, aucun changement perceptible n'apparaît depuis la réforme de 1997 pour les principaux indicateurs de la sécurité du système ferroviaire, qu'il s'agisse :

- des événements « critiques » contraires à la sécurité, accidents ou quasi-accidents survenus sur voies principales ou engageant le gabarit de celles-ci qui ont atteint ou compromis la sécurité des personnes se trouvant dans le train : collisions entre deux trains ; collisions train/obstacle ; collisions train/manœuvre ; collisions aux passages à niveau (PN), pour lesquelles d'ailleurs la responsabilité est routière dans plus de 97 % des cas ; déraillements de trains ;
- ou des indicateurs plus ciblés par cause : nombre de franchissements de carrés (signaux ferroviaires d'arrêt absolu) ; collisions contre un heurtoir ; nez à nez avec collision ; réceptions sur voie occupée ; rattrapages ou pénétrations intempestives en canton occupé ; prises en écharpe ; dérives sur voie principale ; incidents contraires à la sécurité (pour cet indicateur, la définition a changé en 1997, ce qui augmente le nombre d'incidents, mais la tendance n'est pas modifiée si l'on se réfère à l'ancienne définition).

Il faut bien entendu conserver à l'esprit que la sécurité est un domaine soumis aux aléas et où, par ailleurs, les changements de tendance peuvent être lents à se faire jour.

En ce qui concerne les investissements consacrés à la sécurité (cf. annexes 18 et 19), **on assiste à une baisse sensible des dépenses du système ferroviaire** qui prolonge, d'ailleurs, une décroissance observée depuis le niveau record atteint en 1993 et 1994 en raison du programme KVB (contrôle de vitesse par balises) lancé en 1989. Hors KVB, la baisse est continue depuis 1989.

Depuis la réforme et hors KVB, les dépenses de RFF sont passées de 1 GF (milliard de francs) en 1997 à 0,5 GF en 2000 tandis que celles de la SNCF ont crû de 0,2 GF à 0,3 GF. Concernant les passages à niveau, les dépenses qui relèvent de RFF sont aussi en baisse sensible de 99 MF (millions de francs) en 1997 à 22 MF en 2000, mais la tendance est à la baisse continue depuis les 306 MF de 1987.

Enfin, concernant la maintenance du réseau, les investissements de régénération sont aussi en légère baisse (de 4 345 MF en 1999 à 4 240 MF au budget 2001). Ces baisses ont eu lieu malgré la reconnaissance d'un retard antérieur, qui avait d'ailleurs motivé l'élaboration d'un programme prioritaire de remise à niveau du réseau de 2 GF (entretien et investissement), dans la première phase du projet industriel de la SNCF (programme réalisé environ à 55 % entre 1997 et 1999).

L'organisation du système ferroviaire français et la sécurité

La séparation institutionnelle du système ferroviaire français entre la SNCF et RFF a conservé une gestion opérationnelle unique au sein de la SNCF, au nom de la sécurité.

L'article 1^{er} de la loi du 13 février 1997 créant RFF stipule en effet : « Compte tenu des impératifs de sécurité et de continuité du service public, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité de ce réseau sont assurés par la Société nationale des chemins de fer français pour le compte et selon les objectifs et principes de gestion définis par Réseau ferré de France. Il la rémunère à cet effet. »

L'article 6 du décret relatif aux missions et aux statuts de RFF précise : « Afin d'assurer la sécurité des personnes et des circulations, RFF confie à la SNCF une mission de maîtrise d'œuvre pour les opérations sur le réseau en exploitation. »

Enfin le nouveau décret du 30 mars 2000 relatif à la sécurité du réseau ferré national réaffirme le rôle essentiel de la SNCF en matière de sécurité :

- préparation par la SNCF du dossier préliminaire de sécurité qui, pour tout nouveau système de transport ou modification d'un système existant, formalise, précise et justifie les objectifs de sécurité retenus ainsi que les moyens de les atteindre, les moyens de preuve et les moyens de les maintenir dans le temps ;
- démonstration, au moyen d'un dossier de sécurité, du respect des exigences essentielles et des dispositions du dossier préliminaire de sécurité ;
- élaboration du règlement de sécurité de l'exploitation du réseau ferré national, rôle central de la SNCF vis-à-vis des autres exploitants dans le respect des règles de sécurité, notamment en cas de manquements graves (allant jusqu'à l'arrêt de circulations).

Par ailleurs, afin d'accompagner les évolutions du transport ferroviaire, tant en France qu'au sein de l'Union européenne, le ministre chargé des Transports a décidé la création d'un bureau de la sécurité des transports ferroviaires en charge des missions de réglementation, de délivrance d'autorisation d'exploitation des nouveaux systèmes et de contrôle de l'évolution du niveau de sécurité.

En pratique, *la SNCF continue d'être en première ligne en ce qui concerne la sécurité des circulations mais les moyens correspondants dépendent désormais de RFF*. Pour le président de la SNCF, présentant son projet industriel, la sécurité continue d'être « la base de sa mission ». M. Le Reste estime, au nom de la CGT-SNCF, ceci : « Le caractère d'entreprise intégrée de la SNCF avait marqué toute son histoire et permis de garantir les fondamentaux de la production ferroviaire que sont la fiabilité, la régularité et la sécurité des circulations, et il est évident pour chacun que RFF n'a rien arrangé. »

Selon les documents de la société allemande des chemins de fer (DBAG) : « La responsabilité globale pour la sécurité de l'exploitation ne peut être prise que si les composantes relatives à la sécurité de la voie et des véhicules peuvent être contrôlées et optimisées par une seule main. Le meilleur niveau de sécurité garanti par le rail en comparaison avec la voiture ou l'avion est obtenu, entre autres, grâce à l'harmonisation optimale entre les installations de signalisation se trouvant sur les voies et sur les véhicules. Cet ensemble a été développé sur la base d'années d'expériences d'exploitation dans un travail coordonné en parallèle pour les véhicules et l'infrastructure. »

De même la LITRA (service suisse d'information des transports publics) affirme dans sa « charte pour des chemins de fer prospères » de janvier 2001 : « Les facteurs essentiels de succès des chemins de fer (*sécurité*, ponctualité, correspondance, coûts) découlent de *l'étroite harmonie entre le domaine du transport et celui de l'infrastructure*. Cette responsabilité doit demeurer dans une seule main. »

Selon le président de la SNCF : « Le maintien d'une articulation très étroite entre quatre éléments est absolument indispensable à tout système ferroviaire : la maintenance et la planification des travaux ; le graphique de circulation des trains ; la sécurité des circulations ; la gestion des situations perturbées. Cette articulation est indispensable pour la fiabilité, la disponibilité et la qualité de l'exploitation ferroviaire et surtout pour la sécurité des circulations. »

Le rapport partiel du groupe de travail « Sécurité » du CSSPF n'estime pas souhaitable, au plan de la sécurité, d'aller plus loin dans la séparation telle qu'elle est organisée par la loi de 1997. Dans son audition par le CSSPF, le président de RFF, « partage ce point de vue, car cela marche bien ainsi, et en matière de sécurité, la stabilité des organisations, et la bonne définition des responsabilités de chaque acteur, sont des impératifs catégoriques ». Il en est de même de la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT), selon laquelle « la gestion du système de sécurité et de l'infrastructure doit être mise dans les mêmes mains et confiée à la SNCF afin de permettre le retour d'expérience. Il nous paraît donc impératif de ne pas aller plus loin dans la séparation des missions actuellement déléguées à la SNCF par la réforme et garantissant son caractère intégré ».

Compte tenu du maintien du niveau global apparent de la sécurité, *les seuls facteurs de risque* dans une telle organisation peuvent provenir de *la multiplicité des acteurs*

du système, ainsi que de la politique de dépenses d'exploitation et d'investissements en matière de sécurité mais aussi de maintenance du réseau.

Les nouveaux entrants potentiels autorisés par le droit européen se multiplient en effet : regroupements internationaux, transport combiné international et, au 15 mars 2003, transport de fret international sur le Réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) et sur ses itinéraires d'accès et terminaux, puis sur tout le réseau au 15 mars 2008. D'autres pourraient s'y ajouter par :

- la proposition de règlement actuellement en discussion sur les exigences de service public de voyageurs, qui concerne tous les transports de voyageurs, des TER aux TGV, et sur laquelle le CSSPF a voté l'avis n° 4 du 15 novembre 2000 ;
- le deuxième « paquet ferroviaire » que la Commission européenne a annoncé pour fin 2001 dans son « Livre blanc » du 12 septembre 2001, qui envisage l'ouverture progressive du marché aux transports internationaux de voyageurs.

Les auditions du groupe de travail « Sécurité » du CSSPF ont montré en effet que la probabilité des incidents et accidents augmentait avec la croissance du nombre des acteurs. Le cas extrême de la Grande-Bretagne doit nous alerter sur les conséquences négatives d'une « fragmentation » du système ferroviaire. Déjà, dans les années 1840, sur la section Paris/Asnières parcourue par les trains de trois compagnies distinctes, les accidents donnaient lieu à une « guérilla permanente » entre les compagnies, selon M. Ribeill, historien des chemins de fer français, auditionné par le CSSPF. M. Fournier, ancien président de la SNCF, considère que « la multiplicité des opérateurs engendre des problèmes de coordination qui peuvent avoir des répercussions négatives en matière de sécurité ». C'est d'ailleurs pour lui une des raisons légitimes pour « ne pas exclure le recours à une autre voie [que celle de la concurrence] qui est celle de la coopération entre les divers réseaux européens, si l'on veut enrayer le déclin du transport ferroviaire ».

Les remarques qui précèdent se vérifient surtout pour le trafic international, qui devrait se développer en raison des atouts du chemin de fer sur les longues distances. D'ailleurs, dans le cas de circulations interopérables, la responsabilité des États en matière de sécurité peut les conduire à des conflits si les exigences de sécurité sont trop sensiblement différentes. Les agents (mécaniciens, agents de formation des trains, agents de reconnaissance des matériels, etc.) doivent respecter un nombre plus important de normes de divers pays en attendant la mise en œuvre progressive de l'interopérabilité. Celle-ci pourrait d'ailleurs diminuer les performances des convois, comme c'est, par exemple, le cas avec les règles communes d'interpénétration entre la France, la Belgique et le Luxembourg, instituées entre les trois exploitants principaux, SNCF, SNCB et CFL : perte de charge, de longueur et de vitesse pour les trains, comme la montre la visite à Metz du groupe de travail « Sécurité » du CSSPF.

Lors de son audition M. Gernigon, expert en signalisation ferroviaire, a mis en garde contre les modifications des systèmes de sécurité que pourrait apporter le processus d'interopérabilité : en effet, les référentiels de sécurité sont si étroitement liés aux techniques employées que toute évolution, dans ce domaine très sensible, pourrait entraîner des conséquences difficilement maîtrisables. Selon le président de la SNCF, la recherche de l'interopérabilité sera « un travail très long et très compliqué, qui ne pourra être que très progressif, selon un processus d'harmonisation lente, parce qu'à l'évidence la SNCF, pas plus qu'un autre, n'acceptera sur tel ou tel point de renoncer à

des règles de sécurité ». Sans renoncer à la sécurité, tous les réseaux devront toutefois tendre vers une harmonisation nécessaire à l'émergence d'un vrai chemin de fer européen, en premier lieu sur le RTEFF.

En ce qui concerne **les dépenses de sécurité et de maintenance du réseau**, elles relèvent majoritairement de RFF tant pour l'exploitation (convention de gestion) que pour l'investissement. Elles ont des conséquences, à plus ou moins long terme, sur les conditions de sécurité. Elles peuvent faire l'objet de divergences de vue avec l'exploitant SNCF et M. Andlauer (CFDT-SNCF) rappelle à ce propos « la démission de M. Mignauw, ancien directeur général délégué exploitation de la SNCF, après une controverse avec RFF sur la conception de la sécurité des circulations », lors de l'installation du contrôle de vitesse sur une partie du RER A. De son côté, M. Giordano (CGC-RFF) « estime qu'en l'occurrence, la position de RFF ne portait pas atteinte à la sécurité, mais posait la question de savoir s'il valait mieux investir là où peu de circulations étaient en jeu et pas plutôt là où passaient plus de circulations ».

Le président de la SNCF « affirme avec force que nul n'obligera jamais la SNCF à faire circuler des trains sur la base de solutions techniques qu'elle n'aurait pas faites siennes, dont elle penserait qu'elles sont risquées pour l'exploitation ferroviaire ». Il regrette que RFF réduise ses investissements dès lors qu'ils pèsent sans contrepartie sur son endettement (cf. le chapitre II du présent rapport). Les installations de sécurité et les passages à niveaux relèvent de cette catégorie et les dépenses correspondantes de RFF ont effectivement baissé de moitié, soit -500 MF, en seulement quatre années comme on l'a vu (cf. annexes 18 et 19). M. Le Reste (CGT-SNCF) estime que le personnel de la fonction infrastructure reste très attaché à l'esprit de sécurité mais se trouve « pressuré ».

Des discussions ont eu lieu dans le groupe de travail « Sécurité » du CSSPF, tant sur la réduction des dépenses d'investissement que sur l'introduction des critères économiques dans l'évaluation des projets concernant la sécurité. À M^{me} Questiaux demandant : « Que penser de l'approche britannique de la sécurité qui intègre une composante économique ? », le représentant de RFF a répondu que « cette approche n'est pas totalement absurde » et a demandé à son tour « s'il faut aller très au-delà de ce qu'on fait, au risque de renchérir le coût ferroviaire et paradoxalement d'opérer un transfert de trafic vers la route dont la sécurité est bien moindre ». M^{me} Questiaux a considéré que « l'approche britannique n'est pas acceptable vis-à-vis de l'opinion publique » et a fait remarquer « qu'à la suite de l'accident de Paddington, Railtrack, qui avançait cet argument, a dû faire marche arrière ».

Après que le représentant de RFF ait effectué un parallèle entre la sécurité des circulations ferroviaires et celle du transport routier de voyageurs par autocars, M^{me} Questiaux a réfuté une telle comparaison : « On ne peut pas dire qu'avec un peu moins de sécurité ferroviaire, on reste toujours meilleur que la route. Le discours britannique est dangereux, car, au travers d'une approche qui se veut claire et pragmatique, il pourrait emporter l'adhésion de ceux qui veulent réduire le coût du ferroviaire. » L'accident de Hatfield, en Grande-Bretagne, a d'ailleurs montré les conséquences néfastes d'une prise en considération excessive du critère économique dans les questions de sécurité, quand la sécurité n'est plus une référence absolue de l'exploitation du réseau. M. Falempin (FO-SNCF), dans son audition devant le CSSPF, déplore lui aussi que « la sécurité repose de plus en plus sur des critères marchands et non sur son efficacité intrinsèque et les méthodes indispensables pour en réaliser le bouclage ».

Conclusion : une séparation artificielle

Si le niveau global apparent de sécurité n'a pas baissé depuis la réforme de 1997, c'est que la SNCF en reste responsable au jour le jour et conserve la sécurité comme un objectif absolu et permanent. En cas d'urgence, elle dépense même sur ses propres fonds dans des domaines où pourtant la loi confie conventionnellement la responsabilité à RFF. *La séparation SNCF/RFF est ici particulièrement artificielle.*

De surcroît, la transition des systèmes de sécurité nationaux vers un système de sécurité européen visant à l'interopérabilité sera longue, difficile et coûteuse. Avant que n'émerge le système interopérable nécessaire, cette phase sera très délicate pour les personnels et les techniques. Il ne paraît guère judicieux d'empiler les difficultés en matière de sécurité en ajoutant à celles, inévitables, induites par la recherche de l'interopérabilité, celles, évitables, issues des systèmes ferroviaires nationaux.

Chapitre V

La réforme et les régulations du système ferroviaire

Appliquée à de nombreux secteurs (télécommunications, électricité,...), la notion de régulation peut être définie, selon la formule de M. Bauby, directeur de l'observatoire électricité et sociétés d'EDF, comme « l'ajustement, conformément à une règle ou à une norme, d'une pluralité d'actions et de leurs effets ». Elle recouvre donc la réglementation, le contrôle et leurs nécessaires adaptations ; elle ne saurait relever en aucun cas d'un seul acteur car elle ne peut être issue que de processus multiples de confrontations, d'où l'emploi du pluriel « les régulations » dans ce chapitre.

Il convient de considérer qu'il existe un service public de transport qui se décline notamment en missions de service public pour le mode ferroviaire, d'où la nécessité de mener un raisonnement multimodal.

Enfin, il existe désormais trois niveaux essentiels de décisions. Naguère, seul le niveau État était décisif, mais on assiste depuis quelques années à l'émergence du niveau européen dans le cadre de l'Union européenne et à celle du niveau régional pour le transport régional de voyageurs.

Après le rappel des principaux textes qui ont jalonné l'histoire du système ferroviaire, nous aborderons successivement la régulation avant la réforme de 1997, la régulation et la réforme de 1997, la régulation et l'Europe, avant de conclure.

Les principaux textes concernant les régulations en France

Il est significatif de constater que s'il existe un code de l'aviation civile et un code de la marine marchande, les transports terrestres n'en sont pas dotés, même s'il y a un code de la route et un code de la voirie routière. C'est assurément l'expression et la traduction du poids des relais et de l'efficacité des lobbies dans les secteurs concernés. Cependant la direction des transports terrestres du ministère chargé des Transports vient de lancer le chantier de la codification du droit des transports terrestres. Cette réalisation doit constituer un des facteurs de la prise en compte concrète de la multimodalité.

Pour le système ferroviaire, les textes ou événements majeurs sont les suivants :

- la loi du 11 juin 1842 sur les clés de financement des infrastructures ferroviaires ;
- la loi du 15 juillet 1845 sur la police des chemins de fer ;
- la nationalisation des chemins de fer en 1937 et la création le 1^{er} janvier 1938 pour 45 ans d'une entreprise nationale, société d'économie mixte dénommée SNCF appartenant pour 51 % à l'État et 49 % aux anciennes compagnies privées en situation de faillite car leurs dettes cumulées atteignaient dans les années 30 le montant du budget de la nation ;
- la loi du 3 octobre 1940 relative au régime du travail des agents de chemin de fer de la SNCF ;
- le décret du 22 mars 1942, dont les dispositions en matière de police des chemins de fer demeurent valables ;
- l'ordonnance du 7 janvier 1959 modifiée relative à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne ;

- la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) qui est **le texte de base qui définit l'organisation générale des transports en France**. Elle précise qui organise les transports, elle fixe les grands objectifs et définit les statuts de la SNCF, établissement public à caractère industriel et commercial à partir du 1^{er} janvier 1983 ;
- le cahier des charges de la SNCF du 13 septembre 1983, modifié en 1994 et 1999 ;
- la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) qui a posé le principe d'une expérimentation préalable au vote d'une loi qui porterait régionalisation des transports collectifs d'intérêt régional ;
- la loi du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » et les décrets d'application du 5 mai 1997 ;
- le décret du 23 décembre 1998 relatif à l'utilisation pour certains transports internationaux de l'infrastructure du réseau ferré national et portant transposition des directives au Conseil des Communautés européennes 91/440 du 29 juillet 1991, 95/18 et 95/19 du 19 juin 1995 ;
- la loi du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) ;
- le décret du 30 mars 2000 relatif à la sécurité du réseau ferré national ;
- la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) qui prévoit le transfert aux régions, sauf l'Île-de-France et la Corse, de la compétence exercée par l'État en matière de services régionaux de voyageurs de la SNCF à compter du 1^{er} janvier 2002.

À ces textes relatifs à l'organisation des transports, il convient d'ajouter les dispositions législatives ou réglementaires imposant à la SNCF des réductions tarifaires de caractère social donnant lieu à remboursement, notamment :

- les abonnements pour élèves, étudiants et apprentis qui apparaissent dès 1865 ;
- les lois des 29 octobre 1921, 22 mars 1924 et 24 décembre 1940 concernant les familles nombreuses, les réformés et pensionnés de guerre, les cartes hebdomadaires de travail ;
- la loi du 2 août 1949 pour les économiquement faibles ;
- la loi du 1^{er} août 1950 pour les retraités, pensionnés, veuves et orphelins de guerre ;
- les billets populaires de congé annuel remboursés depuis 1951.

Les réglementations avant la réforme de 1997

L'analyse de ces textes montre que la régulation n'a pas été une préoccupation majeure de l'État et que sa première vraie prise de conscience depuis 1938 s'est traduite par la LOTI qui demeure le seul texte d'envergure portant sur les transports.

Il n'est donc pas surprenant que les questions relatives au rôle de l'État, à l'existence et au soutien du chemin de fer au service de la nation se posent depuis 160 ans presque dans les mêmes termes.

Alors qu'en 1830-1840, le modèle étatique était illustré par la Prusse et la Belgique et que le modèle ultralibéral était retenu par la Grande-Bretagne et les États-Unis, la France optait, après un très long débat, pour un système d'économie mixte par la loi de

1842. Concernant les péages d'infrastructures, la tradition libérale du libre accès a été dominante sous le concept du « libre parcours » en France. C'est la LOTI qui a mis fin à ce libre accès en accordant un monopole exclusif sur les voies ferrées.

Sur l'intégration opérateur/gestionnaire d'infrastructure, le modèle français est issu du modèle routier pour lequel le corps des Ponts et Chaussées prônait l'intégration entre exploitation et infrastructures. Le modèle s'est généralisé, malgré la centralisation qui l'accompagnait, afin d'éviter les conflits incessants à propos des sillons, de l'accès aux gares, aux cours de gares... L'intégration a par ailleurs facilité la naissance d'une corporation cheminote.

Deux visions s'opposent aujourd'hui :

- celle du monopole ferroviaire intégré, fondée sur l'efficacité et la sécurité du transport guidé reposant sur une unité d'organisation, visant à l'aménagement du territoire et à la satisfaction d'un droit au transport pour tous les citoyens ;
- celle du système concurrentiel intramodal, faisant référence à la satisfaction du client et davantage tourné vers l'automatisation des systèmes et la banalisation de la main d'œuvre pour diminuer les coûts.

Les enjeux des régulations

L'existence de missions de service public impose de vérifier que le cahier des charges est respecté. C'est le rôle de l'administration de contrôle des chemins de fer au ministère chargé des Transports qui doit l'exercer aux plans domanial, technique, commercial, de sécurité, financier et social. Selon M. Ribeill, historien et sociologue, directeur de recherches à l'École nationale des ponts et chaussées (ENPC), « les contrôles ont tous été à peu près inefficaces et souvent dénoncés par les parlementaires. Le contrôle a porté notamment sur les accidents ferroviaires et a toujours abouti à mettre "le lampiste" en accusation. Le contrôle équivaut alors à un système de protection des compagnies, destiné à les couvrir, en stigmatisant les failles humaines et, d'une manière générale, il y a des effets pervers si le contrôle devient de connivence ».

Cette situation ne se perpétuera-t-elle pas tant que ceux qui contrôlent ont les mêmes origines et les mêmes intérêts que ceux qu'ils contrôlent ?

Concernant les régulations elles-mêmes, M. Ribeill estime que les solutions relèvent d'une politique de transports globale, donc du ministère chargé des Transports. Or, ce ministère a toujours mené, sous la pression des lobbies, des politiques monomodales sans donner suite notamment aux importantes préconisations du rapport Carrère de 1992. Il estime indispensable une réelle approche multimodale avec une harmonisation des contrôles et des sanctions, partie intégrante de l'harmonisation des conditions de concurrence. Il estime qu'un régulateur modal, tel que le préconise M. Bergougnoux dans son rapport au Commissariat du Plan, ne répond pas aux enjeux.

La régulation implique le développement conjoint d'une action publique efficace et d'une évaluation multicritère, appuyées sur une pluralité d'expertises permettant la délibération collective, la négociation et la médiation.

Pour cela, il faut favoriser l'expression et la diversité des situations, des besoins, des aspirations, des intérêts. L'existence de contre-pouvoirs n'est donc pas, comme c'est le

cas dans la culture politique française dominante, une entrave à l'exercice du pouvoir de toute institution mais au contraire une condition essentielle de son efficacité.

L'absence de tradition consumériste en France donne « bonne conscience » et entretient le cercle vicieux dans lequel s'inscrit la régulation. Une des orientations fondamentales consiste à ne pas rester figé sur la défense des formes anciennes de l'intervention publique en la déployant qualitativement et quantitativement pour lui permettre d'exercer pleinement mais exclusivement ses responsabilités de régulation.

Il ne s'agit donc pas de plaider pour un désengagement de l'instance publique, mais au contraire de viser à un engagement de l'État plus ciblé, plus stratégique, plus efficace, ne s'égarant pas en une boulimie d'interventions de détail, factuelles ou d'opportunité.

La régulation publique ne se résume pas à la mise en œuvre du droit commun de la concurrence. Elle concerne à la fois la réglementation, les objectifs publics sectoriels ou transversaux, la surveillance de la concurrence, l'équité d'accès à l'infrastructure, les relations évolutives entre missions de service public et opérateurs, la tarification du service public, la répartition de la rente et le financement des missions, l'évaluation de l'efficacité économique et sociale du système y compris la régulation elle-même.

L'ensemble de ces fonctions ne relève pas d'une responsabilité unique mais de l'emboîtement de plusieurs instances à responsabilités complémentaires quant à leurs fonctions et à leur champ territorial (régional, national et européen).

Les responsabilités théoriques

La définition claire et transparente des missions ainsi que leur financement relèvent des autorités organisatrices. La réglementation et les politiques publiques et sectorielles relèvent des pouvoirs publics (lois, règlements, décisions). La tarification du service public relève des politiques sociales de l'État.

Les conditions de la concurrence relèvent du droit de la concurrence, donc du Conseil de la concurrence, à ceci près que le domaine social ne figure pas parmi ses missions alors que la possibilité de *dumping social* est à même de fausser l'équité des conditions concurrentielles.

Les régulations avant 1997

L'État a assuré son rôle en matière de politique sociale fondée sur une politique tarifaire adaptée et un système de péréquation. Il a joué son rôle social au sein de la SNCF en assumant une part des conséquences financières du statut des cheminots. Il a, à partir de 1985, assumé ses responsabilités en matière de missions de service public en instituant des relations contractuelles avec la SNCF traduites par un contrat de plan.

En revanche, la définition de la consistance du réseau ferroviaire et des dessertes était beaucoup plus précise au XIX^e siècle et au début du XX^e siècle. À partir de la création de la SNCF en 1938 et jusqu'en 1983, l'État abandonne ses prérogatives et n'assume plus ses responsabilités, hormis en temps de guerre, puisqu'il dispose de son « administration ferroviaire ». Celle-ci fait donc avec ses moyens et ses souhaits dans le silence de

l'État. On peut dire qu'elle a fait ce qu'elle a estimé devoir faire et non pas ce qu'elle devait faire.

En matière d'investissements notamment, la SNCF a dû assumer, seule, le coût colossal des nouvelles infrastructures exceptés 30 % de celles du TGV – Atlantique et 10 % de celles du TGV Méditerranée. La situation financière dramatique de 1995, qui constitua un des facteurs générateurs de la réforme de 1997, est le fruit de cette incohérence qui consiste à faire assumer par d'autres ses propres décisions. L'État ne pouvait ignorer que son refus d'assumer ses décisions ou ses non-décisions conduisait son administration ferroviaire dans l'impasse.

De manière plus générale, le face à face entre l'État régulateur et la SNCF opérateur, s'est traduit par un déséquilibre structurel habituel qui a débouché sur la capture du régulateur par l'opérateur. Ainsi la faible sous-direction des transports ferroviaires de la direction des transports terrestres, à comparer avec les surpuissantes direction des routes et direction générale de l'aviation civile, n'a pu endiguer, faute de moyens, ce phénomène. Dans le même temps, le ministère chargé des Finances, agissant sur son administration ferroviaire, continue d'utiliser les dotations d'investissements de la SNCF comme une variable d'ajustement du budget de l'État.

À partir de 1985, le contrat de plan entre l'État et la SNCF, prévu par l'article 24 de la LOTI et l'article 29 du décret du 13 septembre 1983 approuvant le cahier des charges de l'entreprise, a permis, grâce à une clarification tardive mais réelle de leurs rapports, de différer le moment des « grandes » décisions. Toutefois, l'intérêt de ce contrat est primordial notamment pour ce qui relève du budget de fonctionnement de la SNCF. Le premier contrat de plan portait sur la période 1985-1989, le deuxième portait sur la période 1990-1994. Pendant cette période, l'État n'a pas toujours honoré les engagements qu'il avait pris. Le troisième contrat de plan fut abandonné en 1995, ce que regrette vivement l'ancien président de la SNCF, M. Fournier, qui estime ce document essentiel car la SNCF est une entreprise publique chargée de missions de service public dont la définition ne lui appartient pas.

Malheureusement, à partir de 1995, le système est revenu à la situation d'avant 1985.

Les régulations après la réforme de 1997

Dans son livre *Le train, l'Europe et le service public* de 1993, M. Fournier écrivait : « Je ne saurais trop insister sur l'intérêt qu'il y a à situer les rapports entre la direction de la SNCF et les pouvoirs publics dans le cadre d'un contrat clairement négocié pour une période de temps suffisante. C'est la condition indispensable à l'exercice par l'entreprise d'une réelle autonomie de gestion. »

La réforme était l'occasion d'ôter à la SNCF le rôle de régulateur qu'elle exerçait *de facto*, par carence de l'État, dès lors que cette mission serait confiée au pouvoir politique élu, donc aux citoyens et que les décisions importantes feraient l'objet de débats et d'évaluations publiques.

Or, la réforme de 1997 est restée totalement muette sur le sujet des relations État/SNCF et particulièrement au sujet du contrat de plan (cf. l'audition de M. Fournier par le

CSSPF). Pire, elle a consacré l'abandon des responsabilités de l'État en substituant *de facto* la captation du régulateur par le propriétaire des infrastructures à la captation du régulateur par l'opérateur en vigueur depuis 1938.

En fait, la réforme s'est traduite par l'abandon de toute notion contractuelle entre la SNCF et l'État. Certes, les contrats de plan 1985-1989 et particulièrement celui de 1990-1994 sont apparus comme des échecs ; probablement étaient-ils perfectibles. ***Mais ils apparaissaient aux yeux de certains comme trop contraignants pour un État en peine de tenir ses engagements.***

Cette situation est inquiétante, car il n'y a plus d'obstacle aux agissements du ministère chargé des Finances dans un contexte où le ministre de tutelle, quel qu'il soit, n'a jamais été en mesure de s'opposer à cette dérive « technocratique ». Ainsi la promesse faite en 1996 par le ministre chargé des Transports, auteur de la réforme, selon laquelle « l'État ne reprendrait pas d'une main ce qu'il donne de l'autre » n'a pas résisté au temps malgré une période de croissance inespérée à l'époque.

L'élément clairement positif de la réforme ressortit des dispositions relatives à la régionalisation ainsi libellées : « Les régions concernées par l'expérimentation prévue au présent article sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la SNCF. Chacune des régions reçoit chaque année, directement de l'État, une compensation forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation. La consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention passée entre la région et la SNCF... ».

Les sept régions expérimentales sont Rhône-Alpes, Alsace, Nord-Pas-de-Calais, Centre, Pays de Loire, PACA et Limousin. Le dispositif est prolongé jusqu'au 31 décembre 2001 par la LOADDT du 25 juin 1999. La loi SRU du 13 décembre 2000 transfère aux régions, sauf l'Île-de-France et la Corse, la compétence exercée par l'État à compter du 1^{er} janvier 2002.

Toutefois, « en l'absence de dispositions législatives précises applicables pendant la durée de l'expérimentation, c'est donc dans les stipulations des conventions signées entre la SNCF et chacune des régions, d'une part, et dans celles signées entre l'État et les régions, d'autre part, qu'il faut rechercher le sens et la valeur que chacun des partenaires donne à la notion d'autorité organisatrice ».

La régionalisation apparaît comme une chance pour le rail car elle fait émerger un nouvel acteur de la régulation du transport ferroviaire, d'une part, et parce que les régions n'accepteront pas, sans mot dire, d'être « pillées » par le ministère chargé des Finances, d'autre part.

La réforme de 1997 a apparemment apporté une clarification des rôles :

- à l'État, la responsabilité de définir les grands choix en matière d'infrastructure et de les assumer financièrement, avec les collectivités publiques ;
- à RFF, la responsabilité de l'aménagement, du développement, de la cohérence et de la mise en valeur du réseau ferré national ;
- à la SNCF, la responsabilité de gestionnaire de l'infrastructure délégué et d'opérateur ferroviaire national.

Cependant, le constat est rude pour cette réforme en matière de régulation, car elle :

- n’a pas remédié à la carence de l’État ;
- a transféré *de facto* la régulation à RFF qui ne peut, ni plus ni moins que la SNCF, en assumer la fonction ;
- a abandonné le contrat de plan ;
- n’a pas esquissé la moindre approche d’une régulation multimodale indispensable, sauf à considérer tous les discours, textes législatifs et réglementaires comme purement incantatoires, d’une part, et à laisser durablement les lobbies être les vrais centres de décisions, d’autre part.

En dehors de l’État, tuteur public défaillant, il n’existe pas d’instance spécialisée de régulation des transports. Les régions, autorités organisatrices nouvelles, constituent le seul jalon positif d’une construction jamais réellement entreprise.

Les régulations et l’Europe

Nous venons de distinguer un niveau complémentaire de régulations introduit par la régionalisation. Concernant l’Europe, la parution au *Journal officiel de la Communauté européenne (JOCE)* du 15 mars 2001 du « paquet ferroviaire » précise ou confirme les dispositions à prendre en matière de régulations. Ce « paquet ferroviaire » se compose de trois directives :

- la directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement des chemins de fer communautaires ;
- la directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 93/18/CE au Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires ;
- la directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d’infrastructure ferroviaire, la tarification de l’infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

La directive 2001/12/CE

Relative au développement de chemins de fer communautaires, elle dispose dans son article 7 que, « sans préjudice des réglementations communautaire et nationale relatives à la politique de la concurrence et des institutions compétentes en la matière, l’organisme réglementaire créé conformément à l’article 30 de la directive 2001/14/CE ou tout autre organisme disposant du même degré d’indépendance, contrôle la concurrence sur les marchés des services ferroviaires y compris le marché du fret ferroviaire... ».

La directive 2001/13/CE

Relative aux licences des entreprises ferroviaires, elle dispose dans son article 3 que « chaque État membre désigne l’organisme responsable de la délivrance des licences et de l’exécution des obligations découlant de la présente directive. Les licences sont

délivrées par un organisme qui n'effectue lui-même aucune prestation de services de transport ferroviaire et qui est indépendant des organismes ou des entreprises qui font des prestations de cette nature ».

La directive 2001/14/CE

L'article 30 dispose dans son alinéa 1 que « les États membres instituent un organisme de contrôle. Cet organisme, est indépendant des gestionnaires d'infrastructure, des organismes de tarification, des organismes de répartition et des candidats sur le plan organisationnel, juridique, décisionnel... ». Cet organisme fonctionne conformément aux principes énoncés au présent article, les fonctions de recours et de contrôle pouvant être attribuées à des organismes séparés.

L'alinéa 2 dispose qu'un candidat peut saisir cet organisme dès lors qu'il estime être victime d'un traitement inéquitable, d'une discrimination, ou de tout autre préjudice, notamment pour introduire un recours contre les décisions prises par le gestionnaire de l'infrastructure ou, le cas échéant, par l'entreprise ferroviaire en ce qui concerne :

- le document de référence du réseau ;
- les critères contenus dans ce document ;
- la procédure de répartition et ses résultats ;
- le système de tarification ;
- le niveau ou la structure des redevances d'utilisation de l'infrastructure qu'il est ou pourrait être tenu d'acquitter ;
- le certificat de sécurité, l'application et le contrôle des normes et règles de sécurité.

M. Vinois, chef de l'unité « Politique ferroviaire et transport combiné » de la direction générale du transport et de l'énergie de la Commission européenne (DG TREN) a estimé, lors de son audition par le CSSPF, que « la directive 2001/14/CE est la plus fondamentale du dispositif » et qu'elle « impose la désignation d'une autorité de régulation indépendante à la fois du GI et des EF. Il s'agit d'une instance de recours des EF vis-à-vis d'autres EF ou du GI dans un État et elle s'appuie sur le document de référence du réseau ».

Aujourd'hui, à travers l'élaboration de directives puis leur transposition ou l'application directe des règlements, l'Union européenne est en mesure de modifier en profondeur les règles du jeu dans l'ensemble des États membres. Celle-ci est initiatrice et formalisatrice de décisions dont la mise en œuvre et l'évaluation sont renvoyées au niveau national. Il est donc nécessaire de prendre en compte le fait que le Parlement européen et le Conseil dans leurs fonctions de décision, la Commission dans ses fonctions d'initiative et d'interprétation et la Cour de justice dans ses fonctions de contrôle exercent déjà un rôle de régulation. Il convient de procéder rapidement aux clarifications nécessaires et de préciser, sur la base du principe de subsidiarité, ce qui relève d'une régulation européenne, sur quelles bases et avec quels organes.

Seules des confrontations pluralistes sont susceptibles de régénérer les rapports régulateur/opérateur, de refonder le service public, de légitimer l'action publique en mettant en œuvre la convergence de tous les acteurs concernés (opérateurs, régulateurs, élus, utilisateurs, personnels,...) par l'émergence d'organisations, de régulations et d'évaluations des services publics adaptées et novatrices.

Il est toutefois regrettable que le « Livre blanc » du 12 septembre 2001 de la Commission des Communautés européennes, intitulé *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, soit peu novateur à cet égard.

Selon M. Barrère, professeur de sciences économiques à l'université de Reims, ce « Livre blanc » maintient le secteur des transports à un statut de réceptacle en aval de toutes les contradictions entre développement économique, développement social et protection de l'environnement, et propose donc des choix médiocres. Tant que la place des transports et son développement soutenable ne seront pas posés en amont par l'Europe et les États membres, il n'y aura pas de vraie politique des transports. Elle demeurera une simple variable d'ajustement des politiques économiques et financières en panne d'imagination et peu soucieuses de transparence.

Conclusion : un bilan négatif

L'État avait atténué sa carence historique depuis la création de la SNCF en promulguant en 1982 la LOTI, puis en mettant en œuvre un contrat de plan État-SNCF qui a permis d'introduire du sens et de la clarté dans ses rapports avec la SNCF. La réforme de 1997 a mis fin à cette période, l'État renouant avec ses errements antérieurs. Certes, il a à peu près stabilisé la dette globale du système ferroviaire, mais, ce faisant, il est encore très loin d'avoir assumé ses responsabilités dans le désendettement du système ferroviaire décidé par le Conseil des ministres européens dès 1991. Certes, il a mis sur les rails la régionalisation qui constitue une chance pour le développement du chemin de fer. Mais en renonçant à maintenir des relations contractuelles avec la SNCF, il n'a pas renoncé à son « interventionnisme de l'ombre ». M. Le Floch-Prigent a précisé, lors de son audition par le CSSPF que « une entreprise, c'est un pouvoir de décision clair, et la SNCF doit être dirigée par son président ou par son ministre de tutelle, mais pas par les deux. Par ailleurs, la forteresse "Bercy" dirigeait de fait depuis cinq ans une entreprise en faillite et avait, de ce fait, perdu toute crédibilité pour s'exprimer à ce sujet ».

La réforme de 1997 est donc largement négative au regard des régulations puisqu'elle a conduit l'État à retomber dans ses travers centralisateurs et interventionnistes, d'une part, et à abandonner une fois encore son rôle de régulateur, d'autre part.

Il est souhaitable que la loi sur les nouvelles régulations économiques annoncée le 27 septembre 1999 par le Premier ministre mette fin à ces pratiques archaïques.

Le rapport du Commissariat général du Plan intitulé *Services publics en réseau : perspectives de concurrence et nouvelles régulations* (rapport du « groupe Bergougnoux ») confirme cette appréciation et indique que :

– les nouveaux mécanismes de régulation devront répondre de manière cohérente et sur la durée à plusieurs ordres de préoccupations dont certains axes pourraient constituer le cahier des charges d'une régulation idéale : permettre la bonne exécution des missions de service public définies par le législateur et la mise en œuvre au niveau national ou local des stratégies d'intérêt général sans pour autant remettre en cause le bon fonctionnement des mécanismes concurrentiels ; concourir à l'émergence d'un marché européen intégré, concurrentiel, transparent et suffisamment bien structuré ;

- pour être crédibles, les nouveaux mécanismes de régulation doivent offrir toute garantie *a priori* de transparence et d'impartialité ;
- les instances de régulation, assistées de conseils, devront rendre compte de leur action devant le Parlement ;
- la régulation devra disposer de méthodes et d'instruments adaptés.

Les nouvelles règles du jeu nécessitent donc une évolution en profondeur des pratiques de l'État actionnaire.

Selon le CSSPF, ***une des premières missions régulatrices de l'État et de l'Europe consiste à établir des conditions de concurrence équitables entre les modes.*** Cela nécessite une harmonisation par le haut de ces conditions dans les domaines fiscal, environnemental, social et de la sécurité.

Après avoir donné la priorité absolue à la concurrence dans ses documents précédents, la Commission européenne, sans revenir sur cette priorité selon elle, affiche dans son « Livre blanc » du 12 septembre 2001 la nécessité de cette harmonisation.

Enfin, la régulation essentielle, qui contient toutes les autres, est celle que constituerait une politique des transports volontariste. Celle-ci ne peut prendre corps que si le secteur des transports cesse d'être considéré en aval des autres politiques, c'est-à-dire comme le lieu de prise en charge des contradictions non résolues entre les politiques économique, sociale et environnementale. ***Le rôle de variable d'ajustement conféré de fait au transport obère fortement l'efficacité des toutes les régulations de plus bas niveau qui pourraient être introduites.***

Chapitre VI

La réforme et la construction européenne

L'Europe, un espace adapté pour le développement des chemins de fer

La géographie de l'Europe est particulièrement adaptée au chemin de fer dans la mesure où la population et l'activité économique se concentrent dans les grandes zones urbaines à des distances moyennes les unes des autres, formant parfois de véritables régions urbaines, notamment dans ce qu'on appelle la « banane bleue » qui relie l'Angleterre, la Belgique et le Randstad néerlandais, la Ruhr, le Bade-Wurtemberg, le plateau suisse et la plaine du Pô.

Compte tenu de cet aménagement du territoire européen et de la recherche d'un développement durable avec moins de congestion, moins d'accidents, moins de pollution et moins d'émissions de gaz à effet de serre, le chemin de fer est appelé à une plus grande place en Europe. C'est le souci de la Commission européenne dans son « Livre blanc », *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*, du 12 septembre 2001, souci qui rejoint celui de la plupart des États membres qui ont élaboré des planifications à moyen et long terme en ce sens. On trouvera en annexe 15 un résumé des objectifs de trafic et des efforts d'investissement des principaux pays d'Europe de l'Ouest.

Le renouveau du chemin de fer, marqué notamment par le développement des trafics voyageurs à grande vitesse et des trafics fret point à point se fera en grande partie à l'échelle européenne. Il exige des entreprises l'efficacité économique et commerciale et un effort drastique d'interopérabilité. Il exige aussi des décideurs politiques un nouveau cadre de politique des transports marqué par l'harmonisation des conditions d'exploitation, pas seulement dans le mode ferroviaire mais entre tous les modes, tant sur le plan social que sur le plan de l'environnement, de la fluidité des trafics et de leur sécurité.

En France, aujourd'hui, la part des trafics ferroviaires internationaux est de 50 % pour le fret et de 20 % pour les voyageurs à longue distance.

La réforme et les directives de 1991-1995

Après la condamnation du Conseil par la Cour de justice européenne en 1985 pour carence de mise en œuvre de la politique des transports pourtant prévue par le traité de Rome, la Commission européenne n'a fait aboutir une première directive ferroviaire qu'en juillet 1991.

La directive 91-440 se donnait pour objectifs :

- une première phase de libéralisation limitée aux regroupements internationaux (accès dans les pays des entreprises du regroupement et transit entre ces pays) et transport combiné international dans ce but ;
- une obligation de séparation comptable entre gestionnaire d'infrastructure (GI) et entreprise ferroviaire (EF) ;
- l'autonomie de gestion des entreprises du secteur ;
- l'assainissement financier de celles-ci.

Deux directives « filles » de 1995 précisait les conditions d'obtention des licences nécessaires à l'accès aux réseaux (directive 95/18) et les conditions de répartition des capacités et de perception des redevances à payer aux GI par les EF pour l'utilisation de l'infrastructure (directive 95/19).

Aujourd'hui, en matière d'ouverture du marché ferroviaire français, aucune entreprise ferroviaire et aucun regroupement international ne font circuler de trains, et la direction des transports terrestres comme RFF confirment qu'aucune demande officielle ne leur est parvenue. Cependant le dispositif juridique existe en France pour permettre la circulation de nouveaux entrants conformément à la directive 91/440 et aux directives 95/18 et 95/19 ; le décret du 23 décembre 1998 reprend strictement les dispositions des trois directives.

En ce qui concerne l'obligation de séparation comptable entre GI et EF, la France a largement dépassé cet objectif puisqu'elle a créé, à travers RFF, un GI institutionnellement indépendant de la SNCF et ceci même si RFF délègue à la SNCF, de par la loi de 1997, une grande partie des missions du GI tout en restant le maître d'ouvrage général, depuis l'entretien et l'exploitation jusqu'au choix des investissements d'infrastructure. Cette délégation repose sur des arguments de sécurité et de continuité de service sur le réseau en exploitation (cf. le chapitre IV du présent rapport).

M. du Mesnil, directeur des transport terrestres au ministère chargé des Transports, rappelle « qu'il y avait à l'époque un rejet des préconisations européennes en matière ferroviaire et donc, qu'en l'absence de la crise sociale de fin 1995, la France aurait certainement transposé la directive *a minima*. Ce n'est donc pas par zèle européen que le Gouvernement est allé au-delà de la directive, mais parce que, pour traiter cette crise, il fallait clarifier les choses et par conséquent créer RFF ».

Selon M. Le Reste (CGT), « un débat national sur l'avenir de la SNCF a été organisé, et je note que seule l'ancienne majorité politique a conclu qu'il fallait procéder à la partition de la SNCF et créer un nouvel EPIC pour les infrastructures, allant au-delà des directives européennes : ni le CNT, ni le CES, ni les CESR, ni d'autres n'ont proposé une telle solution au cours du débat ».

Si la France a été plus loin que la séparation comptable, elle n'a pas, pour autant, satisfait aux deux derniers objectifs de la directive 91/440.

En matière d'autonomie de gestion, le chapitre I du présent rapport montre que l'organisation en place est largement artificielle et que le ministère chargé des Finances détermine les grands flux financiers des deux entreprises, allant parfois jusqu'à s'immiscer dans des décisions qui devraient relever uniquement de celles-ci. L'exemple de l'autorisation d'acheter des locomotives modernes pour le développement du fret, par ailleurs demandé par le gouvernement, est presque caricatural puisque c'est le nombre mensuel de locomotives à livrer qui est déterminé par le ministère des Finances (six et non huit comme le souhaiterait la SNCF) et réajusté chaque année. Aucun progrès vers l'autonomie ne peut être constaté ; bien au contraire, en l'absence de contrats de plan, pourtant prévus par la loi d'orientation des transports intérieurs, LOTI, et en raison du non désendettement des deux EPIC, toute décision stratégique remonte aux tutelles.

L'assainissement financier n'a pas été non plus réalisé et la dette du système ferroviaire (SNCF + RFF + SAAD) a continué à croître de 236,6 GF fin 1996, à 252,7 GF fin 2000, malgré des apports de l'État à hauteur de 54,5 GF à RFF. Selon M^{me} Idrac, secrétaire

d'État aux Transports lors de la mise au point de la réforme de 1997, « le gouvernement en place début 1997 a testé différents scénarios de désendettement ; il a finalement fait le plus qu'il pouvait tout en sachant qu'il faudrait évidemment continuer à mettre de l'argent dans le système ensuite ».

Pour M. Le Reste, « la dette demeure dans le système ferroviaire, dont l'équation financière reste très déséquilibrée ».

Pour M. Falempin (FO), « le constat est donc d'une dramatique simplicité. La réforme n'a pas résolu le poids financier de la dette d'origine de la SNCF, elle en a juste changé la ligne budgétaire en l'appelant péage RFF au lieu de frais financiers. La SNCF se retrouve donc dans la même situation qu'en 1997 ».

Aujourd'hui un large consensus s'est établi en faveur d'un désendettement très significatif et rapide du système ferroviaire français, préconisé de façon réitérée par le CSSPF. Le ministre chargé des Transports a lui-même évoqué un désendettement de 80 à 90 milliards de francs. Malgré l'importance de la dette de RFF, il faudra aussi veiller à désendetter la SNCF de façon à la mettre à même de pouvoir financer des investissements en hausse.

