

N° 335

SÉNAT

SECONDE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

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

Dépôt publié au Journal officiel du 3 juin 1993.

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

RAPPORT

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

Président

M. Hubert HAENEL,

Rapporteur

M. Claude BELOT,

Senateurs.

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

Voir les numéros :

Sénat : 90, 151, 154 et T.A. 59 (1992-1993).

Transports - Société nationale des chemins de fer français.

SOMMAIRE

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

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

2. Un recul qui frappe inégalement les différents modes de fret ferroviaire	56
a) <i>L'effondrement du transport par wagons isolés</i>	57
b) <i>La relative stagnation du transport par trains entiers</i>	58
c) <i>La trop lente progression du transport combiné</i>	59
3. Un irrésistible déclin ?	59
a) <i>Des atouts pour le fret ferroviaire : la saturation de certains axes routiers et les projets à long terme de la S.N.C.F.</i>	59
b) <i>Mais des handicaps structurels par rapport au transport routier</i>	60
II - UNE SITUATION FINANCIÈRE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ	61
A. UN ÉQUILIBRE PAR NATURE DIFFICILE	62
1. Les obligations de service public imposées à la S.N.C.F. rendent nécessaire une compensation financière très élevée de la collectivité publique	62
a) <i>Les fondements du concours financier de la collectivité publique</i>	62
b) <i>Des concours publics très élevés</i>	63
2. La faiblesse de ses capitaux propres contraint la S.N.C.F. à un appel massif aux capitaux extérieurs	67
a) <i>Une structure de bilan atypique</i>	67
b) <i>Une autonomie financière très insuffisante</i>	68
3. La S.N.C.F. bénéficie des apports d'un groupe très diversifié mais dont la prospérité financière est inégale	69
a) <i>Le groupe S.N.C.F. : une structure très diversifiée</i>	71
b) <i>Les apports du groupe à la S.N.C.F.</i>	74
B. UN REDRESSEMENT FINANCIER FRAGILE, QUI APPARAÎT AUJOURD'HUI DURABLEMENT COMPROMIS	75
1. L'équilibre des comptes, principal objectif du contrat de plan, n'a pu être que temporairement atteint	75
2. Un assainissement financier de l'exploitation a certes pu être obtenu grâce à d'indéniables efforts de productivité	77
a) <i>Une forte amélioration de l'excédent brut d'exploitation jusqu'en 1989</i>	77

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

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

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

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

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

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

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

Mesdames, Messieurs,

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- le rapport établi en mars 1991 par M. Edgar Pisani, dans le cadre communautaire et intitulé "Vers une stratégie européenne du transport" ;
- le rapport sur "les réseaux de transports français face à l'Europe" remis par M. Jacques Bourdillon au ministre de l'équipement, du logement et des transports en 1991 ;
- le rapport présenté au Conseil économique et social par M. Philippe Descoutures, en mai 1992, sur "La France dans l'Europe des transports" ;
- le rapport "Transports 2010" établi par un groupe de travail présidé par MM. Cossé et de Foucauld dans le cadre de travaux du Commissariat général au Plan, et publié en juin 1992 ;
- le rapport "Transports, destination 2002" remis au ministre chargé des transports par M. Gilbert Carrère, conseiller-maitre à la Cour des Comptes, en juillet 1992.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PREMIÈRE PARTIE

UNE ENTREPRISE EN GRANDE DIFFICULTÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Un développement rapide et des projets ambitieux

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

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

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

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

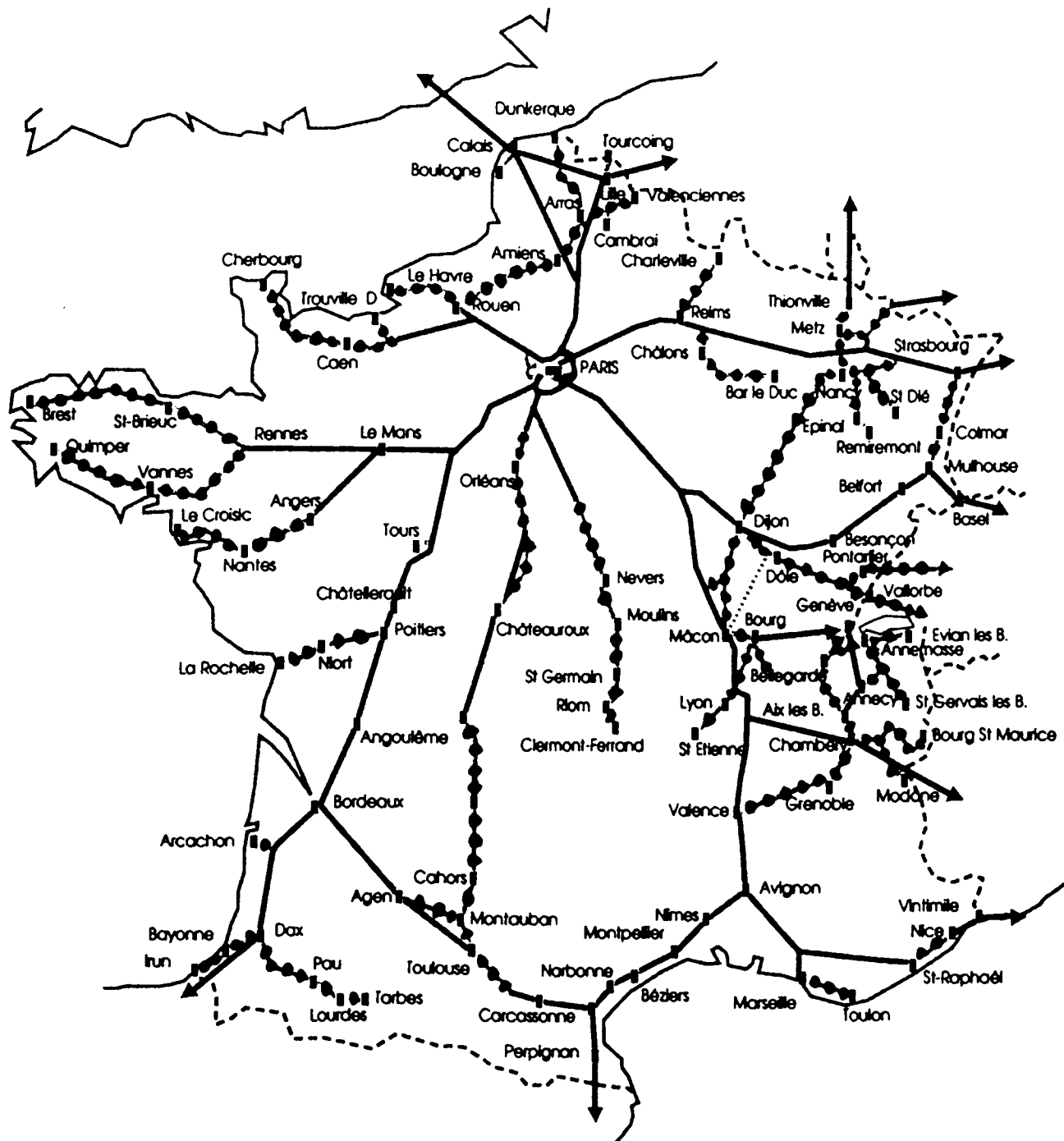
• **Le T.G.V. Atlantique** a été mis en exploitation à l'automne 1989 pour la branche ouest, et en septembre 1990 pour la branche sud-ouest. Il circule sur un réseau de 2.380 km, dont 282 km de lignes nouvelles, et dessert 45 villes. Le schéma directeur national des réseaux à grande vitesse, approuvé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

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

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

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

SCHEMA DIRECTEUR NATIONAL DES LIAISONS FERROVIAIRES A GRANDE VITESSE



- Lignes nouvelles
- Itinéraire non arrêté
- Connexions nécessitant un accord international
- Lignes aménagées et lignes classiques empruntées par les trains à grande vitesse

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- Le projet de ligne nouvelle Lyon-Turin.

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

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

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

Le succès du train à grande vitesse a été immédiat.

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

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

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

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

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

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

2. Le trafic des grandes lignes classiques diminue fortement

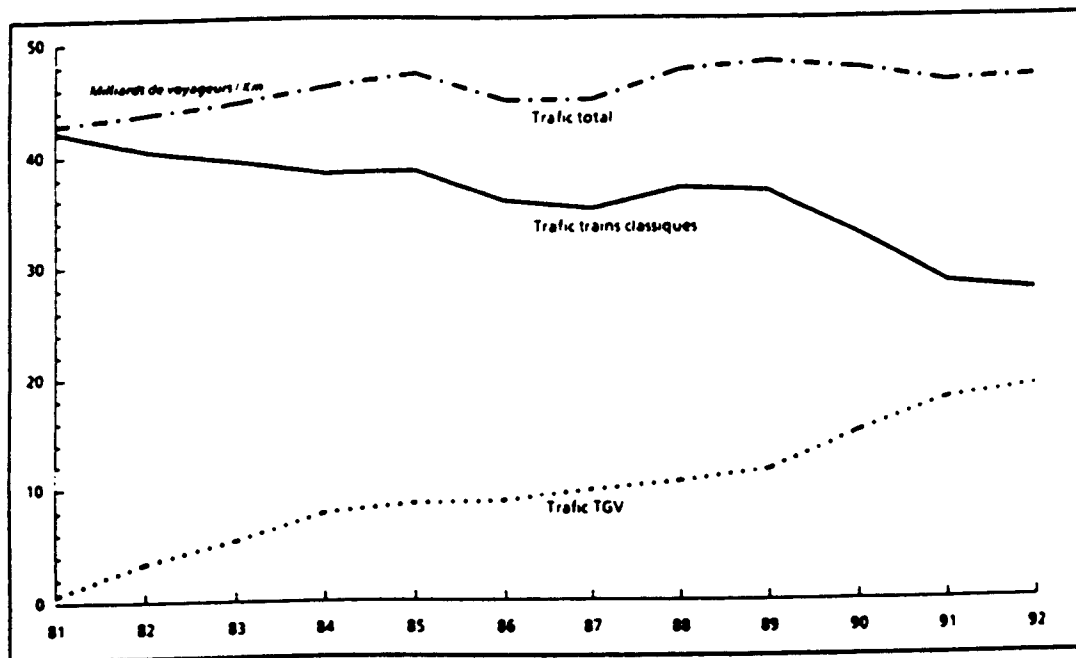
a) *Un recul que les progrès du trafic T.G.V. ne suffisent pas à compenser*

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

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

Mais la chute observée va au-delà.

EVOLUTION DU TRAFIC "GRANDES LIGNES"



Le tableau ci-dessus permet de constater :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. LES SERVICES RÉGIONAUX N'ONT PAS SUFFISAMMENT PROGRESSÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

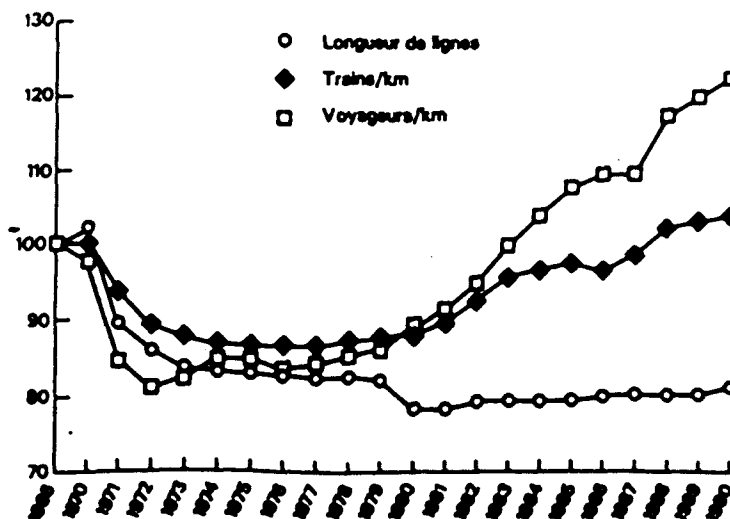
Une politique de transport totalement renouvelée a ainsi pu être mise en place dans certaines régions.

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

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

SERVICES REGIONAUX DE VOYAGEURS

(Evolution des dessertes)



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

- 62 % des voyageurs de la S.N.C.F. (195 millions de voyageurs) ;
- 15 % des voyageurs/kilomètre (7,8 milliards de voyageurs/kilomètre) ;
- 44 % de l'offre voyageur (124,8 millions de kilomètres/trains et kilomètres/cars).

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

CONTRIBUTIONS DES COLLECTIVITES

A. Exploitation

(milliers de francs courants)

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

B. Investissement

(milliers de francs courants)

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

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

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

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

SERVICES REGIONAUX DE VOYAGEURS

Investissements co-financés par les collectivités locales

(De 1985 à 1993)

(milliers de francs)

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

INVESTISSEMENTS DU RESEAU PRINCIPAL

Participation des collectivités

(hors travaux pour tiers)

(millions de francs C'E 1992)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

LA RÉGION POITOU-CHARENTES :

UN DIALOGUE IMPOSSIBLE ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Une organisation à part

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Ce dispositif apparaît doublement critiquable.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

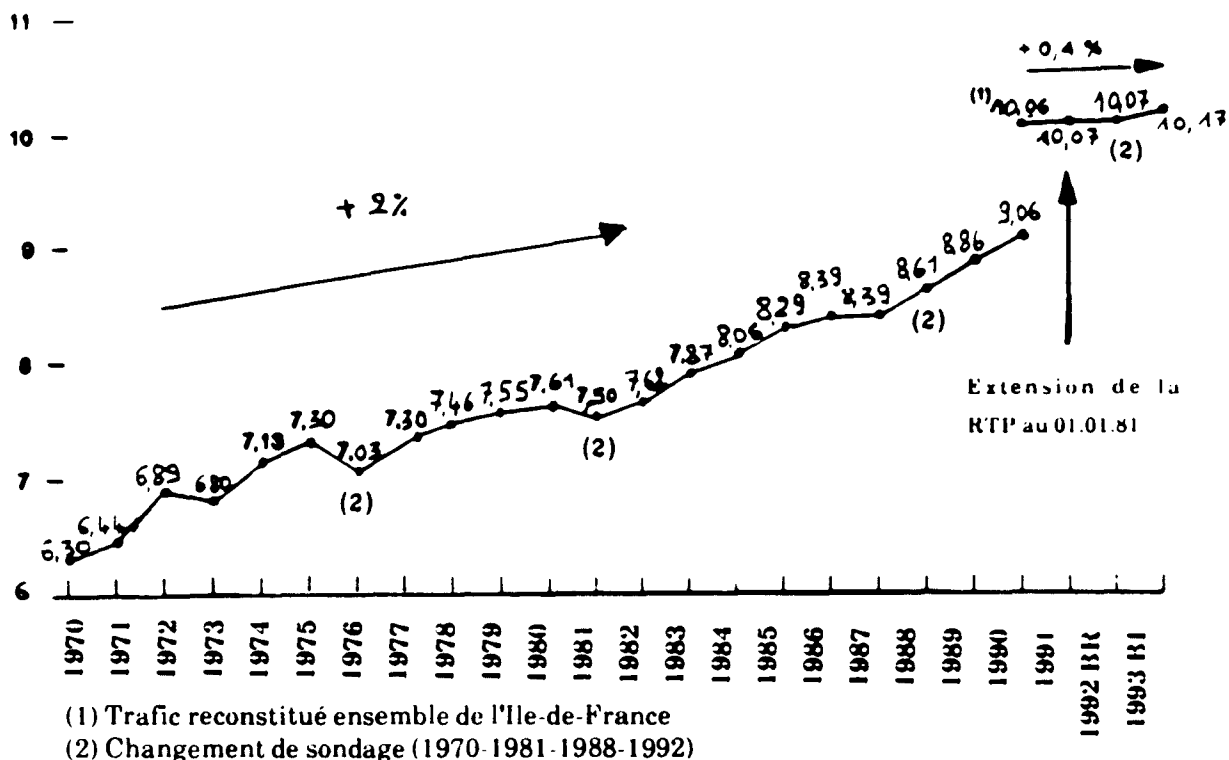
Sur les trajets de banlieue à banlieue, en revanche, le rail n'intervient que marginalement (7 %), et 75 % des déplacements se font en voiture.