La proposition de règlement européen relatif aux aides accordées pour la coordination des transports par chemin de fer, par route et par voie navigable du 26 juillet 2000, déjà adoptée en première lecture par le Parlement européen, devrait d'ailleurs inciter à désendetter significativement le rail, et en premier lieu la SNCF. En effet, ce texte vient préciser les articles du traité de la Communauté traitant des aides (article 87 à vocation générale, article 73 propre au domaine du transport). Il va limiter les aides accordées pour la coordination des transports, d'une part, à l'infrastructure et, d'autre part, au transport de fret pour compenser, dans ce dernier cas, les « coûts spécifiques externes et d'infrastructure non couverts ».

Par ailleurs les compensations pour servitudes inhérentes à la notion de service public sont traitées par le règlement 1191/69 modifié en 1991 et, quand elle sera adoptée, par la proposition de règlement, publié en même temps que la proposition sur les aides, sur les exigences de service public de transport de voyageurs (cf. chapitre VII, régionalisation). Plus de dix ans après la publication de la directive 91/440 qui demandait aux États de désendetter leurs entreprises ferroviaires, il sera donc de plus en plus difficile de justifier une aide financière à la SNCF pour la désendetter, en montrant que « cette aide n'altère pas les conditions des échanges dans une mesure contraire à l'intérêt commun ».

Le « paquet ferroviaire » de 2001 et l'avis n° 3 du CSSPF

Le « paquet ferroviaire » de 2001 comprend trois directives proposées en juillet 1998 par la Commission et adoptées définitivement le 26 février 2001 :

- directive 2001/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 91/440/CEE du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaires ;
- directive 2001/13/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires ;

– directive 2001/14/CE du Parlement européen et du Conseil du 26 février 2001 concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité.

Le « paquet ferroviaire » a fait l'objet d'une position commune du Conseil des ministres du 28 mars 2000 sur les bases de l'accord politique du 10 décembre 1999 qui acceptait, sur proposition de la France, de restreindre l'ouverture à la concurrence au transport international de fret sur le seul réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) et ses parcours terminaux en insistant sur la nécessité d'admettre la coopération au même titre que la concurrence et de résorber les goulets d'étranglement pour permettre le développement du trafic.

Le Parlement européen, dans sa résolution législative du 5 juillet 2000, proposait une ouverture totale à la concurrence du trafic fret et une première étape d'ouverture du trafic voyageurs international. Le CSSPF s'est autosaisi du sujet.

Sur la base des spécificités de l'activité ferroviaire [*spécificité économique : l'activité est à faible rentabilité* et la concurrence ne peut que conduire à « l'écrémage » des meilleurs trafics et non au développement de l'ensemble du secteur ; *spécificité d'exploitation : l'activité est le produit de réseaux et de services complètement intégrés* et les expériences de désintégration sont soit des échecs (Grande-Bretagne), soit peu probantes, compte tenu de la faible densité des trafics (Suède) ; *spécificité de sécurité* (cf. le chapitre IV du présent rapport) ; *spécificité du contexte concurrentiel* qui se caractérise par l'absence totale d'harmonisation des conditions de concurrence au détriment du chemin de fer], le CSSPF a voté l'avis n° 3 du 14 octobre 2000 pour rejeter toute conciliation avec les positions du Parlement européen (recommandation 5) :

– non ouverture totale du trafic ferroviaire fret et refus d'une première étape d'ouverture du trafic voyageurs (recommandation 1) ;

– maintien des possibilités d'exemption permettant aux États qui ont établi un organisme de contrôle des chemins de fer de confier aux entreprises ferroviaires les fonctions essentielles : préparation et décision des délivrances des licences, décision d'attribution des capacités, décision en matière de tarification (recommandation 4).

Deux autres recommandations conditionnaient l'acceptation d'une conciliation :

– « *création d'un système européen d'observation des transports, non limité au ferroviaire, mais multimodal* », système d'expertise partagé et non confié uniquement à la Commission européenne et très ouvert à tous les acteurs concernés : Conseil, Commission, Parlement, secteur ferroviaire et autres modes de transport, représentants des salariés et des usagers (recommandation 3) ;

– « *moratoire de cinq ans à compter de la mise en vigueur du "paquet ferroviaire" sur toute nouvelle modification de l'organisation ferroviaire* », période à utiliser très activement pour permettre : à l'Observatoire européen ci-dessus d'effectuer un bilan approfondi de l'application et des résultats des textes européens en vigueur ; aux entreprises du secteur ferroviaire d'engager des réformes en profondeur pour renforcer leur efficacité ; aux États membres d'achever l'assainissement des entreprises ; aux instances européennes d'achever l'harmonisation par le haut des conditions d'exploitation sociales, environnementales et fiscales des différents modes de transports (recommandation 2).

Les autres recommandations de l'avis n° 3 du CSSPF portaient sur :

– l'approbation du RTEFF et la nécessité d'un véritable « plan Marshall » pour le financer avec une augmentation des financements correspondants et des taux de cofinancement

européen (jusqu'à 20 %) avec un suivi étroit dans chaque pays par un Observatoire national (recommandation 6) ;

– l'approbation du principe de tarification des infrastructures au coût marginal et le rejet de l'amendement du Parlement prévoyant l'objectif de long terme de couverture des coûts qui risque de contrecarrer le développement des chemins de fer (recommandation 7) ;

– la nécessité « d'associer les entreprises ferroviaires aux mécanismes d'attribution des sillons sur plusieurs réseaux, tout spécialement sur le RTEFF », cette coopération entre EF et GI (ou organismes) étant le « gage du développement de sillons internationaux performants » (recommandation 8) ;

– l'approbation de « la création d'un système de compensation aux EF des coûts environnementaux, des accidents et des coûts d'infrastructures non couverts dans les autres modes » (recommandation 9).

Finalement la négociation politique entre le Conseil et le Parlement européen a abouti à une conciliation entre eux :

– permettant le libre accès, quel que soit le régime d'exploitation (concurrence ou coopération), sur le RTEFF au 15 mars 2003 et sur tout le réseau cinq ans plus tard, mais les parcours terminaux permettent déjà un accès quasiment total ;

– écartant l'ouverture pour le trafic international voyageurs, mais le Parlement a obtenu que la Commission présente une proposition dans ce domaine dès la fin 2001 ;

– demandant à la Commission (et non à un observatoire) de présenter un rapport dans les deux ans (15 mars 2005) ;

– écartant les entreprises ferroviaires (EF) des fonctions essentielles, sans exception possible ; une quatrième fonction essentielle ayant été ajoutée à la demande du Parlement, « le contrôle des obligations de service public reprises pour la fourniture de certains services ».

En matière de tarification, les principes restent ambigus (« coûts directement imputables ») et laissent une très grande latitude pour le niveau de redevance (possibilités diverses de réductions ou de majorations et possibilité de tarification au coût complet...). La tarification peut tenir compte des coûts environnementaux mais seulement si les autres modes les supportent aussi. Les États membres peuvent instaurer un système de compensation des coûts environnementaux et des coûts d'infrastructure non couverts dans les autres modes.

La réforme et la préparation de la transposition du « paquet ferroviaire » de 2001 au regard de l'avis n° 5 du CSSPF

L'organisation du système ferroviaire européen

Le nouveau « paquet ferroviaire » de 2001 accroît très sensiblement le nombre des entités pouvant jouer un rôle dans le système ferroviaire de chaque pays. Ceci résulte de l'ouverture de l'accès du réseau aux EF assurant du transport international de fret.

C'est aussi la conséquence de la séparation des fonctions assurant la marche concrète du système ferroviaire au quotidien, même si, au moins en partie, les organismes assurant ces fonctions peuvent être confondus. Enfin tout État membre *peut* autoriser la nouvelle catégorie des « candidats », à demander des sillons parce qu'ils sont intéressés par le secteur du transport sans être, eux-mêmes, entreprises ferroviaires (autorités publiques, chargeurs, transitaires et opérateurs de transports combinés).

L'accentuation sensible de la séparation des fonctions que l'EF ne peut plus assurer caractérise l'organisation du système ferroviaire résultant du nouveau paquet ferroviaire.

La séparation exigée d'avec le GI n'est toujours que comptable mais elle est renforcée puisqu'elle va jusqu'à la publication de bilans séparés. Par ailleurs, une séparation interne à l'EF apparaît puisqu'il est demandé d'établir aussi des comptes de résultats et de bilans séparés pour l'activité fret. L'objectif est de pouvoir vérifier l'interdiction de tout flux financier des activités voyageurs vers l'activité fret, dont les transports internationaux sont libéralisés, et assurer ainsi une concurrence transparente, sans péréquation possible à l'intérieur des EF.

La nouvelle organisation du système ferroviaire distingue ainsi :

- **quatre fonctions essentielles qui ne peuvent plus être confiées à des EF**, et ceci « d'une manière probante », reprises à l'annexe II de la directive 2001/12/CE : premièrement, « préparation et adoption des décisions concernant la délivrance de licences aux entreprises ferroviaires, y compris l'octroi de licences individuelles ». La directive 2001/13/CE « durcit » les conditions de délivrance des licences mais désormais « la validité de la licence [délivrée dans un État membre] s'étend à l'ensemble du territoire de la Communauté ». Cette fonction est déjà actuellement, en France, assurée par l'État qui vient de délivrer sa licence à la SNCF en juillet 2001 ; deuxièmement, « adoption des décisions concernant la répartition des sillons, y compris la définition et l'évaluation de la disponibilité, ainsi que l'attribution de sillons individuels ». Cette fonction, conformément à la position commune du Conseil et à l'accord politique de conciliation, ne comprend pas la préparation des décisions ; troisièmement, « adoption des décisions concernant la tarification de l'infrastructure ». Là encore, cette fonction ne comprend pas la préparation. D'après la directive 2001/14/CE, « les États membres mettent en place un cadre pour la tarification ». Des règles de tarification sont établies soit par l'État, soit par le GI. La détermination de la redevance incombe au GI ou à l'organisme de tarification, qui recouvrent la redevance ou en délèguent la charge à une EF ; enfin, quatrièmement, « contrôle du respect des obligations de service public requises pour la fourniture de certains services ». Ces obligations figurent dans les contrats de service public signés dans le cadre du règlement 1191/69 (modifié en 1991), puis figureront quand elle sera définitivement adoptée, dans la proposition « OSP » déjà votée en première lecture par la Commission chargée des transports du Parlement européen (cf. le chapitre VII du présent rapport) ;
- **un organisme de sécurité** qui délivre les certificats aux entreprises ferroviaires pour l'utilisation du réseau de chaque État membre, d'une part, et aux matériels roulants, d'autre part. Cet organisme, qui fixe les normes et règles de sécurité, doit aussi être indépendant des EF (article 7 de la directive 2001/12/CE et article 32 de la directive 2001/14/CE) ;
- enfin, **un organisme de contrôle qui joue le rôle de régulateur** du système ferroviaire, qui lui, doit être indépendant de tous les autres acteurs de ce système (article 30 de la directive 2001/14/CE et article 10 de la directive 2001/12/CE). « Les fonctions de

recours et de contrôle de cet organisme peuvent être attribuées à deux organismes séparés ». Toute EF (ou candidat) peut saisir l'organisme de recours en ce qui concerne : le document de référence du réseau contenant les caractéristiques du réseau et les conditions d'accès, les principes de tarifications et les tarifs, les principes et critères de répartition et les critères spécifiques contenus dans ce document (directive 2001/14/CE, article 3 et annexe I) ; la procédure de répartition et ses résultats (directive 2001/14/CE chapitre III) ; le système de tarification, le niveau et la structure des redevances (directive 2001/14/CE, chapitre II) ; le certificat de sécurité, les normes et règles de sécurité relevant de l'organisme de sécurité (voir ci-dessus) ; la concurrence sur le marché de services ferroviaires (directive 2001/12/CE, art. 40, point 7).

En France, le recours se situe aujourd'hui au niveau du ministère chargé des Transports de par la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbain (SRU) pour les sillons concernant les services régionaux de voyageurs SRV et de par le décret de décembre 1998 de transposition des directives de 1991 à 1995.

La fonction de contrôle recouvre une mission plus générale sur les quatre domaines concernant la concurrence, la tarification, la répartition et la sécurité, avec davantage de recul.

Par ailleurs, en ce qui concerne les services à fournir aux EF, la directive 2001/14/CE stipule que le GI (ou le « fournisseur de l'infrastructure principale ») « fait tout effort raisonnable pour faciliter la fourniture » des prestations minimales et l'accès par le réseau aux infrastructures de services (par exemple, le système d'alimentation électrique pour le courant de traction ou les gares de triages) et aux services. Si le GI fournit l'un des services complémentaires (par exemple, le courant de traction ou la fourniture de combustible), il doit les fournir à tout EF. Enfin le GI n'est pas tenu de fournir les prestations connexes qui peuvent être demandées au GI ou à d'autres fournisseurs (par exemple, l'accès au réseau de télécommunications), selon la directive 2001/14/CE, article 5 et son annexe II.

La répartition des capacités du réseau ferroviaire

Le CSSPF s'est autosaisi des questions concernant la répartition des capacités du réseau ferroviaire et a voté l'avis n° 5 du 16 mai 2001 sur ce thème.

Le CSSPF considère que le développement légitime des différents types de services ferroviaires ne doit pas être limité par la capacité des infrastructures ferroviaires. Compte tenu du développement voulu des divers services ferroviaires (doublement du trafic fret à l'horizon 2010, régionalisation, politique de volume pour les voyageurs, projets TGV), le CSSPF recommande une politique massive d'investissements en infrastructures pour mettre fin à la pénurie actuelle, et un processus systématique d'anticipation des développements d'infrastructures (planification à vingt ans, programmation à dix ans, réalisation complète des CPER). Pour le court terme, le CSSPF préconise une optimisation des capacités par des mesures concernant l'exploitation aussi bien que des mesures d'investissement urgentes. Par ailleurs, le CSSPF préconise la poursuite active des politiques de recherche et de développement et notamment du système européen ERTMS (European Rail Traffic Management System).

En ce qui concerne la répartition optimale des capacités, le CSSPF considère que les capacités constituent un bien public et doivent être réparties de façon à satisfaire les

besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité, comme l'exige la LOTI pour le choix des investissements. D'ailleurs l'article 13-3 de la directive 2001/14 stipule que « les droits et obligations respectives du GI et des candidats en ce qui concerne la répartition des capacités sont définis par voie de contrat ou par la législation ». Il préconise une gestion prévisionnelle de la capacité par grands axes de trafic. Une telle gestion doit déboucher sur une affectation des capacités suffisamment différenciées par tranche horaire et par type de sillons (vitesse, arrêts).

Dans le nouveau « paquet ferroviaire », la fonction essentielle d'adoption des décisions concernant la répartition des sillons constitue le point le plus sensible de l'organisation ferroviaire de chacun des systèmes ferroviaires européens. L'avis n° 5 du CSSPF rappelle que « l'organisme de répartition des capacités (ORC), quel qu'il soit, doit être indépendant de l'EF sur le plan juridique, organisationnel et décisionnel, la possibilité de maintenir au sein de l'EF les fonctions essentielles, à condition d'établir un organisme de contrôle des chemins de fer, ayant été rejetée lors de la conciliation ».

Les directives du « paquet ferroviaire » interdisent donc à la SNCF d'être l'ORC, alors qu'elle a conservé jusqu'à présent l'unité de ses rôles, d'exploitant et de gestionnaire d'infrastructure délégué. Selon l'avis n° 5 du CSSPF, « La remise en cause, même progressive, de cet aspect fondamental, pourrait avoir des conséquences pour l'efficacité et la sécurité du système, et des répercussions sociales très importantes pour l'entreprise et la collectivité (...). Il convient de noter que la préparation des décisions concernant la répartition ne figure pas parmi les fonctions essentielles, alors que cette préparation figure expressément comme fonction essentielle en ce qui concerne l'attribution des licences. »

Le texte issu de la conciliation laisse donc une marge étroite de possibilités portant, d'une part, sur la frontière des missions entre l'exploitant principal et l'ORC et l'affectation des horairistes correspondants, d'autre part, sur la détermination de l'ORC.

Selon l'avis n° 5 du CSSPF : « Pour trancher ces deux débats très liés, plusieurs critères d'appréciation doivent être pris en compte et notamment :

- l'efficacité du système ferroviaire qui repose sur la robustesse du graphique horaire, la réactivité vis-à-vis des clients, l'impératif de sécurité et la coordination étroite entre les quatre fonctions d'élaboration du graphique de circulation, de gestion opérationnelle des circulations, de planification et de gestion des travaux, de sécurité ;
- la validité juridique à moyen terme de la transposition vis-à-vis des instances européennes ;
- le respect du caractère non marchand de la répartition ;
- l'impartialité vis-à-vis de tous les acteurs concernés, EF ou GI ;
- le respect de conditions sociales, environnementales et de sécurité équivalentes par les EF candidates, afin de préserver la qualité du service ;
- la complexité du dispositif ;
- la stabilité de l'organisation ferroviaire à plus long terme. »

En ce qui concerne la frontière des missions entre l'exploitant principal et l'ORC : « La première solution consiste à transférer à l'ORC l'ensemble des horairistes de la SNCF. » Si cette solution assure une meilleure solidité juridique du système, c'est au prix d'une remise en cause de l'unité du système ferroviaire français. « La deuxième solution consiste à ne transférer de la SNCF à l'ORC que les horairistes nationaux ou une partie

d'entre eux. (...) Le fait de placer le curseur de la séparation à un autre niveau situe la coupure entre horairistes nationaux et régionaux et crée ainsi une rupture dans la chaîne même de production des horaires (...). La troisième solution consiste à doter l'ORC d'une structure propre d'experts (horairistes) capables notamment d'orienter, d'apprécier et de contrôler le travail de préparation qui continuerait d'être délégué aux horairistes nationaux et régionaux de la SNCF. Le choix définitif et l'attribution des sillons seraient assumés par l'ORC... Cette dernière solution satisfaisante pour l'efficacité du système ferroviaire, nécessite toutefois de garantir une étanchéité organique complète et probante entre les activités d'EF et les horairistes. »

Quant à la détermination de l'organisme de répartition des capacités (ORC), l'avis n° 5 du CSSPF estime que « compte tenu de la création en France d'un GI séparé institutionnellement de l'EF, une transposition conforme à la directive actuelle pourrait consister à désigner RFF comme répartiteur. Le deuxième paragraphe de l'article 14 de la nouvelle directive n° 2001/14 concernant la répartition des capacités offre une autre solution à travers la création d'un organisme de répartition spécialisé (...). La création d'un organisme de répartition indépendant de l'EF et du GI, qui pourrait être un organisme gouvernemental, garantirait une plus grande impartialité et un meilleur respect du caractère non marchand de la répartition. Il pourrait fonctionner dans le cadre d'une réforme plus vaste du système institutionnel actuel, avec un rapprochement des deux établissements SNCF et RFF renforçant l'unité du système ferroviaire français, éventuellement dans la même *holding*, comme en Allemagne ou en Italie (...) ».

En tout état de cause, la transposition doit tenir compte d'autres considérations que la répartition des capacités, qui feront l'objet de recommandations du CSSPF.

Les orientations futures de la politique commune des transports à travers le « Livre blanc » de la Commission du 12 septembre 2001

La réforme de 1997 et son évolution ultérieure dans la « réforme de la réforme » de 1998 va être confrontée aux orientations futures de la politique commune des transports (PCT) telle qu'elle se dessine dans le « Livre blanc » de la Commission européenne du 12 septembre 2001 intitulé *La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix*.

Pour la Commission, le transport est un « élément capital dans le fonctionnement des économies modernes » qui imposent une croissance toujours plus forte des trafics au meilleur prix et à la meilleure qualité : ***le transport constitue ainsi toujours la variable d'ajustement de l'économie***. Si la Commission évalue l'activité de transports à 1000 milliards d'euros et 10 % du PIB européen, elle oublie de mettre en regard le montant des coûts externes qui s'élèvent, selon la dernière étude de synthèse sur le sujet reprise par la Commission elle-même, à 10 % du PIB. Le développement durable n'est encore pour la Commission qu'un des deux impératifs « extérieur » au transport avec l'élargissement aux pays candidats.

Le maître-mot du premier « Livre blanc » de 1992 était *l'ouverture du marché* du transport et, « à l'exception du secteur ferroviaire, cet objectif a globalement été atteint ». La Commission reconnaît que « la réussite de l'ouverture des marchés du transport ne peut faire oublier que la réalisation du marché intérieur rend difficilement acceptable les distorsions de concurrence en raison d'un manque d'harmonisation fiscale et sociale ». Effectivement, jusqu'ici, la Commission a totalement ignoré que la libéralisation, désormais presque achevée, devait, selon les enseignements de la science économique, s'accompagner ou même être précédée d'une harmonisation des conditions de concurrence sur tous les plans, économique, fiscal, social et environnemental.

D'où les « difficultés majeures » qu'elle constate aujourd'hui :

- croissance inégale des différents modes aboutissant aux faibles parts de marché actuelles du rail (8 % pour le fret et 6 % pour les voyageurs), « illustration d'une meilleure adaptation de certains d'entre eux » mais « également, le reflet du manque de prise en compte de l'ensemble des coûts externes dans le prix du transport et du manque de respect de certaines réglementations sociales et de sécurité – notamment dans le transport routier » ;
- « congestion sur certains grands axes routiers [10 % du réseau] et ferroviaires, [20 % du réseau], à l'intérieur des villes ou encore dans les aéroports » ;
- « nuisances vis-à-vis de l'environnement ou de la santé des citoyens, sans oublier le lourd tribut de l'insécurité sur les routes ».

La congestion reste, pour la Commission, la première urgence car elle touche directement à l'économie du marché unique, objet premier de la Communauté. Le développement durable a été introduit par le traité d'Amsterdam, et le Conseil européen de Göteborg a placé le rééquilibrage entre modes de transport au cœur de cet objectif. L'urgence n'est pas la même et cet objectif ne pourra pas être atteint dans les dix prochaines années, mais « les mesures présentées dans le "Livre blanc" constituent toutefois une première étape essentielle vers un système de transport durable que l'on peut espérer atteindre d'ici trente ans ».

La Commission a élaboré, non pas des prévisions mais des « illustrations quantitatives » de quatre scénarios et, dans la conclusion du « Livre blanc », elle entend produire en 2002 une communication pour préciser la quantification des objectifs annoncés.

Comme l'élargissement va avoir un impact non négligeable sur la demande de mobilité, « il implique plus d'efforts pour réaliser le découplage progressif entre croissance des transports et croissance économique et un rééquilibrage modal souhaités par le Conseil européen de Göteborg. »

Écartant l'approche tendancielle, la Commission retient le scénario qu'elle a soumis au Conseil européen de Göteborg, qui préconise un rééquilibrage modal comprenant trois volets de mesures :

- tarification accrue du transport routier ;
- mesures « pour augmenter l'efficacité des autres modes » ;
- et surtout « **investissement ciblés sur le réseau transeuropéen** », qui seul différencie vraiment le scénario choisi et **apparaît clairement comme l'élément décisif du rééquilibrage** : ceci relativise beaucoup les impacts que la Commission peut attendre des deux premiers volets.

Malgré l'absence de démonstration probante, la Commission affirme que « grâce à la mise en œuvre des soixante mesures du "Livre blanc", c'est en fait à un découplage significatif entre la croissance de la mobilité et celle de l'économie, auquel on assisterait avant 2010, sans toutefois qu'il soit nécessaire de restreindre la mobilité des personnes et des biens ».

La Commission est cependant particulièrement prudente sur la réussite de l'objectif qu'elle affiche : « L'objectif de rééquilibrage du transport, qui n'a jamais pu encore être atteint, suppose non seulement la mise en œuvre, au titre de la politique commune des transports, du programme ambitieux de mesures envisagées d'ici 2010 par le "Livre blanc", mais aussi que des mesures cohérentes soient prises dans le cadre d'autres politiques, au niveau national ou local. » La Commission cite les politiques :

- économique, avec une certaine remise en cause du modèle de « production à flux tendus et du stock roulant », mais sans en tirer de conclusions ;
- d'urbanisme et d'aménagement du territoire ;
- sociale et de l'éducation (horaires des activités) ;
- de transport urbain (principal enjeu pour l'effet de serre) ;
- budgétaire et fiscale « si l'on veut mener de pair une véritable internalisation des coûts externes » ;
- de concurrence, « qui devrait assurer, particulièrement dans le secteur ferroviaire, que l'ouverture du marché ne soit pas freinée par les compagnies dominantes déjà présentes sur le marché » ;
- de recherche.

La Commission insiste encore sur le fait que tout ne dépend pas d'elle : « Il faut être clair qu'un certain nombre de mesures identifiées par le "Livre blanc" (...) passent par des choix nationaux ou régionaux plus que par des mesures prises au niveau communautaire, comme la place de la voiture individuelle, l'amélioration de la qualité du service public ou l'obligation de transporter des marchandises par train au lieu de la route. »

Les analyses et orientations de la Commission relativisent particulièrement l'opportunité des objectifs de la réforme ferroviaire européenne. L'investissement reste le principal levier d'action du développement des chemins de fer, avec l'harmonisation des conditions de concurrence. Les exemples de réussite mis en avant par la Commission sont d'ailleurs particulièrement révélateurs :

- le TGV Bruxelles-Marseille direct est la réussite de deux entreprises intégrées travaillant en coopération ;
- le succès du fret ferroviaire américain est celui d'entreprises intégrées avec des inter-pénétrations limitées.

Pour M. Ed Burkhardt, président de WISCONSIN-Central, élu « entrepreneur ferroviaire de l'année 1999 », le modèle de l'Union européenne n'a aucun avenir : « L'Amérique du Nord et du Sud, le Japon et la Nouvelle-Zélande ont préféré des chemins de fer intégrés verticalement avec l'infrastructure dans les mains des opérateurs. Le modèle européen de séparation entre infrastructure et exploitation s'est diffusé dans quelques pays d'Asie et d'Afrique, mais je prédis qu'il est en fin de carrière, en premier lieu parce que les résultats ont été toujours mauvais. Le modèle peut persister quelques temps dans l'Union européenne parce que l'engagement politique en faveur de cette structure est très fort. »

Lors de la réunion à Prague, en mai 2000, de la CEMT (Conférence européenne des ministres chargés des Transports) sur le thème de la réforme ferroviaire, le ministre américain a souligné que « le succès des réformes américaines venait pour une large part du fait que les exploitants étaient propriétaires des infrastructures ». L'association des chemins de fer américains parle d'ailleurs de la « folie de l'accès forcé au réseau ». M^{me} de Palacio a, à l'inverse, fait savoir que l'Union européenne avait l'intention de centrer son action sur la réalisation d'un « système de transport intégré », dans lequel les services ferroviaires seraient clairement séparés de la gestion des infrastructures.

Le « Livre blanc » prévoit une soixantaine de mesures, datées pour les deux tiers d'entre elles, qui constituent un inventaire assez diversifié. On peut y distinguer les mesures concernant :

- la « revitalisation du chemin de fer » ;
- les autres modes de transport et l'intermodalité ;
- les investissements dont la suppression des goulets d'étranglement ;
- la réforme de la tarification des infrastructures ;
- les droits et devoirs des usagers ;
- l'élargissement et la place de la Communauté dans le système mondial des transports.

Au titre de la revitalisation des chemins de fer, la Commission prévoit, d'ici à fin 2001, un nouveau paquet ferroviaire comprenant :

- l'ouverture des marchés nationaux des marchandises au cabotage ;
- l'ouverture progressive des transports internationaux de voyageurs, promise au Parlement européen lors de la conciliation de novembre 2000 ;
- la mise à jour des directives d'interopérabilité pour tous les réseaux ferroviaires ;
- une directive sur la qualité des services ferroviaires et les conditions de dédommagement en cas de retard ou de manquement aux obligations de service ;
- en 2002, une directive de sécurité et un règlement créant une agence européenne de sécurité et d'interopérabilité ;
- de nouvelles infrastructures, dont des lignes de ceintures à priorité fret (sans date) ;
- un accord volontaire de réduction du bruit et des pollutions (sans date).

Est donc clairement affichée la poursuite immédiate de la libéralisation, loin du moratoire préconisé par le CSSPF dans son avis n° 3 et sans lien avec l'harmonisation des conditions de concurrence.

L'intérêt de la Commission pour la sécurité confirme l'importance de celle-ci dans la séparation des fonctions ferroviaires : l'activité ferroviaire reste une activité à risque. On ne peut se contenter de légiférer sur chaque composante de la sécurité (systèmes techniques, normes, différents acteurs concernés...), il faut assurer la cohérence de l'ensemble à la conception et dans son adaptation permanente. L'approche ne peut pas être seulement juridique mais doit associer très étroitement les acteurs de la profession ferroviaire. Enfin, on peut redouter ce que recouvre « la restructuration des compagnies, en tenant compte des aspects sociaux et des conditions de travail » en relisant le « Livre blanc » de 1996 : « Il faut que soient adoptées des politiques du personnel prévoyant de vastes programmes de recyclage pour les employés licenciés, et dotés de ressources suffisantes... »

En ce qui concerne les autres modes et l'intermodalité, le renforcement de la qualité du secteur routier va dans le bon sens (clauses minimales dans les contrats avec révision des tarifs avec les charges, renforcement des contrôles, responsabilisation des

employeurs). La maîtrise de la croissance du transport aérien cherche en réalité à augmenter les capacités au sol et dans le ciel, tandis que la négociation de la taxation du kérosène est prévue d'ici à 2004, quoique la Commissaire se soit déclarée favorable à celle-ci en 2010 devant la commission transport du Parlement européen le 10 octobre 2001...

L'adaptation du système maritime et fluvial tend à développer le cabotage (autoroutes de la mer), à renforcer la sécurité maritime et à améliorer les conditions techniques, fiscales, de travail et d'exploitation.

En matière d'intermodalité, le « Livre blanc » propose d'ici à 2003 une aide au démarrage d'exploitations multipliée par 6, (de 5,3 M€ dans le programme PACTE à 30 M€ par an dans le programme « Marco Polo »). Il propose aussi de développer le programme d'intégration du fret et la standardisation des unités de transport. Ces mesures répondent à certaines préconisations de l'avis n° 2 sur le développement du fret du CSSPF.

La planification des investissements ne fait l'objet que d'une révision limitée en 2001 pour résorber les goulets d'étranglement. Les sept projets ajoutés à la « liste d'Essen » de 1994 comprennent cinq projets ferroviaires dont la liaison TGV/transport combiné Est européenne Paris-Stuttgart-Vienne (pour laquelle la France attend un cofinancement européen de 2,1 GF) et une traversée ferroviaire fret à grande capacité à travers les Pyrénées, mais pas le maillon clé européen du TGV Rhin-Rhône. La révision plus importante du réseau transeuropéen de transport (RTE-T), prévue en 2004, s'annonce moins favorable pour le rail (concurrence des pays candidats, autoroutes de la mer, capacités aéroportuaires).

Il est proposé de porter le taux de cofinancement maximal à 20 % pour les projets ferroviaires transfrontaliers traversant des barrières naturelles ou pour les goulets d'étranglement aux frontières avec les pays candidats à l'adhésion. Il est également envisagé, à l'instar du modèle suisse, d'introduire la possibilité « d'affecter les revenus issus de la tarification d'itinéraires concurrents à la réalisation de nouvelles infrastructures, en particulier ferroviaires ». Cette mesure satisfait aux recommandations du CSSPF dans ses avis sur le fret et sur les schémas de service, mais elle devra être approuvée par les ministres chargés des Finances.

Enfin, une mesure envisage d'harmoniser les normes minimales de sécurité des tunnels.

Afin d'établir la vérité des coûts pour l'utilisateur, la Commission propose, d'une part, une directive cadre en 2002 concernant la tarification de l'usage des infrastructures, y compris les coûts externes, et, d'autre part, une taxation unique pour le carburant professionnel routier tenant compte du coût de l'effet de serre, ce qui correspond là encore aux vœux du CSSPF.

En ce qui concerne les droits des usagers, il est prévu de compléter, en 2001, les droits des passagers aériens et de présenter un règlement sur les contrats aériens, puis d'étendre d'ici à 2004 les mesures communautaires aux autres modes. Enfin, sans prévoir de date, le « Livre blanc » propose de préciser les principes généraux devant régir les services d'intérêt économique général (SIEG) tels qu'ils sont définis dans la récente communication européenne sur le sujet. Le CSSPF, dans son avis n° 4 sur le projet de règlement OSP, avait considéré comme urgent d'aller dans ce sens, mais il préconisait de modifier à cet effet le traité de la Communauté. Parallèlement, le « Livre blanc » veut

durcir et harmoniser les règles de sécurité routière (vitesse, alcool, drogue, ceintures à bord des autocars) avec l'objectif de réduire de moitié le nombre de tués d'ici à 2010.

Concernant l'élargissement de l'Union, le « Livre blanc » fixe un objectif de maintien de la part de marché élevée du rail (35 %) pour les pays candidats ; **il évoque cependant le financement privé après avoir reconnu ses limites dans l'Union, ce qui est contradictoire**. Il faudra veiller à ce que les perspectives financières 2007/2013 comportent une partie « transport » suffisamment importante pour faire face aux besoins de ces pays en même temps qu'à ceux de l'Union actuelle à quinze pays.

La Commission propose enfin d'affirmer l'identité de l'Union européenne à travers le système de navigation par satellites GALILEO à l'horizon 2008 et une participation directe de l'Union à toutes les organisations mondiales de transport.

Le « Livre blanc » comporte beaucoup de bonnes intentions dans maints domaines, avec parfois des infléchissements qui répondent à des recommandations réitérées du CSSPF : financement multimodal des investissements, augmentation des possibilités de cofinancements européens, tarification des infrastructures internalisant les coûts externes, taxation unique des carburants, début d'harmonisation et contrôle du secteur routier...

Pour autant, **la plupart des mesures traduisant l'harmonisation des conditions de concurrence fiscales, sociales ou environnementales sont d'horizon éloigné** (parfois plus que ne le prétend le « Livre blanc », comme pour la taxation du kérosène) et soumis au vote à l'unanimité des ministres chargés des Finances (Conseil ECOFIN). Par contre, le « Livre blanc » propose **immédiatement de nouvelles mesures de libéralisation**, alors même qu'il reconnaît que la revitalisation du chemin de fer dépend d'abord des investissements et de l'harmonisation avec les autres modes. Il serait donc souhaitable de rattraper d'abord le retard important en matière d'investissement et d'harmonisation et de faire un bilan approfondi et contradictoire du paquet ferroviaire de 1991-1995, ainsi que du « paquet ferroviaire » de 2001 qui doit être transposé en 2003.

Conclusion : un bilan insatisfaisant et de nouvelles menaces pour le système public ferroviaire

Même si la réforme ferroviaire de 1997 n'a pas eu pour objectif premier la mise en conformité avec le premier paquet ferroviaire de 1991-1995, elle a eu pour contrainte de s'inscrire dans la logique de son respect.

La réforme de 1997 a cependant dépassé les dispositions de la directive 91/440 en matière de séparation entre activité d'entreprise ferroviaire et activité de gestionnaire d'infrastructure, en retenant une séparation institutionnelle en deux établissements publics à caractère industriel et commercial, l'EPIC SNCF et l'EPIC RFF. Elle s'est mise en conformité stricte en ce qui concerne l'ouverture du marché aux regroupements internationaux et au transport combiné international, sans qu'aucun train n'ait demandé à circuler jusque-ici sous le régime de la concurrence autorisée.

Par contre, en ce qui concerne l'assainissement financier et l'autonomie de gestion, aucun progrès n'est constaté. Bien au contraire, la dette globale du système ferroviaire (y compris le service annexe d'amortissement) augmente de 237 à 258 milliards de francs environ de début 1997 à fin 2001, puisque la France a privilégié le respect strict du critère « dette de l'État » du traité de Maastricht, alors même que le traité permettait une application dynamique de ce critère (montrer que la dette de l'État baissait pour se rapprocher de façon probante du seuil fixé).

Certes, l'État a infléchi la vitesse de croissance de la dette ferroviaire en apportant dans le système des dotations en capital à hauteur de 54,5 GF de 1997 à fin 2001 et en instituant un dispositif vertueux de cofinancement des investissements d'infrastructure par leurs demandeurs, de façon à ne pas détériorer les comptes de RFF (article 4 du décret relatif aux missions de RFF), même si ce dispositif ne joue que très progressivement.

Cet endettement massif a un impact important sur le développement du système qui a été freiné, au moment même où le gouvernement et la SNCF s'assignaient des objectifs ambitieux de croissance du fret ferroviaire et où le transport ferroviaire de voyageurs augmentait rapidement sous l'impulsion d'une politique de volume pour les grandes lignes, et de l'expérimentation de la régionalisation pour les TER.

Cet endettement a aussi contribué à la régression constatée en matière d'autonomie de gestion des deux établissements. Le jeu compliqué et artificiel des échanges financiers entre l'État, la SNCF et RFF a été orchestré par le ministère chargé des Finances qui a renforcé son emprise sur les deux entreprises en matière d'investissements.

On peut ainsi conclure que, sur les différents objectifs, la réforme de 1997 a transformé artificiellement l'économie fragile du système ferroviaire et n'a pas aidé son développement, malgré l'objectif de « renouveau » affiché dans le titre de la loi française et de « développement des chemins de fer communautaires » dans le titre de la directive 91/440. Les bons résultats de trafic sur la période sont dus à la bonne conjoncture économique et aux actions de la SNCF, qui se heurtent à la limite des moyens mobilisables. Les résultats à venir ont cependant été en partie hypothéqués.

De plus, *au regard des évolutions européennes codécidées par le Parlement européen et par le Conseil, la réforme de 1997 est fragile*. La menace est très forte pour la régionalisation, décidée définitivement par la loi SRU (cf. le chapitre VII du présent rapport). Le nouveau paquet ferroviaire de 2001 remet aussi partiellement en cause l'organisation de 1997.

Par ailleurs la libéralisation renforcée proposée immédiatement pour le transport de fret et progressivement pour le trafic international voyageurs dans le prochain « paquet ferroviaire » prévu fin 2001, bouscule aussi le système ferroviaire français. *La libéralisation continue d'avancer plus vite que la nécessaire harmonisation des conditions de concurrence*.

Parmi les soixante mesures annoncées par le « Livre blanc » de septembre 2001, celles qui organisent la libéralisation sont « faciles » à faire adopter en codécision et à la majorité qualifiée, tandis que les mesures organisant l'harmonisation des conditions de concurrence sont « difficiles » à faire adopter car elles ont des répercussions financières directes et, à ce titre, relèvent de l'unanimité. Elles se heurtent aux difficultés des réformes fiscales et des réformes touchant aux avantages des autres modes de transports, et ceci pas uniquement en France, du fait de la nécessité d'harmonisation entre tous les

pays qui résulte de l'ouverture du marché unique. La libéralisation joue donc doublement contre le développement du chemin de fer : elle s'opère sans harmonisation des conditions de concurrence entre les modes, ce qui est contraire aux préconisations de la théorie économique, et elle rend plus difficile cette harmonisation dans le marché ouvert de l'ensemble des pays de l'Union européenne.

Comme Janus, le « Livre blanc » offre un double visage : de bonnes intentions affichées difficiles à mettre en œuvre, des actions de libéralisation sans harmonisation préalable qui peuvent être réalisées rapidement.

Chapitre VII

La réforme et la régionalisation des services voyageurs

De la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) à la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU)

Les services régionaux de voyageurs (SRV) qui contribuent à l'aménagement du territoire et au droit au transport relèvent d'une mission de service public. Ils font l'objet d'une contribution publique rémunérant le service rendu à la collectivité. Longtemps ils ont relevé de l'État. Après l'expérimentation d'une première convention avec la SNCF en région Nord-Pas-de-Calais à partir de 1978, dans le cadre des schémas régionaux de transport de 1974, les SRV font l'objet depuis la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982 de conventions facultatives entre les régions et la SNCF ; dans la majorité des cas, les régions ont limité leur rôle à la responsabilité décisionnelle et financière des modifications, à la marge, des services définis en référence. Ces conventions se sont rapidement développées et ont conduit au lancement en 1987 du système TER (transport express régional).

À la suite du rapport du sénateur Haenel de 1994, la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire (LOADT) de février 1995 a prévu une décentralisation des SRV sur les régions, après une expérimentation. Son article 67 stipule que, « afin d'assurer la mise en œuvre de la politique nationale d'aménagement et de développement du territoire, une loi définira, après une phase d'expérimentation qui débutera un an au plus après l'adoption de la présente loi, les modalités d'organisation et de financement des transports collectifs d'intérêt régional et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions, dans le respect de l'égalité des charges imposées au citoyen ainsi que de l'égalité des aides apportées par l'État aux régions. Sous réserve de l'expérimentation, cette loi devra prendre en compte le développement coordonné de tous les modes de transport et assurer la concertation entre toutes les autorités organisatrices de transports ».

Six régions se sont portées candidates et sont devenues autorités organisatrices en 1997 : Nord-Pas-de-Calais, Rhône-Alpes, Provenances-Alpes-Côte-d'Azur, Centre-Pays-de-la-Loire et Alsace. La région Limousin les a rejointes en 1999.

La loi portant création de l'établissement public RFF en vue du renouveau du transport ferroviaire de février 1997 complète, en son article 15, les dispositions de l'article 67 : « Les régions concernées par l'expérimentation prévue au présent article sont autorités organisatrices des services régionaux de voyageurs de la Société nationale des chemins de fer français. La délimitation de ces services est fixée conjointement par l'État et la région. Chacune des régions reçoit chaque année, directement de l'État, une compensation forfaitaire des charges transférées à la date d'entrée en vigueur de l'expérimentation. La consistance, les conditions de fonctionnement et de financement de ces services ainsi que leur évolution sont fixées par une convention passée entre la région et la Société nationale des chemins de fer français. L'expérimentation sera close le 31 décembre 1999. Elle pourra toutefois prendre fin, pour chaque région participante, dès la clôture de l'exercice au cours duquel ladite région aura, avant le 1^{er} juin, exprimé sa volonté d'y mettre fin ».

La loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT) de juin 1999 (article 21) prolonge l'expérimentation jusqu'au 31 décembre 2001 au plus tard : « Pour préparer dans les meilleures conditions la loi prévue au premier alinéa, les dispositions prévues au troisième alinéa continuent à s'appliquer jusqu'au 31 décembre 2001 au plus tard. »

La loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) définit les modalités d'organisation et de financement des SRV et les conditions dans lesquelles ces tâches seront attribuées aux régions au 1^{er} janvier 2002 de façon définitive et en même temps pour toutes les régions.

Une très large majorité s'exprime pour soutenir les décisions de régionalisation prises par les lois LOADT et SRU. Les points de vue critiques ne visent pas le principe de la régionalisation, mais le risque de mise en cause de l'unité de la SNCF, des péréquations et des conditions sociales des cheminots, la concomitance de cette régionalisation et de la réforme de la SNCF contribuant à alimenter ces craintes.

Le bilan de l'expérimentation de la régionalisation des SRV

Depuis le début des années 1990, l'intérêt des collectivités territoriales au financement des services d'intérêt régional a cru très sensiblement comme en témoignent les financements correspondants qui sont passés de 42 millions de francs (MF) en 1990 à 410 MF en 1996, à la veille de la régionalisation.

Le trafic n'a pas suivi de 1992 à 1994, en raison notamment de la faiblesse de la croissance économique et d'une série d'attentats qui ont contribué à réduire les déplacements. Le trafic a crû ensuite de façon continue, après le point bas de la crise sociale de 1995. L'expérimentation de la régionalisation amplifie ensuite la croissance dans les sept régions expérimentales, pour lesquelles on peut d'ailleurs noter que leur trafic avait paru résister sur la première période.

On peut remarquer que le trafic des treize autres régions suit avec deux années de retard : le dynamisme des premières régions a entraîné l'émulation des autres qui ont anticipé leur entrée dans le processus de régionalisation (cf. annexe 20).

Si le trafic croît, c'est en raison d'une amélioration quantitative de l'offre (cf. annexe 21) aussi bien que qualitative, par renouvellement des matériels roulants. Les montants des conventions signées au 03/08/01 par les régions pour des matériels neufs s'établissent à 11,7 GF dont 7,5 GF dans les sept régions expérimentales, et les commandes devraient s'accroître de 5 à 6 GF en 2002 : matériel ZTER, autorail à grande capacité AGC... (cf. annexe 22), sans compter les investissements de rénovation de matériel (plus de 500 MF). Les recettes ont suivi au même rythme que les trafics (cf. annexe 23).

L'expérimentation de la régionalisation a donc marqué une nouvelle étape dans le développement du TER et la différence entre les sept régions expérimentales et les treize régions non expérimentales est sensible même si 2000 voit s'estomper les différences du fait de l'anticipation déjà citée.

Un très large consensus s'exprime pour reconnaître le succès de l'expérimentation, dont le bilan chiffré est présenté dans le tableau ci-après.

Bilan de l'expérimentation de la régionalisation

TER y compris les express d'intérêt régional (Rail + Route)	Offre TER (millions de trains. km ou de cars km)			Trafic TER (milliards de VK)			Recettes TER ¹ (milliards de F HT)		
	1996	2000	%	1996	2000	%	1996	2000	%
Sept régions expérimentales	66,6	77,7	+16,6	3,8	4,6	+21,6	2,0	2,5	+20,7
Treize autres régions	80,2	87,4	+8,9	3,5	4,0	+13,4	1,9	2,1	+13,0
Total vingt régions	146,8	165,0	+12,4	7,3	8,5	+17,6	3,9	4,6	+17,0

Source : SNCF

¹ Y compris compensations pour tarifs sociaux

Nota : la suite du texte fait référence aux recommandations des avis n° 1 (8/03/2000) et n° 4 (15/11/2000) du CSSPF, mais la lecture en est possible en ignorant ces références.

La loi SRU et son projet de décret d'application au regard de l'avis n° 1 du CSSPF

La loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) définit dans la section 5 de son volet déplacements (titre III) les nouvelles dispositions relatives aux transports collectifs d'intérêt régional, transférés aux régions.

Le CSSPF a voté, le 8 mars 2000, son avis n° 1 sur le projet de loi SRU en élargissant ses recommandations à l'ensemble du projet dans la mesure où la loi vise, pour la première fois, à la cohérence entre urbanisme et déplacements.

L'analyse se concentre ici sur la partie régionalisation de la loi et s'appuie aussi sur le projet de décret qui précise les conditions de transfert des compétences aux régions. En effet l'avis n° 1 du CSSPF avait regretté un « renvoi trop systématique à des décrets ultérieurs sur des points délicats, notamment sur l'application concrète de la régionalisation du transport de voyageurs ». Un point évoque succinctement les évolutions propres à l'Île-de-France, reprises dans la section 3 du même volet déplacement de la loi SRU.

La loi SRU comporte trois types de dispositions :

- les modifications de la LOTI (articles 21, 22 et 16) ;
- les modifications du code général des collectivités territoriales : sont concernées la plupart des mesures financières mais pas l'effort en faveur des gares ;
- les dispositions ne figurant que dans la loi SRU.

La date du transfert définitif de compétences en matière de SRV est le 1^{er} janvier 2002 (article 124) et ne peut être anticipée par certaines régions comme le préconisait l'avis n° 1 (recommandation 18) pour prévenir le « risque de rupture dans la dynamique actuelle du processus ». *A posteriori*, une anticipation aurait peut-être été difficile en l'absence de comptes SNCF de référence attestés (les comptes SRV de la SNCF pour 2000 ont été attestés par un audit externe et approuvés par les vingt régions en juin 2001) et aurait peut-être accentué le ressenti d'une différence de traitement par les régions non expérimentales.

Sont transférés aux régions, d'après l'art. 124 de la loi et l'art. 1 du projet de décret :

- les services ferroviaires régionaux de voyageurs, conventionnés en 2000 ;
- les services routiers de substitution conventionnés en 2000 ;
- les express d'intérêt régional non conventionnés, en service en 2000 et figurant au compte attesté SNCF de l'exercice 2000 ;
- les services régionaux mis en œuvre par la SNCF en 2000 sans convention et figurant au compte attesté SNCF 2000.

Un arrêté déterminera les services transférés au 1^{er} janvier 2002 pour chaque région.