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

HISTORIQUE DU TRAFIC VOYAGEURS

Région des transports parisiens - 1970/1983

(en milliards de voyageurs-kilomètre)



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

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

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

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

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

C. LES USAGERS SONT INSATISFAITS

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

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

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

a) Des dessertes ferroviaires supprimées sans concertation suffisante

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La mauvaise organisation des correspondances

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

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

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

2. La dégradation de la qualité du service

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

d) L'accès au train est devenu plus difficile

Accéder au train tend à devenir une opération compliquée.

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

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

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

3. Une tarification très critiquée

a) Une tarification complexe et souvent modifiée

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EVOLUTION DU TARIF DE BASE (a + bd)

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Une tarification peu lisible et difficilement accessible

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

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

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

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

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

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

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

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

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

a) Un choix coûteux et peut-être discutable

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

c) Des arrière-pensées tarifaires ?

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

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

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

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

D. UN FRET FERROVIAIRE MENACÉ

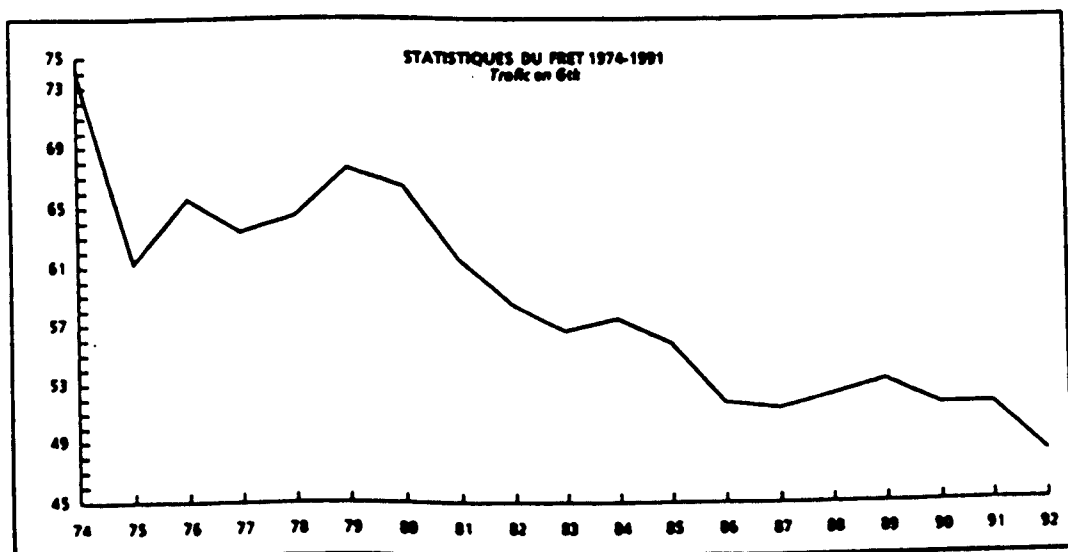
1. Un recul important

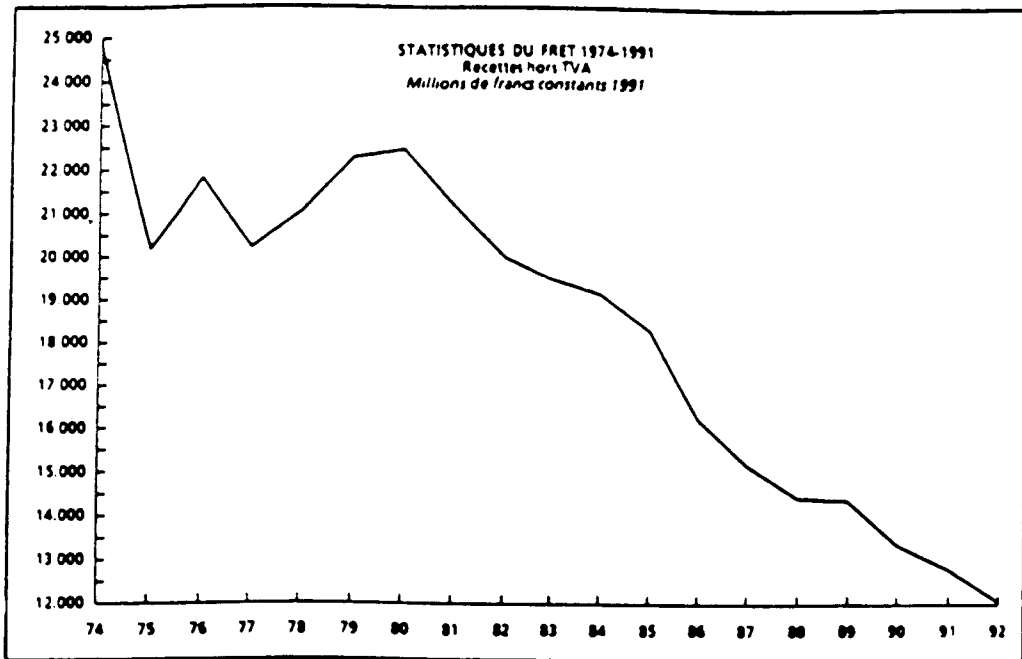
Le plan d'entreprise S.N.C.F. pour la période 1990-1994 faisait figurer parmi les trois "grandes stratégies" de l'entreprise « la consolidation de la situation du fret ». « Résolument à l'écoute des clients », la S.N.C.F. devrait s'attacher à "offrir un service de qualité" en devenant, notamment, "un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

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

a) Une diminution en volume

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





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

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

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

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

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

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

b) Une perte de parts de marché

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

PARTS DE MARCHÉ DU POTENTIEL TRANSPORTABLE

(en %)

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

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

c) L'appauvrissement du réseau

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

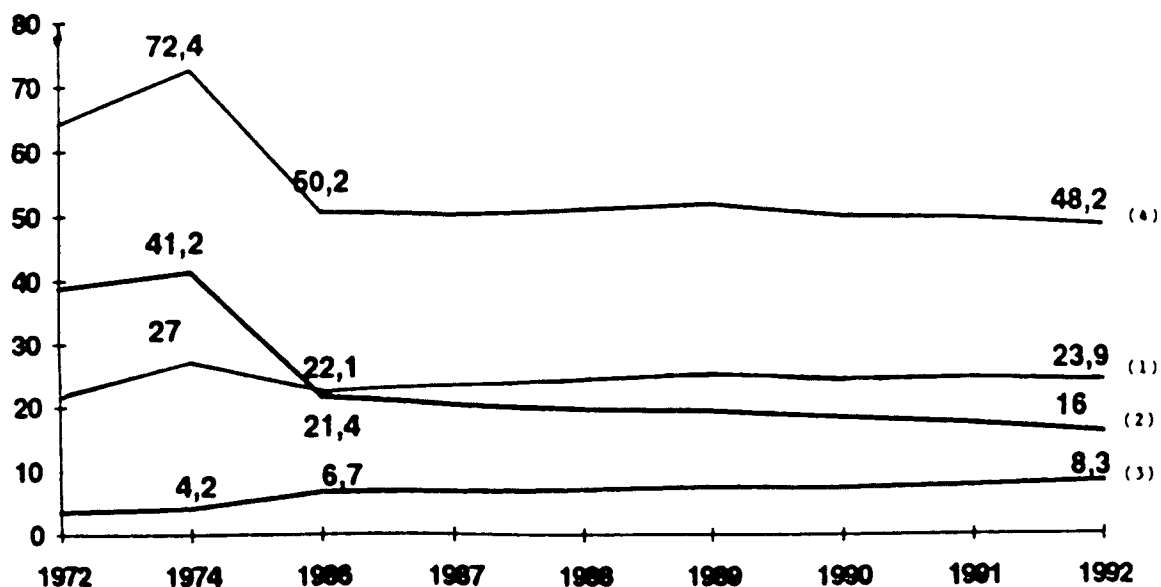
Les observations adressées à la commission d'enquête par les conseils généraux et régionaux, ou par les chambres de commerce et d'industrie, évoquent fréquemment cet aspect : décidée sur le fondement d'une stratégie globale propre à la S.N.C.F., la fermeture d'une gare-fret en zone rurale ou semi-rurale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

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

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

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

TRAFIC FRET PAR RÉGIME D'ACHEMINEMENT EN MILLIARDS DE TK



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

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

a) L'effondrement du transport par wagons isolés

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

Les causes de ce phénomène sont bien connues :

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

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

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

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

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

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

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

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

b) La relative stagnation du transport par trains entiers

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

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

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

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

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

- à une meilleure information de la clientèle.

Mais là encore, les résultats déçoivent les attentes.

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

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

c) La trop lente progression du transport combiné

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

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

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

3. Un irrésistible déclin ?

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

b) Mais des handicaps structurels par rapport au transport routier

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

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

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

II - UNE SITUATION FINANCIÈRE D'UNE PARTICULIÈRE GRAVITÉ.

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

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

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

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

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

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

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

A. UN ÉQUILIBRE PAR NATURE DIFFICILE

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

a) Les fondements du concours financier de la collectivité publique

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

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

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

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

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

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

b) Des concours publics très élevés

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

(millions de francs valeur 1991)

1988	37.961
1989	37.505
1990	37.926
1991	37.668
1992	37.664

Source : S.N.C.F.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992 (2)
Compensation pour tarifs sociaux										
voyageurs RP-BP :										
- transports	1 338	1 451	1 615	1 645	1 645	1 556	1 536	1 796	1 814	1 906
- défense	1 313	1 349	1 460	1 440	1 440	1 601	1 583	1 601	1 612	1 700
- justice	7	9	10	11	11	10	9	8	8	9
- budget	25	27	30	28	24	23	24			
Réductions tarifaires marchandises :										
- annexe Bler	69	-	-	-	-	-	-	-	-	-
- journaux	128	146	154	173	184	178	166	178	183	193
Compensation pour insuffisance tarifaire	-	-	-	-	131	181	189	162	105	-
Contribution aux charges d'infrastructure	9 144	10 038	10 610	11 034	11 289	10 102	10 335	10 432	10 765	11 174
Lignes maintenues pour la défense	5	5	5	7	7	7	7	7	7	7
Contribution au titre de l'atténuation des charges d'emprunts	14	10	13	30	16	13	13	13	10	14
Contribution à l'exploitation des services d'intérêt régional	2 956	3 170	3 349	3 515	3 625	3 747	3 795	3 887	3 911	4 008
Indemnité compensatrice banlieue parisienne (1)	882	968	804	785	736	749	765	792	783	900
Subvention forfaitaire ou concours exceptionnel	-	3 510	3 250	3 000	3 545	3 880	4 004	3 880	-	-
Total des concours de l'Etat au compte d'exploitation	15 881	20 583	21 300	21 647	22 663	22 047	22 426	22 756	19 198	19 911
Autres concours :										
- Versement au service de la dette									4 039	4 140
- Contribution aux charges de retraites	11 163	13 580	11 806	11 885	12 233	12 505	12 858	14 118	14 432	14 705
Total des concours de l'Etat	27 044	34 163	33 106	33 532	34 896	34 552	35 284	36 774	37 669	38 756
Dotation en capital	2 000	-	-	-	2 400	1 700	1 752	-	-	-
Total Etat	29 044	34 163	33 106	33 532	37 296	36 252	37 036	36 774	37 669	38 756

(1) part incombant à l'Etat

(2) budget

Source : S.N.C.F.

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

a) Une structure de bilan atypique

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

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

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

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

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

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

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

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

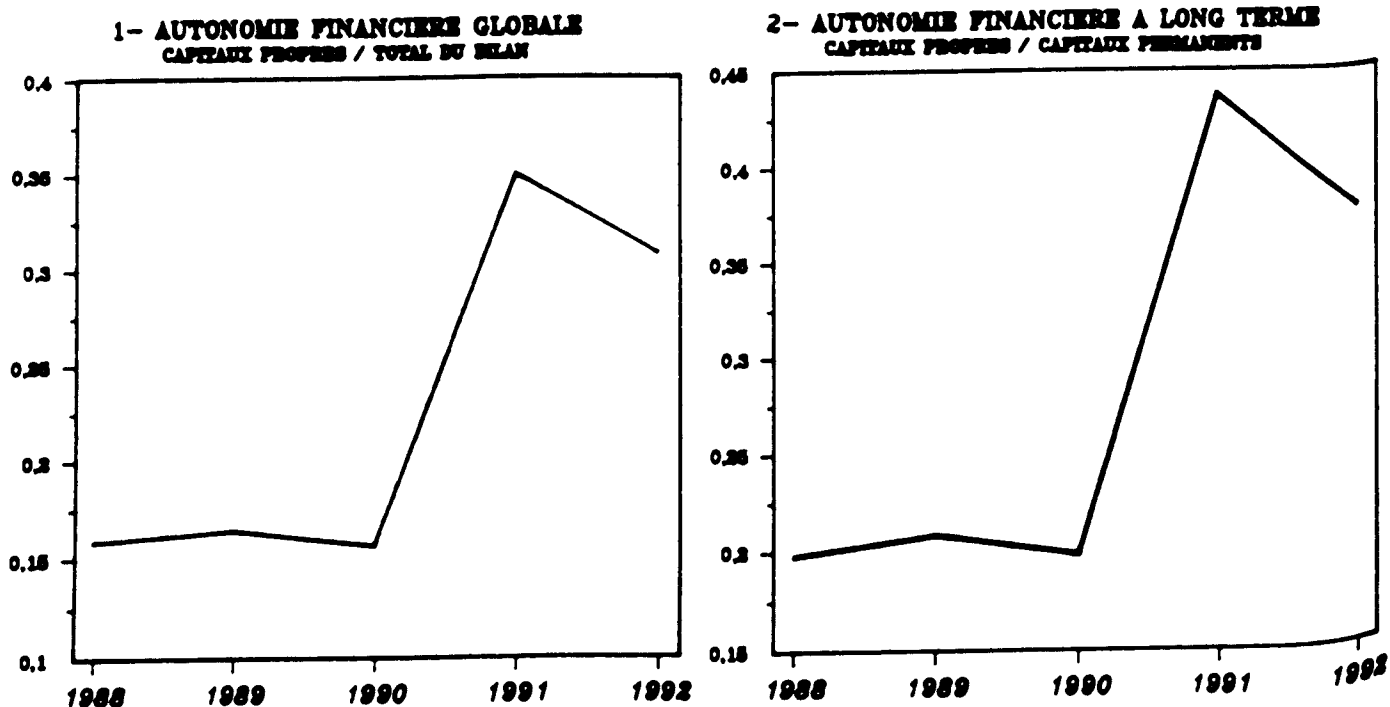
- en 1989, 1,752 milliard de francs, dont 1,512 milliard de francs pour le financement des Grandes opérations périodiques d'entretien de l'infrastructure et 240 millions de francs au titre du financement des travaux d'électrification.