La région décide du contenu du service public des SRV : dessertes, tarification, qualité de service, information de l'utilisateur, en cohérence avec le système ferroviaire et le système tarifaire nationaux (article 124) comme le CSSPF le préconisait (recommandation n° 19). L'État est le garant de la cohérence du système ferroviaire et la SNCF assure celle des services intérieurs sur le réseau ferré national (article 126), les tarifs sociaux nationaux s'appliquant aux SRV. Cependant le contenu du service public est décidé par la région et, pour les services « demandés » par la région à la SNCF, c'est la convention qui définit les engagements respectifs de la région et de la SNCF (article 129). La « concertation » souhaitée entre la région et la SNCF à la recommandation 22 dépendra de la qualité des relations nouées. De plus, l'État n'est pas partie prenante aux conventions avec les régions limitrophes françaises ou étrangères et le principe de la liberté tarifaire des régions n'est pas « encadré » autrement que par le respect du cahier des charges de la SNCF (projet de décret, article 8).

En matière tarifaire, aucune initiative n'est prise ni promue à l'occasion de la régionalisation en faveur de « règles nationales » s'appliquant à tous les transports collectifs pour garantir une égalité de traitement des citoyens sur tout le territoire et donc un « réel droit au transport » (recommandation 2). Une exception concerne le principe d'une « réduction tarifaire d'au moins 50 % ou sous toute autre forme d'une aide équivalente » pour les personnes à ressources inférieures à un plafond dans les aires de compétences des AO urbaines. Cette réduction pourrait jouer pour les SRV desservant les agglomérations dans le cadre de coopérations tarifaires. La loi ne comprend pas davantage d'initiative en faveur de tarifications combinées entre les différents moyens de transport, auxquelles auraient contribué les différentes autorités organisatrices (recommandation 15).

Les services transférés sur route sont inclus dans la convention signée par la SNCF qui est donc chargée de la « continuité du service », comme le demandait la recommandation 20 et ceci quelles que soient les demandes faites de les assurer de façon indépendante.

Concernant le développement de services périurbains, la recommandation 4 préconisait que la possibilité de créer un syndicat mixte entre les AO concernées s'accompagne

d'une définition juridique du périurbain. La loi n'a pas retenu cette proposition ni celle de faire coïncider le périmètre de l'aire urbaine de compétence du syndicat mixte sur celui du schéma de cohérence territoriales ou SCT (recommandation 14).

En matière d'infrastructure ferroviaire, la loi stipule que « le ministre chargé des transports traite les litiges relatifs à l'attribution des sillons ferroviaires » (article 19) et, par défaut, écarte l'idée d'autorité régionale de régulation au profit de la gestion nationale actuelle des sillons ; la loi répond ainsi à la recommandation 21 du CSSPF. La « concertation » sur l'attribution des sillons, souhaitée par certains, n'est pas non plus retenue.

La loi ne traite pas des questions relatives à l'infrastructure ferroviaire et au rôle de RFF, contrairement à ce que demandait la recommandation 5 sur :

- la gestion des circulations ferroviaires : règles d'arbitrage entre trafics ;
- le rôle de RFF : capacité et qualité des infrastructures fournies par RFF garanties dans le cadre des relations contractuelles région/SNCF et choix conséquent des investissements par RFF ;
- les modalités de financement de nouvelles infrastructures.

La transparence et la neutralité financière du transfert aux régions des services régionaux constituent un enjeu fort de cette nouvelle étape de la décentralisation.

L'article 125 définit la compensation des charges des services transférés de l'État aux régions, intégrée dans la dotation générale de décentralisation ; elle est constituée :

- du montant de la contribution pour l'exploitation des services transférés ;
- du montant de la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc matériel roulant affecté aux services transférés ;
- du montant de la dotation correspondant à la compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'État.

En plus de l'indexation de la dotation générale de décentralisation, des clauses de révision exceptionnelles sont prévues :

- en 2003, pour les incidences des nouvelles règles comptables de la SNCF ;
- pour compenser intégralement toute disposition législative ou réglementaire ayant une incidence sur les charges (dont les modifications de redevances d'infrastructure comme le demandait la recommandation 5) ;
- pour toute modification des tarifs sociaux décidée par l'État ;
- pour toute modification des dessertes d'intérêt national, liée à une infrastructure nouvelle ou à une opération de modernisation ayant fait l'objet d'une approbation ministérielle, et nécessitant des dessertes régionales supplémentaires.

Il faut noter cependant que toutes ces compensations et révisions ne concernent que les services transférés au 01/01/2002 et non les services créés par les régions (sauf en cas de modification de dessertes nationales) : le développement de nouveaux services se fait sous la seule responsabilité des régions et supporte entièrement les modifications de l'environnement économique et juridique. La loi n'a pas retenu l'idée d'un fond de développement des transports collectifs alimenté par une part de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (recommandation 1), ni l'idée que les compensations permettent le développement (recommandation 23).

Enfin, comme le proposait la recommandation 24, « l'État contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissement d'une durée de cinq ans à compter du transfert ». Cet effort est donc non

pérenne et ne figure ni dans les modifications de la LOTI, ni dans celle du code général des collectivités territoriales.

La loi de finances 2002 prévoit une contribution aux services régionaux de 1 500 millions d'euros (9,9 GF) en 2002, en hausse nette de 364 M€ (2,4 GF) par rapport aux 7,5 GF de 2001. Elle se décompose comme suit :

Contribution pour l'exploitation	6 859 MF
Compensation des tarifs sociaux	1 179 MF
Dotations pour le matériel roulant	1 351 MF
Compensation de la hausse des péages	422 MF
Compensation des nouvelles dessertes en Rhône-Alpes et PACA liées au TGV Méditerranée	70 MF
Total	9 881 MF

Rien n'est prévu à ce jour pour les gares en dehors des financements par l'État inclus dans les CPER, relativement faibles. Il a été convenu avec les régions qu'un programme « Gares » serait élaboré après un état des lieux dans chacune d'entre elles.

Ces montants très importants sont calés sur les comptes attestés des SRV (y compris les express d'intérêt régional) de la SNCF en 2000. Ils apurent les déficits résiduels, tout en traduisant mieux les comptes de ces services.

Au plan financier, les régions discutent encore de :

- la valeur moyenne nationale du « véhicule ferroviaire » (actuellement : 11 MF pour un autorail et 7,5 MF pour une voiture tractée) qui sert de base à la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du parc ;
- l'impact de la taxe professionnelle assise sur la valeur d'achat des matériels et qui, de ce fait, croît beaucoup dès qu'on remplace un matériel ancien par un matériel neuf ;
- le montant des investissements de la SNCF en matériels roulants, qu'elles voudraient au moins au niveau des amortissements, ce qui est déjà le cas.

Globalement, les régions estiment encore à 153 M€, soit 1 milliard de francs, l'insuffisance de compensation, également répartie entre les deux premiers motifs.

La SNCF estime qu'elle devrait se voir rembourser la charge de la trésorerie des comptes SRV qu'elle pourrait devoir assumer pendant la période transitoire dans la mesure où les conventions avec les régions risquent de ne pas être toutes signées au 31 décembre 2001, en raison d'un calendrier très tendu et de la publication tardive des textes réglementaires d'application. La SNCF craint aussi de supporter en partie l'actualisation des comptes, notamment en ce qui concerne les tarifs sociaux et la maintenance des matériels (les charges peuvent varier beaucoup dans le temps alors que les comptes attestés 2000 reflètent les charges de l'année 2000 et non des charges moyennes).

De plus, la SNCF fait remarquer qu'elle devra supporter les coûts du développement des ateliers nécessaires à l'entretien de parcs régionaux de matériels roulants en forte augmentation.

Enfin, la SNCF supporte aussi, au titre de l'ajustement des relations financières entre l'État, la SNCF et RFF décidé par l'État à cette occasion, une augmentation spécifique

des péages des grandes lignes de 96,81 M€ [635 MF] et une réduction de la subvention aux transports combinés de 54,70 M€ [359 MF].

La loi SRU développe la concertation, les consultations et les procédures d'information à tous échelons entre tous les acteurs concernés :

- création possible de comités de lignes (article 135) dont le CSSPF recommandait la promotion grâce à des incitations (recommandation 3 ;
- consultation des départements et communes concernées pour toute création ou suppression de desserte par SRV ou par un service national ou international (article 135) ;
- consultation des comités départementaux et régionaux (CDT et CRT) sur l'organisation des transports ferroviaires inscrits au plan régional des transports (article 136) ;
- création possible d'un comité régional des partenaires du transport public (article 124) ;
- consultation des régions concernées sur la consistance des services SNCF autres que SRV (article 135) ;
- information des régions par l'État et RFF sur toute modification de la consistance ou des caractéristiques du réseau ferré national et sur les projets d'infrastructure correspondants (article 131). Ces dispositions recourent mais pas totalement la recommandation 6 du de l'avis n° 1 du CSSPF qui demandait que « toute autorité organisatrice de transport qui souhaite modifier les conditions, les modalités ou la consistance des services de transports de sa compétence consulte au préalable les autres AO concernées » ;
- consultation et avis des régions pour tout projet de modifications de fixation des redevances d'infrastructure (article 132) ;
- Comité national de suivi de la décentralisation des services voyageurs d'intérêt régional (article 137), dont les syndicats et les usagers sont cependant exclus ;
- rapport du Gouvernement au Parlement au 1^{er} janvier 2007 « portant bilan de ce transfert de compétences établi sur la base d'une évaluation conjointe diligentée par l'État et les régions » (article 139).

Les évolutions retenues pour l'Île-de-France par la loi SRU

Des évolutions ont été aussi prévues par la loi SRU pour les services régionaux de transport en Île-de-France. Elles ne relèvent, à proprement parler, ni de la réforme de 1997, ni de la régionalisation, puisque cette région n'est toujours pas autorité organisatrice comme en province, mais ces évolutions participent au même mouvement de responsabilisation des sociétés de transport (SNCF, RATP) et des collectivités locales qu'en province.

La loi SRU prévoit l'entrée de la région Île-de-France dans l'établissement public autorité organisatrice des transports publics en Île-de-France, le syndicat des transports en Île-de-France (STIF) qui remplace le syndicat des transports parisiens (STP). La région, déjà cofinanceur des investissements, devient ainsi codécideur et cofinanceur des services de transports publics franciliens, mais sans devenir majoritaire dans le STIF où l'État garde 50 % des voix : sur 34 voix au conseil d'administration du STIF, l'État a 17 voix, la région 5, le Conseil de Paris 5, et les 7 autres départements franciliens, une voix chacun.

L'évolution en Île-de-France est donc loin d'être équivalente à la « régionalisation », effective dans les autres régions françaises. Pour certains, ce n'est qu'une première

étape vers le même modèle que celui des vingt autres régions métropolitaines. Par contre, la nouvelle contractualisation, déjà convenue avec les transporteurs RATP et SNCF, est du même type que celle qui se met en place avec les régions de province.

Les risques de la proposition de règlement européen sur les exigences de service public de voyageurs au regard de l'avis n° 4 du CSSPF

L'avis n° 4 du CSSPF

Avant même que la loi SRU ne soit votée, elle était menacée par la proposition de règlement européen relatif à l'action des États membres en matière d'exigences de service public et à l'attribution de contrats de service public de transport de voyageurs, adoptée le 26/07/2000 par la Commission européenne (appelée, dans ce rapport, proposition ou projet « OSP » pour « obligations de services publics »). L'avis n° 1 du CSSPF sur la loi SRU avait recommandé « la plus grande vigilance » sur cette proposition « dont les incidences sur cette loi pourraient aller jusqu'à mettre en causes les dispositions relatives aux transports collectifs et, en tous cas, risquent d'être préjudiciables au service public de transport ».

L'exposé des motifs de l'avis n° 4 indique :

« 1) la proposition de la Commission confirme le rôle essentiel du service public là où le marché n'est pas en mesure d'assurer un niveau de service de transport suffisant et justifie les aides financières correspondantes. Cette reconnaissance nécessiterait d'être confirmée, et la politique des services d'intérêt général devrait être développée dans les traités, de façon à pouvoir en tirer toutes les conséquences sous forme de règlements et de directives adéquats, cela sur le même plan que la politique de la concurrence. Il faut, comme le rappelle la Commission, que le service public puisse se développer et se moderniser de façon à contribuer de façon la plus efficace possible aux objectifs communautaires de développement durable dans ses trois composantes : développement économique ; amélioration de l'environnement et réduction des nuisances ; solidarité accrue avec les territoires ou les citoyens défavorisés ;

2) dans sa proposition de règlement, la Commission propose comme modèle la concurrence régulée, fondée sur le renouvellement périodique, par appel d'offres, de droits exclusifs. Mais les expériences citées ne sont décrites que partiellement et surtout ne concernent que des lignes d'autobus. Ce modèle est aujourd'hui minoritaire en Europe dans le secteur ferroviaire. Il ne concerne que la Suède et le Royaume-Uni et quelques expériences en Allemagne (5 % de l'activité régionale seulement), en Italie et au Portugal. C'est au Royaume-Uni qu'il est le plus répandu, la franchise étant le modèle unique. »

Par ailleurs, l'étude du CSSPF, « Bilan de la réforme des chemins de fer britanniques » de septembre 2001, montre que :

– **le succès commercial est très relatif** : si l'action des nouveaux opérateurs a renouvelé initialement une mauvaise image du chemin de fer, la croissance des trafics avait

débuté avant la privatisation et traduit un contexte favorable de croissance économique, de congestion des autres modes, et de politique de prix élevé des carburants... ;

- **la qualité de service s'est vite dégradée** : la moitié des clients sont mécontents du rapport qualité/prix, et plus des deux tiers de la population souhaitent une « renationalisation » ;

- **l'augmentation des contributions publiques, dont la réduction constituait la priorité n° 1 de la réforme, constitue un échec complet** (subventions annuelles aux exploitants multipliées par deux, subventionnement non prévu de Railtrack, plan massif d'investissements de 672 GF) ;

- enfin **la sécurité** constitue un terrible échec qui laisse le réseau en déliquescence en raison des graves insuffisances de gestion et d'entretien.

Selon cette étude, l'échec du modèle britannique provient essentiellement :

- d'une « fragmentation » excessive du système ;
- de la séparation roue/rail ;
- d'un fonctionnement alourdi et complexe, diluant les responsabilités ;
- d'une absence complète de vision stratégique, contraire à l'intérêt général ;
- de l'incongruité de confier la responsabilité de l'infrastructure à un monopole privé.

« Le modèle de la franchise britannique proposé par la Commission pour le transport ferroviaire est donc loin d'avoir fait la preuve de son efficacité tant au plan économique que des besoins des clients et des intérêts des salariés. »

La faillite de Railtrack et sa mise sous tutelle publique est l'aboutissement de l'échec d'un modèle sans issue, pourtant promu par la Commission européenne ; la LITRA (association suisse des transports publics) évoque un « modèle dépassé ».

« 3) La régionalisation des services régionaux de voyageurs se traduit par un régime de partenariat public entre autorités compétentes, opérateurs et acteurs concernés, régime qui a fait ses preuves et révèle un potentiel de dynamisme réel mais ignoré par la Commission dans sa proposition. [...] »

4) Le principe de subsidiarité doit aussi s'appliquer pour satisfaire, au plus près du voyageur, le besoin fondamental de déplacement. La proposition de règlement a l'ambition d'uniformiser des situations extrêmement différentes : trafics internationaux, nationaux, interrégionaux, régionaux, périurbains ou urbains, de tous les modes terrestres des quinze pays de l'Union européenne, quelles que soient leur culture de gestion, régie directe ou concession, avec ou sans appels d'offres. Ceci semble illusoire et peut apparaître comme un détournement des orientations européennes, parmi lesquelles figure le principe de subsidiarité, introduit par le traité de Maastricht. (...) On peut aussi constater la disproportion entre les besoins du service public ferroviaire et la taille du marché émergent des opérateurs concernés dans les pays qui souhaitent généraliser le recours aux appels d'offres dans le secteur ferroviaire... »

En conséquence, le CSSPF, dans son avis n° 4, a adopté les deux recommandations principales suivantes :

« 1) **le CSSPF demande qu'un cadre juridique européen solide voit le jour en matière de service d'intérêt général à l'occasion de la révision du traité, pour qu'un contrepoids soit fait à l'omnipotence du droit de la concurrence.** L'article 16 du traité devrait faire l'objet d'un développement adéquat à travers un titre spécialisé du traité, permettant l'élaboration de textes dérivés orientés vers l'établissement d'un

service public de qualité. Les services de transports collectifs devraient en faire partie, y compris le fret ferroviaire qui participe, en tant que service d'intérêt général, à l'aménagement du territoire, au désengorgement des axes routiers, à la sécurité des transports et à la protection de l'environnement, et par là même au développement durable ;

2) **le CSSPF recommande que le transport ferroviaire de voyageurs, qu'il soit international, national, régional ou du type tram/train, soit totalement exclu de l'application de la proposition de règlement.** Le CSSPF considère cependant que ceci n'empêche pas la mise en œuvre de systèmes d'exploitation plus souples dans des cas très particuliers (trafics locaux ou transfrontaliers), qui pourraient être gérés sous le régime de la coexploitation avec la SNCF. En effet, le CSSPF considère que l'application au transport ferroviaire de cette proposition n'est pas compatible avec le développement d'un service public de transport adapté aux besoins de la collectivité et du développement durable, en raison de : a) l'absence complète de preuve de l'efficacité, pour le citoyen européen, des services rendus sous le régime de la concurrence régulée, dans le ferroviaire ; b) la preuve de l'efficacité pour le citoyen européen et de l'intérêt pour les salariés des services rendus sous le régime du partenariat et la preuve des possibilités très dynamiques d'amélioration permanente offertes sous ce régime par l'association des acteurs locaux concernés, au plus près des besoins ; c) l'efficacité reconnue par les autorités compétentes, qui pratiquent le modèle du partenariat et notamment par l'Association des régions de France (ARF), laquelle ne souhaite pas voir modifié le cadre juridique de la loi SRU ; d) le principe de subsidiarité, qui est donc clairement revendiqué et stipule que lorsqu'un objectif peut être atteint par une autorité d'un rang donné, il n'y a pas lieu de légiférer à un rang supérieur ; e) la disproportion entre, d'une part, les exigences des citoyens et des régions en matière de service public, et, d'autre part, l'étroitesse du marché émergent des entreprises du secteur, tant en nombre qu'en marge commerciale, du moins si un contrôle strict s'exerce sur les contrats de service public. »

« Par ailleurs, dans le cadre de la mise en œuvre de la politique globale des transports et afin de garantir dans l'intérêt des usagers un haut niveau de sécurité, un développement équilibré des territoires et le respect des principes du service public, le CSSPF soutient que l'État doit assurer la cohérence d'ensemble des services ferroviaires sur le réseau ferré national.

Dans le même esprit, le CSSPF recommande au gouvernement de préciser le cadre juridique de la mise en œuvre des tram/trains, notamment en matière d'autorité compétente, et de défendre l'exclusion de ce type innovant de transport de l'application de ce texte, au même titre que le reste du ferroviaire en raison du caractère intégré de la partie ferroviaire classique et de la partie transport urbain. «

L'analyse de la première lecture de la proposition « OSP » en commission du Parlement européen

La proposition « OSP » vient d'être adoptée en première lecture le 14 novembre 2001, avec de très nombreux amendements, par le Parlement européen. **Ce vote n'est certes que la première étape d'une longue procédure de codécision** (position commune du Conseil, deuxième lecture du Parlement, avis de la Commission, deuxième position

du Conseil, Comité de conciliation puis troisième lecture du Parlement et du Conseil, avec des possibilités de rejet ou d'adoption à chaque étape) **mais il est révélateur.**

De plus, le texte pourrait se durcir en revenant vers des positions plus proches du texte initial de la Commission.

Le proposition « OSP » s'appliquerait seulement aux services de transport de courte distance. **Les trafics régionaux et « transilien » devraient donc obligatoirement faire l'objet d'appels d'offres**, contrairement à la recommandation 2 du CSSPF dans son avis n° 4, ceci sans aucune exemption possible au titre de leur intégration aux autres services ferroviaires, contrairement à la recommandation 3.

Les critères de qualité exigés dans les appels d'offre ont fait l'objet de nombreux ajouts recouvrant la recommandation 4. La durée maximale des contrats passerait à quinze ans (au lieu de cinq dans le texte initial) comme le demandait la recommandation 5, mais sans possibilité de modulation en fonction des durées d'amortissements des actifs engagés. La possibilité pour l'opérateur de se voir imposée une part de sous-traitance serait supprimée de même que la limitation de la part de marché de l'opérateur ferroviaire, comme le recommandait le CSSPF (recommandations 7 et 8). La faculté de répondre aux appels d'offres sans s'établir dans l'État membre serait supprimée, comme le demandait la recommandation 11.

À défaut de la création d'un Observatoire européen des transports indépendants, un rapport sur l'application du règlement serait présenté dans les cinq ans après son adoption, conformément à la recommandation 13.

Enfin, si le droit à la gestion directe sans appels d'offres était reconnu aux autorités compétentes, un principe de réciprocité serait introduit, interdisant à un opérateur de répondre aux appels d'offres à l'étranger dès qu'il possède un seul droit d'exploitation sans appels d'offres dans son pays et ce même durant la transition. Cependant, il faudrait alors que ce principe de réciprocité obtienne une validité juridique en droit européen, ce qu'il n'a pas aujourd'hui. Si le projet « OSP » devait garder cette dernière clause et si celle-ci était validée, la SNCF ne pourrait plus répondre aux appels d'offres à l'étranger, sauf au travers de filiales à moins de 20 % de participation.

Dans ces conditions, l'application de la proposition « OSP » pourrait aboutir logiquement, avec une conjonction des deux effets :

- à la baisse des conditions sociales d'emploi ;
- à l'affaiblissement structurel des entreprises publiques, contrairement à l'article 295 du traité qui stipule que celui-ci « ne préjuge en rien le régime de la propriété dans les États membres ».

En effet, toute entreprise répondant à un appel d'offres serait poussée, compte tenu de la concurrence, à utiliser le personnel dans les conditions minimales de chaque pays. M. Fournier, ancien président de la SNCF, estime que le danger du *dumping social* est bien réel : il y aura effectivement des répercussions sur les conditions sociales à l'introduction de la concurrence. Cela lui semble en particulier à craindre en ce qui concerne la sécurité des circulations. Pour la même raison, les propositions des entreprises publiques historiques seraient plus chères dans les appels d'offres dans leur pays d'origine, à cause du statut plus favorable de leur personnel.

On pourrait ainsi assister au double mécanisme suivant :

- la SNCF perdrait des appels d'offres en France contre les entreprises privées utilisant le personnel aux conditions minimales du code du travail français ;

– la même SNCF utiliserait ses compétences techniques à l'étranger pour gagner des appels d'offres grâce à l'utilisation de personnels « nationaux ».

L'entreprise publique SNCF pourrait voir son activité diminuer progressivement en France, mais la prolongerait à l'étranger sous statut privé, par l'intermédiaire d'une filiale. La SNCF disposant de moins de marge de manœuvre qu'une entreprise privée (endettement, absence d'autonomie par rapport à une tutelle très présente), perdrait progressivement sa substance en décroissant plus vite en France qu'elle ne croîtrait à l'étranger.

Pour harmoniser les conditions de concurrence, **il faudrait donc étendre, en France, le statut SNCF à tous les exploitants ferroviaires**, conformément à la recommandation 9 de l'avis n° 4 du CSSPF.

En ce qui concerne les dispositifs permettant d'éviter le *dumping* social, M. Bauby, de la direction de la stratégie d'EDF, indique que la nouvelle loi « Électricité » ne précise pas que tout le personnel relève du statut du personnel des industries électriques et gazières, car cela figure dans la loi de nationalisation de 1946. Selon M. Bauby, le bon remède au *dumping* social consisterait à mettre au point une véritable Convention collective de branche. Il confirme que le conseil de la concurrence n'a effectivement pas pour rôle de veiller à l'aspect social, pourtant fondamental en ce qui concerne les conditions de concurrence.

M. Izard, directeur SNCF des ressources humaines, a indiqué qu'il examine avec ses services le compromis qui a été trouvé dans le cadre de l'ouverture du marché de l'électricité en France, qui n'a pas son équivalent dans le secteur ferroviaire.

Conclusion : une expérimentation satisfaisante, une dynamique qui s'amplifie, mais un avenir rendu incertain par la proposition de règlement européen « OSP »

La régionalisation des services régionaux de voyageurs s'engage de façon satisfaisante : elle sera effective en 2002 après la signature des vingt conventions régions-SNCF. C'est le résultat d'une appropriation constante et continue par les régions d'un service essentiel de la vie quotidienne de leurs citoyens qui constitue aujourd'hui la plus « visible » des missions régionales et représente entre 10 et 20 % de leur budget.

La loi SRU et son projet de décret d'application viennent consolider l'expérimentation engagée en 1997 par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

La contribution annoncée par l'État dans le projet de loi de finances 2002, près de dix milliards de francs par an, est en augmentation significative. Toutefois, elle s'accompagne d'un effort propre de la SNCF imposé par l'État sous forme d'une augmentation spécifique des péages grandes lignes et d'une diminution de la subvention au transport combiné, qui se traduisent par une détérioration des comptes grandes lignes et fret de

la SNCF. L'engagement des régions est aussi très important, notamment au niveau des investissements en matériel roulant. Les derniers ajustements concernent la dotation pour le matériel et la taxe professionnelle assise sur ce matériel et les charges que pourraient supporter la SNCF avant la signature des conventions.

En Île-de-France, l'entrée de la région dans le syndicat des transports d'Île-de-France est logique mais laisse l'État aux commandes, contrairement aux vingt autres régions métropolitaines.

Cette nouvelle étape de la décentralisation est cependant, dès à présent, menacée par la proposition de règlement européen relatif à l'action des États membres en matière d'exigence de service public et à l'attribution de contrats de service public de transport de voyageurs (proposition « OSP »), adoptée en première lecture par le Parlement européen le 14 novembre 2001.

En effet, la proposition « OSP » pourrait rendre obligatoire, pour le transport ferroviaire régional, le régime de la « concurrence régulée », c'est-à-dire l'attribution par appel d'offre, comme en Grande-Bretagne, de contrats de services publics pour chaque région, modèle qui n'est pas souhaité par l'Association des régions de France (ARF).

Si le règlement « OSP » définitivement adopté retenait cette proposition, la loi SRU serait remise en cause au moment du renouvellement dans cinq ans des conventions régions-SNCF (2002-2007). Ceci rend impératif d'harmoniser les conditions de travail dans le secteur ferroviaire, en France (statut du personnel des entreprises ferroviaires) et en Europe.

Les instances européennes imposent avec la proposition « OSP » un nouveau régime d'exploitation sans argument probant. L'Assemblée nationale a voté, à une très large majorité de tous bords, une résolution s'opposant à cette proposition, notamment pour le ferroviaire.

La loi SRU prévoit un suivi national de la régionalisation par un Comité national et un rapport par le gouvernement avant le 1^{er} janvier 2007, c'est-à-dire avant l'expiration des premières conventions régions-SNCF. Avant que ne soit adoptée définitivement la proposition « OSP », il faudra renforcer ce dispositif de suivi et ***susciter un vrai débat public en France et en Europe, sur la base de bilans exhaustifs et contradictoires et des enjeux d'une harmonisation européenne.*** Le CSSPF a terminé son avis n° 4 sur la proposition « OSP » par une telle recommandation.

Lors du débat à l'Assemblée nationale le 27 juin 2001, le président du CSSPF a proposé, et le ministre chargé des Transports a accepté, que ***le CSSPF organise des états généraux de la régionalisation*** dès 2003, sur le modèle des premiers états généraux du fret ferroviaire qui ont rencontré un grand succès, fin 2000. Ce pourrait être une première étape dans ce débat qui concerne la régionalisation mais aussi plus généralement la défense et la mise en œuvre effective, sur un pied d'égalité avec la concurrence, des services d'intérêt général dans l'Union européenne.

Chapitre VIII

La réforme et les relations sociales

Le décret du 19 mars 1999 qui a créé le CSSPF lui donne mission d'évaluer la réforme de 1997 « notamment en ce qui concerne (...) les rapports sociaux ». Les préoccupations relatives aux relations et au climat sociaux à la SNCF ont été très présentes à l'esprit des auteurs de la réforme et ils lui ont donné de grandes ambitions en matière de mobilisation et de remotivation du personnel de la SNCF.

Le « facteur social » a fortement conditionné les tenants et aboutissants de la réforme : c'est une crise sociale de grande ampleur qui, notamment, a fondé les décisions de la concevoir et de la mettre en œuvre rapidement.

La première partie de ce chapitre revient sur la préparation de la réforme et sa présentation aux cheminots, par les représentants de l'État et par les dirigeants de la SNCF.

La seconde partie synthétise les auditions conduites par le CSSPF auprès des représentants syndicaux des personnels de la SNCF et de RFF et auprès de leurs dirigeants. Ces auditions permettent de connaître le ressenti des personnels et d'évaluer comment l'organisation qui prévaut depuis 1997 a influé, de façon non négligeable, sur le climat social dans le système ferroviaire.

La troisième partie complète la seconde en portant un éclairage sur la réalité de la conflictualité sociale à la SNCF et son évolution.

Enfin, une quatrième partie s'appuie sur les éléments précédents et d'autres, issus également des auditions, pour tenter une analyse dynamique des conséquences sociales de la réforme.

L'accompagnement social de la réforme

Durant la période comprise entre le conflit social de fin 1995 et le vote de la réforme par le Parlement en février 1997, l'accompagnement social a fait l'objet d'une attention particulière, tant de la part du gouvernement que de la nouvelle équipe de direction de la SNCF. Le pilotage direct des relations sociales à la SNCF par le ministre chargé des Transports, immédiatement après la grève, a facilité la cohérence de cet accompagnement qui visait à recueillir le plus d'adhésion possible des cheminots à cette réforme.

L'action du gouvernement

Comme le rappelle le préambule du présent rapport, le gouvernement avait soigneusement encadré le débat national qui a précédé la présentation de la réforme. Lors de son audition par le CSSPF, M. Le Reste, secrétaire général de la CGT-cheminots, s'est étonné du dispositif de séparation choisi par le gouvernement, alors que le débat national n'avait pas « conclu à la nécessité de procéder à la partition de la SNCF et de créer un nouvel EPIC pour les infrastructures, allant au-delà des directives européenne : ni le CNT (Conseil national des transports), ni le CES (Conseil économique et social), ni les CESR (conseils économiques et sociaux régionaux), ni d'autres n'ont proposé une telle solution au cours du débat ».

Lors de l'annonce des principes retenus, c'est pour répondre aux inquiétudes suscitées dans le corps social que M. Pons a effectué devant le Parlement la déclaration maintes fois rappelée depuis par les organisations syndicales : « En tout état de cause, le niveau de tarification devra tenir compte de la capacité contributive de la SNCF comme transporteur ferroviaire : il est évidemment exclu – ce qui serait absurde – de reprendre d'une main à la SNCF sous forme de péage, ce qu'on lui donne de l'autre sous forme de désendettement. » (Extrait du discours au Sénat du 25 juin 1996)

Le ministre chargé des Transports a reçu à plusieurs reprises les organisations syndicales tout au long de la période précédant le vote de la loi. Selon des participants, le ministre aurait présenté la réforme retenue comme « solution de la dernière chance » pour sauver la SNCF. À quelques interlocuteurs, il aurait exposé que des éléments plus radicaux du gouvernement pourraient considérer un refus total de la proposition comme une opportunité pour procéder à une réforme de plus grande ampleur, susceptible de démanteler la SNCF et de remettre en cause, pour tout ou partie, son caractère public.

Pour les rassurer quant à la situation financière difficile dans laquelle la réforme laissait le système ferroviaire, il aurait évoqué un désendettement ultérieur par l'ouverture du capital ou la privatisation d'autres grandes entreprises publiques (Air France, France Télécom, EDF-GDF). Ces arguments, qui complétaient ceux, fondamentaux, du maintien du statut et du système de retraite des cheminots, ont pesé dans l'appréciation des organisations syndicales (*cf. infra*).

Plusieurs fédérations syndicales ont soutenu ou accepté une réforme qui permettait à leurs yeux d'éviter le pire et d'apporter enfin une solution à l'endettement de la SNCF.

L'action des dirigeants de la SNCF et l'opinion initiale des syndicats

À la SNCF, le nouveau président, M. Le Floch-Prigent, a fait établir, durant les premiers mois de 1996, un « constat » interne sur la situation de l'entreprise et sur ses perspectives, afin de faire partager une vision commune.

Ce « constat », conçu et présenté avec célérité aux organisations syndicales, laissait peu de place à la discussion et revêtait un caractère pessimiste. Le choix des indicateurs et des références, la façon même de les présenter graphiquement et les hypothèses choisies pour prolonger les tendances des années passées, conduisaient à conclure durement que la SNCF courait à sa perte.

À titre d'exemple, une comparaison peu amène pour les cheminots mettait en évidence la mauvaise productivité de l'entreprise en rapprochant son évolution de celles des pays voisins. Certains réseaux avaient certes connu une croissance de leur productivité plus forte que la SNCF les dernières années, mais la représentation en indice (base 100 en 1984) occultait que ceux-ci partaient d'un niveau beaucoup plus bas et qu'en valeur absolue la productivité des cheminots français était encore la plus élevée parmi les réseaux comparables. Ceux qui font mieux (Pays-Bas, Espagne, Suède) sont beaucoup plus modestes, tant par la longueur de lignes exploitées que par le maillage du réseau et le trafic, ce qui orientait la comparaison.

Ce chapitre revient plus loin sur cette question de la productivité de la SNCF, souvent évoquée à propos du système ferroviaire national.

Lors de son audition par le CSSPF, M. Martinand, président de RFF, est revenu sur le sentiment que lui a donné la présentation qui a été faite de la réforme de 1997 aux agents de la SNCF : « Au moment de la présentation de loi de réforme ferroviaire, on a dit aux cheminots qu'il ne se passerait rien, que la SNCF disposerait d'un carnet de chèques qu'elle utiliserait et que RFF signerait tous les chèques, mais la réalité n'est pas si simple. La réforme a procédé à un montage financier qui a des conséquences concrètes. »

Il semble effectivement que la tentation ait été grande, à la SNCF, de vouloir avant tout rassurer les cheminots quant au « maintien de l'unité de la SNCF », en insistant sur la reprise par RFF d'une grande partie de la dette de la SNCF et en tendant à laisser croire, *volens nolens*, que RFF serait une sorte de « coquille vide » ou une « structure de cantonnement » de la dette d'infrastructures de la SNCF. Cette impression était favorisée par le fait que, dans le cadre des négociations du projet de contrat de plan 1996-2000 finalement abandonné, la SNCF avait proposé la mise en place d'une telle structure, dont la dette aurait été gagée sur son patrimoine, solution que le gouvernement avait rejetée.

Il est évident, comme l'a indiqué M. Martinand, qu'un propriétaire et maître d'ouvrage des infrastructures est tout autre chose qu'une « structure de cantonnement » ! Le ministre chargé des Transports l'avait d'ailleurs bien précisé au Sénat dès le 25 juin 1996.

Trois organisations syndicales (CGT, CFDT, SUD Rail), représentant environ 70 % des voix aux élections professionnelles précédentes, ont été d'emblée hostiles au projet de réforme. Ceci s'est manifesté notamment par deux délibérations au comité central d'entreprise de la SNCF, les 4 juillet et 25 septembre 1996, ainsi que lors du conseil d'administration extraordinaire de la SNCF du 3 octobre 1996 qui a autorisé le paraphe, par son président, du « pacte de modernisation » (cf. annexe 1), trois représentants du personnel sur cinq ayant voté « contre », les deux autres s'étant abstenus. Selon leur expression de l'époque, la « casse » de la SNCF a principalement motivé leur désaccord.

Quant aux autres syndicats, leur attitude a été favorable à la réforme ou mitigée, axée sur le caractère positif du désendettement de la SNCF et du maintien du statut des cheminots.

Le ressenti actuel du personnel du système ferroviaire

L'opinion des organisations syndicales

Le groupe de travail « Évaluation » du CSSPF a auditionné des représentants de tous les syndicats représentatifs des personnels des deux établissements publics SNCF et RFF. Des extraits de ces auditions qui concernent plus particulièrement le domaine social sont repris ci-après, dans l'ordre où elles ont eu lieu.

M. Le Reste, au nom de la CGT, estime discutable que la réforme de 1997 ait entériné l'option selon laquelle le caractère de monopole naturel du système ferroviaire ne devait plus être conféré qu'à la seule infrastructure, ce qui lui paraît : « une fausse justification pour ouvrir les services à la concurrence ». Selon lui, la réforme a conduit à la « bureaucratisation du système ferroviaire », la création de RFF lui paraît « sans justification économique et surtout inefficace » et la réforme bride le développement de la SNCF en lui faisant subir, par des augmentations de péages, les « tensions financières » de RFF. Il est convaincu que « la réforme de 1997 se solde par une diminution de l'efficacité technique et organisationnelle du système ferroviaire », du fait notamment des dissensions qu'elle y a introduites, qui se traduisent concrètement par de nombreux dysfonctionnements, « facteurs d'inquiétudes voire d'exaspération, de démotivation et de démobilitation des agents de la SNCF ». Parmi ces dysfonctionnements, il relève en premier lieu « des interventions répétées de RFF dans les régions et au plan local, qui conduisent les cheminots à ressentir une véritable dépossession et une atteinte à leurs compétences et à leur culture ».

M. Andlauer, secrétaire général de la branche cheminots FGTE-CFDT, estime que l'expérience renforce le point de vue initial de la CFDT sur la réforme, à savoir que « en scindant la dette, l'État ne règle rien en réalité », que « l'abandon du contrat de plan État/SNCF permet simplement d'éviter les sujets qui fâchent mais renvoie la résolution des problèmes à plus tard », et enfin que « la scission du système ferroviaire en deux établissements RFF et SNCF prépare l'ouverture de l'exploitation ferroviaire à la concurrence ». Il déplore que la réforme s'accompagne d'une « opacité comptable » concernant les rapports du système ferroviaire avec l'État. Il estime que les tensions entre les deux établissements publics augmentent avec le temps et s'inscrivent en faux contre l'analyse « triviale » qui les attribue aux personnalités des deux présidents, alors que, selon lui, « les problèmes sont en réalité dus à la nature même de la réforme de 1997, qui conduit les états-majors des deux établissements à s'opposer en permanence ». Il appuie son analyse en relevant plusieurs sujets de frictions entre les deux établissements publics, qu'il attribue au fait que la réforme de 1997 a placé leurs relations mutuelles dans le cadre de « rapports marchands » et non pas de contribution commune à la fourniture d'un service.

M. Dianoux, du bureau national de SUD-Rail, évoque « le considérable gaspillage d'énergie, notamment parmi les cadres de haut niveau, pour alimenter le *reporting* lourd qu'il a fallu mettre en place entre la SNCF et RFF comme maître d'ouvrage, énergie qui n'est donc pas utilisée à développer le mode ferroviaire ». Il constate en parallèle que « les compétences fortes en ingénierie qui étaient présentes à la SNCF sont déconsidérées et affaiblies par les remises en cause systématiques de RFF » et ajoute que, plus généralement, l'ingénierie publique s'en trouve elle-même affaiblie car « RFF pousse à ce que les études d'ingénierie soient menées par des cabinets privés et oblige à cette fin la SNCF à céder des données industrielles et des savoir-faire. La réforme de 1997 a donc pour conséquences des transferts gratuits de compétence du secteur public au secteur privé et cela sur ordre ». Il s'étonne de la profondeur du malaise social à la SNCF, notamment parmi les cadres du domaine « infrastructure », qui reçoivent « de plein fouet les conséquences concrètes de la réforme ». Il constate enfin que les positions de SUD-Rail à la SNCF progressent au même rythme que l'opposition à la réforme, les organisations syndicales qui ont soutenu la réforme se trouvant selon lui « en difficulté avec leur base ».

M. Falempin, pour FO, insiste sur le manque de moyens dans lequel la réforme a laissé le système ferroviaire, d'où l'insuffisante qualité du service dans un contexte de hausse de la demande. Il reconnaît à la réforme l'avantage d'avoir sorti une grande partie de la dette des comptes de la SNCF, ce qui permet un affichage externe plus satisfaisant, mais il considère qu'il s'agit d'un « habillage ». Selon FO, « la loi Pons a, de fait, placé RFF, propriétaire de l'infrastructure, en position dominante. Cette domination s'exprime en particulier par l'évolution des péages qui n'ont cessé d'augmenter depuis la création de RFF. RFF en arrive ainsi à "siphonner" les quelques marges que la SNCF peut dégager, en grande partie par les efforts de productivité des cheminots. Ainsi, les résultats de la politique de volume se trouvent annihilés par les ponctions de RFF ». Il considère que « pour les cheminots, la réforme constitue le premier pas vers le démantèlement de leur entreprise » et fait état de leur inquiétude croissante concernant leurs conditions matérielles, en évoquant une politique de « rigueur salariale », l'entretien insuffisant du réseau et consécutivement les risques pour la sécurité des circulations.

M. Aubin, au nom de la CFTC, estime que « cette réforme était la moins mauvaise possible vu les conditions et le contexte qui prévalaient ». Pour la CFTC, elle a permis de désendetter la SNCF, de satisfaire la Commission européenne et de ne pas « séparer vraiment » l'infrastructure de l'exploitation grâce au système permettant à la SNCF de demeurer gestionnaire d'infrastructures délégué de RFF. Selon lui, « le fait même que M. Gaysot ait combattu la réforme lorsqu'il était dans l'opposition parlementaire et qu'ensuite il l'ait maintenue en l'état tout en l'améliorant, constitue la preuve que cette solution s'imposait, sans alternative. » Il estime que la réforme de 1997 a notamment eu pour effet positif d'éviter des fermetures de lignes, mais il ne croit pas qu'elle ait amélioré le fonctionnement du système ferroviaire, du fait de la « bureaucratisation » qu'elle a introduite. La CFTC estime que, si la réintégration du système ferroviaire français lui conférerait un meilleur fonctionnement, elle ne serait pas « défendable » vis-à-vis des instances européennes. Globalement, la CFTC réitère l'avis favorable à la réforme qu'elle avait formulé en 1997.

M. Giordano, représentant CGC du personnel de RFF, revendique surtout que RFF accomplisse toutes les missions que la loi de février 1997 et ses décrets lui confient. Rappelant que la SNCF doit procéder à la maintenance du réseau « sous les directives de RFF », il ajoute que « de ce fait, RFF n'a pas pour seule mission de gérer une dette et n'a pas à accepter d'être relégué au simple rang d'organisme de cantonnement ». Il déclare : « RFF prend des risques [sur les investissements] car il fait un pari sur les hypothèses de trafic et je trouve anormal que RFF s'engage seul à partir de prévisions de trafic faites par la SNCF, ce qui pose le problème de la capacité pour RFF d'établir un jour ses propres prévisions de trafic. » Il estime que RFF « a accéléré un processus de professionnalisation de la maîtrise d'ouvrage ferroviaire », a « mis les dossiers en qualité », « ne fait pas preuve d'excès de rigueur et ne se montre pas tatillon, mais s'entoure simplement des précautions justifiées par ses engagements financiers ». Justifiant les positions de RFF dans plusieurs cas concrets de controverses avec la SNCF, il estime que l'on peut évoquer un échec de la réforme en matière d'entretien du réseau car « la SNCF ne joue pas le jeu ». Il relate que le personnel de RFF a été « beaucoup choqué » que la SNCF ait, à ses yeux, fait payer à RFF la mise en place de la réduction du temps de travail pour son personnel « infrastructure ». Il affirme avec fermeté que « RFF doit devenir totalement maître de ses dépenses et de ses recettes », ce qui nécessite selon lui une contractualisation entre les deux établissements sur les coûts de production pour

l'infrastructure, « le montant de la convention de gestion ne devant pas être en corrélation avec les coûts de production de la SNCF ». Il estime aussi que RFF doit avoir les moyens de procéder par lui-même en matière d'attribution des sillons, « composante essentielle des recettes de RFF ». Selon lui, « l'objectif de RFF est d'accroître ses recettes de péages et on ne saurait le lui reprocher. La concurrence intramodale peut y contribuer, même si elle ne constitue pas un but en soi. » En définitive, il porte une appréciation très positive sur la réforme de 1997, qui a « sauvé le mode ferroviaire en France », notamment parce qu'elle a apporté une « pluriexpertise sur les projets ferroviaires ». Il insiste sur la volonté de son personnel que « RFF exerce de plus en plus de prérogatives » et, tout en admettant la nécessité d'un organisme de contrôle extérieur, il estime que « une grande partie des fonctions de régulation [du mode ferroviaire] relève de RFF ».

M. Tournebœuf, au nom de l'UNSA-cheminots, « considère que cette réforme, avec ses imperfections, a permis d'éviter le désastre auquel était promise la SNCF ». Selon lui, la réforme de 1997 a permis de clarifier le débat en sortant la responsabilité des infrastructures du périmètre de la SNCF et « de rendre lisibles les causes des déficits qui sont surtout liées aux infrastructures ». Il est défavorable à tout « retour en arrière » qui ferait à nouveau peser cette responsabilité sur la SNCF. Il signale cependant deux séries de problèmes à régler : ceux qui concernent l'apurement de la dette passée et ceux qui sont liés « au fonctionnement des deux EPIC et à la gestion des conflits entre eux ». Sur ce point, il préconise le remplacement du « pacte de modernisation » de 1996, qu'il juge obsolète, par un « pacte de progrès » entre l'État, la SNCF et RFF, qui permettrait notamment de traiter ces conflits, qui portent entre autres sur des questions sociales (les « 35 heures »). Il considère que le système du gestionnaire délégué d'infrastructures permet à la SNCF de rester une entreprise intégrée et s'oppose à ce que RFF reprenne tous les moyens associés, ce qui le mettrait « dans la situation de la SNCF d'avant 1997 ». Il pense que « face aux visées libérales, RFF peut servir d'outil pour éviter d'aller au-delà dans l'éclatement de la SNCF ».

M. Troussel, au nom du syndicat CFE-CGC de la SNCF, prend acte des répercussions sociales de la réforme traduites par les mots d'ordre syndicaux qui demandent l'abrogation de RFF. Approuvant le « rôle de modérateur des investissements d'infrastructures » conféré à RFF, il « estime cependant nécessaire la mise en œuvre d'une politique commune et de réelles synergies entre les deux EPIC, qui ne sont pas atteintes (...) car trop de litiges existent actuellement ». Il estime exagérée l'insistance de certains sur les transferts de compétences qu'imposerait RFF à la SNCF et pense que l'organisation en vigueur depuis 1997 fait que « les méthodes tendent à se rapprocher de celles en vigueur dans le secteur privé », ce qui ne lui paraît pas à même de créer des conflits sociaux « si les compétences de la SNCF sont préservées et si les personnels sont bien traités ». Il admet la mise en concurrence de la SNCF sur les travaux d'infrastructures, car la SNCF elle-même faisait souvent appel auparavant à la sous-traitance. Rappelant que la CFE-CGC avait été favorable à la réforme de 1997, qui constituait pour elle « une bonne réponse » dans un contexte de crise aiguë où il fallait « sauver la SNCF de la catastrophe », il exprime à présent une position plus mitigée : « On peut sans doute trouver une organisation plus efficace. »

M. Birkel, au nom de la FGAAC, rappelle que son organisation syndicale avait initialement émis un avis favorable à la réforme de 1997, confiante dans les assurances du gouvernement « sur l'unicité de la SNCF, la pérennité du statut », tout en mentionnant

alors certains risques. Aujourd'hui, « la FGAAC estime que l'unicité de la SNCF, que la réforme prétendait préserver, est menacée », d'une part, par les incertitudes qui pèsent sur tout ou partie du personnel du domaine « infrastructure » de la SNCF, notamment les horaristes, et, d'autre part, par le projet de « gestion par activités » de la SNCF, qui tend à remettre en cause la polyvalence du personnel de conduite. Il estime maintenant que « les chances présentées par la réforme sont contrebalancées par les risques » et que « les assurances [du gouvernement à l'époque] ne sont plus garanties ». Ce changement d'opinion de la FGAAC sur la réforme de 1997 traduit aussi « un renouvellement important » de ses instances dirigeantes survenu depuis. Confirmant que la FGAAC est par principe favorable tant à la régionalisation ferroviaire qu'à l'ouverture européenne du mode ferroviaire, il manifeste cependant l'inquiétude des agents de conduite qui résulte notamment de la grande disparité des salaires, des conditions de travail et des statuts entre les conducteurs des différents États.