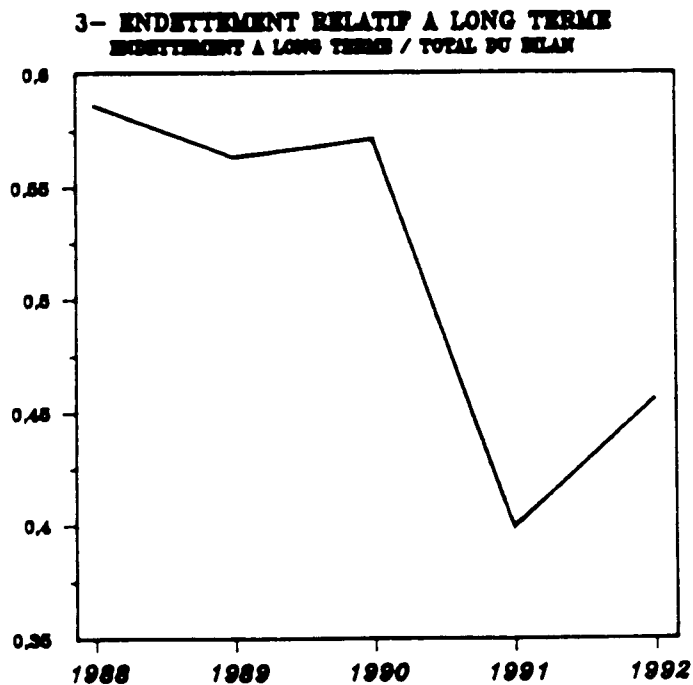
En conséquence, l'appel aux capitaux extérieurs pour le financement des investissements est inévitable ; l'endettement de l'entreprise ne cesse de croître (cf. infra), et, comme le souligne la Cour des comptes dans le rapport précité : *«En raison de l'amplification de l'effort d'investissement de la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

b) Une autonomie financière insuffisante

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

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





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

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

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

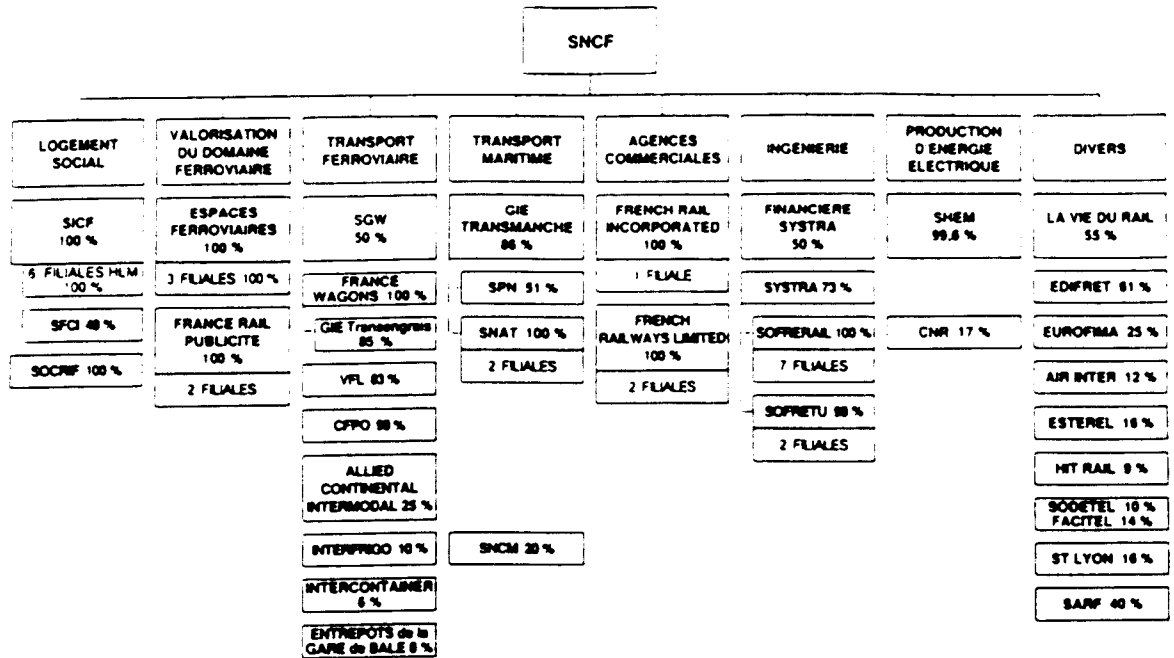
3. La S.N.C.F. bénéficie des apports d'un groupe très diversifié mais dont la prospérité financière est inégale

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

ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DU GROUPE SNCF

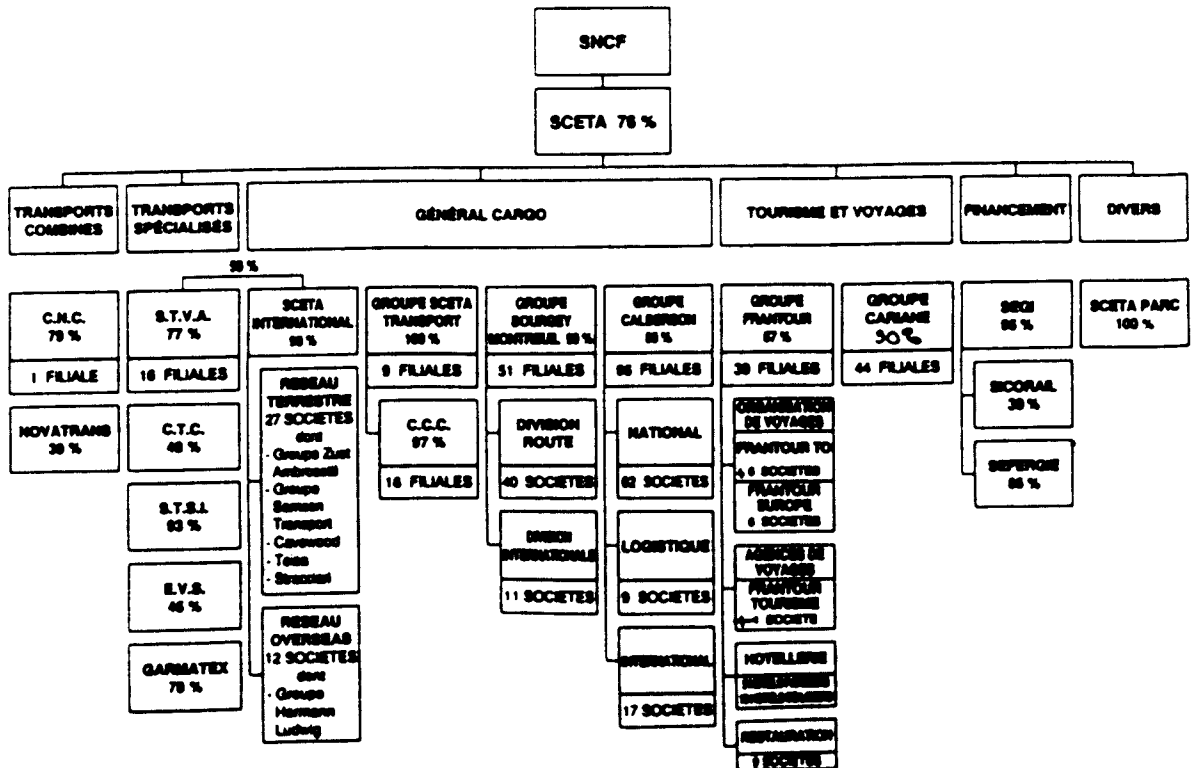
(au 31 mars 1993)

Filliales et participations extérieures au groupe SCETA



ORGANIGRAMME SIMPLIFIÉ DU GROUPE SCETA

(au 31 mars 1993)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

* Les **transports spécialisés** regroupent :

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

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

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

- la Société EVS.

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

Le groupe **SCETA Transport** est composé :

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- France Rail Publicité (F.R.P.),

- la Société Française d'Etudes et de Réalisations ferroviaires (S.O.F.R.E.R.A.I.L.),

- la Société de Gérance de Wagons de grande capacité (S.G.W.),

- les Editions "La Vie du Rail",

- la Société hydro-électrique du midi (S.H.E.M.)...

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

EVOLUTION DU RÉSULTAT NET COMPTABLE

(en millions de francs courants)

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

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

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

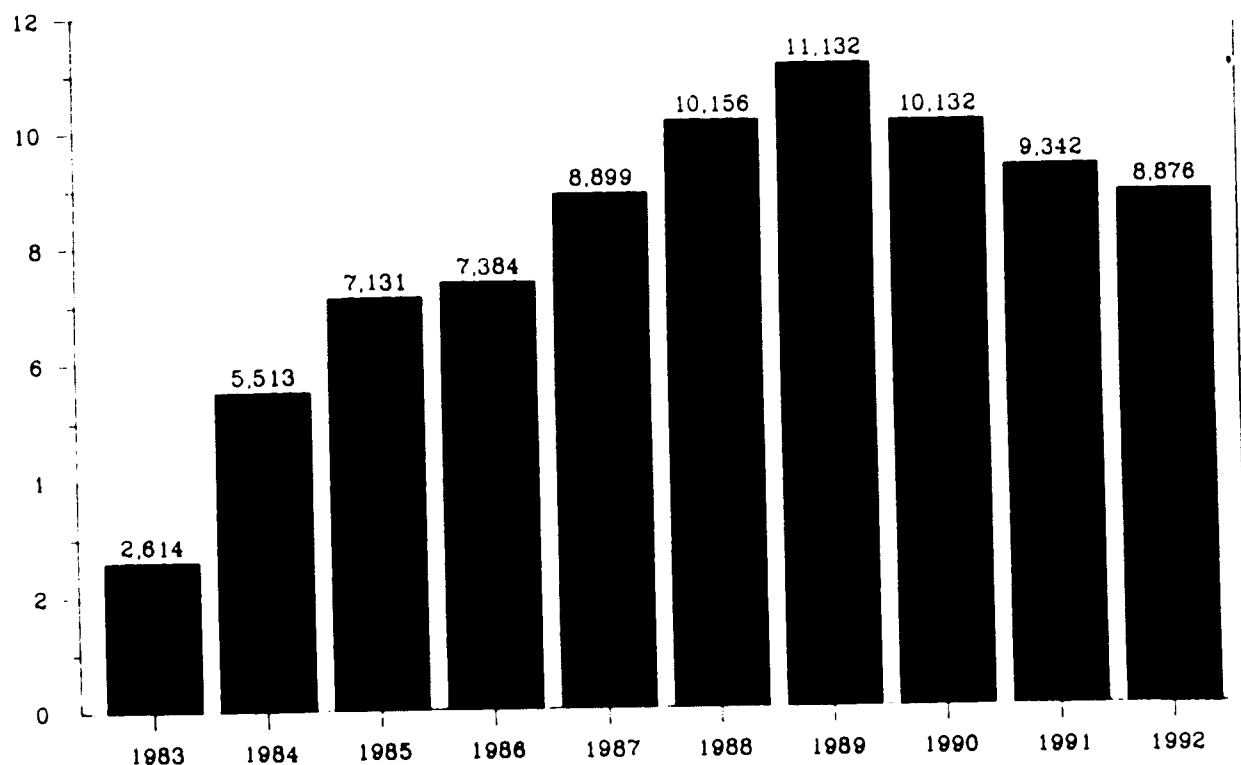
2. Un assainissement financier de l'exploitation a certes pu être obtenu grâce à d'indéniables efforts de productivité

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

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

EVOLUTION DE L'EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION

(en milliards de francs constants)



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

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

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

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

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

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

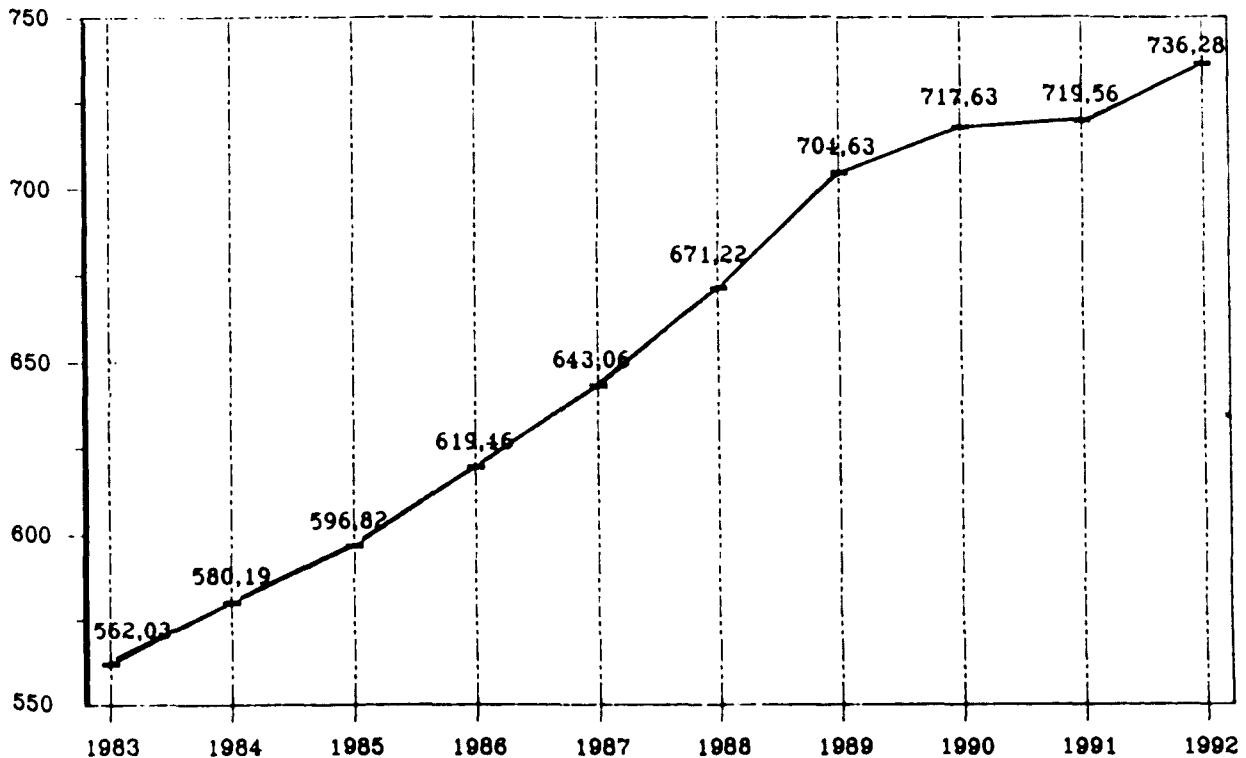
EVOLUTION DES EFFECTIFS

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

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

INDICATEUR DE PRODUCTIVITE

(en U.K.E. par agent)



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

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

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

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

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

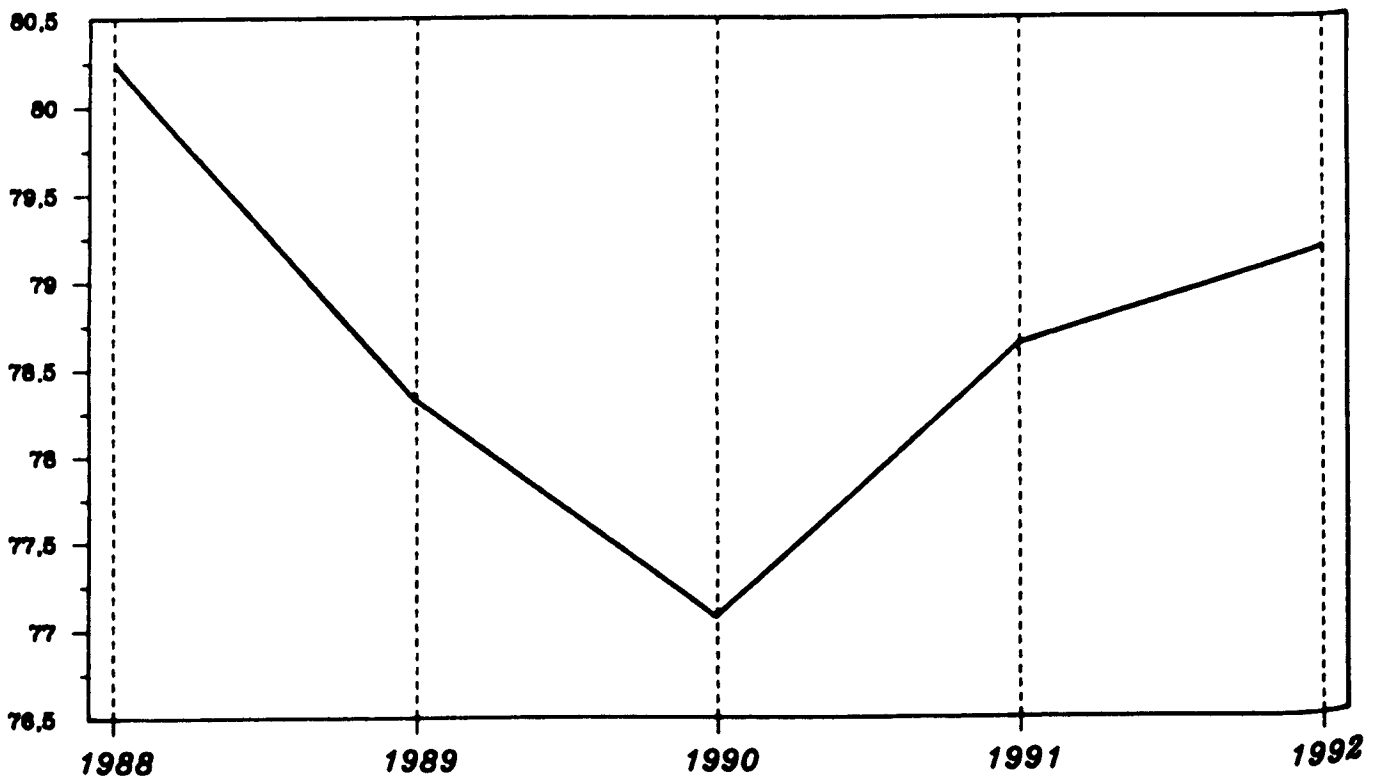
Si les efforts de productivité de l'entreprise doivent être poursuivis, ils ne sauraient pour autant se limiter à la poursuite de la réduction des effectifs.