Du vaste recueil d'éléments auquel a procédé le CSSPF et dont la synthèse ci-dessus ne rend que partiellement compte, il ressort que :

- les organisations syndicales de la SNCF qui étaient d'emblée défavorables à la réforme en 1997 ont radicalisé leur opposition première (CGT, CFDT, SUD-Rail) ;
- deux organisations plutôt favorables initialement sont devenues soit défavorable (FGAAC), soit très défavorable (FO) ;
- trois organisations SNCF restent favorables au principe de la réforme (UNSA-cheminots, CGC-SNCF, CFTC) ; la CGC-RFF est favorable à la réforme.

À la SNCF, la représentativité aux élections professionnelles des organisations syndicales manifestant une opposition nette à la réforme est donc passée d'environ 70 % à environ 80 %. Le fait que, depuis quatre ans qu'existe RFF, son abrogation soit devenue un mot d'ordre fréquent dans les tracts syndicaux en constitue une illustration.

L'opinion des dirigeants de la SNCF

Dans le cadre de la réforme de 1997, la direction de la SNCF a mis en œuvre un « projet industriel », à la demande explicite du gouvernement par les lettres du Premier ministre et du ministre chargé des Transports au président de la SNCF de juin et juillet 1996 (cf. annexe 1). Ce « projet industriel » s'est voulu l'outil de management interne privilégié pour « remettre en mouvement l'entreprise » et redonner des perspectives favorables aux cheminots. Il a donné lieu à quantité d'initiatives, centrales et locales, pour améliorer l'efficacité et la qualité de la production de l'entreprise. Celles-ci font l'objet de bilans périodiques de la part de la SNCF et ne sont pas évoquées ici dans la mesure où, si le principe du « projet industriel » relève de la réforme de 1997, sa déclinaison pratique relève du management interne à la SNCF.

Dans le cadre de l'évaluation, il convient toutefois de noter qu'en dépit des actions engagées, auxquelles il a donné une forte visibilité interne, cet outil ne paraît pas répondre pleinement aux espoirs mis en lui lors du lancement de la réforme, c'est-à-dire « mobiliser et remotiver » le personnel de la SNCF.

En revanche, la hausse des trafics que la SNCF connaît depuis quelques années a été très positivement vécue, sans pouvoir être attribuée à la réforme de 1997. M. Izard, directeur des ressources humaines de la SNCF, auditionné par le CSSPF, estime que,

dans la période de 1997 à 2000, le développement par la SNCF d'une politique de volume a été très largement soutenu dans l'entreprise par le corps social. Selon lui, « le retour à l'équilibre économique apparaît sans doute comme une des vertus majeures de la réforme de 1997 ».

L'accord sur la réduction du temps de travail (RTT) à la SNCF, signé par les deux syndicats les plus représentatifs (CGT et CFDT) et s'appuyant sur le développement des trafics dû notamment à cette politique de volume, a permis un accroissement sensible des embauches sur la période récente :

- en 1998 : 6696 embauches pour 6653 départs ;
- en 1999 : 7352 embauches pour 6884 départs ;
- en 2000 : 9807 embauches pour 6788 départs.

Cet accroissement rompt avec la tendance de la première partie de la décennie 1990, où les départs annuels étaient de l'ordre de 7000 pour des embauches comprises entre 1500 et 3000 agents. Aux termes de l'accord sur la RTT, il doit au total être procédé à 26 000 embauches au statut en trois ans, de 1999 à 2001, pour environ 19 500 départs.

Il n'en demeure pas moins que le personnel déplore une vive tension sur les moyens matériels et humains et réclame des embauches supplémentaires. Cette tension se traduit concrètement par les difficultés de la SNCF en matière de qualité du service et se lit dans les statistiques. De 1996 à 2000, le trafic voyageur total a crû de 16,9 %, celui du fret de 14,6 % et les effectifs moyens à disposition n'ont augmenté dans le même temps, toutes choses égales par ailleurs, que de 1,4 %, ce qui atteste de la productivité réalisée, évoquée *infra*.

Par ailleurs, M. Iazard confirme les craintes des cheminots à propos des évolutions du contexte institutionnel européen (risques de *dumping* social liés à l'arrivée possible de nouveaux entrants sur le réseau ferroviaire français) et à propos des difficultés de partage des missions entre RFF et la SNCF.

M. Gallois, président de la SNCF, auditionné par le CSSPF, fait état de points positifs concernant la réforme de 1997, qui a permis selon lui à l'entreprise qu'il dirige :

- de trouver des repères économiques et de repartir à la conquête du trafic ;
- d'instaurer une double expertise sur les projets ferroviaires, RFF apportant des idées nouvelles ;
- d'améliorer, par la clarification, la qualité de ses comptes ;
- de conserver une gestion opérationnelle intégrée de l'infrastructure.

Cependant, il mentionne aussi des points qu'il qualifie de « difficiles » à propos de l'organisation découlant de la réforme, points qui concernent surtout le domaine social. Confirmant le ressenti de toutes les organisations syndicales de la SNCF, il déplore « la création d'un appareil bureaucratique très lourd du fait de la duplication des instructions de dossiers entre les deux établissements, de leurs renvois et retours successifs, qui traduisent une lutte sur les prérogatives et l'existence d'expertises divergentes et contradictoires ». Il estime que « cela représente de l'énergie gaspillée en pure perte pour le mode ferroviaire et contribue à maintenir un climat de méfiance et de "râlerie" continuelles entre RFF et la SNCF ». Outre les pertes de temps très importantes ainsi créées et l'empêchement de l'avancement des projets, il insiste surtout sur le fait que « cela use littéralement l'encadrement de la SNCF », et constitue des coûts de

transaction significatifs quoique non mesurables, « car l'énergie dépensée par les hommes n'est pas chiffrable ».

La réalité de la conflictualité sociale à la SNCF

Lors de son audition, M. Izard a fourni les données suivantes concernant le nombre et la répartition des *journées perdues pour grèves à la SNCF*, par type de préavis.

Années	Préavis locaux	Préavis nationaux	Total
1995	31 435	1 023 485	1 054 920
1996	33 499	61 368	94 867
1997	20 818	103 441	124 259
1998	34 051	146 380	180 431
1999	23 391	30 388	53 779
2000	36 532	48 562	85 094

M. Izard précise que, durant la première moitié des années 1990, la part de la SNCF dans les grèves en France a oscillé entre 12 % et 18 %, en nombre de journées. Ensuite, mis à part le « pic » très exceptionnel correspondant au conflit social de 1995, cette part a eu tendance à baisser pour rejoindre un niveau voisin de 4 %, avant de remonter en 2000 à un taux non encore connu. Les valeurs absolues demeurent néanmoins assez hautes, comme le reconnaît M. Izard. On ne peut vraiment évoquer une tendance à la baisse de la conflictualité à la SNCF, d'autant que le nombre total de journées de grèves devrait atteindre 160 000 au titre de l'année 2001.

D'un point de vue d'ensemble, *cette conflictualité sociale élevée doit être en toute logique considérée comme une conséquence et non comme une cause*. Il n'y a en effet pas de fatalité à un fort taux de grève dans une entreprise quelle qu'elle soit, et l'expression de « gréiculture », volontiers utilisée à l'encontre des cheminots, ne contribue guère à éclairer le débat sur les causes profondes de cette situation. Elle résulte d'un vaste ensemble de facteurs, parmi lesquels tous les acteurs concernés trouvent une part de responsabilité sur laquelle il conviendrait de s'interroger sans tabou. *Pour l'essentiel, ce travail, qui dépasse le cadre du présent rapport d'évaluation de la réforme ferroviaire, reste à faire.*

Sans l'entreprendre, il faut mentionner cependant que le délai légal de cinq jours pour les préavis de grève ne paraît pas toujours complètement mis à profit pour tenter une réelle négociation au fond. Il semble que, pour les mots d'ordre nationaux, les partenaires sociaux considèrent que le déclenchement effectif d'une grève permet d'évaluer les rapports de force avant de négocier. M. Izard souligne néanmoins que seulement environ 50 % des préavis déposés débouchent sur un mouvement social effectif, ce qui

traduit, à ses yeux, les efforts menés par les partenaires sociaux pour éviter les confrontations. Un programme prioritaire du « projet industriel » de la SNCF intitulé : « Renforcer les relations sociales à travers la prévention des conflits » est engagé et implique les régions et les établissements SNCF pour réduire de manière concertée la conflictualité.

Si l'on se place du point de vue des utilisateurs du train, qu'il s'agisse des voyageurs ou des chargeurs, il ne faut guère dissimuler que les nombreuses journées de grèves que connaît la SNCF constituent pour elle un risque important. À l'égard des usagers des transports express régionaux (TER), les représentants des usagers rappellent souvent que les grèves locales ont autant d'importance que les grèves nationales, dans la mesure où elles se traduisent directement par des suppressions de dessertes.

La fréquence des mouvements de grève à la SNCF est défavorable à son image dans l'opinion publique comme à ses résultats économiques. La lassitude, voire l'irritation grandissante, qu'ils provoquent chez les usagers et les chargeurs mettent en jeu la pérennité même de ses activités, indépendamment de tout jugement sur leur légitimité. C'est en particulier le cas pour les chargeurs de fret, clientèle le plus souvent non captive malgré des organisations logistiques parfois lourdes, ce qui conduit le mode ferroviaire à ne pas retrouver facilement un client qu'il a perdu pour fait de grève.

Enfin, cette conflictualité affaiblit la position de la SNCF, même lorsqu'elle est parfaitement fondée à revendiquer des aides de l'État, c'est-à-dire du contribuable, pour mettre en place ou maintenir certains services.

La réforme de 1997 n'a guère contribué à réduire la conflictualité sociale à la SNCF, comme elle en avait l'ambition, et la contestation de cette réforme s'introduit souvent lors des conflits, de façon plus ou moins explicite, parmi les mots d'ordre officiels.

Des effets de la réforme sur les relations sociales

La SNCF et son personnel : un sentiment de dépossession

Les dirigeants de l'activité « infrastructure » de la SNCF, en particulier, sont conscients du ressenti de leur personnel, et parmi les objectifs de la « convention infrastructure » qu'ils ont organisée au début d'octobre 2001, on trouvait : « Fédérer et redonner le moral ».

Il faut « redonner le moral », car les agents de la maintenance des installations fixes (ancienne fonction « équipement » de la SNCF), salariés de la SNCF, vivent mal que le contenu et le sens de leurs tâches soient pilotés par RFF, instance externe dont ils sentent fortement le poids à la SNCF, sans possibilité de communiquer réellement avec elle, comme tout salarié doit pouvoir le faire avec sa hiérarchie. Il est également nécessaire de « fédérer », car les agents de l'ancienne « direction du transport », chargés du mouvement et de la sécurité des circulations et désormais pleinement rattachés à l'activité « infrastructure », éprouvent des difficultés croissantes de positionnement et un sentiment d'exclusion. Ce ressenti s'explique par le fait que ces personnels restent

objectivement très proches de l'exploitation quotidienne sur le plan opérationnel, alors qu'ils dépendent fonctionnellement d'une activité à dominante de maintenance des installations fixes, pour le compte et sous les directives de RFF.

De fait, la réforme de 1997 a mis en œuvre une organisation dans laquelle ***RFF pilote la politique d'investissement, d'entretien et d'exploitation des infrastructures, mais n'assume pas directement les conséquences sociales et managériales de sa gestion et de ses décisions***. Plus simplement, cela signifie que RFF peut créer des difficultés sociales à la SNCF sans avoir à en prendre la responsabilité. La SNCF est donc susceptible d'être confrontée à cet égard à des difficultés sociales plus difficiles à gérer pour elle.

Sur le plan managérial et social, les personnels du domaine « infrastructure » de la SNCF se trouvent soumis à un système hiérarchique *de facto* peu clair, où beaucoup d'entre eux tendent à considérer qu'ils travaillent avant tout pour RFF, ce qui pose question sur les leviers dont disposent les dirigeants de la SNCF.

Une forme extrême de ces difficultés apparaît dans le cas de la direction de l'ingénierie (IG) de la SNCF, dont le principal client est RFF. Sous la menace d'être mise en concurrence avec l'ingénierie privée, la direction IG s'attache surtout à recueillir l'approbation et les commandes de RFF pour maintenir son activité. Ce faisant, elle s'éloigne des préoccupations de l'exploitation ferroviaire, ainsi que le fait apparaître l'exemple des projets des contrats de plan État/régions (CPER) décrit dans le chapitre III du présent rapport.

Illustration des nouvelles difficultés sociales introduites par la réforme de 1997 : le 26 juin 2001 a eu lieu la première manifestation, devant le siège de RFF, d'agents SNCF relevant de la fonction d'entretien de l'infrastructure. Cette manifestation a certes été modeste (entre 200 et 300 personnes) mais elle pourrait en préfigurer d'autres, car l'organisation actuelle du système ferroviaire lui confère une certaine logique.

À la SNCF, l'infrastructure ferroviaire constituait un socle commun qui réunissait les différents métiers et les différentes activités de la SNCF qui en partagent l'usage. Privées de ce socle commun dont le pilotage a été placé à l'extérieur de l'entreprise, les activités tendent naturellement à développer une certaine autonomie.

Le pilotage ou la gestion par activité (GPA) correspond à un principe de gestion mis en place dans la plupart des grandes entreprises regroupant différentes activités, afin de piloter les actions et les moyens en fonction des clientèles. Du fait de l'organisation ferroviaire actuelle, la GPA est considérée comme porteuse de risques par nombre de cheminots, que la direction de la SNCF ne parvient pas à convaincre.

Cette menace a été clairement traduite par le président de la SNCF, même s'il l'estime non fondée : la GPA, devenue ensuite le projet « cap clients », aurait consisté à « tracer les pointillés » suivant lesquels il ne restera plus qu'à découper ultérieurement la SNCF en ses diverses activités. La dédicace des moyens techniques aux activités vient, dans le contexte de la réforme, confirmer pour beaucoup la poursuite d'un processus d'éclatement de la SNCF commencé en 1997. Il semble que le pilotage par activité ne présenterait pas de difficultés si aiguës au sein d'une entreprise intégrée. Ce processus avait d'ailleurs commencé depuis une quinzaine d'années à la SNCF, en portant tout d'abord sur l'organisation du contrôle de gestion puis la mise en place de directions d'activités, sans faire naître de difficultés sociales particulières.

La menace d'une « désarticulation » du corps ferroviaire n'aurait pas une telle crédibilité si sa « colonne vertébrale » (l'infrastructure) n'avait pas été, aux yeux des cheminots, déjà séparée de ses « membres » (les activités de service). Il n'est pas fortuit que beaucoup établissent ce lien et que la direction de la SNCF éprouve des difficultés à les rassurer.

Après la grève de mars-avril 2001, la direction de la SNCF a décidé une « pause » dans le projet « cap clients » pour mener une réflexion approfondie avec les partenaires sociaux sur les fondements de la production des services ferroviaires. Celle-ci a logiquement fait apparaître la nécessité d'un dispositif plus intégré pour une meilleure efficacité. Elle a notamment conduit la direction de la SNCF à envisager la création d'une « direction des opérations » rattachée directement au président, direction que de nombreux cheminots considèrent, même si le montage en est objectivement éloigné, comme une reviviscence de l'ancienne « direction du transport », dont ils avaient déploré la disparition lors de la constitution du domaine « infrastructure », en 1994.

Du fait de la dette portée par RFF, ses investissements sur ressources propres, et sa viabilité même, sont fonctions des péages qu'il perçoit de la seule SNCF pour le moment. Concrètement, ces péages augmentent sans cesse, selon les arbitrages du ministère chargé des Finances (cf. le chapitre I). Quelle que soit la façon de justifier ces augmentations, ce sont bien les excédents d'exploitation des activités rentables de la SNCF qui se trouvent écrêtés, voire même totalement supprimés pour certains segments d'offre.

Selon une image souvent évoquée à la SNCF, du haut en bas de sa hiérarchie, les cheminots estiment que, « si la réforme de 1997 a tiré la SNCF du fond de la piscine où elle risquait de se noyer, c'est pour lui remettre la tête sous l'eau dès qu'elle fait mine de la sortir ». Ainsi, ***le sentiment qui prévaut parmi les salariés de la SNCF est qu'ils ne profiteront jamais des efforts de productivité qui leur sont demandés*** et qu'ils ont d'ailleurs accomplis (cf. ci après). Il y a lieu de s'interroger sur la concrétisation d'une des ambitions affichées par la réforme de 1997, celle de redonner espoir et de mobiliser...

Le sentiment de dépossession manifesté par plusieurs représentants du personnel de la SNCF porte non seulement sur des aspects matériels et techniques mais aussi et même surtout sur des aspects humains qui ne doivent pas être négligés.

Les cheminots ressentent fortement le risque de perte de nombreux métiers nobles, qui faisaient partie intégrante de leur longue histoire : construction de nouvelles infrastructures et d'ouvrages, méthodes de surveillance et d'entretien des infrastructures, instruction des projets... La transposition prochaine du « paquet infrastructure » européen leur fait craindre d'être bientôt dépossédés aussi du tracé des horaires des trains, alors que le métier d'horairiste est au cœur de la mission traditionnelle de la SNCF. Un tracé robuste des horaires, tenant compte des aléas d'exploitation possibles, des divers contextes techniques, de la forte variabilité des trafics, ne peut le plus souvent pas résulter de la simple mise en œuvre d'un algorithme simple et aisément modélisable, comme semblent le croire parfois des responsables de RFF. Ce métier se rapproche plutôt d'un « art », qui nécessite une connaissance intime, vécue, de l'exploitation ferroviaire.

Les agents chargés de l'infrastructure à la SNCF possèdent des compétences pointues et exercent leur métier avec une conscience reconnue, comme on le leur a appris, en référence à une expérience construite sur un siècle et demi et dans un contexte où

l'interactivité avec les contraintes d'exploitation et les retours d'expérience jouent un rôle fondamental. Depuis la réforme de 1997, leurs compétences sont contestées et parfois mises en cause par les personnels de RFF devant un public extérieur.

M. Decourcelles, représentant CGT du personnel SNCF au groupe de travail « évaluation », a déploré le mauvais effet de l'étalement des controverses entre la SNCF et RFF par leurs représentants respectifs, lors de réunions du Conseil national des transports.

En réponse à M. Michel, délégué régional « Bretagne-Pays-de-Loire » de RFF auditionné par le CSSPF, qui a estimé que « les relations avec la SNCF sont fondées sur la confiance » et que « dans l'ensemble, cela se passe plutôt bien », M. Thouzeau, représentant la CFDT au CSSPF, a répondu que « cela ne correspond pas au ressenti des cheminots sur place ; ils ressentent parfois les interventions de RFF comme agressives vis-à-vis d'eux ». Il a cité à ce propos le cas où un représentant de RFF « a déclaré devant les élus représentants des clients externes de la SNCF, que celle-ci pourrait fort bien baisser ses prix et aussi davantage cofinancer les projets ». M. Thouzeau a estimé que l'on était fort loin d'une « parole d'une seule voix » entre les deux établissements publics et que « en fait, RFF s'immisce publiquement dans la gestion de la SNCF en ce qui concerne ses taux de maîtrise d'œuvre, taux que RFF trouve systématiquement trop élevés ».

Le cas du chantier du TGV Méditerranée, que RFF a dû prendre en main en cours en tant que maître d'ouvrage, permet d'explicitier la divergence de vécu des acteurs. M. Martel, directeur des opérations à RFF pour la LGV Méditerranée, auditionné par le CSSPF, a mentionné que la question des *reportings* budgétaires du projet avait constitué un point difficile entre la SNCF et RFF car « la direction LN5 de la SNCF avait déjà réalisé un *reporting* pour le TGV Méditerranée mais, du fait de la séparation entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre survenue avec la réforme de 1997, RFF a exprimé de nouvelles exigences et a demandé des corrections à la SNCF ». La séparation totale entre les deux fonctions se justifie selon lui car « elle va dans le sens de l'histoire » et a permis d'ouvrir des créneaux de progrès. Parmi ceux-ci, outre la meilleure qualité du *reporting*, il cite un meilleur respect du critère du « mieux-disant » dans le choix, par RFF, des prestataires de services, le fait de faire primer les coûts et une meilleure précision de la définition technique des ouvrages.

Ces propos reprennent évidemment les principes de base du rôle du maître d'ouvrage, quel que soit le domaine où il s'exerce. On pourrait cependant aussi en conclure que la pratique de maître d'ouvrage de la SNCF laissait à désirer ; c'est en tous cas bien ainsi que les personnels concernés le comprennent et le vivent sur le terrain. Il leur est difficile de ne pas interpréter l'action légitime de RFF sous forme d'un rappel à l'ordre professoral du genre : « Nous allons vous montrer ce qu'est une vraie maîtrise d'ouvrage et vous expliquer comment il convient de travailler... » Il est logique aussi qu'un nouveau maître d'ouvrage, qui reprend un vaste chantier en cours et se trouve naturellement confronté à des difficultés de positionnement, soit désireux de justifier son apport. Cela passe donc inévitablement, et pour le bon motif, par un réexamen de la plupart des dossiers techniques et l'imposition d'un double *reporting* considéré comme lourd et mal venu par des techniciens de la SNCF engagés totalement dans leur mission et soumis à une forte contrainte de temps.

M. Martel a été explicite à ce sujet : « La SNCF avait elle-même mené les études d'exécution des ouvrages d'art du TGV Méditerranée et cela ne doit pas être renouvelé car la

SNCF donne trop la priorité aux délais de réalisation alors qu'il ne faut pas hésiter à retarder un chantier tant qu'on ne dispose pas de cette définition technique précise, permettant de mieux prendre en compte, par exemple, les risques techniques ou climatologiques. »

Un maître d'ouvrage ne pourrait se permettre d'autres propos, mais la contrainte forte de temps existe cependant et RFF le reconnaît. À propos du TGV-Méditerranée, dont le caractère tendu de la mise en service ne fait guère de doute, des représentants syndicaux n'hésitent pas à dire que les cheminots ont été conduits à « désobéir » aux représentants de RFF pour parvenir à livrer la nouvelle infrastructure à l'exploitation avec un retard encore acceptable par la SNCF. Dans le journal *La Provence* du 9/10/2001, le secrétaire régional des cheminots CGT de la région PACA, M. Bascunana, dénonce quant à lui « le comportement de RFF, qui a infligé sept mois de retard aux travaux de la gare Saint-Charles [Marseille] », en parallèle avec « le manque d'effectifs et de moyens mis par la SNCF ».

La relation qui précède ne vise pas à prendre position sur la controverse entre maître d'ouvrage et maître d'ouvrage délégué dans le cas d'espèce. Elle met en évidence, sur le plan humain et social, que les agents de la SNCF continuent pour la plupart de raisonner en terme d'entreprise ferroviaire intégrée. Ils ont à cœur de minimiser les difficultés de leurs collègues et sont soucieux de prendre en compte l'exploitation, qu'ils estiment toujours être partie intégrante de leur métier de cheminot. Peut-on leur en faire le reproche ? Et n'est-il pas logique *a contrario* qu'un maître d'ouvrage séparé de l'exploitation ne se sente pas tenu d'en porter les contraintes de la même manière ?

Lors de son audition par le CSSPF, le président de la SNCF s'est montré pleinement conscient de ces difficultés. Évoquant « les expressions diversifiées des deux établissements sur le chemin de fer », M. Gallois a ajouté : « Chacun a son idée sur ce que l'autre devrait faire et fait la leçon à l'autre. Même s'il y a, au fond, unité stratégique entre eux, cela n'est pas sain vis-à-vis de l'extérieur. » L'existence de cette unité stratégique semble toutefois s'accompagner souvent de divergences importantes et publiques sur une partie des options tactiques et sur la conduite concrète des opérations, ce qui nuit globalement, en l'espèce, au climat social parmi ses personnels.

Les inquiétudes à propos des risques de dumping social portés par la réforme ferroviaire se sont manifestées dès 1997 parmi les cheminots à propos de la régionalisation des transports ferroviaires. Le projet de règlement de la Commission européenne sur l'organisation du service public de transports de voyageurs (règlement OSP), évoqué par l'avis n° 4 du CSSPF, a renforcé ces inquiétudes. En effet, l'éventualité d'une mise en concurrence de la SNCF sur les dessertes régionales, ouvertement souhaitée par certains conseils régionaux, fait craindre aux cheminots une éviction progressive de la SNCF résultant de l'intérêt que pourraient trouver les autorités organisatrices à faire appel au « moins-disant social » (cf. le chapitre VII du présent rapport).

L'inexistence de tout dispositif permettant de prémunir le mode ferroviaire contre les risques de *dumping* social a été déplorée à plusieurs reprises par presque toutes les organisations syndicales représentées au CSSPF. Leur crainte est que le mode ferroviaire ne soit engagé peu à peu, sous couvert de « revitalisation par la concurrence », dans un processus analogue à celui mis en œuvre depuis dix à vingt ans dans les modes de transports routiers ou maritimes. D'ailleurs, la Commission européenne a pris récemment conscience des conséquences d'une concurrence non régulée dans ces deux

modes, en termes sociaux, environnementaux et de sécurité. Il faut voir *là l'une des causes principales des réticences des cheminots vis-à-vis de la construction européenne.*

Sans garde-fou législatif ou réglementaire contre un risque de *dumping* social, pas encore concrétisé mais très présent dans les esprits, un motif supplémentaire de conflictualité sociale subsiste à la SNCF, dû à une incertitude sur le contexte institutionnel.

RFF et son personnel : une affirmation d'expertise nécessaire pour exister

Le personnel de RFF lui-même tend à réagir à un sentiment de dépossession congénital, puisque le système de 1997 l'oblige à faire appel au gestionnaire d'infrastructures délégué (GID) qu'est la SNCF.

Lors de son audition, M. Giordano, représentant CGC du personnel de RFF, a répondu au président Filleul, qui estimait que la revendication de RFF de procéder lui-même, en lieu et place de la SNCF, aux prévisions de trafic, méritait pour le moins débat, par les propos suivants : « RFF ne veut pas être cantonné à un rôle de gestionnaire de dette, mais revendique toutes les prérogatives que lui a donné la loi de 1997. Dans la mesure où est embauché à RFF du personnel en provenance du secteur privé, il est porteur d'une culture de la connaissance précise des comptes, de la maîtrise interne des coûts et des recettes. De ce fait, il apparaîtrait anormal à son personnel que RFF signe indéfiniment des "chèques en blanc" à la SNCF dans un domaine aussi important pour l'équilibre financier de ses investissements. Ceci pourrait effectivement, un jour, le conduire à revendiquer l'entière responsabilité de l'établissement des prévisions de trafic. »

En général, **le personnel de RFF a le sentiment, qui s'appuie sur l'effectivité du dispositif de la réforme de 1997, de ne pas maîtriser la production sur laquelle il est jugé.** Il ne peut gérer cette frustration qu'en revendiquant sans cesse des tâches effectuées à la SNCF, en dépréciant le travail des cheminots, en faisant courir le soupçon ou en instaurant un contrôle accru des tâches confiées au GID. Ainsi, il objective le sentiment de dépossession ressenti par les cheminots à la SNCF.

M. Laumin, représentant de la Fédération nationale des usagers des transports (FNAUT) dans le groupe de travail « évaluation » du CSSPF, l'a d'ailleurs souligné : « Je suis très inquiet, en tant que personnalité extérieure au secteur ferroviaire, de l'état d'esprit des personnels des deux établissements ferroviaires. En écoutant les représentants du personnel de la SNCF, j'avais noté l'existence d'un fort sentiment de dépossession des cheminots par RFF, du fait de la situation qui résulte de la réforme de 1997. Or, écoutant maintenant le représentant du personnel de RFF, c'est une forte volonté de prise de possession qui s'exprime, ce qui étaye et légitime le ressenti des cheminots. »

Le préambule du présent rapport ainsi que la première partie de ce chapitre évoquent des propos volontiers accusateurs concernant la productivité des cheminots. Ceux-ci n'ont pas cessé depuis la réforme ferroviaire et sont parfois relayés par RFF.

Le CSSPF a jugé utile d'examiner sommairement les faits à l'aide des éléments dont il dispose (cf. annexe 16). En ôtant le personnel et la production du Service national des

messageries (SERNAM) sur la période observée, afin de rendre homogène toute la période avec les dernières années, qui ont vu sa filialisation, on constate que :

- sur les quinze dernières années, de 1985 à 2000, la productivité de la SNCF mesurée en unités kilométriques équivalentes de trafic par agent (UKE ; pour la définition de cette unité, cf. annexe 16) a crû au total de 46 %, soit une croissance annuelle moyenne de 2,6 %, ce qui la place à un niveau plus qu'honorable par rapport à l'ensemble des secteurs économiques concurrentiels ;
- sur les quatre dernières années, de 1996 à 2000, la productivité en UKE par agent a crû de 15 %, soit une croissance annuelle moyenne de 3,6 % qui peut être qualifiée de remarquable. Un calcul en UKE par heure de travail d'agent, tenant compte de l'effet productivité induit par la réduction du temps de travail à 35 heures (la compensation de la baisse de la durée du travail par des embauches ayant été partielle, comme dans la plupart des entreprises), mettrait en évidence une croissance annuelle encore supérieure.

Ces données, vérifiables, sont cohérentes avec la croissance du trafic (+17 % pour les voyageurs, +15 % pour le fret) et la stabilité des effectifs à disposition (+1,4 %) observés sur la période de 1996 à 2000.

Dans le registre du ressenti des salariés de RFF par rapport à ceux de la SNCF, il convient aussi de mentionner *l'important écart qui existe entre les avantages sociaux des uns et des autres*. M. Giordano, s'exprimant en tant que représentant du personnel de RFF devant le CSSPF, n'a pas manqué de rappeler que la question des garanties sociales constituait un aspect important aux yeux de ses mandants. Dans l'analyse des questions sociales, il convient de noter que le maintien d'une forte différence statutaire peut contribuer à entretenir un sourd ressentiment, alimenté par une envie compréhensible, entre les agents de RFF et ceux de la SNCF.

Outre le caractère contre-productif de ce ressentiment, qui paraît avéré d'après des témoignages d'agents de RFF et de la SNCF, il ne paraît pas justifié, en tout état de cause, que des personnels appelés à travailler ensemble, pour un même but au service du système ferroviaire français, ne bénéficient pas des mêmes avantages sociaux. L'écart qui existe entre les agents des deux établissements publics à cet égard ne participe pas à « l'unicité du secteur ferroviaire ».

La réforme de 1997 et l'identité au travail : anatomie d'une impasse

L'analyse des phénomènes collectifs doit se garder de toute personnalisation : les causes des difficultés décrites ne résident pas dans la psychologie individuelle *a priori* de tel ou tel acteur du système ferroviaire, car les personnels de RFF ou de la SNCF sont des individus comme les autres, représentatifs de la composition sociale de la société française. En rejetant toute explication simpliste ou condescendante, *c'est le contexte humain résultant directement de la réforme de 1997 et sa dynamique qu'il convient d'interroger*.

Les plus récents travaux des chercheurs en psychologie du travail établissent que *l'identité des êtres humains, au sens le plus total du terme, se construit aussi et même surtout au travail*. En effet, dans une organisation sociale bâtie autour du travail, l'identité sociale renvoie en permanence en miroir l'identité professionnelle,

comme le montre le fort sentiment d'exclusion ressenti par les chômeurs, s'ajoutant à leurs difficultés matérielles.

Les éléments exposés ci avant montrent que l'identité même des agents chargés de l'infrastructure à la SNCF – en tant qu'individus et pas seulement en tant que cheminots – se trouve atteinte par le dispositif introduit par la réforme de 1997. Par rapport aux principes fondateurs de leur métier et dans les conditions concrètes de leur travail, de plus en plus d'agents vivent des situations d'injonctions paradoxales. On sait que de telles situations sont très difficilement supportables.

Concernant RFF, il est également difficile d'imaginer que le personnel puisse modifier significativement son attitude. Pour construire leur propre identité (au plan institutionnel devant les élus et au plan technique devant l'opinion et devant leur propre hiérarchie), pour exister et prouver leur apport comme acteurs dans le jeu ferroviaire, les dirigeants et les salariés de RFF n'ont d'autre modalité que d'exprimer, de façon plus ou moins implicite, que la SNCF et ses salariés ne travaillent pas assez bien. ***Ceci confère au dispositif issu de la réforme de 1997 et à sa dynamique humaine un caractère hautement problématique sur le plan social***, qui n'a sans doute pas été bien appréhendé par ses concepteurs.

Au-delà des questions d'efficacité fonctionnelle et technique pour le mode ferroviaire des dispositions de la réforme de 1997 (cf. le chapitre III du présent rapport), il est certain que de telles atteintes répétées à l'identité professionnelle ont des effets sur le climat social.

Il ne semble pas que l'organisation qui découle de la réforme de 1997 puisse aboutir à l'apaisement de la conflictualité sociale dans le secteur.

Dans la mesure où les litiges entre RFF et la SNCF sont porteurs, au fond, de cette composante identitaire, les conflits dont tous les acteurs du système sont conscients ne peuvent que perdurer. Partant d'un registre symbolique, ces conflits sont susceptibles d'avoir des conséquences individuelles (dépressions nerveuses) ou collectives parmi les agents du domaine « infrastructure » de la SNCF.

Même si ces conséquences ne concernent en principe pas les autres domaines de la SNCF, qui demeurent affranchis de ces préoccupations, et même si l'essentiel de la conflictualité sociale interne à la SNCF n'est guère tournée vers l'infrastructure et l'existence de RFF, cet aspect intervient d'autant plus sur les relations sociales et le climat d'ensemble qu'un lien existe cependant. En effet, ***la conflictualité sociale à la SNCF est centrée sur la définition de ses moyens*** et l'équilibre précaire du système ferroviaire tout entier entretient une pression sur les moyens humains, ressentie par le corps social comme une contrainte sur le développement harmonieux de la SNCF.

Un certain découragement du personnel est parfois évoqué par l'encadrement de la SNCF. Les modalités de fin des grèves de mars-avril 2001 ont mis en évidence l'exacerbation d'une approche catégorielle qui révèle ***un certain démantèlement du lien social interne***, particulièrement délicat à gérer tant par la direction de la SNCF que par ses organisations syndicales. Dans une institution comme la SNCF, où tout observateur sait que le lien social était particulièrement fort, son reflux risque d'avoir de graves conséquences. Le conflit institutionnel avec RFF vient s'ajouter aux inquiétudes sur les risques de *dumping* social liés à l'ouverture européenne et à la régionalisation. Il nourrit la conflictualité sociale à la SNCF, même s'il n'en est pas la cause unique.

Dans le domaine particulier de l'infrastructure, le dispositif actuel ne paraît pas susceptible de tendre de lui-même vers un équilibre satisfaisant. Nous serions tentés de dire que la situation aurait, de ce seul point de vue, été humainement plus saine si la réforme avait attribué à RFF une véritable responsabilité de gestionnaire d'infrastructures, en mesure d'assumer toutes les conséquences sociales et managériales correspondantes. Il aurait alors fallu muter à RFF les quelques 60 000 agents du domaine « infrastructure » de la SNCF, ce dont les auteurs de la réforme de 1997 ne voulaient pas, à juste titre. Les risques fonctionnels liés à la séparation totale de l'infrastructure et de l'exploitation se seraient alors rapidement concrétisés, comme la réforme britannique l'a illustré (cf. le rapport au CSSPF, « Bilan de la réforme des chemins de fer britanniques », septembre 2001).

La réforme ferroviaire française de 1997, née pour partie d'une crise sociale préexistante, ne l'a visiblement pas résolue. ***Elle a en outre mis en place les ferments d'une autre crise, celle-ci touchant à l'identité sociale et professionnelle de certains des acteurs.***

Chapitre IX

La réforme et la protection de l'environnement

Les atouts environnementaux du train constituent un des fondements de son intérêt collectif et la première justification d'une volonté publique de rééquilibrage modal en sa faveur. Ces avantages socio-économiques sont d'ailleurs cités dans la loi n° 97-135 encadrant la réforme de 1997 : « ... dans une logique de développement durable » dès son article 1^{er} ; « ... aux avantages qu'elles [les infrastructures ferroviaires] présentent en ce qui concerne l'environnement, la sécurité et l'énergie » à l'article 13 ; « ... ses avantages [du transport ferroviaire] en ce qui concerne la sécurité et l'énergie » à l'article 14. Il importe donc de les préciser dans ce chapitre, qui n'évoque cependant pas la sécurité des circulations ferroviaires, déjà abordée au chapitre IV du présent rapport et faisant partie de ces avantages socio-économiques car elle concerne la protection de la vie humaine.

Le mode ferroviaire génère aussi, indéniablement, des nuisances environnementales. La réflexion du CSSPF porte sur le sens de la contribution de la réforme à leur réduction.

Les atouts écologiques du train

Globalement, *le train présente une efficacité énergétique deux à trois fois supérieure à celle du mode routier*, tant pour le déplacement des voyageurs que pour le transport du fret, *et plus de trois fois supérieure à celle de l'avion en trafic intérieur*. Le tableau ci-après fournit la comparaison détaillée des efficacités énergétiques des différents modes en France, en tenant compte des taux de remplissage réels de chacun (source : Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie, données 1997).

Efficacité énergétique du transport de voyageurs (en v. k par kep)

Mode ferroviaire		Autres modes	
Interurbain		Interurbain	
TGV	65,7	Autocars	54,1
Trains rapides nationaux	52,7	Voitures particulières	39,0
Trains express régionaux	32,6	Avions trafic intérieur	19,6
Urbain		Urbain	
Trains Île-de-France	35,2	Métro Paris	48,1
		Autobus	38,7
		Voitures particulières	18,6

Efficacité énergétique du transport de fret (en t. k par kep)

Mode ferroviaire		Autres modes	
Interurbain		Interurbain	
Trains complets	111,3	Voie d'eau	127,3
Trains de transport combiné	83,0	Poids lourds charge utile 25 t.	57,6
		Tous camions c. u. > 3 t.	28,1
		Urbain	
		Tous camions c. u. > 3 t.	11,4
		Toutes camionnettes c. u. < 3 t.	7,1

Nota : l'efficacité énergétique, exprimée en voyageurs. kilomètres par kilo équivalent pétrole pour les voyageurs et en tonnes. kilomètres par kilo équivalent pétrole pour le fret, représente la distance en kilomètres pouvant être parcourue dans un mode par un voyageur (resp. par une tonne de fret) en consommant l'énergie contenue dans un kilo de pétrole. La conversion de la consommation des trains électriques (plus de 90 % du trafic SNCF, voyageurs et fret) en équivalent pétrole est faite selon l'équivalence à la production (1 kWh = 0,222 kep), qui tient compte du rendement des centrales.

L'avantage énergétique du train peut aussi s'exprimer de façon globale en considérant que le mode ferroviaire assure, toutes distances confondues, environ 8 % des déplacements de voyageurs et environ 16 % des transports de fret, tout en consommant moins de 4 % de l'énergie utilisée par les transports en France. De plus, le mode ferroviaire recèle encore d'importantes marges de progrès, grâce à l'accroissement possible de la charge des trains. Par ailleurs, près de 30 % de l'électricité de traction nécessaire à la SNCF est d'origine purement hydro-électrique, grâce à sa filiale (à 99 %) de production d'électricité (la SHEM : Société hydro-électrique du Midi), les 70 % restants, achetés auprès d'EDF, comportant aussi une part d'environ 15 % d'origine hydro-électrique.

L'efficacité énergétique, couplée à la prédominance de l'électricité comme source d'énergie, se traduit directement en avantages pour le train en termes de pollution atmosphérique, comme le montre le tableau suivant (*source* : Centre interprofessionnel technique d'étude de la pollution atmosphérique, série Coralie-France, 1997) :

Gaz polluants principaux	Quantité totale émise (millions de t.)	Part des transports (tous modes)	Part du mode ferroviaire
Gaz carbonique (CO ₂) ¹	320,30	41,8 %	0,2 %
Monoxyde de carbone (CO)	8,25	48,6 %	< à 0,05 %
Composés organiques volatils ²	2,41	34,6 %	< à 0,05 %
Oxydes d'azote (NO _x)	1,64	55,0 %	0,6 %
Dioxyde de soufre (SO ₂)	0,76	7,0 %	< à 0,05 %

1. Total dont on a soustrait les « puits » de CO₂, soit l'absorption par les forêts et les étendues d'eau

2. Hormis le méthane

Ces données sont tout à fait démonstratives lorsqu'on les rapproche des parts de marché ferroviaires rappelées ci avant. **Le report de trafic de la route ou de l'avion vers le train électrique serait ainsi de nature à diminuer sensiblement les émissions polluantes**, comme l'illustre le tableau ci-dessous (*sources* : UIC/INFRAS-IWW/SNCF).

Émissions de polluants évitées, en tonnes, par le report :	Gaz carbonique	Oxyde de carbone	Composés org. volatils	Oxydes d'azote
– d'un milliard de voyageurs.km de la voiture vers le train	106 860	3 720	620	550
– d'un milliard de voyageurs.km de l'avion vers le train	201 560	1 270	100	990
– d'un milliard de tonnes.km du poids lourd vers le train	59 450	420	100	580

La mission interministérielle de lutte contre l'effet de serre, rattachée aux services du Premier ministre et dont le CSSPF a longuement auditionné le responsable, M. Mousel, a établi que la principale contrainte environnementale pour le futur est l'accroissement anthropique (d'origine humaine) de l'effet de serre, causé à environ 60 % par les émissions de gaz carbonique. La responsabilité forte des transports dans ces émissions rend problématique le respect de l'engagement global de la France, qui consiste à maintenir ses émissions de gaz à effet de serre, à l'horizon 2008-2012, au niveau de 1990, d'autant plus que **le secteur des transports est celui où les émissions de gaz à effet de serre croissent le plus vite.**

À une dimension plus locale, l'opinion publique supporte de moins en moins la pollution atmosphérique due à la circulation routière, dont les impacts sanitaires sont désormais avérés. Selon une étude récente de l'Organisation mondiale de la santé (OMS), publiée en septembre 2000 par la revue scientifique médicale britannique *The Lancet*, **la pollution atmosphérique due aux transports serait, en France, directement responsable chaque année de 17 600 décès prématurés (soit davantage que l'insécurité routière)**, de 20 400 nouveaux cas de bronchite chronique, de 456 000 crises d'asthme et de 13,7 millions de journées d'incapacité de travail, pour un coût économique équivalant à 1,7 % du PIB.

Les Français réclament désormais une régulation forte des transports pour traiter les points de congestion routière dans les zones sensibles et urbanisées, afin que nombre d'axes routiers et autoroutiers, en particulier ceux qui empruntent les vallées alpines et pyrénéennes, cessent d'être de véritables « couloirs à camions ».

À cet égard, il faut également noter qu'une infrastructure ferroviaire présente l'avantage, pour une même capacité, tant en nombre de passagers acheminé qu'en tonnage de fret transporté, de nécessiter deux à trois fois moins d'espace qu'une infrastructure routière.

L'ensemble des avantages environnementaux du chemin de fer justifie leur prise en compte effective par la politique des transports, d'une part, au moyen de subventions à ce mode dans l'attente de l'internalisation des coûts externes (cf. chapitre III), d'autre part, en ce qui concerne les futurs choix d'investissements de transports.

Ces caractéristiques fondent la nécessité de développer le mode ferroviaire dans l'intérêt collectif, non pas pour multiplier les déplacements, mais pour obtenir un report modal significatif vers le rail. À cet égard, la réforme ferroviaire de 1997, selon qu'elle facilite ou non le développement du chemin de fer en France (cf. chapitre II), a une responsabilité éminente dans le domaine de la protection de l'environnement.

Une méthode efficace pour protéger l'environnement consiste à arbitrer les investissements entre les différents modes de transport en considérant, avec la priorité nécessaire, le critère de leurs impacts respectifs sur l'environnement. La réforme ferroviaire de 1997, tout en mettant en exergue « la logique de développement durable » dans la loi du 13/02/1997, s'est centrée sur le système ferroviaire et n'a pas contribué à résoudre la question de l'arbitrage intermodal (cf. chapitre V), fondamentale pour construire une véritable politique de transports durables.

Maîtriser les nuisances : agir sur l'ensemble du système

En dépit des atouts qui viennent d'être rappelés, **le mode ferroviaire n'est pas dénué de nuisances environnementales**. La principale d'entre elles est le bruit produit au passage par les trains. Même si les nuisances sonores sont une caractéristique commune à l'ensemble des modes de transport motorisés, elles constituent le motif de très loin le plus souvent invoqué par les riverains potentiels pour s'opposer à la construction d'une nouvelle infrastructure ferroviaire. Les riverains des lignes existantes deviennent

eux aussi de plus en plus exigeants en matière de diminution des nuisances sonores et vibratoires.

De ce fait, le développement du mode ferroviaire, dans l'intérêt collectif, requiert une action sans faille en vue de rechercher, par tous les moyens disponibles, à réduire les nuisances sonores inévitablement associées à la circulation des trains. Or, le bruit du train prend naissance au contact de la roue et du rail, et ce n'est que pour des vitesses supérieures à 300 km/heure, pas encore pratiquées à ce jour, que le bruit aérodynamique deviendra prépondérant.

Une action totalement concertée est donc nécessaire, tant pour la recherche que pour les mesures d'exploitation courantes, entre les entités responsables du matériel roulant (état des tables de roulement de la roue, systèmes de freinage, politique de maintenance du matériel) et de l'infrastructure ferroviaire (état de surface du rail et politique d'entretien, installation de dispositifs de protection tels que murs, merlons de terre, écrans...). En d'autres termes, la prise en charge de cette question importante concerne aussi bien, et ensemble, le gestionnaire d'infrastructures que l'entreprise ferroviaire.

Une divergence d'intérêts peut se manifester dès lors que les deux fonctions sont institutionnellement séparées.

Ainsi la SNCF pourrait-elle être tentée de privilégier la construction de protections contre le bruit le long des infrastructures, dont les coûts sont imputés à RFF, plutôt que d'engager des dépenses pour remplacer plus rapidement sur ses wagons les systèmes de freinage à sabots de fonte par des systèmes à sabots en matériaux composites, moins bruyants, ou mieux encore, par des systèmes de freinage à disques, qui n'usent pas la table de roulement.

À l'inverse, RFF, soucieux de diminuer les coûts d'infrastructures, pourrait-il être tenté d'incriminer le bruit du matériel roulant de la SNCF, plutôt que d'adopter une politique de maintenance plus coûteuse (meulage acoustique des rails) ou d'accroître la longueur et la qualité des protections acoustiques le long des voies, qu'il s'agisse de lignes existantes ou de nouvelles infrastructures.

Si l'une des deux composantes, infrastructures ou matériel, est moins bien traitée, c'est-à-dire si la recherche et les actions de progrès ne sont pas menées en totale synergie, beaucoup plus de la moitié du gain possible en termes de nuisances acoustiques est perdu, tant est étroite la liaison entre roue et rail à l'égard de la performance acoustique globale du système, dans ce domaine comme dans d'autres relevant de la technologie ferroviaire (*cf.* le chapitre suivant).

Ces éléments militent pour que les deux fonctions relatives à l'infrastructure et à l'exploitation ferroviaire soient supervisées par une instance de décision arbitrale suffisamment proche des questions concrètes et complexes de la technique ferroviaire. Pour être en mesure de tenir en main les bilans coûts/avantage au nom de l'ensemble du système ferroviaire, une telle instance ne peut lui être complètement extérieure. La réforme de 1997, qui n'a pas mesuré l'importance d'un tel dispositif, ne facilite pas, en l'état, la recherche de solutions optimisées d'un point de vue d'ensemble, ce qui risque de ralentir les progrès que l'intérêt collectif réclame.

Les questions environnementales qui ne concernent que l'infrastructure font aussi l'objet de difficultés de prise en charge dans l'organisation ferroviaire issue de la

réforme de 1997. Il en est ainsi, par exemple, de la maîtrise de la végétation sur les plates-formes et talus ferroviaires (désherbage et débroussaillage) et de la végétalisation des talus ou des aménagements qu'il serait pertinent de réaliser dans les emprises ferroviaires, tant pour des raisons techniques de stabilité des plates-formes que pour des motifs d'image du train auprès des riverains et de l'opinion.

Alors que les sociétés d'autoroutes communiquent abondamment sur les aménagements paysagers qu'elles réalisent en bordure des autoroutes, force est de constater qu'à l'exception des grands projets comme le TGV Méditerranée, cette dimension est négligée par le système ferroviaire. Certes, la convention de gestion de l'infrastructure ferroviaire établie entre RFF et son gestionnaire d'infrastructures délégué prévoit, en son article 10, la possibilité de mettre en place et de suivre des indicateurs de respect de l'environnement. Ceux-ci n'ayant pas, à la connaissance du CSSPF, été élaborés ni entérinés, **ce dont la responsabilité incombe d'ailleurs autant à la SNCF qu'à RFF**, aucun niveau explicite de qualité environnementale des emprises de RFF n'a été fixé. Cela conduit à l'absence de moyens budgétaires formalisés pour traiter les questions environnementales, questions qui, il est vrai, sont à même de produire de nouveaux motifs de controverses entre les deux établissements publics.

La politique environnementale concernant l'infrastructure est ainsi laissée à la « bonne volonté » de la SNCF, lorsqu'elle décide de consacrer à des actions environnementales une part de la rémunération forfaitaire qu'elle reçoit de RFF pour entretenir les infrastructures. Bien entendu, la situation très contrainte de la SNCF pour tendre vers l'équilibre de son compte de gestionnaire d'infrastructures délégué, la conduit à ne consacrer à de telles actions qu'une portion limitée, qui ne correspond pas aux intentions ambitieuses qu'elle affiche à travers ses rapports annuels et plans d'actions « Environnement ».

Pour autant, avant la réforme, la SNCF n'était pas au-dessus de tout reproche en la matière, notamment en matière de conformité aux dispositions concernant les « installations classées pour la protection de l'environnement » (loi de 1976) ainsi, sur un registre davantage patrimonial qu'environnemental, qu'en matière de pollution des sols.

Il n'y a donc ni « bon point » ni « mauvais point » environnemental à distribuer à l'un ou l'autre des établissements. Il s'agit plutôt de mettre en évidence l'effet, ou l'absence d'effet, des critères de « bonne gestion » que fixe la réforme de 1997. Par essence, les dépenses consacrées à la protection de l'environnement ne présentent pas de rentabilité financière. Elles sont donc éloignées de l'esprit de l'article 4 du décret 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et au statut de RFF, qui marque fortement la pratique de ses décideurs, même lorsqu'il ne s'agit pas de dépenses d'investissements « à la demande de l'État, d'une collectivité ou d'un organisme public local ou national ».

De fait, le système institutionnel issu de la réforme de 1997 dissuade les acteurs de s'engager activement, au-delà des obligations résultant des dispositions législatives ou réglementaires en vigueur, pour la protection de l'environnement dans le domaine de l'infrastructure.

Une responsabilité commune aux deux domaines des infrastructures et de l'exploitation ferroviaire apparaît particulièrement nécessaire en matière de politique environnementale, afin que des actions volontaristes et en synergie de l'ensemble du système ferroviaire soient encouragées.

Chapitre X

La réforme et l'innovation technologique

L'étude de l'histoire des innovations technologiques démontre qu'une condition nécessaire de leur réussite consiste à disposer d'une maîtrise et d'un pilotage communs des différentes composantes des systèmes en jeu.

Le mode ferroviaire, mode de transport guidé, constitue un système technologiquement fortement intégré où les deux composantes « infrastructure » et « matériel roulant » doivent être considérées ensemble. En particulier, les véhicules à grande vitesse, techniquement sophistiqués, ne peuvent à l'évidence permettre de réduire le temps de trajet que là où la voie est adaptée pour le transport à grande vitesse. De même, pour garantir un haut niveau de confort, des mécanismes de roulement toujours plus performants peuvent être élaborés par les constructeurs de matériel roulant, mais leurs bienfaits ne peuvent être ressentis par les utilisateurs du train que si le véhicule et la voie satisfont aux mêmes exigences.

Il apparaît que des offres par chemin de fer compétitives supposent un développement continu du système ferroviaire, développement conduit « d'un seul jet ». Les modes de transport concurrents développent très rapidement leurs technologies. ***Le mode ferroviaire ne pourra faire face à cette concurrence dans l'innovation que si les technologies se développent aussi vite dans l'infrastructure que dans les véhicules, en accord les unes avec les autres.***

Les conditions de réussite des grandes innovations ferroviaires

Le TGV a constitué sans doute la plus importante innovation technologique ferroviaire des dernières décennies en France, couronnée par le succès commercial. Il n'est pas exagéré de dire que le TGV a « réouvert l'avenir » du chemin de fer français, à un moment où beaucoup d'experts estimaient, à tort, qu'il s'agissait d'une technique du XIX^e siècle. Cette innovation repose sur un matériel roulant nouveau, spécialement conçu pour atteindre des performances commerciales élevées, et repose simultanément sur une voie ferrée dédiée à la grande vitesse permettant à ce matériel d'exprimer ses performances dans des conditions de sécurité optimales.

M. Couvert, directeur général délégué « exploitation » de la SNCF, auditionné par le CSSPF, a déclaré : « Une question souvent posée est de savoir si, dans l'organisation actuelle du mode ferroviaire, il serait possible de réaliser le TGV. J'ai de sérieux doutes à ce sujet. J'estime que les moyens qui ont été mobilisés à cette époque par la SNCF pour concevoir et réaliser cette innovation ne le seraient pas aujourd'hui. »

M. Mignauw, ancien directeur général délégué « clientèle » puis « exploitation » de la SNCF, qui avait participé à la genèse du TGV, a tenu sur le même sujet, dans l'hebdomadaire *La vie du rail* du 10/10/2001, les propos suivants : « Mais un projet comme celui-ci implique une solidarité extraordinairement forte. Il a fallu mobiliser toutes les composantes au service du système, pour la performance, la sécurité et la maîtrise des coûts. Aujourd'hui, du fait de la séparation entre infrastructure et entreprise ferroviaire, on aurait beaucoup de mal à recréer la solidarité autour d'un tel projet. » Ce point de vue mentionne, outre les conditions proprement techniques de réussite, la notion de

« solidarité » qui renvoie au registre de *la nécessaire proximité humaine pour une équipe de projet*.

Selon les techniciens de la SNCF, le TGV n'aurait sans doute pas vu le jour si deux entités séparées, comme c'est le cas aujourd'hui, avaient eu la charge du système ferroviaire dans les années 1970.

De même, dans un domaine extérieur au champ de la réforme ferroviaire, la RATP n'aurait pu procéder au saut technologique que représente le métro automatique METEOR si elle n'avait tenu en main à la fois l'infrastructure et le matériel roulant, tout au long du processus de conception, d'élaboration et de test d'une telle innovation, qui a été un succès commercial autant que technique.

Le processus d'innovation et la nécessité d'une « réflexion/système »

Des innovations aussi considérables que le TGV ne se produisent qu'à une périodicité de plusieurs décennies mais, dans l'intervalle, des opportunités de progrès peuvent et doivent être étudiées continuellement. Ces études impliquent, elles aussi, une appréhension globale, en totale synergie entre les composantes « matériel roulant » et « infrastructure ».

Lors de son audition, M. Couvert a mentionné que des débats difficiles avaient lieu entre la SNCF et RFF à propos de l'installation de la radio sol/train numérique et du système de signalisation embarqué ERTMS (European Railway Traffic Management System). Il est logique que ce système donne l'occasion à la divergence d'intérêts entre gestionnaire d'infrastructure et exploitant séparés de se manifester, puisque le coût de sa mise en place représenterait plusieurs milliards de francs à la charge de la SNCF. Celle-ci, tout en souscrivant aux objectifs d'interopérabilité du système ferroviaire européen dont elle attend des bénéfices à long terme, constate que, dans un premier temps, les systèmes interopérables devront se juxtaposer aux systèmes nationaux. Selon les choix effectués, ils augmenteront soit le coût des matériels roulants, soit celui des infrastructures, sans bénéfice évident à court terme pour la SNCF, compte tenu des systèmes fiables de transmission voie/machine dont elle dispose déjà.

De son côté, RFF se fait le promoteur de la mise en place d'un système dont les coûts d'installation ne lui incomberont que pour une plus faible part.

Un traitement d'ensemble de ces difficultés ne contredirait en rien le respect de l'obligation, qui s'impose à tous les acteurs des systèmes ferroviaires européens, de rechercher l'interopérabilité entre les différents réseaux, aussi bien pour l'infrastructure que pour le matériel roulant. Il est nécessaire cependant de ne pas sous-estimer le poids de l'existant, en d'autres termes de *ne pas abandonner l'intégration technique nationale sur le chemin de l'intégration européenne*, ainsi qu'évoqué *infra*.

Un autre exemple de ce type de difficultés est fourni par la technologie pendulaire, promue par RFF et dont les coûts de mise en œuvre paraissent devoir être supportés pour l'essentiel par le propriétaire du matériel roulant. Toutefois, une analyse globale

en terme de système ferroviaire montre que, pour bénéficier de la totalité des gains de temps de parcours permis par des trains pendulaires, soit environ 10 % par rapport au temps de parcours de référence sans pendulation, des dépenses d'infrastructure sont aussi nécessaires. La réalisation de telles opérations nécessite donc une participation significative de l'État et des collectivités, comme c'est le cas pour le projet Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT).

M. Couvert, lors de son audition, a insisté sur le fait que « il est actuellement nécessaire de mettre en œuvre, pour le développement et l'innovation ferroviaires, des "réflexions/systèmes" qui permettent de faire prévaloir l'optimum ferroviaire global sur les *optima* locaux. ». Ces propos confirment le constat effectué au chapitre précédent pour le cas particulier de l'environnement, à savoir que la réforme ferroviaire de 1997 ne s'est pas préoccupée de conserver, ou de mettre en place, un dispositif permettant de faire prévaloir une approche globale.

L'expérience britannique (cf. l'étude réalisée à la demande du CSSPF : « Bilan de la réforme des chemins de fer britanniques » de septembre 2001) montre jusqu'où peut mener la dynamique de la séparation institutionnelle entre infrastructure et exploitation. En Grande-Bretagne, le manque de communication et de coordination qui s'est installé entre le gestionnaire de l'infrastructure (Railtrack) et les opérateurs ferroviaires a, par exemple, conduit à différer la livraison de matériels pour des raisons de compatibilité avec les systèmes de signalisation qu'ils étaient susceptibles de perturber, provoquant la mise en attente de réception, dans les garages des constructeurs, de plusieurs centaines de véhicules neufs.

Au-delà de cet exemple, bien entendu caricatural relativement au dispositif français, la critique fondamentale de nombreux responsables et experts britanniques sur la réforme effectuée outre-Manche n'en demeure pas moins la séparation des deux fonctions. Lors d'un entretien avec le président du CSSPF en mai 2001, sir Alastair Morton, président de la SRA (Autorité stratégique ferroviaire) britannique, a déclaré que « Railtrack a élevé une barrière entre la roue et le rail ». M. Green, haut responsable de la compagnie Virgin Trains, est encore plus explicite : « Les dommages [il dit littéralement : "la blessure"] sont venus de la fragmentation, non de la privatisation ; et tout particulièrement de la séparation artificielle entre la roue et le rail. »

Après la mise sous tutelle administrative de Railtrack par la Haute Cour de Londres, le 7 octobre 2001, il est significatif qu'une des leçons tirées de l'échec de la réforme britannique pourrait, selon les renseignements dont dispose le CSSPF, consister à redonner aux compagnies exploitantes la responsabilité de tout ou partie de la gestion des infrastructures. Certaines le revendiquent d'ailleurs explicitement depuis quelque temps, à l'exception bien entendu des « fonctions essentielles » définies par les directives du « paquet ferroviaire » européen (cf. chapitre VI du présent rapport).

Conscient des difficultés évoquées par M. Couvert, M. Martinand, président de RFF, a envisagé, lors d'une intervention en séance plénière du CSSPF, l'éventualité de participer ultérieurement aux investissements de la SNCF, dans la mesure où ceux-ci seraient à même de permettre à RFF des économies sur ses propres investissements d'infrastructures. Il précisait et confirmait ainsi des propos antérieurs de M. Rohou, son suppléant dans le groupe de travail « évaluation » du CSSPF. Ces intentions paraissent toutefois difficiles à concrétiser, vu la nécessité de garantir le respect de l'article 6-1 de la directive européenne 2001/12 du 26/02/2001, qui stipule que « les États membres prennent

les mesures nécessaires pour assurer la tenue et la publication de comptes de profits et pertes séparés et de bilans séparés, d'une part, pour les activités relatives à la fourniture de services de transport par des entreprises ferroviaires et, d'autre part, pour celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Les aides publiques versées à l'une de ces deux activités ne peuvent pas être transférées à l'autre. Les comptes relatifs aux deux activités sont tenus de façon à refléter cette interdiction ».

La présence du rail français en Europe

La nécessité d'une « innovation intégrée » est de plus en plus évidente avec l'avancement de l'eupéanisation du chemin de fer, dont le caractère indispensable pour assurer son avenir n'est pas à démontrer. Par exemple, l'interopérabilité des matériels à grande vitesse, de même que des systèmes de signalisation, exige qu'ils soient conçus dans toutes leurs composantes (matériel, voie, techniques de contrôle, sécurité) sous la maîtrise d'entreprises intégrées. Dans un tel contexte, ***il est particulièrement important que le chemin de fer français parle d'une seule voix dans les instances européennes qui traitent des spécifications pour la voie et le véhicule***, afin qu'il soit écouté dans les discussions avec des partenaires européens dont beaucoup sont encore intégrés.

La divergence des intérêts directs entre RFF et la SNCF ne permet pas ce discours unifié, ce qui affaiblit la position française auprès des diverses instances européennes, quelles que puissent être par ailleurs les performances opérationnelles des systèmes ferroviaires développés en France. Le cas du système ERTMS évoqué précédemment en constitue une illustration.

À l'égard de l'innovation technologique, vitale pour le mode ferroviaire dans un contexte de concurrence très vive avec les autres modes, ***la séparation entre l'infrastructure et l'exploitation apparaît comme un handicap***.

Conclusion

Le 19 juin 1998, le ministre chargé des Transports lance la « réforme de la réforme » du secteur du transport ferroviaire. Elle rompt avec une logique de déclin par une volonté de développement, une politique de l'emploi, des aides de l'État au désendettement, un engagement sur l'unicité du système ferroviaire, ... Elle crée le Conseil supérieur du service public ferroviaire, en particulier pour effectuer, « dans un délai de trois ans à compter de sa création, une évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire, notamment en ce qui concerne la situation économique et financière du secteur, l'unicité du service public et les rapports sociaux » (décret du 19 mars 1999) et pour « proposer, s'il y a lieu, les évolutions nécessaires » (intervention du ministre chargé des Transports lors de la table ronde avec les syndicats SNCF du 19 juin 1998).

Les travaux du CSSPF confirment de sensibles évolutions vis-à-vis du mode ferroviaire dans notre pays et en Europe. L'opinion prend la mesure de l'intérêt du rail au regard des exigences de sécurité et de protection de l'environnement. Les services rendus aux citoyens et l'adéquation des infrastructures aux besoins, objectifs majeurs de la politique des transports, font prendre conscience de la nécessité d'une régulation active du secteur. Dans ce cadre général, les travaux du CSSPF sur l'évaluation de la réforme ferroviaire portent sur les thèmes fixés par le décret, rappelés ci avant.

Le volet financier de l'évaluation prend acte de l'allégement d'emblée de la dette d'infrastructure portée jusqu'en 1996 par la SNCF et des charges financières inhérentes. En contrepartie, la plus grande partie de la dette et l'essentiel du déficit ont été reportés sur RFF. La SNCF a retrouvé un compte de résultat proche de l'équilibre et la volonté d'entreprendre. Elle a su profiter de la reprise économique grâce à une politique de volume, et ses recettes de trafic se sont accrues de 23 % entre 1996 et 2000, à périmètre comparable.

Après une hausse encore forte en 1997, la dette du système ferroviaire est quasiment stabilisée à partir de 1998 grâce aux aides supplémentaires de l'État (dotations en capital à RFF, transferts au service annexe d'amortissement de la dette/SAAD) et à la hausse des trafics de la SNCF, mais aussi en raison de la baisse des investissements. Le mécanisme vertueux de maîtrise de la dette de RFF, introduit par l'article 4 du décret relatif à ses missions, oblige tout demandeur public d'un investissement d'infrastructure ferroviaire à apporter « un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ». Il ne s'applique qu'aux nouveaux investissements de RFF, et ceux de la SNCF n'en bénéficient pas. Il a peu joué jusqu'à présent, mais ses effets vont s'amplifier.

Malgré ces dispositions, la dette d'ensemble du système ferroviaire s'élève encore à 200 milliards de francs (GF) [30,5 milliards d'euros (G€)] fin 2001, déduction faite de 59 GF [9 G€] localisés au SAAD, dont l'État assure le paiement des intérêts et les remboursements, jusqu'à extinction.

Le problème de la dette reste entier. Le système ferroviaire n'est pas capable de rembourser cette dette, encore moins d'assurer le développement de son activité et de financer les besoins d'investissements fortement croissants des dix ans qui viennent, de l'ordre de 30 GF [6,6 G€] par an, pour mettre en œuvre la politique de rééquilibrage rail-route voulue par les pouvoirs publics. Cette politique trouve déjà une traduction concrète dans les contrats de Plan État-régions (XII^e Plan) et dans les schémas multimodaux de services collectifs de transport.

L'autre volet majeur de la réforme est la séparation institutionnelle entre gestionnaire d'infrastructure et entreprise ferroviaire. La réforme ferroviaire issue de la loi du 13 février 1997, ***qui va au-delà des directives européennes y compris les plus récentes***, a voulu que la modification structurelle apportée au système ferroviaire par la création de RFF ne remette pas en cause « l'unité de la SNCF ». En 1998, la « réforme de la réforme » n'a pas modifié l'organisation mise en place un an auparavant et a affirmé « l'unicité du service public ferroviaire ».

Mais qu'en est-il, quatre ans après la réforme de 1997, ***de l'unité et de l'efficacité du système ferroviaire français ? Telle est l'une des plus importantes questions auxquelles le CSSPF s'est attaché à apporter un éclairage.***

La SNCF reste responsable de la mise en œuvre de l'exploitation, de la maintenance et de la plus grande partie des investissements d'infrastructures ferroviaires, en tant que gestionnaire délégué. L'intégration de la sécurité et de l'exploitation des circulations ferroviaires a été maintenue à la SNCF, et avec elle ***le niveau de sécurité des circulations***. Le « paquet ferroviaire » européen de 2001 impose déjà un calendrier d'ouverture à la concurrence du trafic fret international.

RFF, malgré le poids considérable de sa dette, affirme son rôle de maître d'ouvrage des investissements ferroviaires et d'interlocuteur des collectivités publiques, qui se heurtaient souvent à une SNCF jugée monolithique. Les demandes de dessertes et de services relèvent à la fois des autorités organisatrices pour les services régionaux de voyageurs, et de la SNCF elle-même pour ses services de grandes lignes et de fret. Leur conception et leur production sont assurées dans tous les cas par la SNCF, en amont des besoins d'infrastructures. La répartition des rôles entre maîtrise d'ouvrage et maîtrise d'œuvre n'est pas claire dans les faits ; la SNCF et RFF ne s'expriment pas toujours d'une même voix vis-à-vis des autorités organisatrices de transport, ce dont la collectivité risque de pâtir. Cette « double expertise » permet d'améliorer la qualité des projets, mais l'expérience montre aussi que le processus consomme encore beaucoup de temps et d'énergie. Le vécu est difficile de part et d'autre, le climat social peut en être affecté dans certains métiers.

Le pilotage par RFF de la maintenance et de l'exploitation de l'infrastructure n'a pas eu d'effet jusqu'à présent. La rémunération de la SNCF par RFF au titre de la « convention de gestion de l'infrastructure », qui s'élève à 17,3 GF [2,6 G€] en 2001, ainsi que les péages d'infrastructure, sont des forfaits annuels conventionnels. Les péages passent de 6 GF [0,9 G€] en 1997 à 11,1 GF [1,7 G€] en 2001 et approcheront 13 GF [2 G€] en 2002. Lesté d'une dette considérable, RFF est contraint de peser économiquement sur son client et fournisseur pratiquement unique, la SNCF. Ce face-à-face, à somme nulle pour le système ferroviaire, conduit à de fastidieux débats, jusqu'à ce que l'État les arbitre.

RFF ne dispose pas d'une réelle autonomie et ne maîtrise aucun des agrégats importants de son compte de résultat (rémunération de la SNCF, redevances, concours, dotations en capital). Il en est de même pour certains paramètres qui servent à ajuster annuellement les résultats de la SNCF, sans logique claire ni transparence. Ces pratiques doivent évoluer vers une démarche contractuelle responsabilisante entre l'État et le système ferroviaire public.

Les relations sociales au sein de la SNCF sont toujours marquées par une forte conflictualité, unanimement regrettée. La tension sur les effectifs est souvent à l'origine de cette situation. Toutefois, dans la période de l'évaluation, l'accord de 1999 sur la réduction du temps de travail, signé majoritairement, caractérise un changement de relations. Il marque un infléchissement significatif qui s'est traduit par 26 000 embauches entre 1999 et 2001.

Les difficultés d'articulation de la SNCF avec RFF ont alimenté un sentiment de dépossession des agents chargés de l'infrastructure et ont radicalisé les positions des organisations syndicales qui, par ailleurs, critiquent les pratiques de l'État et ont exprimé une opposition quasi unanime sur le projet de gestion par activités de la SNCF. La grande majorité d'entre elles, y compris en terme de représentativité, s'oppose à la séparation en deux entreprises du système ferroviaire et craint un découpage ultérieur de la SNCF.

La réforme a concrétisé l'expérimentation de **la régionalisation des services TER**. Le succès de cette expérimentation, majoritairement reconnu, conduit à sa généralisation le 1^{er} janvier 2002, dans le cadre de la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU). À cette fin, la SNCF a adapté sa comptabilité pour fournir aux autorités organisatrices régionales des comptes attestés pour la contractualisation.

Il faut cependant noter que l'adoption de la proposition de règlement européen relatif aux obligations de service public dans les termes retenus récemment par le Parlement européen, ou dans les termes initialement envisagés par la Commission, serait susceptible d'avoir des conséquences notables sur certaines des dispositions de la loi SRU relatives à la régionalisation ferroviaire.

Centrée sur l'organisation du système ferroviaire, **la réforme de 1997 a laissé de côté les questions fondamentales de politique des transports** :

- harmonisation par le haut des conditions de concurrence entre modes sur les plans social, environnemental, fiscal et de sécurité ;
- prise en compte des coûts externes dans les choix d'investissements ;
- multimodalité ;
- régulations et contrôles.

Cette carence est très préjudiciable au mode ferroviaire.

La régulation des chemins de fer avait progressé avec la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) de 1982, même si la SNCF continuait sur de nombreux plans à « s'autoréguler ». L'État a récemment renforcé ses moyens en matière de sécurité des circulations ferroviaires et annonce la mise en œuvre d'une véritable politique multimodale. Cependant, l'absence de démarche contractuelle globale avec l'État ne permet pas au système ferroviaire d'atteindre ses objectifs et fausse la mesure des performances de RFF et de la SNCF.

Le système ferroviaire se caractérise par une forte intégration entre l'infrastructure et le mobile, indispensable à une sécurité de haut niveau. Le TGV aurait-il vu le jour avec une organisation éclatée entre infrastructure et exploitation ? Beaucoup s'interrogent à ce sujet. L'organisation actuelle des missions entre RFF et la SNCF n'apparaît pas la plus adaptée **pour l'innovation, pour la mise en œuvre de l'interopérabilité et pour les actions de protection de l'environnement**.

La réforme de 1997 a créé a **une double séparation dans le système ferroviaire** :

– la première, la plus importante, sépare la gestion des infrastructures de celle des services ferroviaires, au-delà de la séparation comptable imposée par les directives en vigueur. La Commission européenne pousse certes dans ce sens, mais sans produire d'expérience convaincante à ce jour. L'échec du modèle britannique, les choix que l'Allemagne vient de confirmer en faveur de l'intégration, les performances des chemins de fer intégrés aux États-Unis et au Japon, conduisent à s'interroger sur l'organisation mise en place en France en 1997. Comme le montrent les travaux d'évaluation, le maintien de l'exploitation des infrastructures à la SNCF a permis de conserver un haut niveau de sécurité et une bonne organisation des circulations. Le débat sur les projets d'infrastructures s'est développé, mais les rôles respectifs de RFF et de la SNCF ne sont pas clairs. **La séparation du système ferroviaire entre deux EPIC, sans intégration, a affecté son efficacité** et n'a pas résolu positivement les problèmes rencontrés par le service public ferroviaire ;

– la deuxième séparation distingue la maîtrise d'ouvrage et la maîtrise d'œuvre pour les infrastructures. Cette différenciation, **qui relève d'un management classique au sein des grandes entreprises intégrées**, est porteuse d'effets positifs. Dans le cas d'espèce, la loi de 1997 a transféré la maîtrise d'ouvrage à une entité (RFF) juridiquement distincte de celle (la SNCF) qui répond de la qualité d'ensemble devant les utilisateurs finaux des services. **Une telle organisation n'existe dans aucun autre secteur. Elle est ambiguë et coûteuse et prive le système ferroviaire d'une unité de management.**

En 1998, la « réforme de la réforme » a enrayé la logique de déclin du mode ferroviaire et le gouvernement a engagé une politique de rééquilibrage rail-route qui doit se concrétiser puis s'amplifier pour répondre aux besoins du développement durable. Dans le même temps, le trafic ferroviaire s'est accru.

Ces éléments favorables n'ocultent pas la persistance d'un endettement considérable et les dysfonctionnements de l'organisation décidée en février 1997. Ces problèmes majeurs doivent être résolus dans le cadre d'une **régulation active du secteur des transports**, indispensable pour développer **une politique ambitieuse au service des populations, du développement durable et de l'aménagement du territoire.**

**Annexes
du rapport d'évaluation
de la réforme du secteur
du transport ferroviaire**

- 1 – Pacte de modernisation de la SNCF de 1996.
- 2 – Évolution 1994-2001 du compte de résultat du système ferroviaire.
- 3 – Graphique d'évolution 1994-2000 des résultats nets du système ferroviaire.
- 4 – Évolution 1994-2001 du compte de résultat de la SNCF.
- 5 – Évolution 1997-2001 du compte de résultat de RFF.
- 6 – Comparaison des comptes de résultat 1996 et 2000 du système ferroviaire à périmètre constant.
- 7 – Évolution 1991-2004 des investissements du système ferroviaire en crédits de paiement.
- 8 – Évolution 1989-2001 de la dette du système ferroviaire.
- 9 – Évolution 1997-2001 des redevances d'infrastructure versées par la SNCF à RFF.
- 10 – Évolution 1985-2000 des trafics de la SNCF.
- 11 – Graphique d'évolution comparée 1985-2000 des trafics de la SNCF et du volume du PIB.
- 12 – Concours publics (État et collectivités) au système ferroviaire en 2000.
- 13 – Évolution 1996-2001 des concours publics au système ferroviaire.
- 14 – Graphique d'évolution 1991-2004 des investissements du système ferroviaire.
- 15 – Comparaison des plans de développement ferroviaire en Europe.
- 16 – Évolution 1985-2000 des trafics, des effectifs et de la productivité de la SNCF à périmètre constant hors SERNAM.
- 17 – Lettre du président de la SNCF au directeur des transports terrestres du 13 septembre 2001 relative aux dossiers d'instruction mixte à l'échelon central des projets d'infrastructures ferroviaires inscrits au contrat de plan État/région PACA, accompagnée d'observations générales communes à l'ensemble des projets.
- 18 – Graphique d'évolution 1997-2000 des investissements de sécurité hors KVB de RFF et de la SNCF.
- 19 – Graphique d'évolution 1987-2000 des investissements de sécurité du système ferroviaire.
- 20 – Graphique d'évolution 1992-2000 des trafics des services ferroviaires régionaux de voyageurs.
- 21 – Graphique d'évolution 1994-2000 des parcours totaux des TER et des EIR (express d'intérêt régional).
- 22 – Montants des investissements en matériel roulant neuf des collectivités régionales sur la base des conventions signées au 31/08/2001 (en MF).
- 23 – Graphique d'évolution 1992-2000 des recettes, y compris compensations des tarifs sociaux, des services ferroviaires régionaux de voyageurs.

Annexe 1

Pacte de modernisation de la SNCF (1996)

- Note officielle de présentation du pacte de modernisation du 18 novembre 1996.
- Discours du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports devant l'Assemblée nationale, le 11 juin 1996.
- Discours du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports devant le Sénat, le 25 juin 1996.
- Lettre du Premier ministre au président de la SNCF du 27 juin 1996.
- Lettre du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme au président de la SNCF du 3 juillet 1996, accompagnée de la copie de la lettre du Ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports aux organisations syndicales de la SNCF du 19 juin 1996.
- Lettre du président de la SNCF au Premier ministre du 8 octobre 1996.

Note officielle de présentation du pacte de modernisation du 18 novembre 1996

Le débat national sur l'avenir du transport ferroviaire, organisé par le gouvernement, au premier semestre 1996, a permis de dégager des convergences sur les causes de la crise profonde que traverse la SNCF et sur les moyens à engager pour assurer le renouveau du transport ferroviaire en France.

À l'issue de ce débat, le gouvernement a annoncé devant le Parlement une réforme ambitieuse de l'organisation des chemins de fer reposant sur une solution française originale permettant de maintenir l'unité de la SNCF, de clarifier les responsabilités par le transfert dans un établissement public *ad hoc* des infrastructures ferroviaires, de désendetter la SNCF à hauteur de 125 milliards de francs. Il a également annoncé que les mesures prises n'entraîneront aucune modification statutaire d'aucune sorte pour les agents de la SNCF. Cette réforme s'accompagne du lancement à titre expérimental dans six régions volontaires du transfert aux régions de l'organisation des services régionaux de voyageurs.

Les grands principes de cette réforme ont été confirmés à l'entreprise par une lettre du Premier ministre du 27 juin 1996 et une lettre du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme du 3 juillet 1996, qui sont incorporées au présent pacte.

La mise en œuvre des dispositions législatives nécessaires sera conduite à l'automne. Dans le même temps, et dans le respect du cadre fixé par le gouvernement à la SNCF dans la lettre du 27 juin, la SNCF élaborera, dans la concertation et dans la recherche d'une implication de chacun, un projet industriel dont les grands objectifs figurent dans la réponse du président de la SNCF au Premier ministre, qui est également incorporée au présent pacte.

Afin de donner un cadre solennel aux engagements pris par le gouvernement et la SNCF à la veille de cette double démarche, il a été décidé de conclure le présent pacte de modernisation marquant leur accord sur les objectifs fixés.

Le gouvernement conduira la réforme des chemins de fer annoncée devant l'Assemblée nationale et le Sénat, les 11 et 25 juin 1996, dans le respect des principes alors énoncés et confirmés dans les lettres du Premier ministre, du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports.

À travers la création à compter du 1^{er} janvier 1997 d'un nouvel établissement public responsable des infrastructures, cette réforme permettra d'alléger la SNCF de la charge de la partie de sa dette contractée pour le financement de la réalisation et de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

À l'issue de la réforme, les relations entre la SNCF et le nouvel établissement public responsable des infrastructures seront précisées dans un cadre contractuel précisé par la loi à adopter et ses textes d'application.

La SNCF mènera à bien, avant la fin de l'année 1996, l'élaboration d'un projet industriel selon les orientations fixées par la lettre du Premier ministre du 27 juin 1996 et les objectifs précisés dans la lettre en réponse du président de la SNCF. Ce projet indiquera, conformément aux orientations précisées dans la lettre du président de la SNCF, les voies

et moyens du redressement de l'entreprise, de la reconquête de ses clients et de l'implication de ses personnels en recherchant les conditions d'une mobilisation de chacun.

À l'issue de la réforme annoncée par le gouvernement, l'État continuera d'apporter des concours financiers à la SNCF, soit au titre des missions de service public qui lui sont explicitement confiées pour la mise en œuvre du droit au transport, soit en raison des charges particulières qu'elle supporte en matière de retraites.

Les concours alloués à la SNCF par l'État ou les collectivités locales au titre des missions de service public se traduiront par des conventions conclues par la SNCF avec l'État ou les collectivités intéressées.

Le concours alloué à la SNCF en raison des charges particulières supportées en matière de retraites demeurera régi par les dispositions de l'article 30 de l'actuel cahier des charges de la SNCF et selon les principes retenus dans le contrat de plan 1990-1994 pour assurer l'équilibre du compte.

Conformément à l'engagement pris à l'article 28 du contrat de plan 1990-1994, l'État continuera à assurer la charge de la dette transférée au service annexe d'amortissement de la dette créé le 1^{er} janvier 1991.

Les documents ci-après joints font partie intégrante du présent « pacte de modernisation » :

- discours du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports devant l'Assemblée nationale, le 11 juin 1996 ;
- discours du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports devant le Sénat, le 25 juin 1996 ;
- lettre du Premier ministre au président de la SNCF du 27 juin 1996 ;
- lettre du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, du 3 juillet 1996 ;
- lettre du président de la SNCF au Premier ministre du 8 octobre 1996.

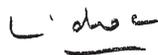
Fait à Paris, le 18 novembre 1996

Le ministre de l'Équipement, du Logement,
des Transports et du Tourisme



Bernard Pons

Le secrétaire d'État aux Transports



Anne-Marie Idrac

Le ministre de l'Économie
et des Finances



Jean Arthuis

Le ministre délégué au Budget,
porte-parole du Gouvernement



Alain Lamassoure

Le président du conseil d'administration de la SNCF



Discours du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports devant l'Assemblée nationale, le 11 juin 1996

Allocution de Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les députés,

La SNCF est une de nos plus grandes entreprises publiques. Rien de ce qui la concerne ne vous laisse indifférents. Rien de ce qui la concerne ne laisse nos concitoyens indifférents.

Ils sont fiers de ses succès, par exemple lorsqu'elle continue à détenir le record du monde de vitesse sur rail ou lorsque, avec notre industrie ferroviaire, elle participe à la conquête de marchés étrangers.

Ils sont attachés aux services qu'elle leur rend, dans leur vie quotidienne, dans leurs déplacements professionnels, touristiques ou familiaux.

Mais ils sont aussi préoccupés par sa situation qui, depuis plusieurs années, ne cesse de se dégrader.

Ce qui est vrai des Français l'est naturellement bien davantage encore des cheminots :

- attachés à leur entreprise, où beaucoup d'entre eux ont succédé à leur père ;
- fiers de leur métier ;
- fortement solidaires les uns des autres, et ayant su développer une forte culture d'entreprise.

Or, aujourd'hui, les Français comme les cheminots s'interrogent sur l'avenir de la SNCF.

Du débat dont M^{me} Idrac rappelait, il y a quelques instants, les principales conclusions, il ressort que le chemin de fer conserve de solides atouts. Mais il a cessé, d'être le mode de transport dominant.

Il est entré, en particulier pour les marchandises, depuis une vingtaine d'années dans une période de déclin, du fait de son manque de souplesse, des ruptures de charge et d'une qualité de service parfois insuffisante. Ainsi, malgré l'apparition de nouveaux produits très prometteurs, au premier rang desquels je veux citer le transport combiné, la part du transport ferroviaire dans le transport de marchandises est passée, dans notre pays, de 38,9 % en 1970 à 24 % en 1993.

Dans le même temps, l'apparition du TGV a illustré les possibilités de renouveau. De même, l'urbanisation accélérée, a souligné l'importance vitale, notamment en région parisienne, de réseaux de transports collectifs de bonne qualité.

Cependant, même dans ce secteur des voyageurs, la SNCF a perdu des parts de marché : en 1993, sa part s'établissait seulement à 8 % contre 11 % en 1970.

Ces évolutions ne sont d'ailleurs pas propres à la France. Mais elles se traduisent aujourd'hui à la SNCF par une crise économique et financière d'une ampleur sans précédent : en 1995, cette entreprise a enregistré, je le rappelle, une perte nette de 16 milliards 500 millions de francs.

Ce résultat est certes le fruit d'un résultat financier négatif de 11 milliards 200 millions de francs – qui traduit, j'y reviendrai, le poids de la dette, mais aussi d'un résultat d'exploitation lui-même très négatif, à hauteur de 5,4 milliards de francs.

Ce constat est aujourd'hui connu de tous ceux qui ont participé à la réflexion souhaitée et provoquée par le Gouvernement. ***Il appelle, à l'évidence, des choix et des orientations nouveaux.***

La réforme qui a été décidée par le Premier ministre, Alain Juppé, s'inspire directement des conclusions du débat national. ***C'est une réforme ambitieuse.*** Elle comporte deux volets essentiels tenant aux structures du chemin de fer :

1. la clarification des responsabilités respectives de l'État et de la SNCF ;
2. la régionalisation.

La conjugaison de ces deux volets permet de dessiner ***une solution française originale*** pour assurer l'avenir du transport ferroviaire.

La clarification des responsabilités

D'une certaine manière, on a trop demandé jusqu'ici à la SNCF :

- construire et financer un réseau de lignes nouvelles sans véritable équivalent à ce jour dans aucun pays du monde ;
- s'équiper du matériel roulant nécessaire pour exploiter ces lignes nouvelles dans les conditions optimales ;
- assurer l'entretien et la maintenance du réseau classique ;
- exécuter des missions de service public, définies par la puissance publique, et, à ce titre, compensées par des concours publics.

Le moment est venu de clarifier les responsabilités respectives de la puissance publique et de la SNCF.

C'est pourquoi, Mesdames et Messieurs les députés, le Gouvernement a décidé de proposer au Parlement, avant la fin de cette année, la création par la loi d'un nouvel établissement public qui devra être mis en place le 1^{er} janvier 1997.

Ce nouvel établissement, dont l'État devra assurer, comme pour tout établissement public, la viabilité financière assumera, pour le passé comme pour l'avenir, la responsabilité de l'infrastructure.

Il lui appartiendra de porter les dettes contractées jusqu'ici par la SNCF pour financer les infrastructures, soit 125 milliards de francs.

Il lui appartiendra d'assurer les investissements nécessaires sur le réseau classique et de rémunérer la SNCF pour l'entretien et l'exploitation du réseau.

Il lui appartiendra également de réunir, sous le contrôle de l'État, les financements nécessaires pour financer, demain, d'autres infrastructures nouvelles.

Il lui appartiendra enfin de percevoir les péages correspondant à l'utilisation par la SNCF des infrastructures ferroviaires mises à sa disposition par l'État.

Le niveau de la rémunération de la SNCF au titre de la gestion de l'infrastructure et celui des péages qu'elle acquittera au nouvel établissement public seront fixés à l'issue d'un audit du compte d'infrastructure, qui va s'engager sans délai.

Le péage devra être fixé à un niveau correspondant à un juste équilibre entre le coût global de l'infrastructure et la capacité contributive de la SNCF dans sa fonction de transporteur.

Une chose est d'ores et déjà certaine : contrairement à certaines informations parues dans la presse, l'État ne reprendra évidemment pas à la SNCF d'une main, sous forme de péage d'infrastructure, ce qu'il lui donne de l'autre en faisant prendre en charge sa dette d'infrastructure par le nouvel établissement public que je viens d'évoquer.

Autre précision très importante. ***Je souligne que la SNCF demeurera une entreprise unique et conservera la gestion de ses personnels sans changement statutaire d'aucune sorte.***

Ses missions seront doubles : transporteur et gestionnaire de l'infrastructure.

Comme transporteur, elle conservera bien sûr la responsabilité de définir les services commerciaux, tant en voyageurs qu'en fret, de définir également les tarifs commerciaux, d'ajuster en permanence l'offre commerciale et la grille tarifaire à l'évolution des besoins de la clientèle, avec la souplesse qu'impose l'évolution du marché.

Elle continuera, bien sûr, à percevoir l'ensemble des recettes commerciales liées à l'exploitation ferroviaire, ainsi que les concours publics non liés à l'infrastructure.

Il est clair, Mesdames et Messieurs les députés, et je le souligne avec force, que tous les concours publics qui correspondent à des missions de service public ou à des tarifs sociaux seront maintenus.

La SNCF conservera bien entendu la possibilité de proposer au nouvel établissement public des améliorations dans la politique de maintenance, au vu notamment des évolutions techniques.

Je veux rappeler solennellement devant vous que cette modification structurelle ne remet pas en cause l'unité de la SNCF. Elle traduit la volonté de l'État de prendre pleinement ses responsabilités dans le domaine de l'infrastructure.

Elle doit permettre à l'entreprise et aux hommes qui la constituent de retrouver un horizon, une perspective et un espoir.

Aujourd'hui, en effet, le poids des charges financières est devenu tellement accablant, qu'aucune mesure relevant de la seule gestion interne n'est susceptible de permettre le retour à l'équilibre.

Cet équilibre, c'est l'objectif essentiel que l'entreprise doit atteindre, dès lors qu'elle va être débarrassée, pour le passé, de la dette financière contractée pour financer les infrastructures, et pour l'avenir surtout, de tout souci de cette nature.

Comme vous le voyez, Mesdames et Messieurs les députés, cette évolution structurelle est bien autre chose qu'une simple opération de restructuration financière. La réduire à une opération de transfert d'une partie – si large soit-elle – de la dette à un autre établissement public reviendrait à ne pas en comprendre la signification profonde

La SNCF pourra désormais se consacrer à ce qui relève entièrement de sa responsabilité propre : la politique commerciale et la maîtrise de ses charges d'exploitation.

Dans ce cadre nouveau, le Gouvernement a choisi de laisser un très large champ ouvert à la négociation collective à l'intérieur de l'entreprise.

Je suis convaincu, en effet, que sur ces bases nouvelles et clarifiées, le président de la SNCF, M. Le Floch Prigent et son équipe de direction, les organisations syndicales, les personnels, qu'il s'agisse de l'encadrement ou de l'ensemble des salariés, comprendront qu'il leur appartient de définir ensemble, le chemin qui doit les conduire à de meilleurs résultats.

C'est tout l'objet du projet industriel qui sera négocié à l'intérieur de l'entreprise. Il s'agit de faire preuve de capacité d'adaptation. Il s'agit de se mobiliser au service des clients. Il s'agit de définir des objectifs commerciaux ambitieux. Il s'agit de mettre en place les moyens nécessaires pour accroître les parts de marché du chemin de fer, tant en voyageurs qu'en fret, tout en veillant en permanence à la maîtrise des coûts.

Le défi doit être relevé. J'ai la conviction que les cheminots, forts de leur attachement au service du public, de leurs solides traditions professionnelles et conscients des attentes de la nation, mais aussi simplement des attentes de leurs clientèles, sauront trouver les voies de ce renouveau.

La régionalisation des services régionaux de voyageurs

L'autre grand pilier de la réforme que le Gouvernement engage pour la SNCF, c'est la régionalisation des services régionaux de voyageurs.

Depuis une quinzaine d'années, la SNCF et les collectivités régionales ont pris l'habitude de travailler ensemble. Les régions ont, en effet, conclu avec cette entreprise des conventions concernant la gestion des services régionaux de voyageurs, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les trajets domicile-travail ou domicile-étude. De l'avis général, ces conventions ont amélioré le service et permis la modernisation d'une partie significative du parc du matériel roulant régional.

Le moment est venu de franchir une nouvelle étape.

Après une longue concertation avec l'Association des présidents des conseils régionaux, à laquelle la SNCF a naturellement participé de manière très active, le Gouvernement a décidé de lancer, dans les conditions prévues par l'article 67 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, une régionalisation plus ambitieuse que celle pratiquée jusqu'ici.

L'État va, en effet, transférer aux régions candidates à l'expérimentation, la part des concours financiers qu'il versait jusqu'ici à la SNCF au titre des services régionaux de voyageurs.

Ces concours seront réactualisés sur la base des conclusions d'un audit indépendant qui ont été acceptées par toutes les parties concernées.

Il est donc bien clair que ce transfert de compétence se fera sans transfert de charges et donc sans peser davantage sur la fiscalité régionale.

Désormais, ces régions assumeront pleinement la responsabilité de la définition des services correspondant à ces liaisons. Elles auront la responsabilité de faire évoluer l'offre en l'ajustant au mieux aux besoins des populations.

En revanche, et je le souligne, le réseau d'infrastructure reste national. Il n'y a donc ni démembrement ni partition de la SNCF. Il s'agit – et c'est essentiel – de rapprocher le lieu de décision de l'utilisateur final.

L'expérience de la décentralisation a montré, depuis plus de quinze ans, dans d'autres domaines de compétences, que ce type de transfert de responsabilités s'accompagne d'un meilleur service au meilleur coût.

C'est le 1^{er} janvier prochain que cette expérimentation va s'engager. Elle se déroulera sur deux à trois ans selon trois principes :

- la transparence ;
- la réversibilité ;
- le transfert de compétence sans transfert de charge.

J'ai la conviction que la dynamique qui va ainsi se mettre en place se traduira rapidement par une amélioration du service rendu et du rapport qualité prix, qui est essentiel pour l'usager contribuable.

D'autres régions voudront sans doute à leur tour s'engager dans ce nouveau système. Certaines sont déjà candidates et nous en avons pris acte.

Est-ce à dire pour autant, Mesdames et Messieurs les députés, que, lorsque les deux grandes réformes que je viens d'évoquer devant vous seront mises en place, tous les problèmes auxquels est confrontée aujourd'hui la SNCF, seront résolus ?

Assurément, non. Mais l'État, pour sa part, aura fait la part essentielle du chemin qui lui revient.

Il n'est pas dans la vocation de l'État de définir lui-même la politique commerciale d'une entreprise publique. Il n'est pas dans sa vocation d'entrer dans le détail de la gestion des effectifs ou des personnels. Il n'est pas dans sa vocation de définir dans le détail les meilleures conditions d'organisation du travail. Bref, il n'est pas dans sa vocation d'être un entrepreneur ferroviaire.

Ces sujets, essentiels à l'évidence pour l'avenir de la SNCF, il appartient en revanche à la direction de l'entreprise, aux organisations syndicales, à toutes les catégories de personnels de la SNCF, de s'en saisir.

Jusqu'à présent, on a cru que les contrats de plan pouvaient en traiter. Mais, l'expérience a montré que ces documents, qui avaient l'ambition de planifier pour une

période de cinq ans le détail de l'évolution, de la vie de l'entreprise, n'étaient en réalité jamais appliqués.

La situation même dans laquelle se trouve aujourd'hui plongée la SNCF montre bien l'inadaptation et l'insuffisance d'un tel instrument. Les précédents contrats de plan ont, en effet, entretenu l'ambiguïté des relations entre l'État et la SNCF, bien plus qu'ils n'ont contribué à les clarifier.

En outre, l'État ne peut prétendre dicter de l'extérieur à cette grande entreprise l'intégralité des moyens qu'elle doit mettre en œuvre pour assurer dans des conditions économiquement, financièrement et socialement équilibrées, le détail de ses missions.

Enfin, la vie même de la SNCF est rythmée par un ensemble d'événements qui n'obéissent pas au cycle quinquennal qui était celui des contrats de plan.

Je citerai par exemple :

- l'expérience de la régionalisation qui va se dérouler sur trois ans ;
- les investissements du réseau en Île-de-France, qui relèvent, pour l'essentiel, du contrat de plan entre l'État et la région ;
- enfin, le schéma directeur du réseau ferroviaire qui se situe à l'horizon 2015.

Les contrats de plan, tels que la SNCF les a pratiqués depuis 1985, ne correspondent plus aux réalités et aux besoins d'aujourd'hui.

Pour toutes ces raisons, que le débat national a bien fait ressortir, le Gouvernement considère que l'exercice traditionnel que constituait le contrat de plan a perdu sa raison d'être.

Le Gouvernement va confirmer dans les jours qui viennent au président de la SNCF les décisions que je viens de vous annoncer en matière de désendettement, de traitement de l'infrastructure et de régionalisation.

Il appellera aussi l'attention des dirigeants et des personnels de la SNCF sur les conséquences qu'impose l'évolution de la concurrence. La concurrence se renforce : aujourd'hui intermodale, entre le rail, l'automobile, le camion, l'avion, la voie fluviale, elle sera demain d'une autre nature, comme le prévoient les textes communautaires depuis 1991.

C'est à cette compétition-là – qui peut être une chance pour une SNCF rénovée – qu'il faut aujourd'hui se préparer.

Et je n'ignore pas qu'il s'agit d'une sorte de révolution culturelle. Mais les cheminots disposent, dans cette perspective, de très solides atouts :

- un professionnalisme reconnu ;
- un sens élevé du service ;
- la maîtrise des nouvelles technologies que l'industrie ferroviaire française, sans doute la meilleure du monde, a su mettre au point en liaison étroite avec eux.

Le train, en outre, est bien adapté à certaines attentes de la société d'aujourd'hui. Il est économe en énergie. Il est peu polluant. Il permet de relier, dans des conditions de rapidité et de sécurité sans égal, le cœur des villes au cœur des villes. Il permet même aujourd'hui de relier entre elles les régions françaises et nos voisins européens en évitant Paris, grâce à l'interconnexion.

Forte de ces atouts, l'entreprise doit identifier de nouveaux champs pour son développement et, d'une certaine manière, réinventer le train à partir des attentes des voyageurs et des chargeurs.