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

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

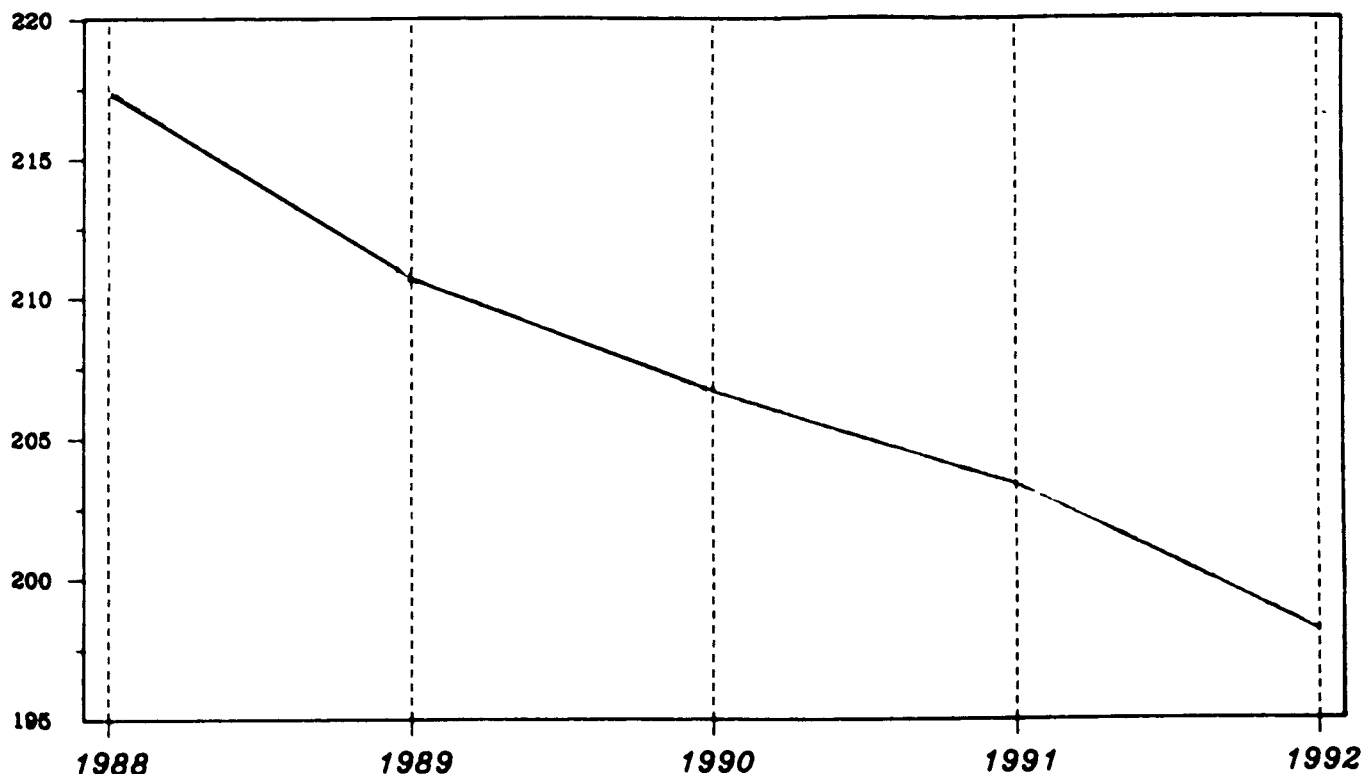
La poursuite d'une telle dérive salariale serait de nature à compromettre, voire à annuler, les incidences positives des réductions d'effectifs sur les résultats financiers.

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



EFFECTIF MOYEN A DISPOSITION

(en milliers d'agents)



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

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

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

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

• L'exercice 1990

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

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

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

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

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

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

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

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

• L'exercice 1991

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

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

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

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

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

b) Des résultats affectés par la conjoncture

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

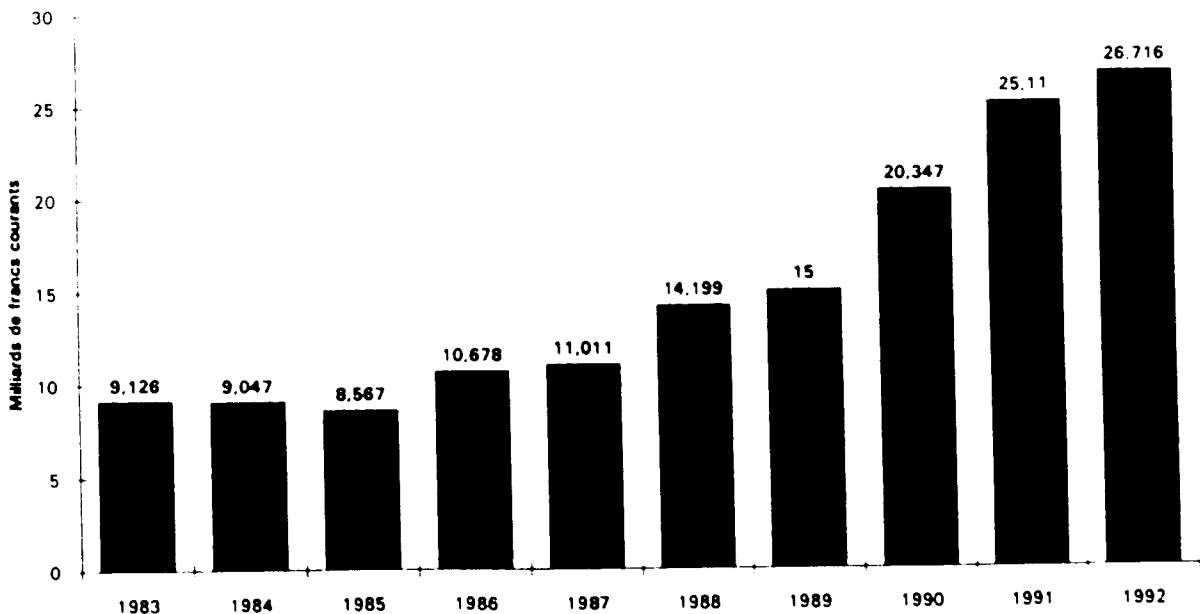
La S.N.C.F. doit faire face au financement d'un programme d'investissements d'un volume considérable qui, compte tenu de la faiblesse de l'autofinancement, lui a imposé un recours massif à l'emprunt.

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

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

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

EVOLUTION DES INVESTISSEMENTS



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

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

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

(millions de francs)

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

Source : S.N.C.F.

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

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

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

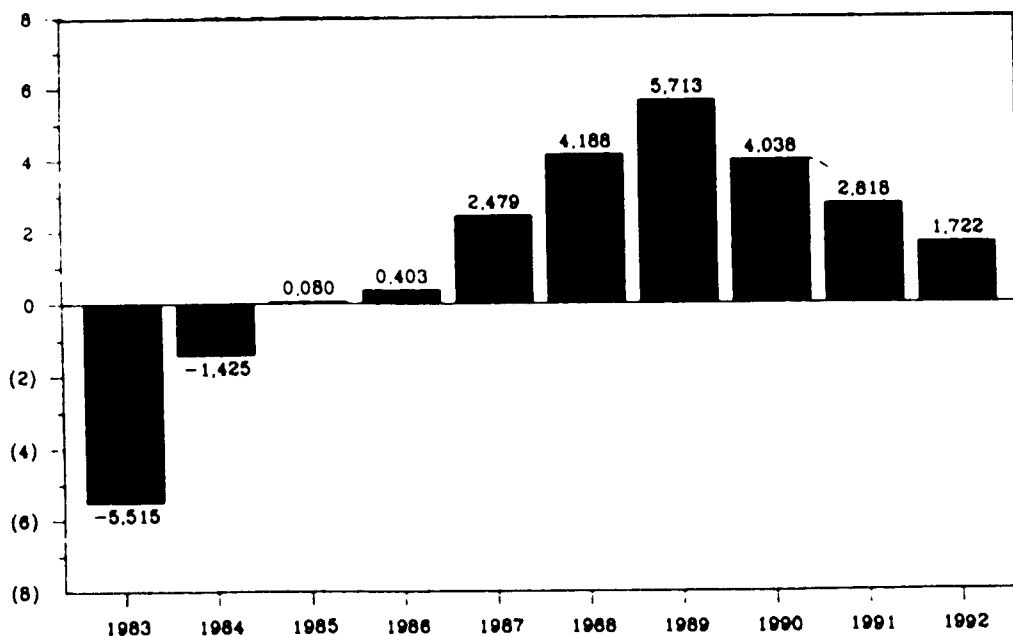
L'ampleur des programmes d'investissements réalisés par l'entreprise a entraîné un très fort accroissement de ses besoins de financement, qui ont été pour l'essentiel satisfaits par l'appel à des sources de financement externes.

a) Une capacité d'autofinancement limitée

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

EVOLUTION DE LA CAPACITE D'AUTOFINANCEMENT

(en milliards de francs constants)



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

b) Un appel massif aux capitaux extérieurs

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

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

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

(en milliards de francs courants)

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

Source : S.N.C.F.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

D. L'ENGRENAGE D'UN ENDETTEMENT CROISSANT

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

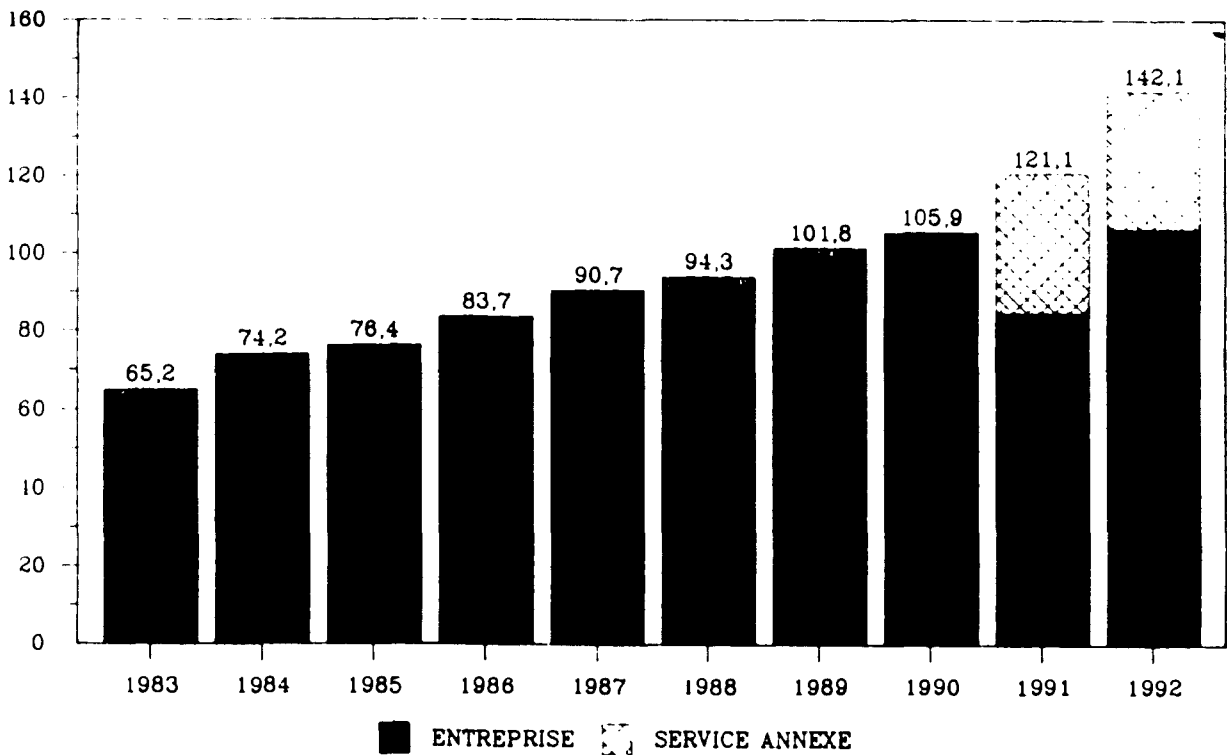
a) L'accroissement du volume total de la dette

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

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

EVOLUTION DE L'ENDETTEMENT A LONG TERME

(en milliards de francs courants)



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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en %)

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

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

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

2. La création du service annexe d'amortissement de la dette n'a pas résolu le problème de l'endettement de la S.N.C.F.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

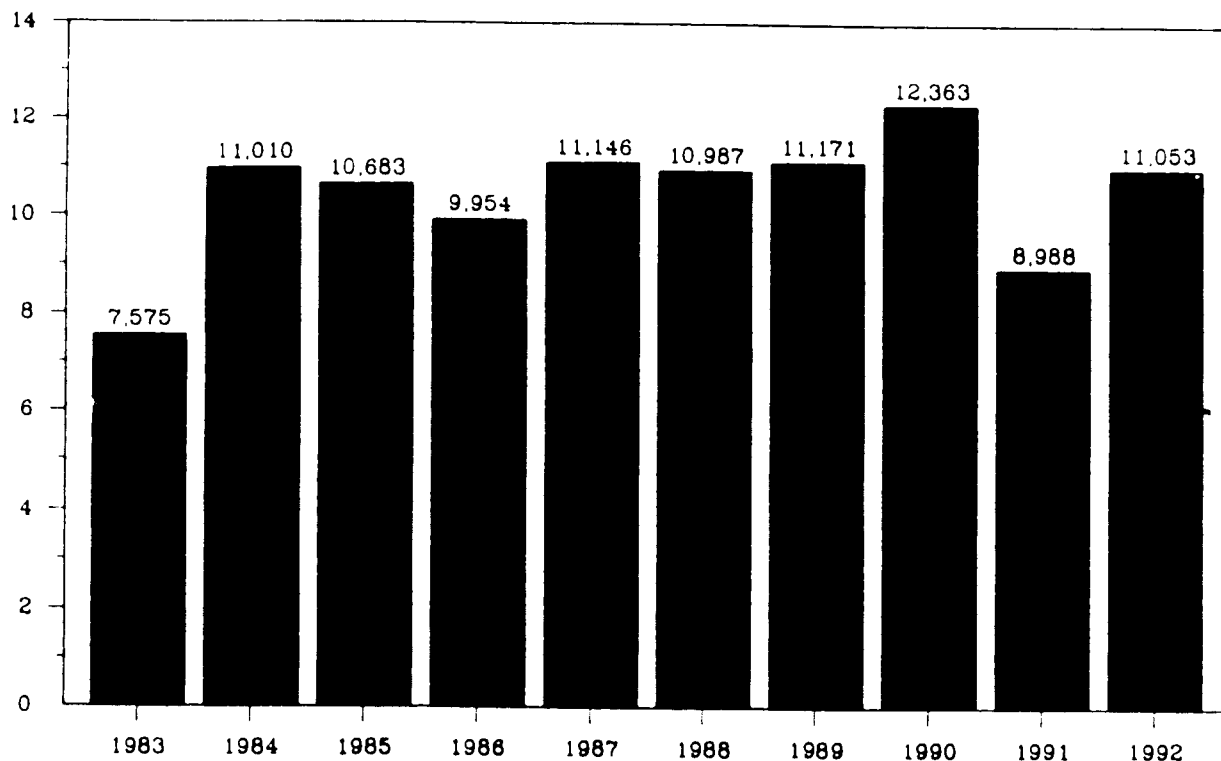
En dépit de la prise en charge par l'Etat des frais financiers relatifs aux 38 milliards de francs d'emprunts transférés au service annexe d'amortissement de la dette, les charges financières de l'entreprise ont dépassé les 11 milliards de francs en 1992, revenant à un niveau comparable à celui de 1989.

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

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

EVOLUTION DES CHARGES FINANCIERES

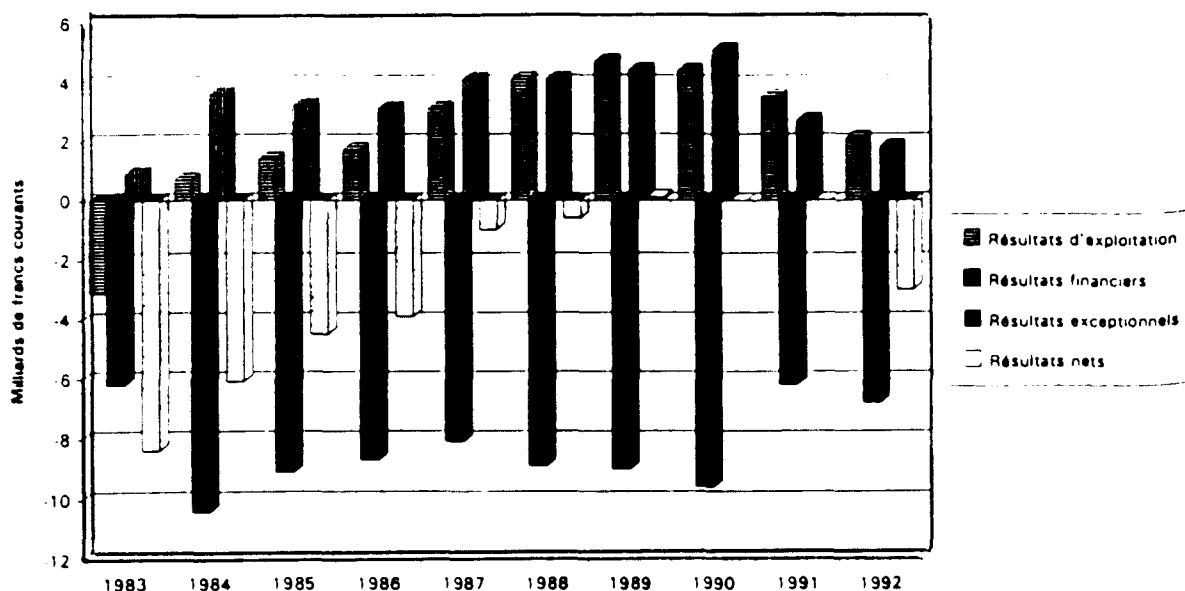
(en milliards de francs courants)



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

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

EVOLUTION DES COMPOSANTES DU RESULTAT



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

(millions de francs courants)

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

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

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

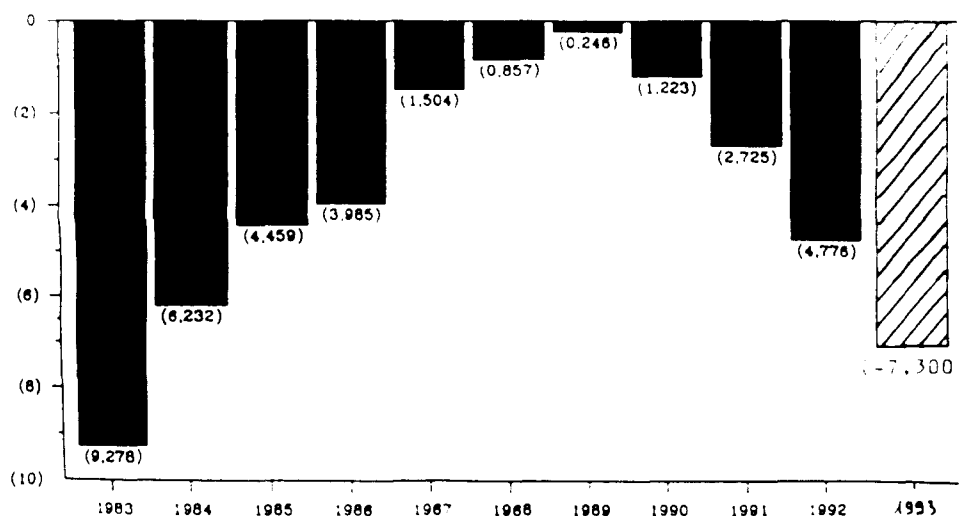
- Au conseil d'administration de mai, il sera annoncé - 5.477 millions de francs après l'amélioration de 460 millions de francs.

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

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

EVOLUTION DU RÉSULTAT COURANT

(en milliards de francs)



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

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

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

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

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

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

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

DEUXIÈME PARTIE

DES RESPONSABILITÉS PARTAGÉES

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

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

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

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

I - UN ÉTAT DÉSENGAGÉ

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

B. LES CARENCES DE LA TUTELLE ÉTATIQUE SONT MANIFESTES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. La tutelle manque de moyens

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

rééquilibrage financier du transport de marchandises par chemin de fer.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

II - UNE CONCURRENCE PARTIELLEMENT FAUSSÉE

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

1. Les coûts sociaux

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

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

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

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

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

Pourcentage du P.I.B. en Europe	
(Transports par poids lourds à partir de 1,5 t)	
Congestion	de 1,00 à 1,25
Accidents	de 0,05 à 0,09
Bruit	de 0,10 à 0,35
Pollution	de 0,14 à 0,28
Autres	de <u>0,20 à 0,40</u>
TOTAL	de 1,49 à 2,37

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

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

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

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

• *Les coûts liés au transport de matières dangereuses*

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

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

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

2. Les coûts d'infrastructure

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

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

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

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

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

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

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

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

3. Les effets pervers de la déréglementation

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

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

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

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

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

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

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

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

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

III - UNE ENTREPRISE DÉSORIENTÉE

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

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

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

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

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

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

A. UN CLIMAT SOCIAL DÉGRADÉ

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

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

1. Des conflits fréquents

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

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

NOMBRE DE JOURNÉES PERDUES

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

Source : S.N.C.F.

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

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

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

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

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

NOMBRE DE JOURNÉES PERDUES/EFFECTIF MOYEN ANNUEL.

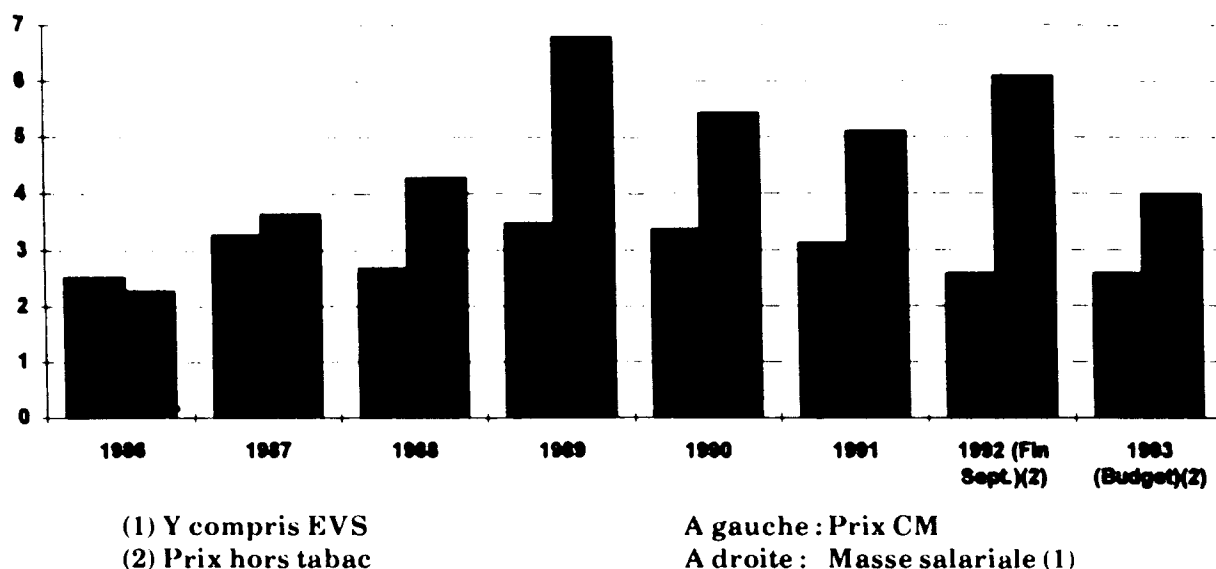
1984	1
1985	0,82
1986	2,99
1987	2,09
1988	0,74
1989	0,45
1990	0,81
1991	0,97
1992	0,46

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

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4. Des perspectives de carrière limitées

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

6. Une crise identitaire lancinante

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

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

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

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

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

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

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

*

* *

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en milliers de francs)

	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991	1992
62.3	155.834	137.943	154.893	123.555	171.395	233.109	248.542	238.058	240.793
62.5	63.079	65.713	62.866	60.308	70.280	83.808	105.388	109.198	120.324
TOTAL	218.913	203.656	217.759	183.863	241.655	316.917	353.930	347.256	361.117

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

TROISIÈME PARTIE

LES CHANGEMENTS NÉCESSAIRES

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

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

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

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

L'avenir du transport ferroviaire doit donc être assuré.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

- l'harmonisation, progressive et concertée, des conditions de concurrence entre les différents modes de transport.

A. DÉFINIR LES OBJECTIFS ET LES MOYENS D'UNE POLITIQUE MULTIMODALE DES TRANSPORTS

En son article 3, la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 dispose que la politique des transports "assure le développement harmonieux et complémentaire des différents modes de transport individuels et collectifs, en tenant compte de leurs avantages et de leurs inconvénients".

Or, aujourd'hui, et comme l'attestent notamment divers rapports officiels⁽¹⁾ cet objectif ambitieux est loin d'être atteint, principalement en raison de l'absence de définition, au niveau national, d'une véritable politique multimodale des transports. Cette situation pénalise tout particulièrement le transport ferroviaire. Il convient donc d'en corriger les effets pervers :

- en identifiant, au niveau national, les objectifs prioritaires de la politique nationale des transports et en intégrant la contrainte de la multimodalité dans les schémas directeurs de transport ;

- en favorisant, au niveau local, l'émergence de véritables systèmes régionaux de transport.

1. Identifier les objectifs prioritaires de la politique nationale des transports

La mise en oeuvre d'une véritable politique des transports suppose l'identification préalable de ses objectifs. Trois priorités, qui concernent directement l'avenir du transport ferroviaire dans notre pays, paraissent devoir être retenues en ce domaine, à savoir :

a) Définir une politique des transports fondée sur une concurrence régulée

Compte tenu de la spécificité même du marché des transports et des principes communautaires présidant aujourd'hui à son organisation, la politique française des transports ne peut être fondée que sur la concurrence et la liberté d'exploitation. Toutefois, en ce domaine, une liberté et une concurrence mal maîtrisées génèrent aujourd'hui de nombreux effets pervers qu'il convient de corriger.

Ces effets pervers affectent incontestablement la compétitivité du transport ferroviaire, qu'il s'agisse des réglementations techniques et sociales, de la participation aux coûts d'infrastructure ou de "l'internalisation" des différentes nuisances suscitées par toute activité de transport.

1. Transports 2010 - Rapport du Commissariat au plan ; Transports destinations 2002 - Rapport de M. Gilbert Carrère au ministre de l'équipement, du logement et des transports - Juillet 1992.

L'un des objectifs prioritaires de la politique des transports est donc de préserver un juste équilibre entre, d'une part, la liberté concurrentielle et, d'autre part, les exigences de la collectivité nationale, notamment en matière de coût, d'environnement ou de sécurité.

En d'autres termes, la politique des transports doit être fondée sur une concurrence régulée. Tout en laissant jouer les mécanismes du marché, elle doit ainsi veiller :

- à mieux prendre en considération le coût effectif du service offert ou des infrastructures utilisées ;

- à réduire les coûts sociaux résultant du développement des transports ;

- à exploiter au mieux la complémentarité entre les différents modes de transport.

b) Prendre en compte les exigences et les impératifs de l'aménagement du territoire

Une concurrence exacerbée, la baisse des prix et la massification des flux font que les opérateurs de transport ont aujourd'hui tendance à se désengager de certains segments du marché ou de certains secteurs géographiques. La S.N.C.F. n'échappe pas à cette contrainte. Or, une telle évolution aggrave la désertification des zones rurales, entrave le développement des villes moyennes et contrarie, de ce fait, un aménagement harmonieux et équilibré de l'espace national.

La politique des transports doit donc redéfinir le contenu du service public des transports en affirmant que, selon la formule du rapport Carrère, "tout point du territoire doit avoir droit au meilleur mode de transport possible, mais pas obligatoirement à tous les modes de transport"⁽¹⁾.

c) Confier au Parlement le soin d'arrêter, au niveau national, une stratégie intermodale et pluriannuelle des transports

La multiplicité des acteurs et l'enchevêtrement de leurs responsabilités contrarient, au niveau national, la définition d'une politique globale et cohérente des transports fondée sur une

1. Rapport "Transports destination 2002" précité.

concurrence régulée et prenant en compte les exigences de l'aménagement du territoire.

Afin de donner à la politique des transports toute sa cohérence et sa légitimité, il paraît à la fois opportun et conforme aux principes de la démocratie représentative de confier au Parlement le soin d'en arrêter les grandes lignes.

Le débat parlementaire, qui pourrait être organisé à l'occasion des travaux préparatoires à l'adoption du plan, permettrait ainsi :

- de dresser un bilan de la loi d'orientation des transports intérieurs de 1982 et de procéder aux adaptations ou compléments nécessaires, notamment en ce qui concerne la définition du service public des transports ;

- de définir, dans le cadre d'une loi de programmation multimodale et pluriannuelle mettant en perspective les différents schémas directeurs d'infrastructure routière, ferroviaire, fluviale, aéroportuaire et portuaire, les grands axes du développement du système français des transports et d'arrêter le montant et les conditions d'exécution des investissements correspondants.

2. Intégrer la contrainte de la multimodalité dans les schémas directeurs d'infrastructure

Les schémas directeurs nationaux d'infrastructure obéissent aujourd'hui à une logique strictement unimodale et ne prennent que très imparfaitement en compte les contraintes économiques (tarification, ressources d'investissement), d'environnement ou d'aménagement du territoire. Plusieurs aménagements doivent donc être apportés à leurs modalités actuelles d'établissement, afin de favoriser l'émergence d'une vision stratégique valorisant, au mieux de l'intérêt général, les atouts de chaque mode de transport.

a) Assurer la cohérence du schéma directeur des lignes à grande vitesse avec les autres schémas directeurs nationaux d'infrastructure

En dépit des principes définis par la loi d'orientation des transports intérieurs, il convient de souligner que le schéma directeur T.G.V. et le schéma directeur routier national :

- ont été établis à partir de méthodes d'évaluation hétérogènes et sur la base d'hypothèses sensiblement différentes ;

- s'ignorent mutuellement, comme si chacun n'était qu'un instrument de concurrence implicite, alors que les fonctionnements différents du rail et de la route conduisent, de fait, à une complémentarité.