C'est pourquoi le Gouvernement a défini deux priorités fondamentales pour l'élaboration du projet industriel de la SNCF :

- d'une part, la reconquête de la clientèle voyageurs et fret ;
- d'autre part, le retour à un équilibre durable de chacune des activités de transport : fret, grandes lignes, SERNAM, services régionaux de voyageurs.

J'ai la conviction que le défi sera relevé. J'ai la conviction que le projet industriel auquel j'ai demandé au président de la SNCF et à son équipe de s'attacher, définira les voies et moyens d'un dynamisme renouvelé.

Mesdames et Messieurs les députés, au terme de ce débat sur l'avenir du transport ferroviaire, c'est une solution française originale que le Gouvernement a retenue.

Elle passe par une clarification des responsabilités de la puissance publique et de la SNCF, que beaucoup, de tous côtés, appelaient de leurs vœux. depuis très longtemps.

Parfaitement compatible avec les textes communautaires, elle tient compte également de l'expérience française de la décentralisation et de l'habitude de l'entreprise et des régions de travailler ensemble, mais dans un cadre qui sera rénové et élargi.

Depuis trop longtemps, la SNCF va mal. Depuis trop longtemps, les cheminots sont privés de perspective. Depuis trop longtemps, la confusion des responsabilités ferme la porte à toute possibilité réelle de redressement.

Le Gouvernement vous propose, Mesdames et Messieurs les députés, de créer les conditions d'une nouvelle donne pour le transport ferroviaire, qui a toute sa place dans le développement de notre pays.

* * *

Discours de M^{me} Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux Transports

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les députés,

Le moment est venu de tirer avec vous les conséquences du grand débat national sur le transport ferroviaire qui vient de se dérouler dans l'ensemble du pays.

Compte tenu de la place éminente du chemin de fer dans la politique des transports, compte tenu de l'attachement de tous les Français à la SNCF, compte tenu aussi de l'ampleur des enjeux financiers et budgétaires en cause, certaines options à prendre revêtent le caractère de véritables choix de société. C'est donc très logiquement au Parlement, qui est le lieu des grands choix de la nation, que ce débat devait trouver sa conclusion.

Bernard Pons vous proposera les grandes lignes d'une solution française originale que nous avons bâtie ensemble pour assurer l'avenir du transport ferroviaire. Je souhaiterais pour ma part, en introduction de ce débat, vous rappeler les principaux enjeux du problème que nous avons à résoudre ensemble. Ils sont, me semble-t-il, au nombre de quatre

Le débat national

D'abord un enjeu de méthode. Pendant de trop nombreuses années, les Français, et dans une large mesure les cheminots, ont été tenus dans l'ignorance de la réalité des causes et de la réalité de la situation qui met aujourd'hui la SNCF, ne nous y trompons pas, Mesdames et Messieurs les députés, en grand danger.

Pendant de trop nombreuses années, on a préféré la fuite en avant dans l'endettement et les déficits au courage des adaptations nécessaires ; on a préféré le non-dit à la lucidité et à la concertation, qui sont l'une et l'autre absolument indispensables pour mener à bien les réformes.

C'est pour rompre avec cette forme d'abandon de la SNCF à elle-même, alors qu'elle appartient à la nation toute entière, qu'il fallait ouvrir une large confrontation des idées. C'est pourquoi, sur la suggestion de Jean Matteoli, Bernard PONS et moi avons proposé à Alain Juppé d'engager un débat national en préalable à l'élaboration d'une véritable solution de redressement pour la SNCF.

Le principe de ce débat avait été souhaité par les cheminots eux-mêmes. Les parlementaires qui se sont penchés sur la situation de la SNCF – et je voudrais citer devant votre assemblée, notamment messieurs Cuq, Bussereau et Chollet – avaient eux-mêmes souligné la nécessité d'une réflexion nationale. Vous avez été informés, Mesdames et Messieurs les députés, de chacune des étapes de ce débat, que je rappellerai brièvement.

Le débat a été introduit par un rapport que Bernard Pons et moi-même avons demandé à un groupe d'experts présidé par Claude Martinand. Ce rapport a constitué une parfaite introduction pour un débat sans tabou, ni préjugé.

Celui-ci s'est ensuite déroulé au cours des mois de mars et avril au sein des conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux régionaux. Leurs contributions ont alimenté les travaux du Conseil économique et social et du Conseil national des transports que le Gouvernement avait saisis. Je tiens à saluer la qualité de l'ensemble de ces réflexions très constructives

Je ne doute pas pour ma part que la prise de conscience et les échanges élargis ainsi engagés soient en eux-mêmes porteurs de progrès pour l'avenir.

Le transport ferroviaire dans la politique des transports

Deuxième enjeu, replacer le rail dans la politique globale des transports, politique que nous devons résolument concevoir comme intermodale, c'est-à-dire faisant jouer à plein les complémentarités entre les modes de transport.

Je voudrais d'abord souligner que la crise du transport ferroviaire n'est pas propre à la France. À la vérité, tous les pays européens y sont confrontés et les mêmes phénomènes se retrouvent partout : baisse des trafics et des parts de marché, augmentation continue de l'endettement et des déficits nécessitant des concours publics de plus en plus élevés.

La France est certes le pays d'Europe où le ferroviaire garde encore en pourcentage du trafic la place la plus importante par rapport aux autres modes. Et c'est heureux

Mais, Mesdames et Messieurs les députés, qui refuserait de considérer que les transports sont d'abord au service du développement économique et social ? Or, que constatons-nous ? La généralisation de la voiture individuelle a constitué l'une des conquêtes sociales majeures de l'après-guerre ; les programmes routiers et autoroutiers ont été efficacement mis en œuvre pour répondre à l'attente des élus et des populations de disposer d'une desserte fine et maillée du territoire ; les entreprises industrielles ont développé des formes d'organisation privilégiant la flexibilité de la production et la qualité du service ; l'avion s'est affirmé comme un mode de transport ordinaire sur des destinations intérieures.

Ce sont ainsi les évolutions des modes de vie et des techniques qui ont bouleversé le monde des transports. Le chemin de fer, quant à lui, est trop largement resté sur un schéma d'organisation mis en place à l'époque où il représentait le mode de transport dominant, supposé universel, exploité à ce titre dans une logique d'offre. Par logique d'offre, j'entends un système dans lequel les services sont définis davantage sur la base de considérations techniques qu'en fonction de besoins de la clientèle.

Le chemin de fer européen, et la SNCF tout particulièrement, a su s'adapter aux évolutions techniques, comme le prouve par exemple la réussite remarquable du TGV. Il n'a cependant pas suffisamment pris la mesure des évolutions nécessaires. Il s'est trop souvent réfugié dans une attitude défensive à l'égard des autres modes, spécialement de la route qui est devenue le mode de transport dominant.

Je suis pour ma part convaincue, Mesdames et Messieurs les députés, qu'il eût mieux valu que le chemin de fer s'engage dans une coopération avec la route en jouant de leur complémentarité et de l'intermodalité. Le transport routier apporte à nos économies la contribution d'efficacité et de création d'emplois que l'on sait. Je souhaite ici saluer le sens des responsabilités des partenaires du transport routier français qui se sont engagés dans une démarche de progrès exemplaire, qui doit courageusement se poursuivre.

Certes, les atouts du chemin de fer en matière d'environnement ne sont peut-être pas suffisamment pris en compte en Europe. Mais cet argument a trop souvent servi de prétexte au refus d'évoluer. Les observateurs les plus objectifs savent en effet que le facteur déterminant de la concurrence entre les modes de transport porte au moins autant sur le service que sur le prix. Il faut bien sur comprendre ici le mot service au sens large : rapidité, fiabilité, ponctualité, fréquence, confort, correspondances.

Pour autant, faut-il le souligner, le chemin de fer n'est évidemment pas un mode de transport dépassé. Au contraire, et je souhaite l'affirmer avec force, le chemin de fer reste plus que jamais un mode de transport moderne. Le débat national a permis de souligner ses atouts, qui le rendent capable de satisfaire les besoins de ses clients tout en apportant des avantages collectifs en matière d'environnement, de sécurité, de service public et d'aménagement du territoire.

Le chemin de fer se révèle particulièrement performant sur de nombreux créneaux de transport, notamment les liaisons voyageurs sur grandes distances avec les TGV, les déplacements urbains et périurbains, où les usagers attendent beaucoup de lui, le transport de fret sur grande distance avec notamment le transport combiné. À cet égard,

l'ouverture des frontières européennes constitue une chance pour le chemin de fer car elle va lui ouvrir des champs d'expansion considérables, en particulier pour le fret en lui permettant d'accéder à des marchés où ses atouts trouvent bien à s'exprimer.

Le service public

Troisième enjeu, le service public. La question du service public est essentielle et souvent à l'origine d'incompréhensions. Je voudrais donc être très claire. Le gouvernement est attaché à la définition de la LOTI que je cite : « La satisfaction des besoins de l'utilisateur dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ».

Cette définition atteste bien que le service public, c'est le service du public. C'est-à-dire que le service public ne peut se concevoir dans une pure logique d'offre. Il faut du reste sans doute voir dans le fait que les clients ont trop souvent été négligés l'une des causes de désaffection pour le transport ferroviaire. Deux constats découlent des principes posés par la LOTI :

- le service public n'est pas lié à un mode de transport ou, si vous préférez, aucun mode de transport n'est un service public en soi ;
- il appartient à des autorités responsables de définir les missions de service public, et non aux opérateurs eux-mêmes ; dans le respect, bien sûr, des principes traditionnels fondateurs du service public : égalité d'accès et de traitement des usagers, continuité, adaptabilité.

Les enjeux financiers

Dernier enjeu enfin, la dimension financière et budgétaire. Elle ne peut être évacuée du fond à l'heure où, sous l'impulsion du président de la République et du Premier ministre, le gouvernement engage courageusement, avec l'appui de sa majorité, l'effort de redressement budgétaire qu'attendent les contribuables. L'ampleur de la crise, dont le traitement a été trop longtemps différé, apparaît dans les chiffres : les recettes commerciales de la SNCF de l'exercice 1995 se montent à 40 milliards de francs, soit environ le montant des charges salariales. Les concours publics ou parapublics sont de l'ordre de 50 milliards de francs, dont 18,5, il est vrai, au titre des charges de retraite. Le déficit s'élève à 16,6 milliards de francs tandis que l'endettement accumulé au 31 décembre 1995 atteint près de 200 milliards de francs. Compte tenu de l'ampleur des sommes, nous devons être plus que jamais attentifs au meilleur usage, je dirais au meilleur investissement de l'argent public, dans une perspective d'avenir pour la SNCF.

Les conclusions du débat national

- Venons-en aux principaux apports du débat national. Ils sont au nombre de quatre :
- **premièrement** : une clarification des responsabilités respectives de l'État et de la SNCF est nécessaire, tout particulièrement sur l'infrastructure. Les participants au débat ont souligné que l'imbrication des responsabilités conduit à des confusions et, en conséquence, à une certaine déresponsabilisation des acteurs. La question de l'infrastructure est au cœur de cette problématique ;
 - **deuxièmement** : un effort financier important doit être engagé afin de désendetter la SNCF et de la responsabiliser en créant les conditions d'une mobilisation autour d'un objectif crédible de redressement ;

- **troisièmement** : si désendetter la SNCF est nécessaire, cela ne suffira pas à résoudre tous les problèmes : sans changements internes appuyés, d'une part sur une priorité accordée au client et au service, d'autre part sur une véritable maîtrise des coûts, aucun redressement durable n'est possible. La reconquête des clients est bien au cœur du redressement du transport ferroviaire. Il faut redonner aux voyageurs, comme aux chargeurs, le goût de reprendre le train ;
- **quatrièmement** : il faut franchir une étape nouvelle de la régionalisation des services régionaux de voyageurs. il s'agit d'un facteur de modernisation essentiel, tant pour la SNCF que pour ses clients et pour le service public.

Cette nouvelle étape dans un processus de coopération, déjà ancien et fructueux, entre les régions et la SNCF est prévue par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Elle doit permettre de rapprocher l'usager de la définition de l'offre de transport et de définir, au plus près des besoins, les missions de service public pour ces services qui sont ceux de la vie quotidienne.

Conclusion

C'est à partir de ces quatre éléments que nous avons, Bernard Pons et moi, proposé au Premier ministre d'adopter un projet de solution française originale et novatrice pour l'avenir du transport ferroviaire. La France pourra ainsi faire la preuve, non seulement qu'elle ne reste pas en marge du mouvement des réformes structurelles engagées dans de nombreux pays européens, mais également qu'il existe, dans ce domaine aussi, une voie de modernisation respectueuse de nos spécificités et de nos valeurs.

Mais, il importe de bien mesurer les enjeux :

- d'une part, les enjeux financiers, budgétaires en particulier : le redressement de la SNCF sera nécessairement long et coûteux ;
- d'autre part, la nécessité d'une véritable rénovation interne accompagnant les mesures structurelles que l'État pourra décider.

Les cheminots, vous le savez comme moi, vivent l'attachement à leur métier et à leur entreprise avec une passion réelle et la fierté de ceux qui servent le public.

La SNCF ne se redressera ni sans les cheminots, ni contre eux. Ils sont et seront au contraire les premiers acteurs de l'ambition qu'il nous appartient, tous ensemble, de donner aujourd'hui au transport ferroviaire.

Vous l'aurez compris, le gouvernement est prêt pour sa part à poser les bases nouvelles et confiantes de cette ambition.

Je vous remercie.

Discours du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme et du secrétaire d'État aux Transports devant le Sénat, le 25 juin 1996

Allocution de M. Bernard Pons, ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Le Sénat a marqué, ces dernières années, un intérêt tout particulier pour les questions ferroviaires.

Votre assemblée a, en effet, élaboré et adopté plusieurs rapports importants, qui ont fortement contribué à mieux faire connaître la réalité de la situation générale de la SNCF et à éclairer les voies de sa modernisation.

Je pense ici en particulier au rapport adopté par le Sénat en juin 1993 à la suite des travaux de la commission d'enquête, présidée par M. Haenel et rapportée par M. Belot, que votre assemblée avait, je cite, « chargé d'examiner la situation financière de la SNCF, les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire ».

Je pense aussi au rapport, adopté à l'unanimité le 31 mars 1994 à la suite des travaux d'une commission à nouveau présidée par le sénateur Haenel et intitulé « régions/SNCF : vers un renouveau du service public ».

Je pense également au rapport d'information, adopté le 24 avril dernier par la délégation du Sénat à l'Europe, à l'initiative du sénateur About et intitulé « L'Europe, une chance pour la SNCF ».

Je pense enfin, au rapport, élaboré ce mois-ci par le groupe RPR du Sénat, intitulé « La SNCF demain. Des responsabilités partagées, mais assurées pour sauvegarder et développer le transport ferroviaires français ».

Ainsi, votre assemblée a participé, d'ores et déjà, très largement au grand débat national que le Gouvernement avait appelé, de ses vœux, à l'issue du conflit de la fin de l'année dernière.

Elle a même, en quelque sorte, anticipé ce débat par des travaux qui n'ont en rien perdu leur actualité. et qui ont été, pour nous, des éléments de référence dans l'élaboration des décisions que le Gouvernement vient d'arrêter.

Vous savez, en outre, que l'un des volets essentiels de la réforme de la SNCF décidée par le Gouvernement concerne – et j'y reviendrai tout à l'heure – la régionalisation.

Elle implique un rôle accru pour les collectivités territoriales, auxquelles le Sénat est, par vocation, traditionnellement très attentif.

Ces deux raisons confèrent, à mes yeux, un très grand intérêt à la discussion qui s'offre à nous aujourd'hui.

Votre assemblée, Mesdames et Messieurs les sénateurs, connaît trop bien la situation de la SNCF, en raison même des travaux qu'elle a menés et que je rappelais, il y a quelques instants, pour que j'y revienne longuement. M^{me} Idrac vient d'ailleurs sur ce point de rappeler l'essentiel.

C'est pourquoi, sans plus attendre, je veux vous présenter les décisions que nous avons arrêtées, sous l'autorité d'Alain Juppé, Premier ministre, afin de créer les conditions d'un renouveau du transport ferroviaire dans notre pays.

La réforme qui a été décidée s'inspire très directement des conclusions du débat national. Mais vous y retrouverez aussi, je le crois, Mesdames et Messieurs les sénateurs, un écho très direct des principes qui ont animé, ces dernières années, vos réflexions en la matière.

Cette réforme est ambitieuse. Elle porte sur deux volets essentiels, tenant aux structures du chemin de fer :

1. la clarification des responsabilités de l'État et de la SNCF ;
2. la régionalisation.

La conjugaison de ces deux volets permet de dessiner une solution française originale pour assurer l'avenir du transport ferroviaire.

La clarification des responsabilités

Le débat national a fait apparaître qu'on avait jusqu'ici demandé trop de choses à la fois à la SNCF :

- construire et financer un réseau de lignes nouvelles, qui reste, à ce jour, sans véritable équivalent dans aucun pays du monde ;
- s'équiper du matériel roulant nécessaire pour exploiter ces lignes nouvelles dans les conditions optimales ;
- assurer l'entretien et la maintenance du réseau classique ;
- enfin, exécuter des missions de service public, définies – d'ailleurs avec plus ou moins de précision – par la puissance publique, et, à ce titre, compensées par des concours publics.

C'est pourquoi le Gouvernement a considéré que le moment était venu de clarifier enfin les responsabilités respectives de la puissance publique et de la SNCF. C'est la raison pour laquelle, Mesdames et Messieurs les sénateurs, le Gouvernement a décidé de proposer au Parlement, avant la fin de cette année, la création par la loi d'un nouvel établissement public qui devra être mis en place le 1^{er} janvier 1997.

Ce nouvel établissement reprendra les 125 milliards de francs de la dette que la SNCF avait contractée à ce jour pour financer les infrastructures et il recevra en contrepartie les actifs constituant l'infrastructures ferroviaire. Ces actifs n'auront pas vocation à être vendus pour rembourser la dette.

Le nouvel établissement public n'est donc pas une structure de cantonnement de dette comparable à celle mise en place ces dernières années dans d'autres secteurs. Mais il s'agit, au contraire, d'une entité destinée à assumer durablement la responsabilité du réseau ferroviaire, de son évolution et de son financement.

C'est à cet établissement public, en effet, qu'il appartiendra désormais de mobiliser les financements nécessaires à la construction des futures lignes nouvelles.

Seuls les travaux qui vont s'engager pour la rédaction du projet de loi correspondant permettront de répondre de manière précise à toutes les questions d'ordre juridique, technique ou financier, soulevées par la création de ce nouvel établissement. Mais, d'ores et déjà, plusieurs points essentiels sont acquis :

1 – **le réseau restera national dans le nouvel établissement public.** Il appartiendra à l'État d'en définir la consistance et les caractéristiques à travers le schéma du réseau ferroviaire, dont l'élaboration est prévue comme vous le savez, Mesdames et Messieurs les sénateurs, par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Je vous confirme, Mesdames et Messieurs les sénateurs, que la préparation de ce schéma s'effectue dans une perspective intermodale et que, comme j'ai eu l'occasion de le dire ici même à l'occasion du colloque organisé à l'initiative de M. Jean-François Poncet sur l'application de la loi du 4 février 1995, sa publication interviendra en 1997 ;

2 – **le niveau de rémunération** de la SNCF par le nouvel établissement public pour l'entretien et la maintenance du réseau et celui, en sens inverse, des péages d'infrastructure que la SNCF versera à cet établissement pour l'usage de l'infrastructure mise à sa disposition seront déterminés à l'issue d'un audit du compte d'infrastructure. Cet audit sera confié, comme cela a été fait pour les services régionaux de voyageurs, à un consultant indépendant. En tout état de cause, le niveau de tarification devra tenir compte de la capacité contributive de la SNCF comme transporteur ferroviaire : il est évidemment exclu – ce qui serait absurde – de reprendre d'une main à la SNCF sous forme de péage, ce qu'on lui donne de l'autre sous forme de désendettement ;

3 – comme pour tout organisme de ce type, **l'État apportera au nouvel établissement public les concours financiers** et les dotations en fonds propres à un niveau suffisant pour assurer sa viabilité financière ;

4 – enfin, **la loi de démocratisation du secteur public** s'appliquera au nouvel établissement public, dont le conseil d'administration comprendra des représentants des salariés et des usagers.

Ainsi, sans porter atteinte ni à l'unité de la SNCF, ni à ses missions de service public ni, bien sûr, au statut de ses personnels, cette réforme clarifie – et le Sénat l'avait demandé à plusieurs reprises – les responsabilités respectives de la puissance publique et de la SNCF.

Elle traduit en particulier la volonté de l'État de prendre pleinement ses responsabilités, pour le passé comme pour l'avenir, dans le domaine de l'infrastructure. Elle doit permettre également à l'entreprise et aux hommes qui la constituent de retrouver une perspective et un espoir.

Aujourd'hui, en effet, le poids des charges financières était devenu tellement accablant, qu'aucune mesure relevant de la seule gestion interne n'était susceptible de permettre le retour à l'équilibre et à la viabilité.

La régionalisation

Le second pilier de la réforme que le Gouvernement engage pour la SNCF, c'est la régionalisation des services régionaux de voyageurs.

Depuis une quinzaine d'années, la SNCF et les collectivités régionales ont pris l'habitude de travailler ensemble. La quasi-totalité des régions a, en effet, conclu avec cette entreprise des conventions concernant la gestion des services régionaux de voyageurs, c'est-à-dire, pour l'essentiel, les trajets domicile-travail ou domicile-étude.

De l'avis général, et le Sénat l'avait relevé dans ses travaux, ces conventions ont amélioré le service et permis la modernisation d'une partie significative du parc du matériel roulant régional.

Toutefois, des insuffisances sont également apparues dans l'application de certaines de ces conventions. En l'absence d'une comptabilité analytique interne à la SNCF suffisamment complète et suffisamment transparente, les régions ont, dans certains cas, eu quelques difficultés à établir un lien précis entre l'évolution des services et les facturations auxquelles elles donnaient lieu.

C'est pourquoi le Gouvernement a fait procéder, avant de lancer une régionalisation expérimentale plus ambitieuse, dans les conditions prévues à l'article 67 de la loi du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, à un audit indépendant et complet des services régionaux de voyageurs. Cet audit a été défini, financé et analysé, conjointement par l'État, l'association des présidents des conseils régionaux et la SNCF.

Ses conclusions, aujourd'hui connues et acceptées de toutes les parties concernées, nous permettent de décider de franchir, dès le 1^{er} janvier prochain, une nouvelle étape, dans le cadre d'une expérimentation.

L'État va, en effet, transférer aux régions candidates à cette expérimentation la part des concours financiers qu'il versait jusqu'ici à la SNCF au titre des services régionaux de voyageurs. Ces concours seront réactualisés sur la base des conclusions de l'audit auquel je viens de faire allusion.

Il est donc bien clair, et je sais que le Sénat y tient particulièrement, que ce transfert de compétence se fera sans transfert de charges et donc sans peser davantage sur la fiscalité régionale.

Désormais, ces régions assumeront pleinement la responsabilité de la définition des services correspondant à ces liaisons. Elles auront la responsabilité de faire évoluer l'offre en l'ajustant au mieux aux besoins des populations.

En revanche, et je le souligne, le réseau d'infrastructure reste national. Il n'y a donc, là non plus, ni démembrement, ni partition de la SNCF. Il s'agit bien, en revanche – et c'est essentiel – de rapprocher le lieu de décision de l'utilisateur final.

L'expérience de la décentralisation a en effet montré, depuis plus de quinze ans, dans d'autres domaines de compétences, que ce type de transfert de responsabilités s'accompagne d'un meilleur service au meilleur coût.

Cette expérimentation se déroulera selon trois principes :

– la transparence ;

- la réversibilité ;
- le transfert de compétence sans transfert de charge.

J'ai la conviction que la dynamique qui va ainsi se mettre en place se traduira effectivement par une amélioration du service rendu et du rapport qualité-prix, qui est essentiel pour l'utilisateur contribuable.

D'autres régions voudront sans doute à leur tour s'engager dans ce nouveau système. Certaines sont déjà candidates, et nous en avons pris acte.

Bien entendu, les relations entre la SNCF et les régions non concernées par l'expérimentation ne seront pas affectées. Elles continueront à se dérouler dans le cadre actuel.

Je connais, M^{mes} et MM. les sénateurs, l'attention scrupuleuse, et d'ailleurs parfaitement conforme à sa vocation, que porte votre assemblée à tout ce qui concerne la vie des collectivités territoriales.

C'est pourquoi je voudrais préciser un peu davantage le cadre d'expérimentation tel que nous l'envisageons à compter de janvier prochain.

Le principe général est que **le rôle et les engagements des trois partenaires, État, régions, SNCF, seront clairement définis** dans deux conventions distinctes :

- la première fixera les principes des relations entre la région et l'État ;
- la seconde liera la région et la SNCF, et définira les services de transport assurés par la SNCF pour le compte de la région autorité organisatrice.

En termes de calendrier, l'expérimentation débutera le 1^{er} janvier 1997 et durera au maximum trois ans.

La convention région/SNCF sera fondée sur les principes suivants :

- la région exercera pleinement sa responsabilité d'autorité organisatrice des transports régionaux. Elle définira les dessertes, la qualité du service et l'information à l'utilisateur. Elle pourra mettre en place avec la SNCF des tarifs commerciaux spécifiques sur les liaisons régionales. En revanche, le système actuel de tarification sociale défini au niveau national restera inchangé ;
- la SNCF assurera le service défini par la région. Elle décidera des moyens à mettre en œuvre pour produire les services demandés par la région de manière optimale. Elle assistera et conseillera la région dans la définition des services ferroviaires régionaux.

Pendant l'expérimentation, **de nouvelles relations de type contractuel** seront testées entre la région et la SNCF. Le système de conventionnement actuellement en place constituait une première étape dans les relations régions/SNCF. Mais il ne permettait pas à la région de jouer pleinement son rôle : la région n'avait aucune vision d'ensemble sur les services. Elle ne prenait à sa charge que les aménagements de service par rapport à un service de référence figé artificiellement. Ce système n'incitait donc en fait ni la région ni la SNCF à faire évoluer réellement les services offerts aux voyageurs. Le nouveau cadre que nous allons mettre en place rendra désormais possible une telle évolution.

L'objectif est aussi de **responsabiliser la SNCF** sur l'ensemble de ses coûts afin qu'elle puisse présenter *a priori* à la région le prix du service commandé et non plus, comme aujourd'hui simplement facturer *a posteriori* les coûts constatés.

Ainsi, la SNCF sera désormais conduite à exercer ses missions dans un cadre nouveau, identifiant plus clairement les responsabilités, de sorte que le contrat de plan, tel qu'il était conçu jusqu'à présent, n'a plus sa raison d'être.

Pour autant, comme pour toute entreprise publique, il importe que la SNCF ait connaissance des priorités essentielles qui lui sont fixées par l'État au nom de la nation.

C'est pourquoi le Gouvernement va confirmer au président de la SNCF, par un courrier qui lui sera adressé dans les tout prochains jours, les décisions prises en matière d'infrastructure et de désendettement, ainsi que les conditions de l'expérimentation du transfert aux régions de la compétence en matière de services régionaux de voyageurs. Ce courrier précisera également les orientations essentielles qui lui sont assignées et qu'il lui appartiendra de mettre en œuvre dans le cadre de son projet industriel. Ces orientations porteront à la fois sur les activités de la SNCF en tant que gestionnaire de l'infrastructure, en tant que transporteur ferroviaire, mais aussi sur le groupe que contrôle la SNCF.

Le Gouvernement a défini en particulier deux priorités fondamentales pour l'élaboration du projet industriel de la SNCF :

- d'une part, la reconquête de la clientèle voyageurs et fret ;
- d'autre part, le retour à un équilibre durable de chacune des activités de transport : fret, grandes lignes, SERNAM, services régionaux de voyageurs.

Nous inviterons le président de la SNCF à porter ce courrier à la connaissance du conseil d'administration et du comité central d'entreprise afin que les représentants du personnel soient bien informés.

C'est sur ces bases que le projet industriel interne sera ensuite élaboré en concertation avec les personnels.

Plusieurs questions qui relèvent de la responsabilité exclusive de l'entreprise y trouveront leur réponse, telles que l'établissement des budgets prévisionnels ou les conditions de gestion de la dette restant à la charge de la SNCF, à laquelle nous estimons qu'elle est désormais en mesure de faire face.

Je suis, pour ma part, convaincu que cette réforme, qui se situe dans le prolongement des conclusions du débat national, constitue une solution française originale, à même d'assurer un véritable renouveau au transport ferroviaire.

Dans un cadre de responsabilités clarifié, il appartient maintenant à la SNCF, c'est-à-dire à l'ensemble de ses agents, de se mobiliser pour assurer un redressement durable de l'entreprise. Cette mobilisation doit s'engager dès à présent. Je fais à cet égard toute confiance aux cheminots, à leur compétence, à leur dévouement et à leur sens des responsabilités.

* * *

Discours de M^{me} Anne-Marie Idrac, secrétaire d'État aux transports

Monsieur le président,
Mesdames et Messieurs les sénateurs,

Nous voici aujourd'hui devant le Sénat, dont l'intérêt pour les questions de transport est bien connu – je me souviens du débat organisé à l'automne 1993 – et à qui reviendra le privilège de conclure la grande réflexion sur le transport ferroviaire que le gouvernement avait voulue, en préalable à l'élaboration d'une véritable solution de redressement pour la SNCF.

À vrai dire, c'est en bonne partie le Sénat qui avait depuis plusieurs années, à l'initiative notamment de MM. Haenel et Belot, engagé ce débat. Et quant je dis conclure, il s'agit de la conclusion d'une étape essentielle certes, mais une étape seulement car l'avenir du transport ferroviaire et de la SNCF est devant elle, et devant nous.

Compte tenu de la place éminente du chemin de fer dans la politique des transports, compte tenu de l'attachement de tous les Français à la SNCF, compte tenu aussi de l'ampleur des enjeux financiers et budgétaires en cause, certaines options à prendre revêtent, en effet, le caractère de véritables choix de société.

Nous sommes donc, comme nous l'avons été pendant toute la phase de préparation de la réforme, à l'écoute de vos analyses et de vos propositions. Il appartiendra à Bernard Pons de vous présenter dans quelques minutes les grandes lignes de la solution française originale que nous avons bâtie ensemble pour assurer l'avenir du transport ferroviaire, à la suite du grand débat national qui vient de se dérouler dans l'ensemble du pays.

Je souhaiterais pour ma part, Mesdames et Messieurs les sénateurs, revenir sur les principales conclusions du débat national qui vient d'avoir lieu et rappeler à cette occasion les principales données du problème que nous avons à résoudre ensemble, en insistant sur les aspects de méthode.

Le débat national

Je voudrais en premier lieu vous remercier d'avoir souligné la nécessité qu'il y avait à ouvrir ce débat. Les parlementaires qui se sont penchés sur la situation de la SNCF – et je voudrais citer devant votre assemblée notamment Messieurs Haenel, Belot et About – avaient, en effet, souligné la nécessité d'une réflexion nationale.

Pendant de trop nombreuses années, les Français, et dans une large mesure les cheminots, ont été tenus dans l'ignorance de la réalité des causes et de la gravité de la situation qui met aujourd'hui la SNCF, vous le savez bien, Mesdames et Messieurs les sénateurs, en grand danger.

Pendant de trop nombreuses années, on avait préféré la fuite en avant dans l'endettement et les déficits au courage des adaptations nécessaires ; on avait préféré le non-dit à la lucidité et à la concertation, qui sont l'une et l'autre absolument indispensables pour mener à bien les réformes. On avait préféré le risque de l'enlisement à la préparation constructive du XXI^e siècle.

C'est pour rompre avec cette forme d'abandon de la SNCF à elle-même, alors qu'elle appartient à la nation toute entière, qu'il fallait ouvrir une large confrontation des idées. Il fallait, en effet, une prise de conscience collective pour traiter ce problème trop longtemps différé.

C'est pourquoi, sur la suggestion de Jean Matteoli, Bernard Pons et moi avons proposé à Alain Juppé d'engager ce grand débat national. Et nous l'avons voulu sans tabou, ni préjugé. Nous l'avons aussi voulu ouvert à tous et déconcentré sur tout le territoire.

Vous avez été informés, Mesdames et Messieurs les sénateurs, de chacune des étapes de ce débat, que je rappellerai brièvement. Nous avons tout d'abord demandé un rapport introductif à un groupe d'experts présidé par Claude Martinand. Puis le débat s'est déroulé au cours des mois de mars et avril au sein des conseils régionaux et des conseils économiques et sociaux régionaux. Leurs contributions ont alimenté les travaux du Conseil économique et social et du Conseil national des transports que le gouvernement avait saisis. Je tiens à saluer la qualité de l'ensemble de ces réflexions très constructives.

Ces échanges ont permis une prise de conscience collective et une diffusion d'un sujet trop souvent confiné jusqu'alors aux seuls milieux spécialisés. Il en est résulté une maturation des esprits, de tous les esprits, sans laquelle la solution que nous vous proposons n'aurait sans doute été ni concevable, ni acceptable. Il y a dans cette démarche, me semble-t-il, une exemplarité dont nous devons nous inspirer pour mener dans d'autres domaines la nécessaire réforme de l'État et du secteur public.

Les enjeux financiers

L'ampleur de la crise, dont le traitement a été trop longtemps différé, apparaît dans les chiffres. Les recettes commerciales de la SNCF de l'exercice 1995 se montent à 40 milliards de francs, soit moins que le montant des charges salariales. Les concours publics ou parapublics sont de l'ordre de 50 milliards de francs, dont 18,5, il est vrai, au titre des charges de retraite. Le déficit s'élève à 16,6 milliards de francs tandis que l'endettement accumulé au 31 décembre 1995 atteint près de 200 milliards de francs.

Ces enjeux financiers et budgétaires, qui frappent par leur importance, il convient de les garder à l'esprit à l'heure où, sous l'impulsion du président de la République et du Premier ministre, le gouvernement engage courageusement, avec l'appui de sa majorité, l'effort de redressement budgétaire qu'attendent les contribuables. L'ampleur des sommes en jeu appellent, de la part de tous, un esprit de responsabilité et une grande vigilance. Il conviendra, bien sûr, de payer le prix du passé, mais il faut surtout s'inscrire dans une perspective d'avenir en veillant au meilleur investissement de l'argent public dans le transport ferroviaire, en sachant le cas échéant faire des choix responsables. Là encore, les choix devront être éclairés par des débats préalables, concertés, expliqués, partagés dans toute la mesure du possible. C'est une exigence moderne et démocrate ; c'est aussi une condition d'efficacité.

Une crise européenne

Je voudrais souligner que la crise du transport ferroviaire n'est pas propre à la France. À la vérité, tous les pays européens y sont confrontés et les mêmes phénomènes se retrouvent partout : baisse des trafics et des parts de marché, augmentation continue de l'endettement et des déficits nécessitant des concours publics de plus en plus élevés.

La France est certes, contrairement à certaines idées reçues, le pays d'Europe où le ferroviaire garde encore en pourcentage du trafic la place la plus importante par rapport aux autres modes. Et c'est une chance.

Nous convenons tous, Mesdames et Messieurs les sénateurs, que la politique des transports doit être résolument conçue dans un cadre intermodal. Et c'est bien une approche intermodale et par le service rendu que nous avons retenue pour l'élaboration des schémas d'infrastructure de transports prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, et qui feront l'objet de discussions auxquelles vous serez associés.

Mais les transports sont d'abord au service du développement économique et social. Or, que constatons-nous ? Ce sont en fait les évolutions des modes de vie et des techniques qui ont bouleversé le monde des transports ; qu'il s'agisse de la généralisation de la voiture individuelle, symbole de liberté et de conquête sociale ; qu'il s'agisse des programmes routiers et autoroutiers, mis en œuvre pour répondre à l'attente des élus et des populations de disposer d'une bonne desserte du territoire ; qu'il s'agisse des formes d'organisation développées par les entreprises industrielles privilégiant la flexibilité de la production et la qualité du service ; ou qu'il s'agisse de l'avion, qui s'est affirmé comme un mode de transport ordinaire sur des destinations intérieures.

Face à ces bouleversements, le chemin de fer est trop largement resté en Europe sur un schéma d'organisation mis en place à l'époque où il représentait le mode de transport dominant, supposé universel, exploité à ce titre dans une logique d'offre. Par logique d'offre, j'entends un système dans lequel les services sont définis davantage sur la base de considérations techniques qu'en fonction de besoins de la clientèle.

Le chemin de fer européen, et la SNCF tout particulièrement, a su s'adapter aux évolutions techniques, comme le prouve par exemple la réussite remarquable du TGV. Il n'a cependant pas suffisamment pris la mesure des évolutions nécessaires. Il s'est trop souvent réfugié dans une attitude défensive à l'égard des autres modes, spécialement de la route qui est devenu le mode de transport dominant.

Il eût pourtant fallu, Mesdames et Messieurs les sénateurs, que le chemin de fer s'engage dans une coopération avec la route en jouant de leur complémentarité et de l'intermodalité. Les caractéristiques du chemin de fer lui imposent, en effet, d'adopter une attitude de partenariat avec le transport routier pour offrir un service « porte à porte ».

Certes, on peut considérer avec quelque raison que la structure des coûts des différents transports ne reflète pas assez les atouts du chemin de fer en matière d'environnement. Les discussions européennes les plus récentes montrent la nécessité d'approfondir les travaux d'experts sur cette question. Quoi qu'il en soit, cet argument a trop souvent servi d'alibi. Les observateurs les plus objectifs savent, en effet, que le facteur déterminant de la concurrence entre les modes de transport porte au moins autant sur le service que sur le prix. Il faut bien sûr comprendre ici le mot service au sens large : rapidité, fiabilité, ponctualité, fréquence, confort, correspondances. C'est tout l'enjeu de la réorientation que le président Le Floch Prigent a engagée avec les premiers effets immédiats et concrets qu'il vient d'annoncer.

Pour autant, le chemin de fer n'est évidemment pas un mode de transport dépassé. Au contraire, et je souhaite l'affirmer avec force, le chemin de fer reste plus que jamais un

mode de transport moderne. Le débat national a permis de souligner ses atouts, qui le rendent capable de satisfaire les besoins de ses clients, ce qui est bien le premier enjeu, tout en apportant des avantages collectifs en matière d'environnement, de sécurité, de service public et d'aménagement du territoire.

Le chemin de fer se révèle particulièrement performant sur de nombreux créneaux de transport. C'est le cas notamment des liaisons voyageurs sur grandes distances avec les TGV, des déplacements urbains et périurbains, où les usagers attendent beaucoup de lui, du transport de fret sur grande distance avec notamment le transport combiné. À cet égard, l'ouverture des frontières européennes, comme l'affirme le sénateur About dans son récent rapport, constitue bien une chance pour le chemin de fer car elle va lui ouvrir des champs d'expansion considérables, en particulier pour le fret, en lui permettant d'accéder à des marchés où ses atouts trouvent bien à s'exprimer. La SNCF rénovée pourra s'y déployer avec les meilleurs atouts de succès.

Le service public

Enfin, je souhaiterais évoquer un dernier enjeu, celui du service public, auquel je sais votre assemblée particulièrement attentive. La question du service public est essentielle et souvent à l'origine d'incompréhensions. Je voudrais donc être très claire, en soulignant la pertinence de la définition qui figure à l'article 1 de la LOTI : le service public de transport, c'est « la satisfaction des besoins de l'utilisateur dans les conditions économiques et sociales les plus avantageuses pour la collectivité ».

Cette définition atteste bien que le service public, c'est le service du public. C'est-à-dire que le service public ne peut se concevoir dans une pure logique d'offre. Il faut du reste, sans doute, voir dans le fait que les clients ont trop souvent été négligés l'une des causes de désaffection pour le transport ferroviaire. Deux constats découlent des principes posés par la LOTI :

- le service public n'est pas lié à un mode de transport ou, si vous préférez, aucun mode de transport n'est un service public en soi ;
- il appartient à des autorités responsables de définir les missions de service public, et non aux opérateurs eux-mêmes ; dans le respect, bien sûr, des principes traditionnels fondateurs du service public : égalité d'accès et de traitement des usagers, continuité, adaptabilité.

Les conclusions du débat national

Le débat national a permis de bien cerner ces enjeux et de permettre une large prise de conscience. Il a également permis de faire ressortir quatre grandes conclusions, qui ont inspiré la solution que nous avons élaborée avec Bernard Pons :

- **première conclusion** : une clarification des responsabilités respectives de l'État et de la SNCF est nécessaire, tout particulièrement sur l'infrastructure. La confusion des responsabilités est source d'une certaine déresponsabilisation des acteurs. La question de l'infrastructure est bien au cœur de cette problématique, et justifie que la clarification soit prioritairement recherchée à son niveau ;
- **deuxième conclusion** : un effort financier important doit être engagé afin de désenclaver la SNCF et de la responsabiliser en créant les conditions d'une mobilisation autour d'un objectif crédible de redressement ;

- **troisième conclusion** : si désendetter la SNCF est nécessaire, cela ne suffira pas à résoudre tous les problèmes : sans changements internes appuyés, d’une part sur une priorité accordée au client et au service, d’autre part sur une véritable maîtrise des coûts, aucun redressement durable n’est possible. La reconquête des clients est bien au cœur du redressement du transport ferroviaire. Il faut redonner aux voyageurs, comme aux chargeurs, le goût de reprendre le train. Des performances nouvelles et mesurables devront être atteintes : les contribuables et les clients doivent « en avoir pour leur argent » et la mesure des progrès doit être transparente ;
- **quatrième conclusion** : il faut franchir une étape nouvelle de la régionalisation des services régionaux de voyageurs ; il s’agit d’un facteur de modernisation essentiel tant pour la SNCF que pour ses clients et pour le service public. Je sais à cet égard la part que certains d’entre vous, en particulier le sénateur Haenel, ont joué dans la maturation de cette réforme et je veux les saluer. Je me réjouis très sincèrement que le long processus qu’il a animé avec passion et compétence puisse devenir réalité, sur les bases même qu’il avait proposées et que nous avons longuement travaillées ensemble.

Cette nouvelle étape dans un processus de coopération, déjà ancien et fructueux, entre les régions et la SNCF est prévue par la loi d’orientation pour l’aménagement et le développement du territoire. Elle doit permettre de rapprocher l’usager de la définition de l’offre de transport et de définir, au plus près des besoins, les missions de service public pour ces services qui sont ceux de la vie quotidienne.

Conclusion

C’est à partir de ces conclusions que nous avons, Bernard Pons et moi, proposé au Premier ministre d’adopter un projet de solution française originale et novatrice pour l’avenir du transport ferroviaire. Cette solution, que Bernard Pons vous présentera dans un instant, repose, vous le savez, sur deux piliers équilibrés :

- une nouvelle organisation du chemin de fer en France permettant de traiter durablement le problème de l’infrastructure et de désendetter la SNCF de 125 milliards de francs ;
- le lancement expérimental de la régionalisation.

À travers cette solution, la France fait la preuve, non seulement qu’elle ne reste pas en marge du mouvement des réformes structurelles engagées dans de nombreux pays européens, mais également qu’il existe, dans ce domaine aussi, une voie de modernisation respectueuse de nos spécificités et de nos valeurs.

Mais, il importe de bien mesurer les enjeux :

- d’une part, les enjeux financiers, budgétaires en particulier : le redressement de la SNCF sera nécessairement long et coûteux ;
- d’autre part, la nécessité d’une véritable rénovation interne accompagnant les mesures structurelles que l’État pourra décider.

Les cheminots, vous le savez comme moi, vivent l’attachement à leur métier et à leur entreprise avec une passion réelle et la fierté de ceux qui servent le public. La SNCF ne se redressera ni sans les cheminots, ni contre eux. Ils sont et seront au contraire les premiers acteurs de l’ambition qu’il nous appartient, tous ensemble, de donner aujourd’hui au transport ferroviaire.

Vous l’aurez compris, Mesdames et Messieurs les sénateurs. le gouvernement est prêt pour sa part à poser avec vous les bases nouvelles et confiantes de cette ambition. Je vous remercie.

Lettre du Premier ministre au président de la SNCF du 27 juin 1996

Paris, le 27 juin 1996

Monsieur le président,

Un important débat national sur l'avenir de la SNCF vient de se conclure au Parlement. À la lumière de ses résultats, le gouvernement a décidé une réforme ambitieuse de l'organisation du transport ferroviaire destinée à répondre à la crise profonde que traverse la SNCF. Cette réforme doit assurer le renouveau du chemin de fer et le redressement durable de la SNCF, dans le cadre d'une solution française originale.

Elle s'inscrit dans le cadre d'une politique globale, qui doit permettre à chaque mode de transport, et notamment au rail, de faire valoir pleinement ses atouts en termes de service public, d'aménagement du territoire, de sécurité, de préservation de l'environnement et, bien évidemment, de la nécessaire efficacité économique.

Je souhaite vous confirmer le cadre et les modalités de cette réforme, ainsi que les objectifs que l'État fixe à la SNCF et sur lesquels je vous demande de mobiliser l'ensemble de l'entreprise.

La réforme décidée par le gouvernement s'organise autour de deux piliers :

- la création au 1^{er} janvier 1997 d'un établissement public industriel et commercial responsable, pour le compte de l'État, de l'infrastructure ferroviaire et de son financement. Cet établissement confiera la gestion de l'infrastructure à la SNCF ;
- l'expérimentation de la régionalisation des services régionaux de voyageurs.

Dans le prolongement des conclusions du débat national, cette réforme importante maintient l'unité de l'entreprise, chargée à la fois de l'exploitation ferroviaire et de la gestion de l'infrastructure, et n'entraîne aucune modification statutaire de quelque sorte que ce soit pour les agents de la SNCF. Elle clarifie les responsabilités entre l'État et la SNCF et allège les comptes de l'entreprise de la charge de la partie de sa dette liée à l'infrastructure. Les conditions d'exploitation du réseau ferré, telles qu'elles sont définies par la loi d'orientation des transports intérieurs, ne seront pas modifiées à l'occasion de cette réforme, pas plus que les missions de service public de l'exploitant ferroviaire donnant lieu à des compensations financières de l'État.

Le nouvel établissement public sera institué par une loi qui sera discutée au Parlement à l'automne. Il prendra en charge 125 milliards de francs de la dette de la SNCF et recevra en contrepartie l'infrastructure ferroviaire, y compris les actifs immobiliers et fonciers autres que ceux strictement dévolus à l'exploitation ferroviaire et au logement social. Il assumera la responsabilité du financement du réseau et percevra les redevances pour son utilisation. La SNCF sera rémunérée pour la mission de gestion que lui confiera le nouvel établissement public.

Le réseau conservera bien entendu son caractère national. L'État en définira la consistance à travers le schéma du réseau ferroviaire, prévu par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire.

Un audit des recettes et des charges du compte d'infrastructure sera très prochainement lancé afin de préparer la création du nouvel établissement public, de déterminer les principes de la rémunération de la SNCF pour la gestion de l'infrastructure et d'éclairer les conditions d'établissement des péages d'infrastructure. Le niveau de tarification tiendra notamment compte de la capacité contributive de la SNCF comme transporteur ferroviaire.

Parallèlement, l'expérimentation de la régionalisation des services régionaux de voyageurs sera engagée dans six régions volontaires à compter du 1^{er} janvier 1997. Une plus grande implication des régions dans l'organisation des transports régionaux de voyageurs constitue, en effet, un vecteur privilégié de modernisation du service public dans le cadre des schémas régionaux de transport.

L'expérimentation durera trois ans et respectera trois principes : la transparence, la réversibilité, un transfert de compétences sans transfert de charges. Conformément au vœu des régions volontaires, la quote-part de la contribution financière que l'État versait jusqu'à présent à la SNCF leur sera directement versée pendant la période expérimentale et sera réévaluée au niveau nécessaire pour leur permettre d'assumer pleinement leur responsabilité d'autorité organisatrice. Il appartiendra aux régions de convenir par convention avec la SNCF des services à assurer. Les relations entre la SNCF et les régions non concernées par l'expérimentation ne seront pas modifiées.

L'État crée ainsi les conditions d'un redressement durable de la SNCF, sur des bases saines. Je souhaite donc que la SNCF s'engage résolument dans cette voie et établisse avant la fin de l'année 1996 un projet industriel ambitieux. Je vous demande de veiller à ce que l'élaboration de ce projet se fasse dans le cadre d'un dialogue social exemplaire et d'une concertation approfondie avec les cheminots.

Ce projet industriel devra conduire au rétablissement durable de l'équilibre des comptes de l'entreprise. Il devra donc permettre, grâce à la mobilisation de tous, de renverser durablement les perspectives du trafic ferroviaire et de reconquérir la clientèle voyageurs et fret. Le redressement passe aussi par une meilleure maîtrise des coûts d'exploitation et du capital investi.