Cette indispensable complémentarité doit donc se traduire dans les schémas directeurs nationaux d'infrastructure par :

- **l'harmonisation de la présentation desdits schémas**, notamment en ce qui concerne les critères retenus pour apprécier la pertinence économique, financière ou sociale des projets. Cette harmonisation devrait notamment permettre de déterminer, en toute objectivité, la rentabilité "socio-économique" des nouveaux projets de lignes T.G.V. et d'éviter, ainsi, une approche strictement commerciale ;

- **une meilleure articulation entre les différents schémas directeurs nationaux**, un schéma d'ensemble "plurimodal" étant probablement d'une définition trop complexe. Cette articulation pourrait être réalisée, soit par l'insertion, dans chacun d'entre eux, de chapitres obligatoires concernant l'intermodalité, soit à l'aide d'analyses particulières permettant d'identifier, pour des cas précis, les substitutions ou les complémentarités à mettre en oeuvre ;

- **la prise en compte du problème spécifique des principaux "noeuds de communication"**. Ceux-ci pourraient en effet constituer des lieux privilégiés d'échange entre le transport ferroviaire et d'autres modes de transport, et dont le gestionnaire du mode principal de transport (par exemple, l'aéroport ou la gare T.G.V.) ne saurait garantir, à lui seul, le bon fonctionnement ;

- **l'intégration des principales orientations des schémas directeurs européens**

b) Elargir le champ de la réflexion prévisionnelle ou prospective aux problèmes d'aménagement du territoire

L'intégration d'une approche multimodale dans les schémas directeurs nationaux d'infrastructure ne se limite pas à ses seuls aspects techniques, financiers ou économiques.

En effet, l'intermodalité ne trouve véritablement sa raison d'être qu'au regard des exigences d'un aménagement équilibré du territoire national.

C'est donc au niveau des schémas directeurs établis pour chaque mode de transport et, notamment, pour le schéma directeur des lignes T.G.V., que doivent être prises en compte ces exigences. Ces schémas devraient notamment :

- d'une part, permettre d'apprécier "l'accessibilité" aux réseaux grandes vitesses qu'ils définissent, notamment pour les zones géographiques à faible densité ou à faible demande qui, du fait d'un trafic limité et des contraintes financières, courent le risque d'être purement et simplement exclues de l'accès auxdits réseaux ;

- d'autre part, s'appuyer sur des schémas régionaux complémentaires.

c) Etablir un schéma directeur du transport de marchandises

Afin d'affirmer davantage le caractère multimodal des transports, il paraît également opportun d'envisager l'établissement d'un schéma directeur national des transports de marchandises pour l'ensemble des modes de transport. La réalisation d'un tel schéma directeur, qui intégrerait par ailleurs les projets européens, permettrait de mettre en évidence les atouts du transport combiné ou des projets "d'autoroutes ferroviaires".

3. Favoriser l'émergence de véritables systèmes régionaux de transport

Pour être totalement opérationnelle, la mise en oeuvre d'une véritable politique nationale des transports ne saurait se limiter à la définition, au niveau national, d'orientations ou d'objectifs généraux.

Elle doit nécessairement s'accompagner, au niveau local, et dans le respect des compétences respectives des différentes collectivités territoriales, de la mise en oeuvre de véritables **systèmes régionaux de transport permettant d'irriguer l'ensemble du territoire national et de valoriser ainsi l'un des réseaux ferroviaires les plus "maillés" d'Europe.**

a) Organiser les transports régionaux dans le cadre de schémas directeurs multimodaux

L'avenir des transports ferroviaires régionaux ne dépend pas uniquement de leur "articulation" avec les grands réseaux de transport nationaux, mais également de leur complémentarité avec les autres modes de transport disponibles au niveau local et de leur commodité d'emploi en ce qui concerne les "trajets de la vie quotidienne".

Il paraît donc indispensable d'engager, au niveau régional, les différentes collectivités territoriales compétentes à élaborer conjointement des schémas directeurs multimodaux permettant :

- **d'harmoniser les horaires et les correspondances** entre le transport ferroviaire, les services routiers de voyageurs et les transports urbains ;

- **de développer l'usage du "billet unique", valable pour l'ensemble du trajet, et quels que soient les divers modes de transport utilisés ;**

- **de mieux coordonner la détermination des itinéraires et l'implantation des arrêts ;**

- **d'améliorer la cohérence des investissements réalisés au niveau régional et local dans le secteur des transports.**

b) Regrouper, au sein d'une enveloppe unique, gérée par la Région, l'ensemble des crédits publics affectés aux services régionaux de la S.N.C.F.

L'élaboration des schémas directeurs multimodaux susmentionnés et, d'une manière générale, la mise en cohérence des politiques locales de transport pourraient être assurées par la **Région, en étroite collaboration avec les départements et les autorités responsables des transports urbains, et dans le**

respect des domaines respectifs de compétences définis par la loi d'orientation sur les transports intérieurs.

A cet égard, il convient :

- de faire évoluer les contrats de plan Etat-Régions vers des **contrats-cadre**, privilégiant la coordination des politiques territoriales et encourageant la réalisation de schémas régionaux intermodaux ;

- de transférer au profit de la Région, et par l'intermédiaire des contrats de plan, les crédits d'Etat affectés aux services régionaux de la S.N.C.F. Ce transfert permettrait à la région d'exercer la responsabilité effective de l'organisation de ses transports collectifs.

Ce transfert de crédits d'Etat au profit des Régions devra impérativement être réalisé sur la base d'une parfaite équité, et prendre notamment en compte la diversité et l'inégalité de leur situation économique et financière.

c) Associer de plein droit les collectivités locales aux travaux des comités départementaux et régionaux des transports

Institués par les articles 16 et 17 de la loi d'orientation des transports intérieurs, les comités régionaux et départementaux des transports ont pour vocation d'associer divers acteurs locaux (entreprises de transport et leurs salariés, représentants de l'Etat, personnalités qualifiées) à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique des transports intérieurs dans le domaine de compétence de l'Etat. Ils peuvent "être consultés par les autorités de l'Etat sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement du système de transport et des divers modes qui le composent" (article 16).

Ces comités pourraient ainsi constituer des instances privilégiées pour coordonner les systèmes régionaux de transport avec les orientations générales définies, au niveau national, par l'Etat.

S'agissant plus particulièrement du transport ferroviaire, les comités régionaux et départementaux des transports pourraient notamment permettre de mieux définir l'articulation entre, d'une part, les services régionaux de voyageurs et, d'autre part, les lignes nationales et les lignes à grande vitesse.

Toutefois, en l'état actuel du droit, les collectivités locales et les autorités compétentes pour l'organisation des transports urbains ne sont associées aux travaux de ces comités que dans la mesure où elles en font la demande, de sorte que beaucoup d'entre elles ne participent pas à ces travaux.

Afin de valoriser davantage le rôle des comités régionaux et départementaux des transports en tant que lieu de concertation, il paraît donc indispensable d'y admettre de plein droit les représentants des collectivités territoriales et de modifier, en conséquence, les dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur.

d) Etendre à la Région Ile-de-France les principes définis par la loi d'orientation des transports intérieurs

Les services régionaux de voyageurs en Ile-de-France représentent, en nombre de voyages, les deux tiers de l'ensemble du trafic voyageurs de la S.N.C.F. et les 5.000 trains quotidiens correspondants représentent le tiers des circulations de toutes natures sur l'ensemble du réseau ferré.

Or, les dispositions de la loi d'orientation sur les transports intérieurs ne sont pas applicables en Ile-de-France. La répartition actuelle des compétences entre les différents acteurs publics se caractérise par une incontestable confusion, préjudiciable, notamment, à une insertion harmonieuse du transport ferroviaire dans le système régional de transport.

La Région Ile-de-France doit donc pouvoir assumer la responsabilité effective de l'organisation des déplacements sur son territoire de compétence. Elle doit, pour se faire, devenir **une véritable autorité organisatrice** et disposer des moyens nécessaires à l'exercice d'une telle responsabilité.

B. HARMONISER, DE MANIÈRE PROGRESSIVE ET CONCERTÉE, LES CONDITIONS DE CONCURRENCE ENTRE LE RAIL ET LA ROUTE

La loi d'orientation des transports intérieurs dispose que la politique nationale des transports "établit les bases d'une concurrence loyale entre les modes de transport et entre les

entreprises, notamment en harmonisant leurs conditions d'exploitation et d'utilisation".

Or, une telle harmonisation étant loin d'être réalisée, le développement du transport ferroviaire est aujourd'hui entravé par d'importants handicaps qui affectent la situation financière de la S.N.C.F. et la place occupée par celle-ci sur le marché des transports.

Il paraît donc nécessaire que la puissance publique définisse les correctifs indispensables en ce domaine.

Toutefois, la mise en oeuvre effective de l'harmonisation des conditions de concurrence entre le rail et la route **doit être pragmatique, progressive, et fondée sur une évaluation préalable et incontestée des coûts effectivement supportés par les différents modes de transport.**

1. Arrêter les principes d'une réforme de la tarification dans le secteur des transports

L'harmonisation des conditions de concurrence entre le rail et la route semblerait devoir principalement passer par :

- une meilleure prise en compte des "coûts externes" des différents modes de transport ;

- un accroissement progressif des taxes et péages acquittés par le transport routier, en contrepartie de l'utilisation des infrastructures.

a) Intégrer les coûts externes

Le transport est, par lui-même, et quel que soit le mode considéré, générateur de diverses nuisances (insécurité, pollution, bruit, congestion, etc...). Celles-ci sont aujourd'hui supportées, pour l'essentiel, par la collectivité et constituent donc, de ce fait, des "coûts externes" pour les opérateurs de transport.

Or, le transport ferroviaire se trouve dans une situation paradoxale à cet égard. En effet, il est :

- d'une part, l'un des modes de transport occasionnant globalement le moins "d'effets externes négatifs" ;

- d'autre part, handicapé par le fait que le transport routier ne supporte pas totalement le coût de ses propres nuisances.

Le principe de "l'internalisation", par le biais de taxations spécifiques applicables aux différents modes de transport, de leurs coûts externes respectifs paraît donc correspondre tout à la fois à l'intérêt général et à la nécessité de rétablir un certain équilibre entre le rail et la route. Il permettra, également, de valoriser les atouts spécifiques du transport ferroviaire en matière d'environnement et de sécurité.

L'application concrète de ce principe soulève d'incontestables difficultés. Les expériences étrangères tendent néanmoins à en prouver l'intérêt et la faisabilité.

b) Mieux appréhender le coût réel des infrastructures de transport

En ce qui concerne la tarification de ses infrastructures, le transport ferroviaire se trouve dans une situation particulière. En effet, il est le seul mode pour lequel l'exploitant usager est propriétaire des infrastructures et assure, à ce titre, la construction et l'entretien du réseau.

Cette spécificité, produit de l'histoire et des contraintes techniques propres au chemin de fer, constitue incontestablement un handicap pour le transport ferroviaire dans la mesure où les autres modes participent peu, du moins peu clairement, à la construction et à l'entretien des infrastructures qu'ils utilisent. Or, une concurrence loyale sur le marché des transports implique également que la tarification des charges d'infrastructure aux différents opérateurs soit aussi équitable que possible.

2. Définir une méthode

L'harmonisation, par ailleurs souhaitable, des conditions de concurrence entre le rail et la route devra impérativement éviter deux écueils, à savoir :

- pécher par excès contraire en instituant, au bénéfice d'un transport ferroviaire supposé "vertueux", et au détriment d'un transport routier couvert d'opprobre, un nouveau déséquilibre sur le marché des transports ;

- fragiliser davantage, dans une conjoncture déjà particulièrement difficile, la situation des entreprises de transport routier et, plus particulièrement, celle des entreprises artisanales.

Il convient donc de définir, en ce domaine, une méthode adaptée en :

- confiant à un organisme indépendant le soin de déterminer les modalités techniques d'une réforme de la tarification dans le domaine des transports ;

- privilégiant une démarche progressive et concertée.

a) Confier à un organisme indépendant le soin de déterminer les modalités techniques d'une réforme de la tarification dans le domaine des transports

Comme le suggère le rapport Carrère, il paraît opportun de confier à un organisme indépendant le soin :

- de procéder, notamment sur la base des récents travaux du Commissariat général du Plan ⁽¹⁾, à l'harmonisation technique des règles de calcul des coûts et de rentabilité ;

- de déterminer les modalités de "l'internalisation" des coûts externes dans la tarification des différents modes de transport.

b) Privilégier une démarche progressive et concertée

Sur la base des conclusions de l'organisme indépendant susmentionné, les pouvoirs publics pourraient ensuite définir, en concertation étroite avec les différents secteurs professionnels concernés, les modalités d'une mise en oeuvre progressive, prenant notamment en compte les difficultés conjoncturelles que connaît actuellement le marché des transports et les impératifs européens.

S'agissant plus particulièrement de la S.N.C.F., cette concertation devrait avoir pour objectif prioritaire de déterminer les conditions permettant de rétablir l'équilibre financier de son compte d'infrastructure.

1. Groupe de réflexion interadministratif sur les transports ("Transports 2010")-1990.

II - CLARIFIER LES MISSIONS DE LA S.N.C.F.

L'avenir du transport ferroviaire ne dépend pas uniquement de la mise en oeuvre effective d'une politique multimodale des transports. Il nécessite également une clarification des missions de la S.N.C.F.

En effet, celle-ci apparaît aujourd'hui comme une entreprise qui ne sait plus quelles sont les missions fondamentales qui lui sont assignées par la puissance publique.

La clarification des missions de la S.N.C.F. paraît donc devoir principalement porter sur :

- l'indispensable prise en compte des impératifs de l'aménagement du territoire dans l'organisation et le fonctionnement du transport ferroviaire de voyageurs ;

- l'inévitable adaptation de l'activité fret de la S.N.C.F. à l'évolution du marché des transports ;

- le renforcement nécessaire de la cohérence du groupe S.N.C.F.

A. RÉAFFIRMER LE SERVICE PUBLIC DE DESSERTE DU TERRITOIRE

La S.N.C.F. dispose d'un réseau particulièrement étendu qui, convenablement exploité, pourrait à l'évidence constituer un instrument privilégié d'aménagement du territoire. A cet égard, on peut même affirmer que la desserte du territoire national constitue incontestablement une mission prioritaire de service public pour la S.N.C.F.

Or, aujourd'hui, la définition des missions de service public imparties à l'activité voyageurs de la S.N.C.F. pêche par une trop grande imprécision. En effet, le législateur a estimé que l'activité de la S.N.C.F. devait être assurée "selon les principes du service public", tout en omettant de définir précisément le contenu dudit service public.

Cette imprécision, jointe à l'exigence de l'équilibre des comptes, se traduit par une politique commerciale plus ou moins "opaque", la remise en cause des lignes jugées non rentables et l'insatisfaction croissante des usagers.

Le service voyageurs de la S.N.C.F. s'enlise ainsi dans une contradiction qui ne pourra être surmontée qu'à la condition :

- d'identifier, au sein de l'activité grandes lignes de la S.N.C.F., les liaisons dont l'organisation et le fonctionnement relèvent, pour l'essentiel, d'une logique d'aménagement du territoire ;

- de ne pas considérer l'extension du réseau à grande vitesse sous l'aspect exclusif de la seule rentabilité commerciale ;

- d'envisager de transformer les services régionaux de voyageurs en un véritable service public régional.