Le projet industriel devra être marqué par des réorientations profondes des stratégies conduites jusqu'alors par l'entreprise, afin de mieux répondre aux besoins des clients et des autorités organisatrices en termes de coûts comme de qualité de service. Les inflexions nécessaires au rétablissement de la confiance des clients en l'entreprise et en ses capacités devront apparaître rapidement.

Le projet industriel précisera les moyens engagés pour permettre le plus rapidement possible le retour à un équilibre durable de chacune des activités de transport de la SNCF (fret, grandes lignes, services régionaux de voyageurs, SERNAM), qui devront concourir de manière croissante à la couverture des charges du réseau.

De même, pour les activités de gestion de l'infrastructure, le projet industriel devra définir les moyens d'une réduction progressive des charges d'entretien du réseau géré par l'entreprise, tout en préservant la qualité et la sécurité de ce réseau.

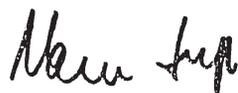
D'une manière générale, le projet industriel opérera une clarification interne des différentes activités avec une identification des comptes correspondants.

Le projet industriel doit être l'occasion d'une réflexion sur l'évolution du périmètre du groupe, tenant compte de la nécessité de mieux cerner les métiers de l'entreprise. Les conséquences devront en être tirées en termes d'organisation et d'investissements. Afin de favoriser le développement de relations confiantes avec des partenaires, les participations dans des activités non directement liées au transport ferroviaire devront être isolées dans une *holding* spécifique. En cohérence avec ces orientations, toutes les possibilités de valorisation du patrimoine de la SNCF devront être résolument et rapidement exploitées.

Le projet industriel devra préciser les moyens mis en œuvre pour permettre l'implication et le plein épanouissement des personnels de la SNCF. Il devra rechercher, notamment à travers la déconcentration des responsabilités, les conditions d'une mobilisation de chacun. Il comportera des propositions pour améliorer l'efficacité du dialogue social interne. Le projet industriel fixera des échéances et fera l'objet d'engagements chiffrés. Il devra fixer des indicateurs de performance adaptés permettant un suivi régulier des résultats obtenus.

Je vous demande de rendre compte régulièrement au gouvernement de l'élaboration du projet industriel. Je vous invite à porter cette lettre à la connaissance du conseil d'administration et du comité central d'entreprise.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le président, l'assurance de ma considération distinguée.



Alain Juppé

Monsieur Loïk Le Floch-Prigent
Président du conseil d'administration
de la Société nationale des chemins de fer français

Lettres du ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme du 3 juillet 1996

Monsieur le président,

Je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint copie de la lettre que Madame Idrac et moi-même nous avons adressée récemment aux organisations syndicales de la SNCF, afin d'explicitier à leur intention l'esprit et le contenu des principes de la réforme de votre entreprise, tels que je les ai présentés à l'Assemblée nationale et au Sénat, les 11 et 25 juin derniers.

Il m'a paru indispensable de porter officiellement à votre connaissance ce document pour tout usage qui vous paraîtrait utile à l'intérieur de votre entreprise.

Je vous prie de croire, Monsieur le président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.



Bernard Pons

Monsieur Le Floch-Prigent
Président de la SNCF

* * *

Monsieur le secrétaire général,

À l'occasion du débat sur l'avenir du transport ferroviaire qui s'est tenu le 11 juin dernier à l'Assemblée nationale, le gouvernement a annoncé les mesures qu'il a arrêtées pour assurer un renouveau au chemin de fer. Nous avons été saisis depuis lors, notamment de la part d'organisations syndicales de la SNCF, d'un certain nombre d'interrogations ou de demandes d'éclaircissements sur la réforme présentée.

Certaines de ces questions ne pourront être complètement traitées qu'à l'issue d'études détaillées, notamment juridiques et comptables, qui ne pourront s'engager qu'après le débat au Sénat, le 25 juin prochain. Nous avons cependant souhaité apporter dès maintenant les éléments de réponse suivants, qui portent sur les points les plus fondamentaux.

Nous souhaitons en premier lieu confirmer de la manière la plus claire que la réforme que nous avons présentée maintient l'unité de l'entreprise, chargée à la fois de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation des services de transport ferroviaire, et qu'elle n'entraîne aucune modification statutaire d'aucune sorte pour les agents de la SNCF.

D'une manière générale, comme nous l'avons indiqué aux différentes organisations syndicales lors de nos entretiens du 10 juin, nous entendons préserver les grands principes qui régissent actuellement le transport ferroviaire. En particulier, le Gouvernement n'entend pas modifier, à l'occasion de la réforme, les conditions d'exploitation du réseau ferré telles qu'elles sont définies dans la LOTI.

Le nouvel établissement public sera institué par une loi qui sera soumise au Parlement à l'automne. Le nouvel établissement reprendra les 125 milliards de francs de la dette que la SNCF avait contractée à ce jour pour financer les infrastructures et recevra les actifs constituant l'infrastructure ferroviaire. Ces actifs n'ont pas vocation à être vendus pour rembourser la dette. Le nouvel établissement public n'est donc pas une structure de cantonnement de dette, mais une entité destinée à assumer durablement la responsabilité du réseau ferroviaire et de son financement.

Les travaux préparatoires qui vont s'engager pour la rédaction du projet de loi correspondant permettront d'apporter toutes les précisions utiles de nature juridique, technique ou financière. Nous pouvons cependant d'ores et déjà vous garantir que la loi de démocratisation du secteur public s'appliquera au nouvel établissement public et que, comme pour tout organisme de ce type, l'État lui apportera les concours financiers et les dotations en fonds propres à un niveau suffisant pour assurer sa viabilité financière.

Ainsi que nous l'avons déjà indiqué publiquement, le niveau de la rémunération de la SNCF par le nouvel établissement public pour la gestion de l'infrastructure et celui des péages d'infrastructure seront déterminés à l'issue d'un audit du compte d'infrastructure qui sera confié, comme cela a été fait pour les services régionaux de voyageurs, à un consultant indépendant. Comme nous nous y sommes personnellement engagés, le niveau de tarification devra tenir compte de la capacité contributive de la SNCF comme transporteur ferroviaire : il est exclu de reprendre d'une main à la SNCF sous forme de péage ce qu'on lui donne de l'autre sous forme de désendettement.

Le réseau restera national dans le cadre du nouvel établissement public. Il appartiendra à l'État d'en définir la consistance et les caractéristiques à travers le schéma du réseau ferroviaire, dont l'élaboration est prévue par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire. Sa préparation s'effectue dans une perspective intermodale et sa publication interviendra en principe en 1997.

S'agissant de la régionalisation, nous vous rappelons que l'expérimentation s'engagera dès le 1^{er} janvier 1997 dans six régions volontaires en respectant trois principes : transparence, réversibilité, transfert de compétence sans transfert de charge. Cette expérimentation, qui s'accompagnera d'un relèvement des crédits affectés aux services régionaux de voyageurs, a pour objet de donner à ces régions tous les moyens d'exercer, au plus près des besoins, la responsabilité d'autorité organisatrice. Les relations entre la SNCF et les régions non concernées par l'expérimentation ne seront, bien entendu, pas affectées.

Enfin, notre attention a été parfois appelée sur les conditions dans lesquelles les décisions prises seront formalisées. La SNCF sera désormais conduite à exercer ses missions dans un cadre nouveau identifiant plus clairement les responsabilités, de sorte que le contrat de plan, tel qu'il était conçu jusqu'à présent, n'a plus sa raison d'être. Pour autant, comme pour toute entreprise publique, il importe que la SNCF ait connaissance des priorités essentielles qui lui sont fixées par l'État au nom de la nation.

C'est pourquoi le gouvernement va confirmer au président de la SNCF, dans un prochain courrier, les décisions prises en matière d'infrastructure et de désendettement, ainsi que les conditions de l'expérimentation du transfert aux régions de la compétence en matière de services régionaux de voyageurs. Ce courrier précisera également les orientations essentielles qui sont assignées à la SNCF et qu'il lui appartiendra de mettre en œuvre dans le cadre de son projet industriel. Ces orientations porteront sur les activités de gestionnaire de l'infrastructure et de transporteur ferroviaire, mais aussi sur le groupe.

Nous inviterons bien entendu le président de la SNCF à porter ce courrier à la connaissance du conseil d'administration et du comité central d'entreprise. Nous ne verrions que des avantages à ce qu'il nous indique en retour, après concertation, la manière dont l'entreprise entend donner suite à ces orientations.

Il est cependant indispensable que cet échange intervienne avant la fin du mois de juillet afin que puissent s'engager dès la rentrée tant le processus législatif nécessaire à la création du nouvel établissement public responsable de l'infrastructure que l'élaboration concrète du projet industriel.

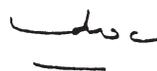
C'est en effet dans le cadre du projet industriel que devront être traitées les questions qui relèvent de la responsabilité exclusive de l'entreprise, telles que l'établissement des budgets prévisionnels ou les conditions de gestion de la dette restant à la charge de la SNCF, à laquelle nous estimons qu'elle est désormais en mesure de faire face. Le président de la SNCF les abordera donc dans le cadre des concertations qui doivent se dérouler au sein de l'entreprise.

Nous sommes pour notre part convaincus que cette réforme, qui se situe dans le prolongement des conclusions du débat national, constitue une solution française originale à même d'assurer un véritable renouveau au transport ferroviaire. Dans un cadre de responsabilités clarifié, il appartient maintenant à la SNCF, c'est-à-dire à l'ensemble de ses agents, de se mobiliser pour assurer un redressement durable de l'entreprise. Cette mobilisation doit s'engager dès à présent. Nous faisons à cet égard toute confiance aux cheminots, à leur compétence, à leur dévouement et à leur sens des responsabilités.

Espérant avoir ainsi apporté les éléments de clarification qui pourraient être souhaités par vos adhérents, nous vous prions d'agréer, Monsieur le secrétaire général, l'assurance de notre considération distinguée.



Bernard Pons



Anne-Marie Idrac

Lettre du président de la SNCF au Premier ministre du 8 octobre 1996

Monsieur le Premier ministre,

Par lettre en date du 27 juin 1996, vous avez bien voulu faire part à mon prédécesseur des décisions que le gouvernement venait de prendre à l'issue du débat national sur l'avenir du transport ferroviaire et lui indiquer quelles orientations l'État entend, en parallèle, assigner à la SNCF. Par lettre en date du 3 juillet, le ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme lui avait également adressé copie de la lettre qu'il avait, avec le secrétaire d'État aux Transports, adressée aux organisations syndicales de la SNCF afin d'explicitier à leur intention l'esprit et le contenu de la réforme présentée à l'Assemblée nationale et au Sénat, les 11 et 25 juin 1996.

Mon prédécesseur avait élaboré et soumis, le 4 juillet 1996, au comité central d'entreprise un projet de réponse à votre lettre précisant les engagements que la SNCF était prête à prendre en face des engagements de l'État. Des circonstances extérieures à l'entreprise n'ont pas permis que cette réponse vous soit adressée.

Ayant procédé à l'analyse de ce projet de réponse qui avait fait l'objet d'un travail collectif au sein de la direction de la SNCF, je ne vois pas d'élément qui me conduise à en remettre en cause l'essentiel. La continuité de l'action de l'entreprise en serait altérée sans que des arguments déterminants le justifient. Certains ajouts m'ont néanmoins paru utiles et ont été insérés dans la présente réponse.

Par ailleurs, afin de leur conférer un cadre plus solennel, il est apparu opportun de consolider les engagements réciproques de l'État et de l'entreprise en leur donnant le caractère d'un véritable pacte de modernisation dont l'introduction soit cosignée par les autorités gouvernementales et le président de la SNCF. Le pacte regroupe en un ensemble unique et cohérent les différents documents mentionnés dans cette introduction.

C'est dans le cadre que je viens de tracer que je vous prie de bien vouloir lire cette lettre qui correspond de la part de la SNCF – et de moi-même – à un engagement très fort dans le sens du renouveau de l'entreprise.

Les décisions prises par les pouvoirs publics et reprises dans le pacte de modernisation prennent en compte les problèmes de fond rencontrés et répondent par leur ampleur aux nombreuses préoccupations exprimées, de toutes parts, lors du débat national. Elles expriment une voie française originale en Europe

Ces décisions constituent une nouvelle donne pour notre entreprise et marquent une reconnaissance du rôle de la SNCF au service de l'environnement, de la sécurité, de l'aménagement du territoire, du service public et de l'efficacité économique. Elles se traduisent par la mise en place par la nation d'un dispositif sans précédent au bénéfice du chemin de fer. L'entreprise et ses personnels sauront se montrer à la hauteur de la confiance qui leur est ainsi témoignée. Les réformes annoncées apportent en effet, de manière incontestable, les garanties qu'ils attendaient sur le maintien de l'unité de

l'établissement public SNCF, à la fois exploitant ferroviaire et gestionnaire d'infrastructure, dans la plénitude de ses missions. Elles apportent également l'assurance forte du maintien du statut de ses personnels dans toutes ses composantes. Elles créent, enfin, les conditions d'une clarification qui était indispensable pour redonner au mode ferroviaire toutes ses chances dans notre pays.

Dans le domaine des infrastructures, grâce à la création du nouvel établissement public qui recevra les actifs constituant les infrastructures ferroviaires et prendra la responsabilité de leur financement, le mode ferroviaire se voit désormais traité selon des principes semblables à ceux appliqués dans les autres modes : la collectivité prend en charge la responsabilité financière d'un réseau d'infrastructures dont elle entend assurer l'existence et le développement, et fixe ensuite une tarification d'usage de ces infrastructures qui tient compte de la situation de marché dans laquelle se trouvent ceux qui l'utilisent. Il appartiendra à l'État d'utiliser cet instrument, dans le cadre de sa politique globale des transports, au bénéfice d'un développement harmonieux et complémentaire des divers modes de transport individuels et collectifs.

Les nouveaux principes régissant les infrastructures sont fondamentaux car ils mettent fin à une situation de déséquilibre structurel à laquelle l'entreprise ne pouvait remédier. Leur application au passé et le désendettement qui en résultera soulagent l'entreprise d'un fardeau financier qu'elle n'aurait pas été en mesure de porter. Leur mise en œuvre pour l'avenir évitera que cette dette ne se reconstitue. Vous avez indiqué qu'ils seraient mis en œuvre dès le 1^{er} janvier 1997, à l'issue d'un audit. La SNCF apportera son concours à cet audit comme à l'ensemble des travaux nécessaires à la constitution du nouvel établissement public.

En matière de régionalisation, les décisions prises permettent la mise en œuvre effective de l'expérimentation prévue à l'article 67 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire dans des conditions transparentes et équitables. En effet, les enveloppes transférées aux régions expérimentales auront été préalablement réévaluées de manière à permettre le financement équilibré de l'expérimentation.

La SNCF, exploitante des services conventionnés conformément aux articles 18 et 22 de la loi d'orientation des transports intérieurs, va désormais pouvoir, sur ces bases, s'engager résolument dans la négociation de conventions avec les régions volontaires afin de respecter le calendrier que vous avez énoncé. Avec les autres régions, elle approfondira les relations tissées jusqu'alors, dans la perspective d'un élargissement progressif du champ de l'expérimentation.

Les mesures annoncées nécessiteront, pour être mises en œuvre, l'adoption d'un projet de loi et de dispositions réglementaires complémentaires ainsi que la conclusion d'accords multiples entre la SNCF et ses divers interlocuteurs publics. Néanmoins, et grâce aux éclairages apportés par les ministres lors des débats devant l'Assemblée nationale et le Sénat, il est d'ores et déjà possible de mesurer l'incidence des nouveaux principes sur le fonctionnement de l'entreprise et les perspectives qui nous sont désormais ouvertes.

Par leur cohérence et leur ambition, les dispositions annoncées posent les fondements d'un renouveau de l'activité ferroviaire et d'un redressement de l'entreprise. J'ai, par ailleurs, bien noté que la réforme ne remettait pas en cause les autres missions du service public donnant lieu à compensation de l'État. Des contrats spécifiques à ces

différentes missions devront être conclus entre les collectivités publiques concernées et la SNCF. Il appartient désormais à la SNCF et à tous ceux qui la composent, de se mobiliser pour saisir la chance offerte et répondre dans son « projet industriel » aux orientations qui lui sont assignées par la nation. La concertation sur ce « projet industriel » a débuté dans l'entreprise dès janvier. Sa rédaction devra être achevée avant la fin de cette année. Je prends acte des orientations que vous souhaitez voir prises en compte dans le cadre de cet exercice.

Vous avez tout d'abord souhaité que ce projet définisse les voies et moyens d'une relance des trafics ferroviaires. Une telle relance est conforme à la vocation naturelle de l'entreprise qui est d'assurer un transport de volume et peut s'appuyer sur le savoir-faire que nous avons accumulé dans le domaine ferroviaire.

Elle ne saurait cependant être obtenue en n'agissant que sur l'offre ; elle passera aussi par une réorientation profonde de nos mentalités et de nos organisations afin de faire réellement du client, voyageur ou chargeur, notre raison d'être. Elle impliquera enfin une transformation de notre attitude vis-à-vis des collectivités publiques afin de leur proposer, selon les principes du service public, le service de transport le mieux à même de répondre à leurs attentes.

Une évolution en ce sens a déjà été amorcée qui s'est traduite par les engagements annoncés à nos clients, le 18 juin dernier. Elle devra être intégrée dans le projet industriel et inlassablement poursuivie.

Sur ces bases et conformément à votre attente, la SNCF se fixe pour premier objectif de revenir à l'équilibre d'ici à la fin 1998, dans la mesure où l'activité de gestion de l'infrastructure sera effectivement rémunérée au niveau fixé par l'audit et où le montant global des redevances payées ne sera pas, d'ici là, relevé. Un tel objectif est certes ambitieux mais accessible pour une SNCF allégée de l'intégralité de sa dette liée à l'infrastructure et conservant, après création du nouvel établissement public, les actifs financiers ayant vocation à être vendus.

Vous avez ensuite indiqué que le projet devrait permettre le redressement progressif de chacune de ses activités qui devront retrouver l'équilibre dans un délai rapide. Cette seconde orientation peut d'ores et déjà être précisée afin de constituer un premier cadrage économique pour le « projet industriel ».

J'ai, en effet, clairement conscience qu'un objectif global d'équilibre de la SNCF demeure limité et ne permet pas d'offrir toutes les garanties quant à la capacité de la SNCF et de ses activités à concourir de manière croissante à son développement et à celui du réseau qu'elle utilise. C'est pourquoi le projet industriel se fixera deux autres objectifs pour la période 1999-2000 : d'une part, contribuer de manière croissante à la couverture des charges du réseau en dégageant, au sein de certaines activités, une capacité contributive croissante et en permettant, de ce fait, un relèvement des redevances d'usage du réseau ; d'autre part, atteindre, pour chacune des activités principales, l'équilibre en 2000.

Ce dernier objectif qui ne peut d'ailleurs, s'agissant des services régionaux de voyageurs, être atteint avant la généralisation de l'expérimentation en cours, prend en compte, de manière réaliste, le degré de difficulté dans lequel se situent aujourd'hui nos activités fret et SERNAM. Il sera bien évidemment également lié à l'évolution du marché des transports et à sa régulation.

Vous avez également marqué votre souci d'une maîtrise des charges d'entretien du réseau. Le projet devra, en effet, tenir compte de la situation de monopole de la SNCF dans le domaine de la gestion de l'infrastructure et nous conduire à prendre, de ce fait, un engagement particulièrement ferme de performance vis-à-vis du nouvel établissement public. Cet engagement portera en premier lieu sur les niveaux de qualité et de sécurité que nous devons viser. En second lieu, je fixerai à l'entreprise pour objectif de réduire progressivement le coût auquel elle fournira, sur la base d'un besoin stable que devra déterminer l'audit en cohérence avec les caractéristiques attendues du réseau, sa mission de gestion des infrastructures. Cette maîtrise des coûts devra bien entendu être mesurée, ainsi que vous l'indiquez, à qualité et à sécurité du réseau constantes. Enfin, il est clair que l'objectif de maîtrise des coûts ne pourra être complètement déterminé qu'à l'issue de l'audit.

Vous avez enfin souhaité que, conformément à l'attitude d'ouverture au partenariat qui doit caractériser la SNCF, le « projet industriel » permette de redéfinir au mieux le périmètre du groupe. En cohérence avec cette démarche et avec le principe selon lequel les participations financières de la SNCF demeureront inscrites à son actif lors de la création de l'établissement public, toutes les possibilités de valorisation seront résolument et rapidement exploitées. J'ai bien noté votre demande de regroupement de nos filiales, ni liées au ferroviaire, ni à son service et ne concernant pas le logement social, dans une *holding* spécifique et ferai étudier dans les prochaines semaines les modalités juridiques et financières de ce montage.

Dans le domaine social, vous avez rappelé qu'il convenait de rechercher l'implication et le plein épanouissement des personnels. En effet, ainsi que l'ont affirmé les ministres lors des débats parlementaires, le « projet industriel » ne pourra se définir ni sans les cheminots, ni contre eux. C'est pourquoi j'entends, dans le cadre de ce projet, aborder sans détours les conditions dans lesquelles le surcroît de richesse produite sera redistribué aux personnels, selon des principes de partage à déterminer, et pas seulement utilisé pour développer l'entreprise et le réseau, au travers des redevances versées.

De même, il me paraît essentiel, et conforme aux orientations générales du gouvernement, que ce projet soit marqué par une remise en cause des pratiques et des modes de décision dans l'entreprise afin de ne pas privilégier systématiquement la réduction d'emplois par rapport aux autres formes possibles d'amélioration de nos marges. Je veillerai notamment à ce que les attentes des autorités organisatrices qui réclament un renforcement de la présence humaine puissent trouver, au plus vite, des réponses satisfaisantes. J'attacherai enfin une attention particulière au redéploiement des moyens au profit des services opérationnels et, en particulier, de ceux en contact avec la clientèle.

Enfin, je suis, comme vous, attaché à ce que ce « projet industriel » constitue une illustration exemplaire de dialogue social. Son élaboration fera l'objet d'un large débat permettant une appréciation aussi commune que possible de la situation actuelle de l'entreprise et des priorités qui s'en dégagent. Sa mise en œuvre devra fournir une occasion de renouveler le contenu et de renforcer l'efficacité du dialogue social.

Sur la base des orientations que l'État vient d'assigner à l'entreprise et dans le cadre que je viens de vous préciser, la SNCF, consciente du soutien que vient de lui apporter la nation, s'engage dès aujourd'hui dans la dernière étape d'élaboration de son « projet industriel ». Ce projet donnera de premières impulsions et comportera des engagements

chiffrés, mais devra, surtout, marquer le début d'un processus continu d'évolution au service de nos clients comme du service public.

Il contiendra, et c'est aussi indispensable au pilotage de l'entreprise, un certain nombre d'indicateurs qui lui permettront – mais aussi à l'État – de s'assurer régulièrement de notre succès. Il sera, conformément à vos souhaits, élaboré au sein des activités et à partir d'outils comptables et de gestion dont la transparence sera accrue.

Le ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, le ministre de l'Économie et des Finances, et le secrétaire d'État aux Transports seront régulièrement informés de l'avancement de ce projet et de l'évolution des indicateurs retenus. Ils pourront ainsi mesurer les progrès réalisés au sein de l'entreprise mais également les effets de la politique globale des transports qui sera mise en œuvre en France et en Europe.

J'appelle, sur ce dernier point, votre attention quant aux conséquences qu'entraînerait immanquablement une modification des règles actuelles d'accès au réseau sur la réussite du « projet industriel » et le redressement de la SNCF. Bien qu'allégée d'une partie importante de ses charges, l'entreprise ne se trouve pas dans une situation financière telle qu'elle puisse, sans dommages importants, affronter une évolution significative du cadre communautaire actuel.

Le comité central d'entreprise a été consulté sur ce texte, conformément à votre demande. À l'occasion de cette consultation, plusieurs interrogations ont été formulées sur la politique qu'entend mener l'État en matière de complémentarité et d'assainissement des conditions de concurrence entre les différents modes de transport et sur les missions de service public confiées à la SNCF. Les décisions en la matière appartiennent bien sûr à l'État, mais la SNCF compte être une force de proposition sur ces sujets. Elle croit aux capacités du mode ferroviaire de répondre aux besoins de la collectivité.

Je note, en outre, que l'introduction du pacte de modernisation entre l'État et la SNCF confirme que les règles applicables en matière de retraite ne sont pas modifiées par la réforme et que les dispositions de l'article 30 du cahier des charges de la SNCF qui portent sur ce sujet continuent à s'appliquer. Le même document précise en outre que l'État continuera d'assumer la charge de la dette transférée au service annexe d'amortissement de la dette.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Premier ministre, l'assurance de ma très haute considération. et de mes sentiments les meilleurs.



Louis Gallois

Annexe 2

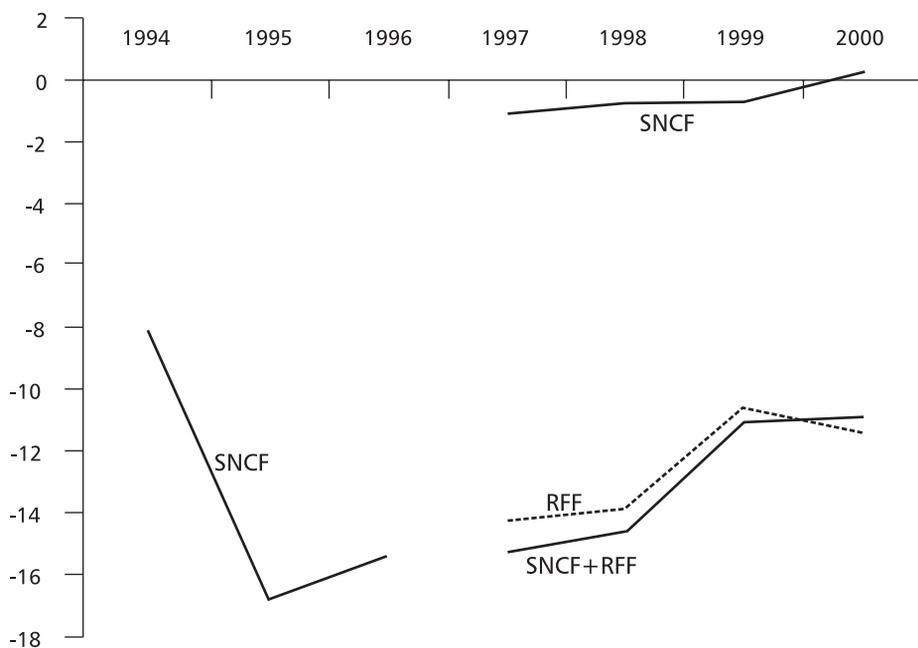
Évolution 1994-2001 du compte de résultat du système ferroviaire

(en milliards de francs)	SNCF 1994	SNCF 1995	SNCF 1996	SNCF+RFF 1997	SNCF+RFF 1997 pro forma 1998	SNCF+RFF 1997 pro forma 1999	SNCF+RFF 1998	SNCF+RFF 1999	SNCF+RFF 2000 pro forma	SNCF+RFF 2000 pro forma	SNCF+RFF 2001 prévision
Produits du trafic	40,3	38,7	40,9	43,1	43,6	46,7	45,7	46,7	47,1	52,0	53,3
Compensations pour réductions tarifaires	7,1	6,8	7,3	7,3	7,3	7,6	7,6	7,6	7,8	10,7	10,9
Versements État et collectivités	18,2	20,2	19,7	18,8	18,8	19,3	20,3	20,3	20,3	12,2	11,4
Production immobilisée/stockée ¹	6,0	6,6	6,5	16,3	8,5	8,5	8,5	9,6	10,2	10,2	9,8
Autres produits	6,6	6,5	6,7	7,4	7,1	7,3	7,3	7,3	8,1	8,4	7,7
Produits d'exploitation courante	78,3	78,7	81,1	92,9	85,4	91,4	88,4	91,4	93,5	93,5	93,1
Consommations intermédiaires	-24,6	-26,2	-25,2	-36,5	-29,2	-30,1	-29,5	-30,1	-30,0	-30,0	-30,1
Charges de personnel	-43,9	-43,8	-44,4	-44,7	-44,7	-46,0	-45,3	-46,0	-47,7	-48,4	-48,7
Impôts et taxes	-2,8	-3,2	-3,5	-3,9	-3,9	-4,0	-4,0	-4,0	-4,2	-4,2	-4,2
Charges d'exploitation courante	-71,3	-73,3	-73,1	-85,1	-77,8	-80,1	-78,8	-80,1	-81,9	-82,6	-83,0
Excédent brut d'exploitation	7,0	5,4	8,0	7,8	7,6	11,3	9,6	11,3	11,6	10,9	10,1
Amortissements/provisions nets	-8,1	-10,8	-11,3	-10,8	-10,6	-10,6	-11,7	-10,6	-10,7	-10,2	-10,6
Résultat d'exploitation	-1,1	-5,4	-3,3	-3,0	-3,0	0,7	-2,1	0,7	0,9	0,7	-0,5
Résultat financier	-8,5	-11,3	-12,9	-12,0	-11,8	-11,4	-10,5	-10,5	-11,5	-11,5	-11,7
Résultat courant	-9,6	-16,7	-16,2	-15,0	-14,8	-9,8	-13,5	-9,8	-10,6	-10,8	-12,2
Résultat exceptionnel	1,4	0,1	1,0	-0,1	-0,3	-0,9	-0,9	-1,1	-0,1	0,1	0,3
Résultat net	-8,2	-16,6	-15,2	-15,1	-15,1	-14,4	-10,9	-10,9	-10,7	-10,7	-11,9

(1). Y compris travaux SNCF pour investissements RFF à partir de 1997

Annexe 3

Graphique d'évolution 1994-2000 des résultats nets du système ferroviaire (en milliards de francs)



Annexe 4

Évolution 1994-2001 du compte
de résultat de la SNCF

(en millions de francs)

	1994	1995	1996	1997	1997 pro forma 1998	1998	1999	2000 pro forma 1999	2000 publié	2001 budget révisé
PRODUITS DU TRAFIC	41 079	39 479	41 723	43 117	43 633	45 670	46 673	47 090	52 016	53 308
COMPENSATIONS POUR RÉDUCTIONS TARIFAIRES	7 124	6 801	7 306	7 294	7 294	7 636	7 615	7 847	10 738	10 863
VERSEMENTS ÉTAT ET COLLECTIVITÉS	18 202	20 165	19 752	7 033	7 033	7 454	9 457	9 636	1 531	891
RÉMUNÉRATION DU G I PAR RFF				16 800	16 800	16 600	17 197	17 168	17 168	17 265
DIVERS FACTURES À RFF										
TRAVAUX POUR RFF (INVESTISSEMENTS)				12 757	4 997	5 535	6 095	6 132	6 132	5 391
PRODUCTION IMMOBILISÉE ET STOCKÉE	6 020	6 582	6 471	3 495	3 495	2 991	3 443	3 621	3 621	4 372
AUTRES PRODUITS	5 849	5 655	5 877	7 029	6 760	7 159	6 996	7 779	8 067	7 460
PRODUITS D'EXPLOITATION COURANTE	78 274	78 682	81 129	97 525	90 012	93 045	97 476	99 273	99 273	99 551
CONSOMMATIONS INTERMÉDIAIRES dont	24 634	26 240	25 222	42 247	34 881	35 369	39 771	39 566	39 566	41 009
REDEVANCES D'INFRASTRUCTURE RFF				6 008	6 008	6 205	9 965	10 250	10 250	11 136
ÉLECTRICITÉ DE TRACTION	2 453	2 340	2 426	2 433	2 433	2 482	2 475	2 097	2 097	2 224
CHARGES DE PERSONNEL	43 887	43 847	44 427	44 729	44 729	45 333	46 013	47 648	48 303	48 585
IMPÔTS, TAXES, ET VERSEMENTS ASSIMILÉS	2 753	3 218	3 490	3 857	3 857	4 024	3 989	4 228	4 228	4 238
CHARGES D'EXPLOITATION COURANTE	71 274	73 305	73 139	90 833	83 467	84 726	89 773	91 442	92 097	93 831
EXCÉDENT BRUT D'EXPLOITATION	7 000	5 377	7 990	6 692	6 545	8 319	7 703	7 831	7 176	5 720
AMORTISSEMENTS ET PROVISIONS NETS	-8 082	-10 780	-11 299	-5 610	-5 463	-6 356	-6 072	-5 946	-5 501	-5 737
RÉSULTAT D'EXPLOITATION	-1 082	-5 403	-3 309	1 082	1 082	1 963	1 631	1 885	1 675	-17
RÉSULTAT FINANCIER	-8 466	-11 274	-12 893	-1 925	-1 719	-1 505	-1 066	-1 015	-1 015	-1 045
RÉSULTAT COURANT	-9 548	-16 677	-16 202	-843	-637	458	565	870	660	-1 062
RÉSULTAT EXCEPTIONNEL	1 364	94	1 029	-116	-322	-1 107	-1 133	-423	-215	0
RÉSULTAT NET	-8 184	-16 583	-15 173	-959	-959	-649	-568	446	444	-1 062

Annexe 5

Évolution 1997-2001 du compte de résultat de RFF (en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000	2001 prévision
Redevances d'infrastructure (yc RCE et PC)	6 008	6 208	9 962	10 248	11 168
Électricité	2 465	2 453	2 510	878	980
Production immobilisée	0	13	79	478	35
Autres produits	378	419	491	529	599
Contribution aux charges d'infrastructure	11 819	11 820	10 809	10 728	10 535
Produits d'exploitation courante	20 670	20 913	23 851	22 861	23 317
Rémunération du gestionnaire d'infrastructure	16 800	16 600	17 197	17 164	17 297
Électricité	2 465	2 453	2 510	878	980
Charges de personnel	5	28	42	60	134
Impôts et taxes	63	48	59	58	59
Autres charges	252	454	330	728	259
Charges d'exploitation courante	19 585	19 583	20 138	18 888	18 729
Excédent brut d'exploitation (EBE)	1 085	1 330	3 713	3 973	4 588
Amortissements et provisions nets	5 318	5 533	4 913	5 337	5 525
Résultat d'exploitation	-4 233	-4 203	-1 200	-1 364	-937
Résultat financier	-10 070	-9 865	-9 429	-10 479	-10 600
Résultat courant	-14 303	-14 068	-10 629	-11 843	-11 537
Plus values de cession d'actifs	64	165	162	247	355
Charges exceptionnelles nettes	0	13	155	-35	
Reprises sur subvention d'investissement	140	200	259	406	393
Résultat exceptionnel	204	352	266	688	748
Résultat net	-14 099	-13 716	-10 363	-11 155	-10 789

Annexe 6

Comparaison des comptes de résultat 1996 et 2000 du système ferroviaire à périmètre constant (en milliards de francs)

	SNCF 1996	SNCF+RFF 2000 pro forma 1999	SERNAM Écarts 1999/ 2000 ⁽¹⁾	Effet sur l'EBE 2000 de la filialisation du SERNAM ⁽¹⁾	SNCF+RFF 2000 pro forma 1996	Écarts 2000/1996	
						Valeur	%
Produits du trafic	40,9	47,1	3,0		50,1	9,2	22,5
Compensations pour réductions tarifaires	7,3	7,8			7,8	0,5	6,8
Versements État et collectivités	19,7	20,3			20,3	0,6	3
Production immobilisée/stockée	6,5	10,2			10,2	3,7	56,9
Autres produits	6,7	8,1	-0,9		7,2	0,5	7,5
Produits d'exploitation courante	81,1	93,5	2,1		95,6	14,5	17,9
Consommations intermédiaires	25,2	30,0	2,4		32,4	5,2	20,6
Charges de personnel	44,4	47,7	0,1		47,8	3,4	7,6
Impôts et taxes	3,5	4,2			4,2	0,7	28,6
Charges d'exploitation courante	73,1	81,9	2,5		84,4	11,3	15,4
Excédent brut d'exploitation	8,0	11,6	-0,4	0,4	11,6	3,6	
Amortissements/provisions nets	-11,3	-10,7			-10,7	0,6	
Résultat d'exploitation	-3,3	0,9			0,9	4,2	
Résultat financier	-12,9	-11,5			-11,5	1,4	
Résultat courant	-16,2	-10,6			-10,6	5,6	
Résultat exceptionnel	1,0	-0,1			-0,1	-1,1	
Résultat net	-15,2	-10,7			-10,7	4,5	

(1). Les produits et charges 2000 relatifs au SERNAM sont portés au niveau constaté en 1999, dernier exercice complet où cette activité était incluse dans la SNCF. Le solde de -0,4 GF des écarts de 1999/2000 met en évidence le gain sur EBE SNCF de 0,4 GF généré par la privatisation du SERNAM au 1/2/2000 dont la prise en compte permet de retrouver le résultat 2000. Il faut rappeler que la SNCF a par ailleurs passé, fin 1999, une provision exceptionnelle de 1,4 GF au titre de la filialisation du SERNAM.

Annexe 7

Évolution 1991-2004
des investissements du système
ferroviaire en crédits de paiement

(en millions de francs)	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001*	2002*	2003*	2004*
Infrastructure, tous financements confondus	17 611	17 364	13 856	10 378	9 798	12 198	13 299	12 676	10 402	9 789	10 805	13 942	18 979	21 974
dont ressources propres	15 522	14 124	10 264	8 157	7 710	9 389	10 976	10 246	8 450	7 743	7 240	7 450	8 061	8 446
dont subventions	2 089	3 240	3 592	2 221	2 088	2 809	2 323	2 430	1 952	2 046	3 565	6 492	10 918	13 528
Matériel roulant et autres, tous financements confondus	8 962	10 765	10 374	9 000	8 493	8 535	8 513	7 902	6 578	6 528	9 063	11 716	13 943	15 086
dont ressources propres	7 771	9 937	9 787	8 243	7 308	7 263	6 259	5 356	4 528	4 943	6 600	7 834	8 327	9 545
dont subvention	1 191	828	587	757	1 185	1 272	2 254	2 546	2 050	1 585	2 463	3 882	5 616	5 541
Total, tous financements confondus	26 573	28 129	24 230	19 378	18 291	20 733	21 812	20 075	16 980	16 317	19 868	25 658	32 922	37 060
dont ressources propres	23 293	24 061	20 051	16 400	15 018	16 652	17 235	15 602	12 978	12 686	13 840	15 284	16 388	17 991
dont subventions	3 280	4 068	4 179	2 978	3 273	4 081	4 577	4 976	4 002	3 631	6 028	10 374	16 534	19 069

RFI à partir de 1997 pour les investissements d'infrastructure.

* Prévisions des dossiers CIES RFI et SNCF du printemps 2001.

Annexe 8

Évolution 1989-2001 de la dette du système ferroviaire (en milliards de francs)

Dette SNCF + SAAD 1989-1996

	31/12/89	31/12/90	31/12/91 (1)	1/1/92	31/12/93	31/12/94	31/12/95	31/12/96
SNCF	106,3	117,3	100,3	125,1	150,1	170,8	192,8	208,0
SAAD	-	-	36,5	35,5	34,4	32,9	30,9	28,6
SNCF+ SAAD	106,3	117,3	136,8	160,6	184,5	203,7	223,7	236,6

(1). Transfert au 1/1/91 de 38 GF de la SNCF au SAAD.

Dette SNCF + RFF + SAAD 1996 -2001

	31/12/96	1/1/97 (1)	31/12/97	31/12/98	31/12/99 (2)	31/12/00	31/12/01 Prévision
SNCF	208,0	45,2	50,0	50,7	47,9	42,6	46,4
RFF	-	134,2	143,6	147,3	148,0	151,5	153,0
SNCF + RFF	208,0	179,4	193,6	198,0	195,9	194,1	199,4
SAAD	28,6	57,2	56,0	55,2	58,7	58,6	58,6
TOTAL	236,6	236,6	249,6	253,2	254,6	252,7	258,0

Les montants indiqués ci-dessus représentent l'ensemble des moyens de financements nets à long terme et à court terme. Pour la SNCF, c'est la notion utilisée actuellement dans les documents soumis au CIES. Pour RFF, on ajoute au montant CIES la dette nette à court terme.

(1). Transfert au 1/1/1997 de 134,2 GF de la SNCF à RFF et de 28,6 GF de la SNCF au SAAD.

(2). Transfert au 1/1/1999 de 4 GF de la SNCF au SAAD.

Annexe 9

Évolution 1997-2001 des redevances d'infrastructure versées par la SNCF à RFF (en millions de francs)

	1997	1998	1999	2000	2001*
TOTAL SNCF :	6 008	6 205	9 965	10 250	11 136
dont grandes lignes (GL)	1 544	1 613	5 043	5 192	
trains express régionaux (TER)	604	618	852	884	
trains Île-de-France (IdF)	2 840	2 931	2 999	3 081	
fret	1 020	1 043	1 071	1 093	

* Prévission révisée

Source : SNCF

Annexe 10

Évolution 1985-2000 des trafics de la SNCF

Voyageurs

Gvk	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001* Prévision		
IDF ¹	9,07	9,22	9,26	9,54	9,78	9,97	9,95	10,06	9,85	9,48	8,48	8,87	9,02	9,31	9,62	-	-		
IDF – nouvelle enquête Carte orange															9,08	9,68	9,34**		
TER ²	8,08	7,86	7,76	8,21	8,19	7,95	7,79	7,63	7,54	7,38	6,76	7,25	7,47	7,63	8,01	8,53	8,84		
GL ³	44,76	42,54	42,65	45,18	46,06	45,82	44,56	44,54	41,22	42,07	40,32	43,65	45,34	47,52	49,13	51,66	53,38		
dont TGV	8,72	8,93	9,81	10,49	11,51	14,92	17,87	18,96	18,93	20,45	21,43	24,79	27,58	29,98	32,36	34,75			
dont TGV nationaux Eurostar ⁴ Thalys	8,72	8,93	9,81	10,49	11,51	14,92	17,87	18,96	18,93	20,45	20,54	23,02	25,15	27,12	29,15	31,20			
dont TRN ³	36,04	33,61	32,84	34,69	34,55	30,90	26,69	25,58	22,29	21,56	18,89	18,86	17,76	17,54	16,77	16,91			
Sous-total RP ⁵	52,84	50,40	50,41	53,39	54,25	53,77	52,35	52,17	48,76	49,45	47,08	50,90	52,81	55,15	57,14	60,19			
Total voyageurs	61,91	59,62	59,67	62,93	64,03	63,74	62,30	62,23	58,61	58,93	55,56	59,77	61,83	64,46	66,76	69,87			
Total voyageurs (avec nouvelle enquête carte orange pour IdF)																	66,22	69,87	71,56

1. Série homogène qui tient compte de l'extension de la RTP à l'ensemble de la région parisienne en 1991.

2. Suite aux changements de catégories statistiques en 1993, la série a été reconstituée sur les années antérieures (rajout des EIR).

3. Suite aux changements de catégories statistiques en 1993, la série a été reconstituée sur les années antérieures (retrait des EIR).

4. Les v_k parcourus dans le tunnel sous la Manche, non pris en compte antérieurement, sont inclus pour moitié depuis 1999 (0,17 Gvk en 1999).

5. RP : réseau principal = GL+TER

** IdF : périmètre 2001 non comparable à celui de 2000.

Source : SNCF

Marchandises (hors SERNAM et affrètements routiers)

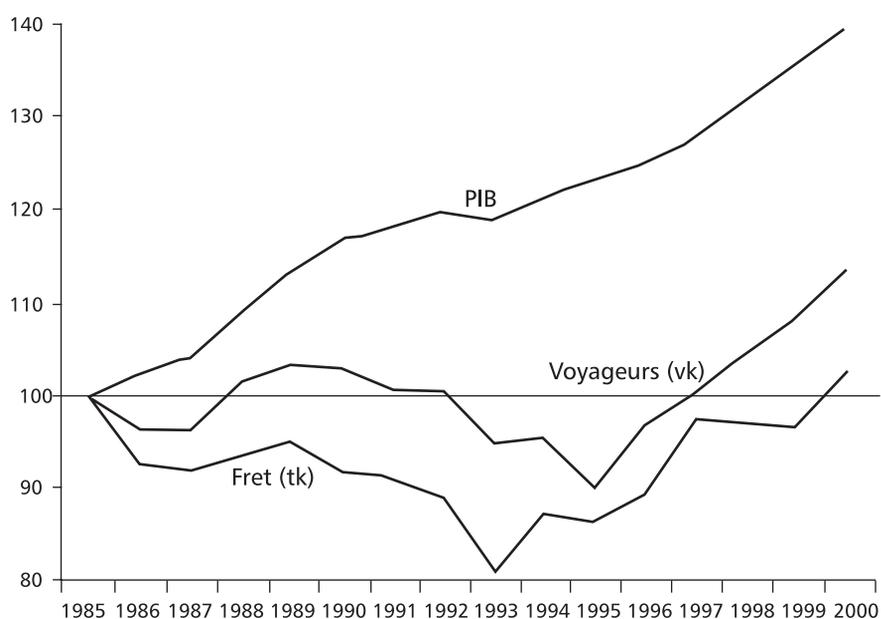
Gtk	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001* Prévision
Intérieur	32,41	30,35	30,14	30,23	30,18	28,99	28,67	27,34	24,71	25,69	24,63	24,91	26,39	26,07	26,09	27,52	
International	21,82	19,79	19,64	20,44	21,38	20,69	20,73	20,87	18,91	21,45	21,94	23,40	26,24	26,59	26,03	27,83	
Total fret	54,23	50,14	49,78	50,67	51,56	49,68	49,40	48,21	43,62	47,14	46,56	48,31	52,63	52,66	52,12	55,35	55,50
dont combiné conventionnel	6,71	6,77	6,78	7,17	7,43	7,29	7,74	8,30	8,39	10,12	10,98	12,24	13,88	13,45	13,30	13,77	
	47,52	43,37	43,00	43,50	44,13	42,39	41,66	39,91	35,23	37,02	35,58	36,07	38,75	39,22	38,82	41,58	

(*) Source des chiffres prévisionnels : démarche budgétaire révisée – CA du 23 mai 2001.