1. Identifier, au sein de l'activité grandes lignes de la S.N.C.F., les liaisons dont l'organisation et le fonctionnement relèvent, pour l'essentiel, d'une logique d'aménagement du territoire

La nécessaire conciliation entre, d'une part, l'exigence (par ailleurs fort légitime) de la rentabilité commerciale et, d'autre part, l'indispensable réaffirmation du service public de desserte du territoire peut être réalisée par :

- la détermination d'un principe général permettant d'identifier, au sein de l'activité grandes lignes de la S.N.C.F., les liaisons relevant, pour l'essentiel, de l'une ou l'autre de ces logiques ;

- la définition d'une procédure garantissant la parfaite objectivité des choix effectués en ce domaine.

a) Préciser le contenu de la mission impartie à la S.N.C.F. en ce qui concerne la desserte du territoire national

L'activité grandes lignes de la S.N.C.F. regroupe la gestion de liaisons nationales dont les comptes sont globalement équilibrés et d'autres relations dont l'équilibre économique est plus problématique.

Or, la situation générale de la S.N.C.F. et la dégradation conjoncturelle du marché des transports menacent l'exploitation des lignes jugées non rentables (au sens commercial du terme), rendent de plus en plus difficiles la pérennité de la péréquation financière actuellement mise en oeuvre et compromettent, par voie de conséquence, l'équilibre de l'ensemble du compte grandes lignes.

Il paraît donc nécessaire de distinguer, en ce qui concerne les grandes lignes de la S.N.C.F., les activités :

- relevant, d'une part, du service public de desserte du territoire. Le maintien en exploitation de ces activités, qui correspondent à une mission d'intérêt général exécutée par la S.N.C.F. à la demande de la puissance publique, nécessiterait un engagement financier accru de cette dernière, mais aurait également pour contrepartie une plus grande responsabilisation des collectivités publiques dans leur organisation et leur coût ;

- obéissant, d'autre part, à une stricte logique commerciale, et dont l'équilibre financier serait assuré par la S.N.C.F. par l'intermédiaire d'une politique commerciale adaptée.

A l'évidence, cette distinction ne peut être établie entre les différentes liaisons nationales sur la base du seul critère de rentabilité, tel que celui-ci est actuellement aujourd'hui établi par les comptes de la S.N.C.F.

En effet, **une telle approche aurait un caractère éminemment simpliste et réducteur.** Toutes les grandes lignes non rentables ne peuvent être considérées comme relevant, d'emblée, de la seule logique d'aménagement du territoire. Leur déficit d'exploitation peut parfois trouver sa cause dans des raisons purement conjoncturelles, ou résulter d'une organisation insuffisante du service fourni aux voyageurs (régularité, correspondances, ponctualité, etc...).

Par ailleurs, cette solution, en transférant automatiquement à la puissance publique la responsabilité de l'équilibre financier des lignes déficitaires, aboutirait à rétablir, du moins dans son esprit, la subvention d'équilibre.

Il convient donc de définir une procédure garantissant la parfaite objectivité des choix effectués en ce domaine.

b) Définir une procédure qui garantisse la parfaite objectivité des choix en ce qui concerne l'identification des liaisons nationales répondant à une logique d'aménagement du territoire

Dans un premier temps, il convient de déterminer, de manière stricte et précise, et dans le cadre général des principes précédemment définis en la matière, les modalités de la tarification du service voyageurs de la S.N.C.F.

En effet, cette tarification ne peut être utilisée comme un moyen de redresser, "a posteriori", et par l'intermédiaire de mécanismes complexes ou sophistiqués, un équilibre financier compromis par la confusion qui préside actuellement à la détermination des missions de la S.N.C.F.. Elle doit au contraire contribuer, par la transparence de ses règles, à une évaluation pertinente de la rentabilité des lignes nationales.

Parallèlement, il est indispensable de redéfinir le cadre juridique de l'exploitation du service voyageurs de la S.N.C.F. en précisant, dans le cahier des charges de l'entreprise, le contenu exact des missions de service public de desserte du territoire. A ce titre, ce service pourrait correspondre aux relations desservant des zones géographiques isolées, défavorisées tant du point de vue économique que démographique, et ne faisant pas l'objet d'un important trafic de transit.

Enfin, il est impératif que la S.N.C.F. se dote d'une véritable comptabilité analytique permettant d'évaluer, en toute objectivité, la rentabilité de telle ou telle liaison particulière et intégrant la notion de coût marginal.

Au regard de ces éléments d'appréciation, il appartiendra ensuite à l'Etat et à la S.N.C.F. :

- d'identifier, en toute objectivité, les liaisons nationales qui relèvent manifestement d'une logique d'aménagement du territoire et d'évaluer leur situation financière ;

- d'arrêter, dans un cadre contractuel, les conditions de la participation de la puissance publique à l'organisation et à l'exploitation de ces liaisons qui devront impérativement faire l'objet d'une comptabilité séparée au sein des comptes de l'entreprise.

2. Considérer l'extension du réseau à grande vitesse dans une perspective plus vaste que celle de la seule rentabilité commerciale

S'agissant du réseau T.G.V., seules les lignes considérées comme rentables ont été réalisées ou sont en cours de réalisation.

En revanche, la réalisation d'autres liaisons à grande vitesse tels, par exemple, le T.G.V. Est-européen ou le T.G.V. Rhin-Rhône, demeurent à l'état de projet, essentiellement en raison de leur faible rentabilité commerciale prévisionnelle.

Or, la mise en service d'un réseau à grande vitesse fondée sur la base des seuls impératifs commerciaux peut, en privilégiant uniquement les relations entre des zones géographiques déjà économiquement prospères ou densément peuplées, aggraver, et non corriger, les déséquilibres constatés en matière d'aménagement du territoire.

Il convient donc de considérer l'extension du réseau à grande vitesse dans une perspective plus vaste, prenant notamment en compte ses effets bénéfiques pour, d'une part, le développement des régions concernées et, d'autre part, une répartition harmonieuse et équilibrée des hommes et des activités sur l'ensemble du territoire national. En d'autres termes, l'intervention financière de la puissance publique doit permettre de prendre davantage en considération, lors de la préparation ou l'analyse d'un projet de ligne à grande vitesse, ses incidences économiques et sociales et non sa seule rentabilité "commerciale".

3. Envisager la transformation des services régionaux de voyageurs en un service public régional

Le régime actuel des services régionaux de voyageurs manque de clarté. En application des dispositions de la loi d'orientation des transports intérieurs et du cahier des charges de la S.N.C.F., les Régions ont en effet la possibilité d'inscrire des liaisons ferroviaires au plan régional des transports et peuvent conclure, dans ce cas, une convention avec la S.N.C.F. pour l'exploitation des lignes concernées.

Ce dispositif de conventionnement, et la prise en charge des coûts correspondants, obéissent à un système fort complexe

favorisant la confusion des responsabilités juridiques et financières entre les régions, l'Etat et la S.N.C.F.

Par ailleurs, et en dépit d'un concours de l'Etat de 4 milliards de francs, l'exploitation des services régionaux de voyageurs est actuellement déficitaire. Cette exploitation obère, de ce fait, les résultats d'ensemble de l'activité voyageurs de la S.N.C.F.

Il convient donc de définir de nouvelles modalités d'organisation de ces services régionaux de voyageurs et envisager leur éventuelle transformation en un véritable service public régional.

a) Confier aux Régions la responsabilité effective des services régionaux de voyageurs

Afin de rétablir l'équilibre financier des services régionaux de voyageurs, la S.N.C.F. propose, d'une part, d'augmenter la participation des régions aux coûts d'exploitation et aux frais d'infrastructure et d'élargir, d'autre part, le champ du conventionnement aux "Express d'intérêt régional", c'est-à-dire de trains relevant de l'activité grandes lignes, mais dont les caractéristiques répondent à des besoins de déplacements régionaux.

Or, l'augmentation des responsabilités et de la contribution financière des Régions ne saurait s'accommoder de l'opacité et des malentendus régissant actuellement leurs relations avec la S.N.C.F.

En d'autres termes, et dans la mesure où les régions doivent consacrer un effort plus important à l'organisation des services régionaux de voyageurs, il paraît opportun d'étendre corrélativement leurs pouvoirs de décision en ce domaine.

Il pourrait donc être envisagé de transformer les services régionaux de voyageurs en un véritable service public régional dont l'organisation et le financement incomberaient directement aux Régions. Cette solution, qui ne peut avoir pour effet de remettre en cause l'unicité de l'entreprise, nécessiterait notamment d'adapter la loi d'orientation sur les transports intérieurs et l'actuel cahier des charges de la S.N.C.F.. Elle présenterait l'avantage de satisfaire au principe, certes relativement simpliste, mais néanmoins garant de toute bonne gestion, selon lequel "le décideur est le payeur".

b) Définir un partage clair et précis des responsabilités entre les Régions et la S.N.C.F.

La transformation des services régionaux de voyageurs en un service public régional permettrait de clarifier la répartition des responsabilités entre la S.N.C.F. et les Régions.

Ces dernières, en étroite concertation avec les autres collectivités locales (notamment, les départements, mais aussi les communes ou groupements de communes concernés), et dans le cadre du schéma directeur régional des transports précédemment mentionné, seraient ainsi mieux à même, d'une part, de superviser l'organisation des transports ferroviaires régionaux en fonction des besoins des populations locales et, d'autre part, de veiller à leur complémentarité avec les autres modes de transport. Les Régions pourraient ainsi apprécier, de manière autonome, et en toute connaissance de cause, l'utilité de maintenir en exploitation les dessertes locales les moins rentables. Dans ce dernier cas, elles assumeraient les conséquences financières de leur choix.

De son côté, la S.N.C.F. remplirait davantage le rôle d'un prestataire de services :

- apportant aux Régions sa compétence technique ;
- conservant la responsabilité exclusive de la surveillance et de l'entretien des infrastructures ferroviaires, les Régions et l'Etat participant, selon des modalités à déterminer, aux coûts correspondants.

c) Identifier les financements

L'accroissement des responsabilités confiées aux régions, en ce qui concerne l'organisation des services régionaux de voyageurs, ne devra toutefois pas se traduire par un transfert de charges sans contrepartie.

Compte tenu de l'extension du champ de leur responsabilité, les régions pourraient bénéficier, sur le plan financier, du transfert, déjà précédemment évoqué, des crédits d'Etat actuellement affectés aux services régionaux de la S.N.C.F. et, le cas échéant, d'une partie de l'actuelle contribution de l'Etat aux charges d'infrastructure de la S.N.C.F.

L'exploitation du service public régional de voyageurs devrait satisfaire aux exigences d'une bonne gestion ; la Région

pourrait ainsi participer à la fixation du prix du transport acquitté par l'usager.

d) Explorer les possibilités de coopération interrégionale offertes par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République

Le transport ferroviaire, de par sa nature même, s'accommode parfois mal des frontières territoriales ou administratives.

Aussi, et dans l'hypothèse où cela s'avèrerait nécessaire, il conviendrait d'explorer les possibilités de coopération interrégionale offertes par la loi du 6 février 1992 relative à l'administration territoriale de la République afin de permettre à plusieurs Régions limitrophes de gérer, dans le cadre d'une entente interrégionale, un service public régional "élargi".

e) Procéder à une expertise préalable de la viabilité technique, économique et financière du projet de service public régional de transport ferroviaire

Toutefois, compte tenu de son importance, une telle réforme ne peut être envisagée sans une expertise préalable et approfondie de sa viabilité technique, de ses enjeux et de ses conséquences économiques et financières pour les régions, la S.N.C.F., l'Etat et, le cas échéant, les autres collectivités locales.

B. ADAPTER L'ACTIVITÉ FRET DE LA S.N.C.F. A L'ÉVOLUTION DU MARCHÉ DES TRANSPORTS

Depuis une quinzaine d'années, les parts de marché détenues par le transport ferroviaire de marchandises connaissent une constante érosion.

Ainsi, l'objectif de la consolidation du transport de marchandises, fixé dans le plan d'entreprise, ne pourra pas être respecté.

La dégradation préoccupante des comptes de cette activité conduit donc nécessairement :

- à s'interroger sur l'avenir du lotissement ;
- à définir les conditions générales susceptibles de favoriser le développement du transport combiné ;
- à identifier clairement et d'une façon réaliste, les potentialités du projet "d'autoroute ferroviaire".

1. S'interroger sur l'avenir du lotissement

Au sein de l'activité fret de la S.N.C.F., le transport de marchandises par wagon isolé ("lotissement") paraît particulièrement menacé, alors que le "train entier", s'il subit directement les effets du ralentissement de l'activité économique, demeure néanmoins bénéficiaire.

En effet, le lotissement se révèle mal adapté à l'évolution des activités économiques et, plus particulièrement, à la généralisation de la gestion en "flux tendus" et des livraisons "just in time" et ne peut égaler, en ce domaine, la souplesse du transport routier.

La S.N.C.F. a donc entrepris de restructurer son réseau et son offre commerciale au cours de ces dernières années. Toutefois, les résultats obtenus n'ayant pas permis de redresser les comptes du transport de marchandises par wagon isolé, on prévoit pour 1993-1994 :

- une réduction supplémentaire de quatre à six centres de triages en plus des deux suppressions prévues pour 1994 ;

- une nouvelle organisation du traitement des wagons isolés dans les centres de triage, les gares de fret et les dessertes terminales devant permettre d'économiser, selon la S.N.C.F., près de 500 millions de francs.

Quels que soient les résultats effectifs de cette politique, le moment paraît donc venu de s'interroger sur l'avenir même du transport de marchandises par wagon isolé, qui paraît être engagé dans une phase de déclin difficilement réversible.

La préparation du prochain contrat de plan Etat-S.N.C.F. pourrait fournir l'occasion d'une telle réflexion, et permettre d'évaluer l'intérêt, pour la S.N.C.F., mais également pour la collectivité nationale, de conserver ou non cette activité.

2. Déterminer les conditions susceptibles de favoriser le développement du transport combiné

Le développement du transport combiné de marchandises :

- correspond aux objectifs et aux priorités d'une politique multimodale des transports ;

- contribue à réduire l'encombrement des principaux axes routiers ;

- répond aux préoccupations de notre époque en matière d'environnement et de sécurité.

Toutefois, le transport combiné de marchandises occupe encore une place relativement modeste. En dépit d'une croissance de 9 % en 1992, il ne représente ainsi que 7 % des échanges de marchandises au-delà de 500 kilomètres, et 17 % du total des tonnes/kilomètres fret transportées par la S.N.C.F.

Par ailleurs, la compétitivité du transport combiné n'est véritablement assurée que sur les distances supérieures à 600 kilomètres, et reste étroitement tributaire de l'harmonisation générale des conditions de concurrence entre les différents modes de transport.

Dans l'immédiat, son développement pourrait néanmoins être encouragé par :

- la définition de modalités de financement plus adaptées ;
- la révision de ses conditions actuelles d'organisation.

a) Définir des modalités de financement plus adaptées

Le transport combiné de marchandises nécessite d'importants investissements d'infrastructure, à savoir la mise au gabarit des principales lignes S.N.C.F. de marchandises, la réalisation des plates-formes d'échanges rail/route, et l'achèvement du programme "Commutor" en Ile-de-France.

Le financement de ces investissements, dont le coût total est évalué à 3 milliards de francs par le rapport Carrère⁽¹⁾, est actuellement assuré :

- par la S.N.C.F. (qui bénéficie d'une contribution communautaire) en ce qui concerne la mise au gabarit des lignes de marchandises ;
- et par l'Etat, qui subventionne à hauteur de 50 % la réalisation des plates-formes d'échanges.

Or, compte tenu de l'ampleur de son programme général d'investissement, de la conjoncture actuelle du marché des transports et de la très faible rentabilité immédiate du transport combiné, les investissements correspondants représentent pour la S.N.C.F. une charge qu'elle assume de plus en plus difficilement.