Source : SNCF

Annexe 11

Graphique d'évolution comparée
1985-2000 des trafics de la SNCF
et du volume du PIB (base 100 en 1985)



Annexe12

Concours publics – État et collectivités – au système ferroviaire en 2000 (en milliards de francs)

En compensation de prestations		
Services régionaux de voyageurs		6,4
dont contribution État	6,0	
dont contribution collectivités	0,4	
Île-de-France		6,9
dont versement transport STP	4,9	
dont collectivités locales	0,6	
dont indemnité compensatrice	1,4	
Total		13,3
En compensations liées à des politiques de l'État		
En faveur des tarifs sociaux et de la presse		3,0
En faveur des emplois jeunes		0,1
Total		3,1
Au titre de l'harmonisation environnementale entre modes de transport		
Transport combiné		0,5
Pour le matériel roulant		
Subventions d'investissements des collectivités		1,1
Pour l'infrastructure		
Contribution de l'État aux charges d'infrastructure		11,3
Subventions d'investissements y compris gares		2,5
dont l'État	1,5	
dont les collectivités	1,0	
Total		13,8
Total général		31,9
Hors exploitation et investissements du système ferroviaire, il faut ajouter, au titre de l'apurement du passé :		
Dette générée par les investissements d'infrastructure financés jusqu'en 1996 par la SNCF à la place de l'État		16,4
dont SAAD	4,4	
dont dotation en capital RFF	12,0	
Contribution de l'État au déséquilibre démographique du régime de retraite (modernisation/productivité)		14,0
Compensations démographiques entre régimes de retraites		3,8
Total		34,2

Annexe 13

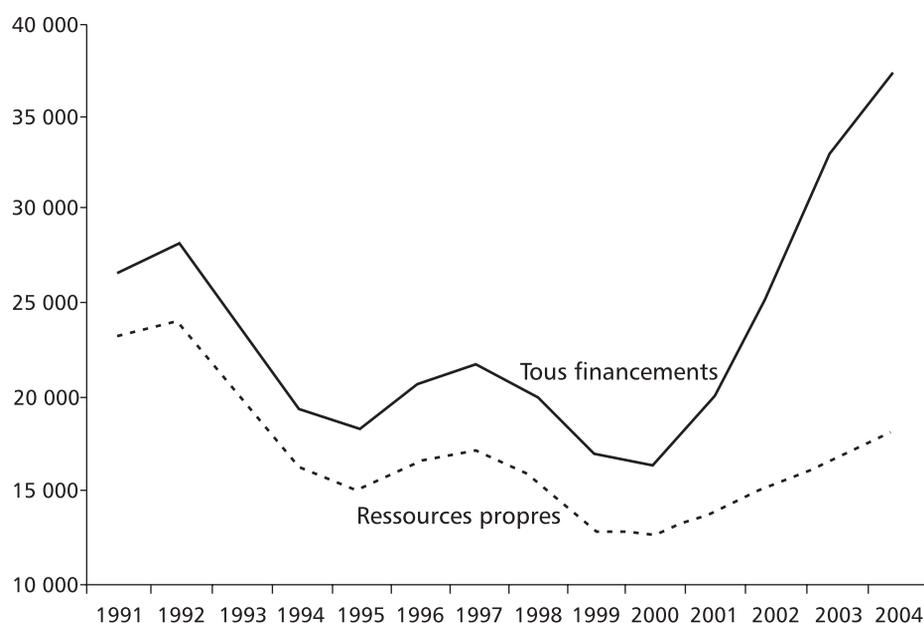
Évolution 1996-2001 des concours publics au système ferroviaire (en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001*
Réductions tarifaires	3,5	3,4	3,3	3,6	3,0	2,9
dont tarifs sociaux TER et GL	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8	1,8
dont tarifs sociaux Défense	1,5	1,4	1,3	1,5	1,0	0,9
dont tarifs sociaux IDF	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
dont presse	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Services régionaux de voyageurs SNCF	4,2	4,8	5,2	5,9	6,0	6,0
dont part versée à la SNCF	4,2	2,2	2,2	3,0	3,0	3,0
dont part versée aux régions		2,7	3,0	3,0	3,0	3,0
Indemnité compensatrice SNCF Île-de-France	1,1	0,8	0,6	0,7	1,4	1,2
Transport combiné SNCF	0,3	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5
Contribution aux charges d'infrastructure	12,6	11,6	11,8	11,6	11,3	10,5
dont part RFF			11,8	10,8	10,7	10,5
dont part SNCF	12,6	11,6		0,8	0,6	
Subvention emplois jeunes SNCF			0,1	0,1	0,1	0,1
TOTAL ÉTAT pour l'exploitation	21,7	20,9	21,2	22,1	22,3	21,2
Subventions d'investissement ferroviaire	1,1	1,2	1,6	1,4	1,5	1,8
dont réseau Île-de-France	0,4	0,4	0,6	0,1	0,0	
dont réseau principal	0,7	0,8	1,0	1,3	1,5	
TOTAL ÉTAT pour l'exploitation et l'investissement	22,8	22,1	22,8	23,5	23,8	23,0
Service annexe de la dette de la SNCF	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
dont part consacrée aux frais financiers	2,3	3,9	3,5	4,3	4,3	4,2
dont part consacrée au capital	2,2	0,6	0,9	0,2	0,2	0,3
Dotations en capital RFF		8,0	10,0	12,5	12,0	12,0
Contribution au régime de retraite SNCF	13,7	13,9	14,0	13,8	14,0	14,3
TOTAL ÉTAT	41,0	48,5	51,3	54,2	54,2	53,8
AUTRES ORGANISMES PUBLICS						
STP/STIF à partir du versement transport	4,8	4,6	5,0	5,4	4,9	4,6
STP/STIF	0,5	0,4	0,3	0,4	0,6	1,2
SRV – contribution des collectivités à l'exploitation	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4
TOTAL COLLECTIVITÉS pour l'exploitation	5,8	5,5	5,7	6,2	6,0	6,2
Subventions d'investissement des collectivités	3,0	3,4	2,9	2,6	2,1	4,2
TOTAL COLLECTIVITÉS pour l'exploitation et l'investissement	8,8	8,9	8,6	8,8	8,1	10,4
Régimes de retraite (compensations interrégimes)	4,8	4,7	4,6	4,5	3,8	3,3
TOTAL AUTRES COLLECTIVITÉS	13,6	13,6	13,2	13,3	11,9	13,7
TOTAL GÉNÉRAL pour l'exploitation	27,5	26,4	26,9	28,3	28,3	27,4
TOTAL GÉNÉRAL pour l'exploitation et l'investissement	31,6	31,0	31,4	32,3	31,9	33,4
TOTAL GÉNÉRAL	54,6	62,1	64,5	67,5	66,1	67,5

* Réalisé de 1996 à 2000 / budget pour 2001

Annexe 14

Graphique d'évolution 1991-2004 des investissements du système ferroviaire (en millions de francs)



Source : SNCF/SI/SB

Annexe 15

Comparaison des plans de développement ferroviaire en Europe

Pays	Référence de planification	Objectifs de service (% annuel moyen) et part de marché (PDM)	Infrastructures			Rythme moyen		
			en milliards de francs (GF)	GF/an	MF/km ²	F/hab	% PIB	MF/km de lignes
UK	Plan transport 2010 (7/00) A Strategic Agenda by SRA 1/3/2001 cité par sir A. Morton (6/01)	Voy. +50 % sur dix ans soit +4,1 % an dont intercity +80 % (+6,1 %) sur fret : +80 % ou +15GTK (+6,1 %)	63 GL = 668 GF dont 307 public pour 2001-2010	67	0,28	1 124	0,77	3,98
D	Programme DB 5/2001 2001/2005	Doublement du trafic ferroviaire en 2015 : +4,7 % par an	263,7 GF pour 2001/2005 dont 156,8 infra	53 dont 32	0,15 0,09	644 389	0,42 0,25	1,39 0,84
I	Plan général des transports 2001/2010 de 1/2001	Voy. : +37 à +60 % sur 1998/2010 soit +2,4 à 3,7 % par an selon PIB PDM de 10,6 à 12,5 % tonnes : 96 à 118 % sur 1998/2010 soit +5,3 à 6,2 % par an selon PIB PDM de 3,3 à 5,6 %	62 GE = 406,7 GF pour 2001-2010	41	0,14	712	0,50	2,56
E	Plan d'infrastructures 2000/2007	Voy. : de 24 M à 64 M en 2007 dont 26 en interurbain PDM interurbain de 11 à 28 %	751 GF x 33 % ferroviaire = 248 GF pour 2000/2006	35	0,07	888	0,75	2,84
CH	Financement de l'infrastructure des transports publics (message du 26/6/96)		29,4 GFS x 4,28 = 125,8 GF (1997/2017)	6,3 ⁽¹⁾	0,24	1 396	0,60	1,99
B	Plan d'investissement ferroviaire 2001/2012 annexé au contrat de gestion du 30/3/01		16,1 GE = 105,6 GF 644 GFB (+10 GFB)	8,8	0,20	863	0,54	2,58
France	Conférence de presse du ministre du 8/2/99 pour les infrastructures. Projet de schémas de service 10/2000	Scénario multimodal volontariste MV voy. de 51 GVK (1996) à 85 (2020) soit +2,2 %/an PDM : de 16 à 15 % fret de 48 GTK (96) à 100 (10) et 150 (20) soit 5,4 % et 4,9 % et PDM de 18 à 32 %	120 GF (2000/2010) yc gros entretien	12	0,02	203	0,14	0,38

(1). Pointe à 10 GF/an pendant huit ans.

Annexe 16

Évolution 1985-2000 des trafics, des effectifs et de la productivité de la SNCF à périmètre constant hors SERNAM

Années	Voyageurs (milliards de VK)	Fret wagons (milliards de Tkt)	Effectifs moyens ¹	Effectifs moyens ²	Trafic équiv. ³ (milliards d'UKE)	Productivité ¹ (milliers d'UKE/agent)	Productivité ² (milliers d'UKE/agent)
1985	62,07	54,22	232 250		120,4	518,4	
1986	59,86	50,15	224 100		115,9	517,2	
1987	59,97	49,79	214 130		115,4	538,9	
1988	63,29	50,67	205 610		120,3	585,1	
1989	64,18	51,56	199 220		122,5	614,9	
1990	63,74	49,68	195 430		120,8	618,1	
1991	62,30	49,40	192 180	196 700	118,4	616,1	601,9
1992	62,98	48,21		191 540	117,2		611,9
1993	58,43	43,62		185 800	109,3		588,3
1994	58,93	47,14		179 650	110,2		613,4
1995	55,56	46,56		175 320	104,0		593,2
1996	59,77	48,31		172 490	111,1		644,1
1997	61,83	52,63		170 420	115,9		680,1
1998	64,46	52,66		171 130	119,2		696,5
1999	66,59	52,11		170 420	122,7		720,0
2000	69,87	55,35		174 850	129,5		740,6

Évolutions

			raccord en 1991		raccord en 1991
1985 -2000	12,6 %	2,1 %	-26,4 %	7,6 %	46,2 %
moy. /an	0,8 %	0,1 %	-2,0 %	0,5 %	2,6 %
1996 -2000	16,9 %	14,6 %	1,4 %	16,6 %	15,0 %
moy. /an	4,0 %	3,5 %	0,3 %	3,9 %	3,6 %

1. Effectifs du cadre permanent en équivalent temps plein + contractuels à temps plein seulement.

2. = (1) + contractuels à temps partiel décomptés en équivalent agent à temps plein, décompte en effectifs moyens de gestion à partir de 1999.

3. UKE = unités kilométriques équivalentes selon la référence 1995. Les unités kilométriques équivalentes correspondent à une mesure pondérée des différents types de trafics de la SNCF, mise au point pour les derniers contrats de plan État/SNCF ; les VK et les TK sont décomptés par sous-activité et pondérés par les produits moyens dans chaque sous-activité, sachant qu'un VK en seconde classe est conventionnellement compté pour une UKE.

Annexe 17

Lettre du président de la SNCF au directeur des transports terrestres du 13 septembre 2001 (relative aux dossiers d'instruction mixte à l'échelon central des projets d'infrastructures ferroviaires inscrits au contrat de plan État/région PACA, accompagnée d'observations générales communes à l'ensemble des projets)

Monsieur Hubert du Mesnil
Directeur des transports terrestres
Ministère de l'Équipement,
des Transports et du Logement

Paris, le 13 septembre 2001

Monsieur le directeur,

Par lettre du 9 août, vous avez demandé l'avis de la SNCF sur les dossiers d'instruction mixte à l'échelon central des quatre grands projets d'infrastructure ferroviaire inscrits au contrat de plan État-région de Provence-Alpes-Côte d'Azur : modernisation Aix-Marseille, capacité Marseille-Aubagne-Toulon, capacité Cannes-Nice et réouverture (avec électrification) de Cannes-Grasse.

Je tiens en premier lieu à vous confirmer que la SNCF est très attachée à la réalisation rapide de ces projets qui conditionnent le développement des activités de transport ferroviaire sur la région PACA, que ce soit pour l'activité TER bien évidemment, mais aussi les rotations grandes lignes et fret.

Au-delà des investissements d'infrastructures nécessaires sur domaine RFF, ces opérations constituent avant tout des projets de services ferroviaires qu'il convient d'aborder et de traiter aussi sous chacun de leurs autres aspects : gares et pôles d'échanges, équipements d'exploitation, matériel roulant. Ces points sont bien abordés sur le plan du principe, mais sans que les dossiers ne chiffrer les investissements nécessaires sur le domaine SNCF.

Or, ces investissements sont indispensables à la réussite des projets et à l'établissement des bilans socio-économiques. Par ailleurs, il est indispensable que la mise en place des dessertes projetées ne conduise pas à une dégradation de la fiabilité des conditions d'exploitation. Vous trouverez en annexe les observations de la SNCF qui, pour l'essentiel, portent sur ces points.

La publication de ces dossiers revêt une importance certaine car les grandes orientations qui y figurent ne manqueront pas de constituer une référence pour les phases ultérieures de définition et d'instruction. C'est pourquoi la SNCF, mais aussi vraisemblablement les collectivités territoriales, qui auront l'une et les autres à assumer dans la durée de lourdes responsabilités financières, ne peuvent exprimer une totale adhésion à ces projets sans avoir préalablement pu expertiser et approuver l'évolution des trafics espérés et les conditions de leur exploitation

Il importe qu'une partie significative de ces incertitudes soit levée avant l'élaboration des dossiers de DUP et que toutes les assurances soient acquises, rapidement et en tout état de cause avant la fin des avant-projets sommaires, quant à l'exploitabilité opérationnelle des services proposés.

Je vous prie de croire, Monsieur le directeur, à l'assurance de ma considération distinguée.



Louis Gallois

* * *

Observations générales communes à l'ensemble des projets

Étude de trafic

Les prévisions de trafic et les bilans économiques du transporteur constituent des éléments essentiels des dossiers aux yeux de la SNCF. Les prévisions de trafic sont en effet indispensables pour déterminer l'offre commerciale et le parc de matériel roulant nécessaire à l'exploitation. Elles permettent en outre d'évaluer les recettes et les charges futures de l'entreprise ferroviaire ainsi que les subventions d'exploitation des collectivités territoriales pour les dessertes TER.

Contrairement à la directive de la DTT du 28 décembre 2000 (circulaire Seligman), la SNCF n'a pu conduire les études de prévisions de trafics ni même avoir connaissance des hypothèses retenues. Il ne lui est donc pas possible de se prononcer sur leur validité.

D'ores et déjà, certaines propositions comme l'autorisation d'accès de trains grandes lignes aux voyageurs régionaux (cette mesure, évoquée au chapitre 4.3 du dossier Marseille-Aubagne, suppose l'utilisation des TGV par les titulaires d'abonnement régionaux) ou des arrêts supplémentaires de trains grandes lignes ne paraissent pas devoir être acceptées.

Par ailleurs, certaines dessertes TER devraient conduire à des allongements de temps de parcours de plusieurs minutes pour les trains grandes lignes (en particulier pour ceux qui n'ont pas d'arrêt entre Marseille et Toulon ou entre Cannes et Nice) et au réaménagement des horaires pour les trains de fret. S'il n'est pas possible d'éviter ces inconvénients et leurs conséquences en termes de trafic et de recettes, la SNCF ne saurait donner son accord sans une prise en charge des pertes financières correspondantes.

Il est indispensable de prendre en compte les besoins et les perspectives de développement des activités fret et grandes lignes.

Bilans socio-économiques et montants des projets

Les bilans socio-économiques sont limités au seul périmètre de l'infrastructure. Ils ne tiennent pas compte des investissements de l'entreprise ferroviaire nécessaires à l'exploitation du projet : matériel roulant, aménagements de gares (téléaffichage, signalétique, bâtiments voyageurs, pôles d'échanges, contrôles d'accès...), et installations fixes d'entretien du matériel roulant. Or, compte tenu de l'augmentation très importante des dessertes qui fondent ces projets, les investissements sur ces points seront très importants.

Les quatre bilans étant appelés à être examinés simultanément, il paraît nécessaire d'adopter une présentation et une méthodologie cohérentes (les bilans socio-économiques présentés sont établis sur trente ans dans un cas et cinquante ans dans l'autre).

Par ailleurs, pour ceux qui comportent des éléments concernant l'entreprise ferroviaire, ils ont été établis sans études détaillées de la SNCF et ne sauraient l'engager sur les montants de dépenses supplémentaires à la charge des collectivités.

Pour mener à bien une analyse complète de l'impact sur le transporteur de ces projets, il serait nécessaire d'avoir à disposition les schémas de desserte sur l'ensemble de la journée et dans les deux sens. Les dossiers ne contiennent généralement qu'une description des heures de pointes et que dans le sens de la pointe.

Enfin, ils ne comportent aucune hypothèse sur les péages d'infrastructure. Ceux-ci sont certes théoriquement ¹ sans influence sur le bilan socio-économique global. Mais ils ne seront pas sans conséquences sur le bilan du transporteur et donc sur les montants à facturer à la collectivité et, *in fine*, sur le niveau de la desserte.

Influence sur la circulation ferroviaire et les nœuds

En complément des études par axe qui restent à approfondir, notamment pour s'assurer que les projets prennent en compte également le développement des trains grandes lignes et fret, il convient d'examiner les contraintes supplémentaires qui seront créées

1. Cela suppose que le comportement du transporteur n'est pas modifié par le niveau de péage, ce qui sera faux dans le futur.

au niveau des complexes ferroviaires de Marseille Saint-Charles et de Nice et leur capacité à absorber les accroissements de dessertes envisagés. L'étude de ces nœuds constitue un préalable indispensable à toute validation sur ces projets de dessertes.

Les quatre études touchant le même axe méditerranéen, il convient enfin de s'assurer qu'elles sont cohérentes entre elles, celles du secteur marseillais pouvant interférer sur celles du secteur azuréen, et réciproquement. Enfin, la réalisation simultanée de travaux de cette importance sur un axe déjà très chargé pourrait imposer des détections horaires, voire des interruptions de circulation, incompatibles avec les temps de parcours actuels, générant ainsi des pertes de trafic et de recettes pour la SNCF qu'il faudrait prendre en compte dans le projet.

Les dessertes proposées tendent à saturer les sections de lignes concernées. La SNCF souligne la nécessité de réaliser des études de robustesse avant de valider définitivement les dessertes. Par ailleurs, les circulations, et la préservation des capacités de développement fret et grandes lignes constituent une des dimensions de la nécessité d'une étude d'exploitation globale (TER, grandes lignes, fret, infra) qu'il est maintenant nécessaire de mener rapidement afin de consolider les propositions de desserte TER.

Installations de traction électrique

Il convient de s'assurer que la puissance des installations de traction électrique existantes sera suffisante pour faire face aux augmentations de trafic envisagées (sous peine de dégradation inacceptable des temps de parcours).

Réalisations des projets et maintenance ultérieure

Les coûts des travaux, leur réalisation sur des voies exploitées, leur durée, les contraintes logistiques, ne pourront être définis qu'au terme des phases d'avant-projet. Il conviendra alors que la SNCF soit consultée en temps utile pour valider ces différents points.

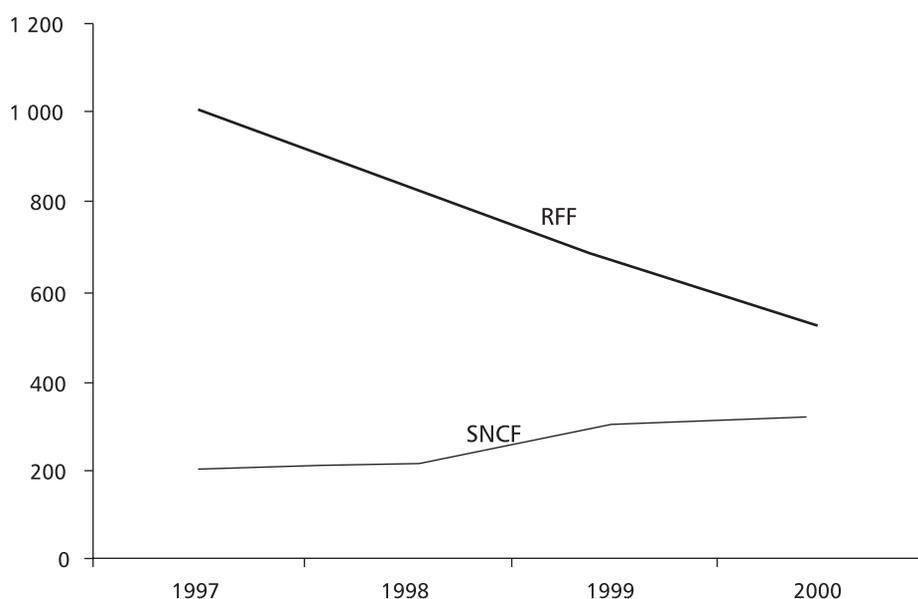
La réalisation de ces projets engendrera des coûts d'entretien supplémentaires pour la SNCF (prise en qualité de gestionnaire délégué de l'infrastructure) qui ne peuvent être appréhendés avec précision ; de ce fait, la SNCF ne saurait être engagée, même tacitement, dans le cadre de la présente procédure. Ces surcoûts devront être intégrés à la convention de gestion SNCF/RFF. Il est donc indispensable que la SNCF soit en mesure de se prononcer le plus en amont possible sur les hypothèses de calcul et les surcoûts pris en compte dans les bilans.

Consistance des dossiers

Certaines imperfections des dossiers (schémas incomplets ou mal positionnés, fautes de frappe...) sont explicables par les délais tendus imposés pour leur confection.

Annexe 18

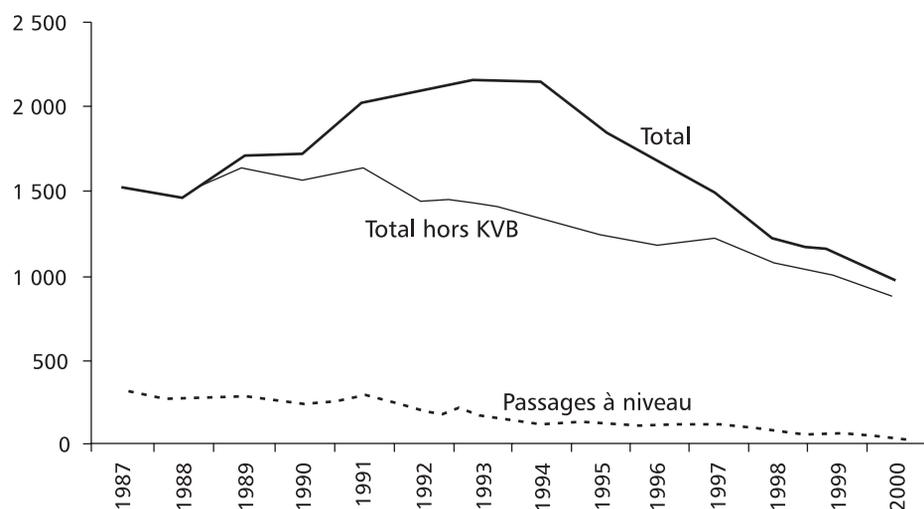
Graphique d'évolution 1997-2000
des investissements de sécurité
hors KVB de RFF et de la SNCF
(en millions de francs)



Source : rapports sécurité SNCF

Annexe 19

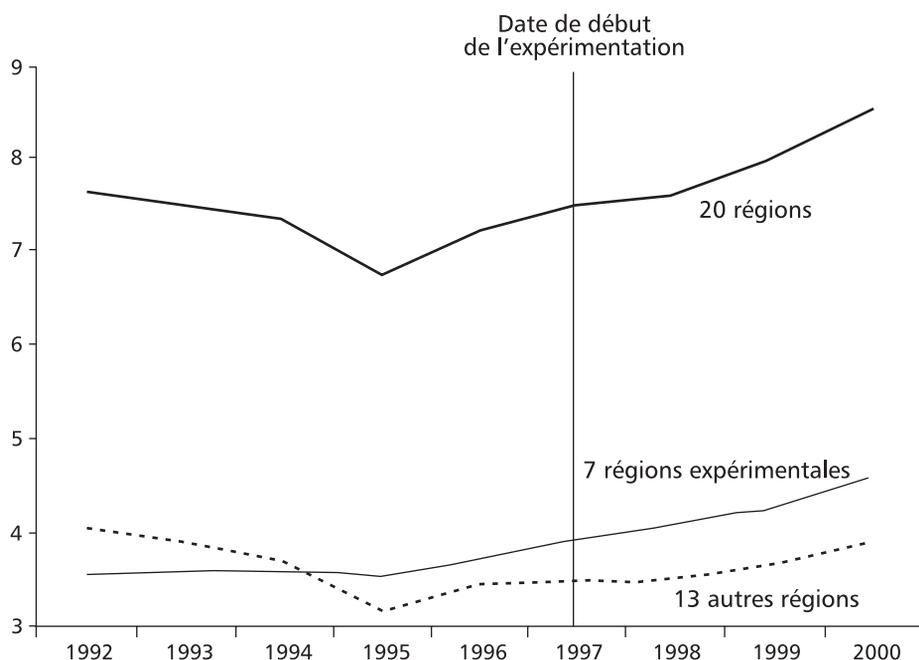
Graphique d'évolution 1987-2000 des investissements de sécurité du système ferroviaire (en millions de francs)



Source : rapports sécurité SNCF

Annexe 20

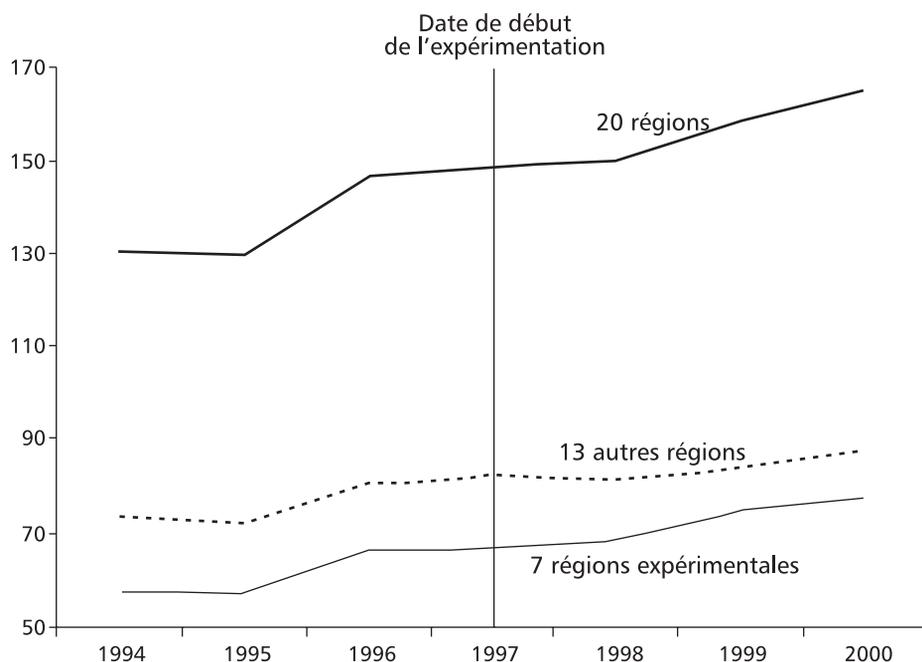
Graphique d'évolution 1992-2000 des trafics des services ferroviaires régionaux de voyageurs (en milliards de voyageurs-kilomètres)



Source : SNCF

Annexe 21

Graphique d'évolution 1994-2000
des parcours totaux des TER et
des EIR/express d'intérêt régional
(en milliards de trains ou de cars kilomètres)



Source : SNCF

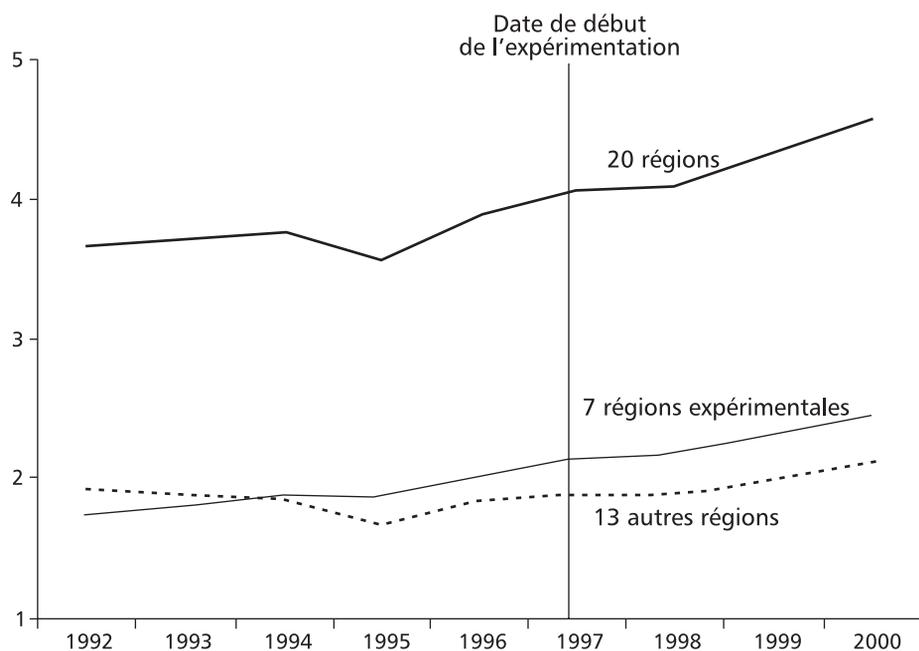
Annexe 22

Montants des investissements en matériel roulant neuf des collectivités régionales sur la base des conventions signées au 31/08/2001 (en millions de francs)

ALSACE	366
AQUITAINE	414
AUVERGNE	414
BASSE-NORMANDIE	646
BOURGOGNE	155
BRETAGNE	138
CENTRE	1 455
CHAMPAGNE-ARDENNES	179
FRANCHE-COMTÉ	55
HAUTE-NORMANDIE	74
LANGUEDOC-ROUSSILLON	204
LIMOUSIN	167
LORRAINE	451
MIDI-PYRÉNÉES	333
NORD-PAS-DE-CALAIS	1 190
PAYS DE LA LOIRE	416
PICARDIE	946
POITOU-CHARENTE	139
PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR	1 979
RHÔNE-ALPES	1 965
TOTAL	11 686

Annexe 23

Graphique d'évolution 1992-2000 des recettes, y compris compensations des tarifs sociaux, des services ferroviaires régionaux de voyageurs (en milliards de francs HT)



Source : SNCF

Liste alphabétique des personnalités auditionnées par le CSSPF ou son président

Théo Allemann, directeur général de HUPAC SA (Route roulante), Suisse.

Denis Andlauer, secrétaire général de la branche cheminots du syndicat FGTE-CFDT des personnels de la SNCF.

Bernard Aubin, secrétaire général du syndicat CFTC des personnels de la SNCF.

Michel Aymeric, sous-directeur des transports ferroviaires au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Jean-Paul Bailly, président de la RATP.

Pierre Bauby, directeur de l'observatoire « Électricité et sociétés » à la direction de la stratégie d'EDF.

Jean Bergougnoux, ancien président de la SNCF, chargé d'un rapport sur la régulation des services publics en réseau pour le Commissariat général du Plan.

Louis Besson, secrétaire d'État au Logement, auteur d'un rapport sur les traversées alpines (1993).

Louis Birkel, secrétaire national du syndicat FGAAC des agents de conduite de la SNCF.

Olivier Blanc, Business Planning Manager, Thameslink Rail Ltd, Grande-Bretagne.

Anne Bolliet, conseillère technique auprès du ministre chargé des Transports.

Patrice Boudet, syndicat CGT des personnels de la SNCF.

Michel Bouvard, député de la Savoie.

Alain Briffod, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports au ministère de l'Économie, des Finances et de l'industrie.

Jean-Claude Brunier, président de la société TAB, responsable transport de l'AFCI (Association française des chambres de commerce et d'industrie).

Henri Célie, membre du Bureau national du syndicat SUD-Rail des personnels de la SNCF.

Patrick Charpentier, directeur de la stratégie et du développement à la direction du fret de la SNCF.

Bernard Château, directeur de ENERDATA SA.

Jacques Chauvineau, membre du Conseil économique et social, ancien directeur de l'action régionale de la SNCF.

Philippe Citroën, directeur de la stratégie de la SNCF.

Michel Coster, directeur commercial et des affaires internationales de la société Champagne-Céréales.

Jacques Couvert, directeur général délégué exploitation de la SNCF.

Philippe Crist, direction de l'environnement de l'OCDE.

Denys Dartigues, directeur Île-de-France à la SNCF.

Olivier Debains, directeur financier de RFF.

Jean-François Debat, conseiller technique auprès du secrétaire d'État au Logement.

Alain Declercq, directeur de la région SNCF de Strasbourg.

Nelle Dell Ambrogio, directeur du projet Gothard-Alp-Transit, Suisse.

M. Denjan, directeur délégué adjoint du fret, région SNCF de Chambéry.

Pierre Desfray, chef du bureau « sécurité ferroviaire » à la direction des transports terrestres au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Francis Dianoux, membre du Bureau national du syndicat SUD-Rail des personnels de la SNCF.

Georges Di Lallo, dirigeant d'Usinor, président de la commission ferroviaire de l'AUTF (Association des utilisateurs de transport de fret), co-porte-parole du GIFF (Groupe d'intérêts pour le fret ferroviaire).

Claire Dreyfus-Cloarec, directrice « Économie et finances » de la SNCF.

Dominique Dron, directrice de la cellule prospective et stratégie au ministère de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement.

Jacques Duron, secrétaire national du syndicat UNSA des personnels de la SNCF.

Michel Étienne, directeur de la sécurité de la SNCF.

Éric Falempin, secrétaire général du syndicat CGT-FO des personnels de la SNCF.

Denis Falguier, chargé de mission « Transports » à la DATAR.

M^{me} Ferner, secrétaire d'État chargée des Transports, Allemagne.

Éric Ferron, secrétaire fédéral du syndicat CGT des personnels de la SNCF.

Éric Fournier, vice-président du conseil régional Rhône-Alpes, chargé des transports.

Jacques Fournier, conseiller d'État, ancien président de la SNCF.

Joachim Fried, directeur de cabinet du président du directoire de la Deutsche Bahn AG, Allemagne.

Louis Gallois, président du conseil d'administration de la SNCF.

Laurent Galzy, sous-directeur à la direction du Budget au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Jean-Louis Gayon, directeur Île-de-France-Normandie de la CNC (Compagnie nouvelle de conteneurs).

Alain Gernigon, expert en signalisation ferroviaire.

Joseph Giordano, responsable du syndicat CGC des personnels de RFF.

René Girard, conseiller régional Rhône-Alpes.

Maurice Girault, chargé de mission du service économique et statistique, ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Paul Girod de Langlade, préfet de Savoie.

Nicole Guilhaudin, conseillère régionale Rhône-Alpes.

Jean Guillot, directeur général adjoint du STIF (syndicat des transports d'Île-de-France).

Geoff Harrison-Mee, Corporate Rail Development Director, CONNEX, Grande-Bretagne.

Heinz Hilbrecht, directeur des transports terrestres à la direction de l'énergie et des transports (DG TREN) de la Commission européenne.

Anne-Marie Idrac, députée, ancienne secrétaire d'État aux Transports.

Pierre Izard, directeur des ressources humaines de la SNCF.

Nicolas Jachiet, chef du service des participations à la direction du Trésor au ministère de l'Économie, des Finances et de l'Industrie.

Claude Jehan, syndicat FO des personnels de la SNCF.

Guy Jenoudet, chargé de mission affaires portuaires et fluviales à la direction fret de la SNCF.

Daniel Junker, syndicat CGT des personnels de la SNCF.

M. Kandels, chef du service des capacités, DB NETZ, Allemagne.

Jocelyne Kriner, directrice de l'établissement exploitation SNCF de Ville-neuve-Saint-Georges.

Jean-Marc Lacave, directeur général du port autonome du Havre.

François Lamoureux, directeur général de la direction général « Transports et énergie » (DG TREN) de la Commission européenne.

Olivier Lamy, société SIGMA-MAGEFI.

Daniel Lancien, adjoint du chef du département systèmes d'exploitation et sécurité, direction de l'infrastructure de la SNCF.

Jean-Pierre Lapaire, maire de Saint-Jean de Braye, délégué du GART (groupement des autorités responsables des transports).

André Laumin, délégué de la Fédération nationale des associations d'usagers des transports (FNAUT).

Philippe Laumin, délégué régional Alsace et Lorraine de RFF.

Noël Lebel, secrétaire général de la mission Alpes au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Patrick Lefevre, délégué SNCF pour le port du Havre.

Loïk Le Floch-Prigent, ancien président de la SNCF.

Gérard Lemaire, délégué général de l'Association des régions de France (ARF).

Didier Le Reste, secrétaire général du syndicat CGT des personnels de la SNCF.

Jean-Claude Lermusieux, chargé de la répartition des capacités de la Société ferroviaire belge (SNCB), Belgique.

Patrice Leroy, directeur délégué au Bassin parisien et au périurbain SNCF.

Jean Macaire, directeur de l'unité d'affaire transport intermodal et messagerie, direction fret de la SNCF.

Olivier Marembaud, directeur du transport public régional et local SNCF.

Josselin Martel, directeur des opérations LGV Méditerranée, PACA et Languedoc-Roussillon de RFF.

Claude Martinand, président du conseil d'administration de RFF.

Fabiola Mascardi, conseillère auprès de M^{me} de Palacio, vice-présidente de la Commission européenne chargée des transports.

Hartmut Mehdorn, président du directoire de la Deutsche Bahn AG, Allemagne.

Roland Merloz, maire de Saint-Jean-de-Maurienne, conseiller général de Savoie.

Serge Mery, vice-président du conseil régional d'Île-de-France, chargé des transports.

Hubert du Mesnil, directeur des transports terrestres au ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement.

Pierre Messulam, directeur régional SNCF de la région de Paris-Sud-Est.

Serge Michel, délégué régional Bretagne et Pays de la Loire de RFF.

Alain Morcheoine, directeur de l'air et des transports de l'ADEME (Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie).

Sir Alastair Morton, président de Strategic Rail Authority (SRA), ancien président d'Eurotunnel, Grande-Bretagne.

Michel Mousel, président de la mission interministérielle de l'effet de serre (MIES) auprès du Premier ministre.

Anna Ottavianelli, secrétaire générale de la Communauté des chemins de fer européens (CCFE), Belgique.

Jean Philippe, directeur de la mission Lyon-Montmélián-Turin à la SNCF.

Claude Quinchon, chef du département circulation, direction déléguée production-méthodes, direction de l'infrastructure de la SNCF.

Georges Ribeill, historien et sociologue, directeur de recherche au LATTs (École nationale des ponts et chaussées).

Jean-Pierre Ribière, président de l'Association des utilisateurs des transports de fret (AUTF).

Jean-Michel Richard, directeur du réseau ferré à RFF.

Gérard Rigaud, chef du département transport à la direction fret de la SNCF.

Roger Rinchet, sénateur-maire de Montmélian.

Mathias Rinderknecht, fonctionnaire de l'Office fédéral des transports (OFT), Suisse.

Michel Rivoire, directeur général du GIP TransAlpes.

Michael Robson, National Planning Manager for Engineering Access, RAILTRACK, Grande-Bretagne.

Jean-Louis Rohou, directeur des relations institutionnelles et territoriales de RFF.

Francis Rol-Tanguy, directeur général délégué fret de la SNCF.

Gilles Savary, député européen.

Bernard Schaer, directeur de l'ingénierie de la SNCF.

Paul Scherrer, directeur technique du port autonome du Havre, directeur du projet « Port 2000 ».

Jean-Jacques Sereni, expert de la signalisation ferroviaire, retraité SNCF.

Klaus Soffner, responsable ferroviaire du ministère chargé des Transports du Land de Bavière, Allemagne.

Piero Solca, directeur logistique et qualité de HUPAC SA, Suisse.

Rémy Souchon, directeur environnement de la société « Les 3 Suisses ».

Bernard Soulage, président de la commission transports au conseil régional Rhône-Alpes.

Marc Strauss, conseiller « Transports » à la représentation française auprès de l'Union européenne.

Sylvie Targa, administratrice déléguée de Fret Italia SNCF, Italie.

Peter Testoni, sous-directeur de l'Office fédéral des transports, Suisse.

Éric Tournebœuf, secrétaire général du syndicat UNSA-Cheminots des personnels de la SNCF.

Hervé de Tréglode, directeur de la stratégie de RFF.

Chris Trerise, Ressources Planning Manager, THAMESLINK RAIL Ltd, Grande-Bretagne.

Bernard Troussset, secrétaire national du syndicat CFE-CGC des personnel de la SNCF.

Patrick Truchot-Cottart, ancien délégué du syndicat CGC des personnels de la SNCF.

Jacques Ville, membre du Conseil général des ponts et chaussées, chargé d'une mission d'audit sur la sécurité ferroviaire.

Christian Vilmart, chargé de mission au Commissariat général du Plan.

Benoît Vincent, syndicat CFDT des personnels de la SNCF.

Jean-Arnold Vinois, chef de l'unité « Transport ferroviaire et transport combiné » à la direction générale transports et énergie (DG TREN) de la Commission européenne.

M. Weiss, responsable « Transports » au conseil régional d'Alsace.

Chris Welsh, délégué de EUROPEAN SHIPPER'S COUNCIL (association des chargeurs européens), Belgique.

Jean Wieland, délégué du Syndicat national des cadres supérieurs de la SNCF.

Tom Windsor, The Rail Regulator (Régulateur du système ferroviaire), Grande-Bretagne.

Adrien Zeller, président du conseil régional d'Alsace, délégué de l'Association des régions de France (ARF).

Thierry Zettel, secrétaire général de l'Association Trans-Europe TGV Rhin-Rhône-Méditerranée.

Décret de création du CSSPF

4354

Journal officiel de la République française

23 mars 1999

Ministère de l'Équipement, des Transports et du Logement

Décret n° 99-221 du 19 mars 1999 relatif au Conseil supérieur du service public ferroviaire

NOR : ECUT9900124D

Le Premier ministre,

Sur le rapport du ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement,
Vu la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 modifiée d'orientation des transports intérieurs ;

Vu la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire ;

Vu le décret n° 83-1025 du 28 novembre 1983 concernant les relations entre l'administration et les usagers,

Décète :

Art. 1^{er}. – Il est institué un Conseil supérieur du service public ferroviaire placé auprès du ministre chargé des Transports

TITRE 1^{er}

ATTRIBUTIONS DU CONSEIL

Art. 2. – Dans le cadre des orientations de la politique des transports fixées par le Gouvernement, dans une optique d'aménagement du territoire et de développement durable, le Conseil veille au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les établissements publics Réseau ferré de

France et Société nationale des chemins de fer français, ainsi qu'au respect des missions de service public de ces deux établissements.

Art. 3. – Il peut être consulté par le ministre chargé des Transports sur toute question relative à l'organisation et au fonctionnement du secteur ferroviaire et à l'accomplissement des missions respectives des deux établissements publics, ainsi que sur les projets de textes législatifs et réglementaires et les projets de textes communautaires, relatifs au transport ferroviaire.

Le Conseil adresse ses avis au ministre dans le délai d'un mois à compter de sa saisine.

Toutefois, en cas d'urgence, le ministre peut demander au Conseil de rendre son avis dans un délai plus bref qu'il fixe après consultation du président.

Art. 4. – Le Conseil peut décider, à la majorité de ses membres, de se saisir de toute question entrant dans son domaine de compétence.

Il peut, après en avoir informé le ministre chargé des Transports, rendre publics les avis, observations et recommandations qu'il émet dans le cadre du présent article.

Art. 5. – Le Conseil peut recueillir toutes les informations utiles à l'accomplissement de ses missions.

Il peut procéder, après en avoir informé le ministre chargé des Transports, à toute audition qu'il estime nécessaire au bon accomplissement de ses missions.

Art. 6. – Le Conseil établit un rapport annuel qui précise notamment les conditions dans lesquelles est assuré le fonctionnement du service public des transports ferroviaires. Il relate, en outre, les activités du Conseil et répertorie les avis publics qu’il a émis au cours de l’exercice écoulé.

Ce rapport est remis au Premier ministre et aux présidents de l’Assemblée nationale et du Sénat. Il est rendu public.

Art. 7. – Le Conseil effectuera, dans un délai de trois ans à compter de sa création, une évaluation de la réforme du secteur du transport ferroviaire, notamment en ce qui concerne la situation économique et financière du secteur, l’unicité du service public et les rapports sociaux. Il établira un bilan qui sera présenté au Parlement et rendu public.

TITRE II COMPOSITION DU CONSEIL

Art. 8. – Le Conseil supérieur du service public ferroviaire comprend :

- trois députés, désignés par le président de l’Assemblée nationale ;
- trois sénateurs, désignés par le président du Sénat ;
- deux conseillers régionaux ;
- un conseiller général ;
- un maire ;
- le directeur des transports terrestres ou son représentant ;
- le délégué à l’aménagement du territoire et à l’action régionale ou son représentant ;
- le directeur du Trésor ou son représentant ;
- le directeur du Budget ou son représentant ;
- le commissaire au Plan ou son représentant ;
- trois personnalités qualifiées dans le domaine des transports, nommées par arrêté du ministre chargé des Transports ;
- une personnalité qualifiée dans le domaine des questions européennes, nommée par arrêté du ministre chargé des Affaires européennes ;

– le président du conseil d’administration de la Société nationale des chemins de fer français ;

– le président du conseil d’administration de Réseau ferré de France ;

– onze représentants des salariés de la SNCF, nommés par arrêté du ministre chargé des Transports, sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives du personnel de cet établissement public, à raison d’un au minimum par organisation représentative ;

– un représentant des salariés de Réseau ferré de France, nommé par arrêté du ministre chargé des Transports, sur proposition des organisations syndicales les plus représentatives du personnel ;

– un représentant d’une association de consommateurs nommé par arrêté du ministre chargé de la Consommation ;

– deux représentants des usagers, à raison d’un représentant des voyageurs et d’un représentant des chargeurs, nommés par arrêté du ministre chargé des Transports ;

– un représentant des chambres de commerce et d’industrie, nommé par arrêté du ministre chargé du Commerce et de l’Industrie, sur proposition de l’assemblée des chambres françaises de commerce et d’industrie.

Art. 9. – La durée du mandat des membres du Conseil supérieur du service public ferroviaire est de trois ans. Le mandat est renouvelable.

Art. 10. – Les élus locaux sont nommés par arrêté du ministre chargé des Transports, sur proposition de leurs associations représentatives respectives.

Art. 11. – Les personnalités qualifiées ne peuvent exercer des fonctions soit auprès du ministre chargé des Transports ou des établissements relevant de celui-ci, soit auprès des établissements publics « Réseau ferré de France » et « Société nationale des chemins de fer français », ou de leurs groupes, ni conserver, ni prendre durant leurs fonctions au sein du Conseil par

elles-mêmes ou par personne interposée, des intérêts de nature à compromettre leur indépendance.

Art. 12. – Les membres du Conseil veillent à garantir la confidentialité des faits, informations ou documents dont ils ont connaissance dans l'exercice ou à l'occasion de l'exercice de leurs fonctions au sein du Conseil.

Art. 13. – Le Conseil élit en son sein un président choisi parmi les membres parlementaires, pour une durée de trois ans. Les candidatures à la présidence du Conseil doivent être déposées au secrétariat de celui-ci quinze jours avant la réunion consacrée à l'élection. Toutefois, à l'occasion de la première installation du Conseil, aucun délai n'est exigé

Art. 14. – Les membres du Conseil perdent cette qualité en même temps que les mandats au titre desquels ils ont été désignés ou lorsqu'ils cessent de remplir les conditions prévues à l'article 11 ci-dessus. En cas de vacance d'un siège la durée de la nouvelle nomination est limitée à la période restant à courir.

TITRE III FONCTIONNEMENT DU CONSEIL

Art. 15. – Le Conseil se réunit en séances ordinaires au moins trois fois par an, sur convocation de son président comportant l'ordre du jour de la séance. La convocation est adressée quinze jours au moins avant la date de sa réunion. En cas d'urgence, ce délai peut être réduit, mais ne peut être inférieur à quarante-huit heures.

Art. 16. – Lors de la première réunion destinée à l'élection de son président, le Conseil est convoqué et présidé par le doyen de ses membres parlementaires.

Art. 17. – Le Conseil délibère sur les affaires de sa compétence. Il ne peut valablement délibérer que si dix-neuf de ses membres en exercice sont présents. Si ce quorum n'est pas atteint, le Conseil est

convoqué à nouveau dans un délai de dix jours et délibère alors à la majorité des membres présents.

En cas de partage des voix, le président dispose d'une voix prépondérante.

Chaque réunion fait l'objet d'un procès-verbal signé du président du Conseil. Le Conseil établit son règlement intérieur.

Art. 18. – Le Conseil dispose de moyens de fonctionnement et d'un secrétariat. Les dépenses proposées par le président du Conseil sont ordonnancées par le ministre chargé des Transports.

Art. 19. – Le ministre des Affaires étrangères, le ministre de l'Économie, des Finances et de l'Industrie, le ministre de l'Équipement, des Transports et du Logement, la ministre de l'Aménagement du territoire et de l'Environnement, le ministre délégué chargé des Affaires européennes et le secrétaire d'État au Budget sont chargés, chacun en ce qui le concerne, de l'exécution du présent décret, qui sera publié au *Journal officiel de la République française*.

Fait à Paris, le 19 mars 1999.

Lionel Jospin

Par le Premier ministre :

Le ministre de l'Équipement,
des Transports et du Logement,
Jean-Claude Gayssot

Le ministre des Affaires étrangères,
Hubert Védrine

Le ministre de l'Économie, des Finances
et de l'Industrie,
Dominique Strauss-Kahn

Le ministre de l'Aménagement
du territoire et de l'Environnement,
Dominique Voynet

Le ministre délégué chargé
des Affaires européennes,
Pierre Moscovici

Le secrétaire d'État au Budget,
Christian Sautter