Il conviendrait donc d'exploiter au mieux les opportunités offertes par le règlement des Communautés européennes n° 3578/92 du 7 décembre 1992, qui proroge jusqu'en 1995 la possibilité ouverte aux Etats membres d'encourager le développement du transport combiné par l'octroi d'aides publiques.

A cet égard, il pourrait être envisagé de confier à un organisme "ad hoc", associant l'Etat, la S.N.C.F. et les professionnels du transport routier, le soin de promouvoir le transport combiné. Cet organisme aurait pour missions principales :

- de prendre en charge les investissements d'infrastructure ;

- d'aider au financement des matériels spécifiques du transport combiné (semi-remorques ; caisses mobiles ; engins de manutention ; wagons) ;

- de définir les modalités d'utilisation des plates-formes d'échanges et des lignes ferroviaires qui les desservent ;

- d'étudier, en concertation avec les collectivités locales, l'implantation et la création de nouvelles plates-formes d'échanges et de transbordement.

b) Modifier les conditions actuelles d'organisation du transport combiné

Au cours de ces dernières années, la S.N.C.F. s'est vu attribuer, de manière implicite, la mission de développement du transport combiné. En conséquence, l'organisation actuelle de ce dernier se caractérise par **une étroite dépendance** des opérateurs (CNC, NOVATRANS, INTERCONTAINER, UIRR) à l'égard de la S.N.C.F.

Or, cette dépendance est aujourd'hui remise en cause, en raison :

- des réticences des transporteurs à l'égard de ce qui est ressenti comme une "appropriation" du transport combiné par la S.N.C.F., même si la création du comité consultatif Rail-Route paraît déjà de nature à favoriser une meilleure compréhension mutuelle ;

- des dispositions de la directive communautaire n° 91/440 de juillet 1991 reconnaissant aux entreprises ferroviaires des Etats membres un "droit d'accès complet" en matière de transport combiné.

La S.N.C.F. doit donc, en ce domaine, impérativement recentrer son activité sur :

- **la fourniture de la traction des convois de transport combiné ;**

- **et, le cas échéant, le développement d'actions spécifiques s'inscrivant dans le cadre général de sa stratégie commerciale en matière de fret.**

3. Identifier les potentialités du projet "d'autoroute ferroviaire"

La S.N.C.F. a commencé à étudier un nouveau système de transport de marchandises baptisé "autoroute ferroviaire"⁽¹⁾ dont l'objectif est de décharger les axes routiers à fort trafic, et qui s'inspire des expériences étrangères déjà réalisées en ce domaine (ex : la Suisse). Alors que le transport combiné classique ne peut concerner que des trafics massifs (un train par jour au minimum) et à longue distance entre deux zones économiques importantes, "l'autoroute ferroviaire" s'adresse plutôt à des trafics très dispersés, à long parcours amont ou aval, et qui sont naturellement concentrés sur 200 kilomètres au minimum.

Le projet d'autoroute ferroviaire s'adresse ainsi à un marché différent du transport combiné classique et présente un intérêt certain dans le cadre d'une politique multimodale des transports.

Il convient donc d'apprécier précisément la viabilité économique et financière du projet de la S.N.C.F., notamment en ce qui concerne :

- la qualité et la pertinence du service susceptible d'être fourni aux transporteurs routiers ;

- l'impact réel de l'autoroute ferroviaire sur l'évolution de la fréquentation des grands axes routiers, et principalement sur l'axe Nord-Sud ;

- la rentabilité prévisible du projet au regard du montant des investissements nécessaires (le coût d'un kilomètre "d'autoroute ferroviaire" étant aujourd'hui évalué à 50 millions de francs par la S.N.C.F.).

C. RENFORCER LA COHÉSION DU GROUPE S.N.C.F.

Le groupe S.N.C.F. constitue un ensemble de plus de 300 sociétés aux activités particulièrement diversifiées. A lui seul, le groupe SCETA, qui y occupe une place prépondérante, et dont la S.N.C.F. détient 76 % du capital, compte 292 filiales intervenant dans

1. "L'autoroute ferroviaire" est constituée d'une succession de trains transportant directement les camions et leurs chauffeurs (et non les seuls conteneurs, comme dans le cas du transport combiné). Elle suppose la création d'infrastructures nouvelles ou, à tout le moins, la réalisation d'importants travaux sur les infrastructures existantes.

le domaine du transport routier de marchandises et de voyageurs, du tourisme, des loisirs ou de la restauration.

On peut donc légitimement s'interroger, d'une part, sur la stratégie d'ensemble qui préside à la gestion de ce groupe et, d'autre part, sur la contribution effective des différentes sociétés qui le composent à l'accomplissement des missions essentielles de la S.N.C.F.

A cet égard, l'avenir du groupe S.N.C.F. pourrait être envisagé sous la double perspective :

- de son recentrage autour des activités constituant un complément nécessaire, utile et rentable au transport ferroviaire ;
- de l'éventualité de la filialisation du SERNAM.

1. Recentrer le groupe S.N.C.F. autour des activités constituant un complément nécessaire et rentable du transport ferroviaire

Le recentrage du groupe S.N.C.F. autour des activités constituant un complément effectif au transport ferroviaire pourrait être :

- précédé d'un audit du groupe SCETA ;
- réalisé par la privatisation éventuelle de certaines de ses filiales.

a) Procéder à un audit du groupe SCETA

Un audit approfondi des activités du groupe SCETA permettrait d'établir une distinction claire entre :

- les filiales constituant un complément nécessaire, utile et rentable au transport ferroviaire ;
- et celles dont l'exploitation n'apporte rien -ou n'apporte guère- à la S.N.C.F.

Cet audit, qui pourrait être directement confié aux spécialistes compétents de la S.N.C.F., devrait nécessairement

aboutir à des **propositions concrètes concernant la restructuration du groupe S.N.C.F.**

b) Envisager la cession de certaines filiales du groupe S.N.C.F.

Compte tenu des conclusions de l'audit susmentionné, il conviendrait ensuite d'envisager la cession des filiales ne constituant pas un complément évident à l'accomplissement des missions essentielles de la S.N.C.F.

2. Intégrer le SERNAM dans le groupe S.N.C.F.

Bien qu'en légère amélioration en 1991, la situation financière du SERNAM, c'est-à-dire du service messagerie de la S.N.C.F., demeure aujourd'hui préoccupante.

Cette activité doit donc, à l'évidence, être renouvelée et rationalisée. Or, le SERNAM ne dispose pas d'une personnalité juridique propre, et constitue toujours un service annexe de la S.N.C.F.

Afin de favoriser le développement de ses activités, notamment sur le plan international, il pourrait être envisagé de **transformer le SERNAM en une filiale du groupe S.N.C.F.** Cette transformation fournirait également l'occasion d'ouvrir à des partenaires privés le capital de cette nouvelle société dont la S.N.C.F. conserverait, par ailleurs, le contrôle majoritaire.

III - REMETTRE EN CAUSE UNE CERTAINE PROPENSION AU "SPLENDIDE ISOLEMENT"

L'action de la S.N.C.F. trahit parfois une certaine propension au "splendide isolement", fondée sur une fierté professionnelle et technicienne par ailleurs fort légitime.

Or, aujourd'hui, la S.N.C.F. doit impérativement réviser ses modalités d'organisation et de fonctionnement sous l'influence de différents facteurs, et notamment :

- **la nécessité de définir et de mettre en oeuvre une politique multimodale des transports**, qui conduit naturellement à préciser les conditions d'une tutelle renouvelée de la puissance publique sur la S.N.C.F. ;

- **la prise en compte de la réalité de la décentralisation**, l'accroissement prévisible des responsabilités des collectivités territoriales dans l'organisation des systèmes locaux de transport obligeant la S.N.C.F. à développer son sens du dialogue, de la négociation et du compromis ;

- **la charge financière des nouveaux investissements programmés ou prévus**, qui ne pourra être supportée que par la recherche de nouveaux partenaires ;

- **l'insatisfaction, réelle, des usagers quant à la qualité des prestations fournies** ;

- **le manque d'adhésion du personnel à la stratégie de l'entreprise.**

A. DÉTERMINER LES CONDITIONS D'UNE COLLABORATION EFFECTIVE ET LOYALE AVEC L'ETAT ET LES COLLECTIVITÉS LOCALES

Dans la conduite de son action et l'exercice de ses activités, la S.N.C.F. doit nécessairement collaborer avec deux partenaires privilégiés, à savoir l'Etat et les collectivités locales.

Les modalités actuelles de cette collaboration n'étant pas totalement satisfaisantes, il convient donc :

- d'adapter les structures administratives de l'Etat à l'exercice d'une tutelle renouvelée ;

- de favoriser la mise en oeuvre d'un véritable partenariat entre la S.N.C.F. et les collectivités locales.

1. Adapter les structures administratives de l'Etat à l'exercice d'une tutelle renouvelée

La nécessaire définition d'une politique multimodale des transports a pour corollaire indispensable l'affirmation du rôle de l'Etat en tant qu'arbitre et coordonnateur du développement des différents modes de transport.

Or, s'agissant de la S.N.C.F., et en dépit d'un cadre juridique plutôt contraignant, l'exercice de la tutelle de l'Etat est, dans les faits, entravé par la dispersion des responsabilités et le cloisonnement des différentes administrations compétentes.

Sans vouloir "asservir" la S.N.C.F. à des contrôles administratifs tatillons et contraires à une gestion optimale du secteur public, il paraît donc nécessaire :

- d'intégrer les réflexions relatives à l'avenir de la S.N.C.F. dans le cadre d'une structure administrative prenant en compte l'impératif de la multimodalité ;

- de rationaliser les différents contrôles exercés par l'Etat sur la S.N.C.F. ;

- de modifier le cahier des charges de la S.N.C.F. afin de garantir une plus grande transparence de ses comptes par catégorie d'activités.

a) Intégrer les réflexions relatives à l'avenir de la S.N.C.F. dans le cadre d'une structure administrative prenant en compte l'impératif de la multimodalité

L'Etat, première autorité organisatrice dans le domaine des transports, doit adapter ses structures en conséquence.

Or, le cloisonnement actuel des différentes administrations compétentes et de leurs domaines respectifs d'attribution aboutit parfois à des résultats singuliers, comme l'illustre, notamment, l'élaboration séparée et non cordonnée, des schémas directeurs T.G.V. et autoroutier.

L'avenir et l'évolution des activités de la S.N.C.F. ne pouvant désormais être conçus indépendamment de l'évolution générale des autres modes de transport, il convient donc d'envisager, comme le suggère le rapport Carrère, la création d'un secrétariat général aux transports, doté d'une cellule d'analyse prospective auprès du ministre des transports, qui se substituerait à tout ou partie des multiples organismes actuellement existants.

Cette instance serait plus particulièrement chargée de concevoir une planification intermodale et d'orientation de la politique des entreprises publiques de transport. A cet égard, elle serait amenée à apprécier la cohérence des grands choix stratégiques de la S.N.C.F. avec les priorités de la politique nationale des transports.

b) Rationaliser les contrôles exercés par l'Etat sur la S.N.C.F.

Les différentes missions et activités de contrôle exercées par l'Etat à l'égard de la S.N.C.F. se caractérisent par une diversité et une superposition préjudiciables à leur efficacité.

Dans le seul domaine financier, quatre organismes exercent ainsi un contrôle des comptes et des engagements de la S.N.C.F., à savoir :

- la mission de contrôle financier qui compte douze personnes, dont six inspecteurs des finances ;

- la Cour des Comptes ;
- les commissaires aux comptes ;
- la Direction des transports terrestres au ministère des transports.

Or, les contrôles exercés par ces différentes instances, loin d'être complémentaires, sont généralement redondants ou parallèles.

D'une manière générale, il convient donc :

- de regrouper les contrôles exercés par l'Etat autour de deux missions principales concernant, d'une part, le contrôle technique (qualité des prestations, sécurité,...) et, d'autre part, le contrôle de gestion ;
- de réorganiser les structures administratives en conséquence.

c) Modifier le cahier des charges de la S.N.C.F. afin de garantir une plus grande transparence de ses comptes par catégories d'activités

En complément des dispositions envisagées ci-dessus, il conviendrait également de modifier les dispositions du titre IV du cahier des charges de la S.N.C.F. afin de définir de nouvelles règles garantissant une plus grande transparence de ses comptes par catégorie d'activités.

2. Favoriser la mise en oeuvre d'un véritable partenariat entre la S.N.C.F. et les collectivités locales

Compte tenu de l'accroissement des responsabilités des collectivités locales dans l'organisation des systèmes locaux de transport et, plus particulièrement, des services régionaux de voyageurs dans le domaine du transport ferroviaire, il apparaît nécessaire de définir les conditions d'une collaboration franche et loyale avec la S.N.C.F.

A cet égard, il conviendrait plus particulièrement d'envisager :

- la conclusion d'un contrat de service public régional entre la région et la S.N.C.F. ;

- l'achèvement de la décentralisation entreprise au sein de la S.N.C.F. ;

- l'identification, pour chaque région, d'un interlocuteur unique et responsable s'exprimant au nom de la S.N.C.F.

a) Organiser l'indispensable collaboration de la région et de la S.N.C.F. dans le cadre d'un contrat de service public régional

Dans la mesure où la région, en étroite concertation avec les autres collectivités locales, serait conduite à organiser le service public régional de voyageurs, et où la S.N.C.F. remplirait, dans cette hypothèse, le rôle d'un prestataire de services, il est indispensable de formaliser leur collaboration dans une véritable relation contractuelle.

En d'autres termes, le conventionnement actuel, qui n'est ni plus ni moins qu'un contrat d'adhésion, devrait être remplacé par un contrat synallagmatique définissant précisément les obligations et les responsabilités respectives de la région et de la S.N.C.F.

Ce contrat, qui pourrait être baptisé "contrat de service public régional", aurait pour objet de définir précisément :

- le contenu des missions confiées à la S.N.C.F. au titre de l'exécution de ce service public ;

- les liaisons ferroviaires concernées ;

- les modalités d'une détermination **paritaire et concertée** de la fréquence et de la régularité de ces liaisons, du nombre d'arrêts desservis et de gares maintenues en activité ;

- les conditions détaillées de tarification des services et des expertises fournis par la S.N.C.F. ;

- le montant de la participation financière de la région et, le cas échéant, des autres collectivités locales, ainsi que les modalités de son actualisation ;

- la définition d'une procédure de conciliation ou de révision concertée des dispositions du contrat à la demande de l'une ou l'autre des parties ;

- "l'articulation" entre le service public régional et les lignes nationales ou à grande vitesse.

A l'évidence, ce contrat de service public régional, dont l'élaboration pourrait intervenir parallèlement à celle des contrats de plan Etat-régions, devra nécessairement s'inscrire dans une perspective résolument multimodale et s'insérer harmonieusement dans le cadre du réseau ferroviaire national.

b) Achever la décentralisation entreprise au sein de la S.N.C.F.

Le succès d'une nouvelle démarche partenariale entre les collectivités locales et la S.N.C.F. suppose également que ses directions régionales disposent de capacités effectives de gestion, de décision et d'initiative.

La décentralisation entreprise ces dernières années au sein de la S.N.C.F. paraît, du moins en son principe, aller en ce sens.

Toutefois, cette décentralisation a essentiellement bénéficié aux directeurs régionaux de la S.N.C.F., qui disposent d'une plus grande autonomie.

Afin de garantir la pertinence des services fournis par la S.N.C.F. aux collectivités locales, il conviendrait toutefois d'achever ce processus de décentralisation :

- en confortant l'autorité des directeurs régionaux de la S.N.C.F. sur leurs différentes directions techniques ;

- en leur donnant les moyens d'être de véritables interlocuteurs pour les exécutifs régionaux ;

- en étendant la décentralisation fonctionnelle au niveau des établissements, ceux-ci demeurant encore trop dépendants des directions techniques regroupées au sein de chaque direction régionale.

c) Identifier, pour chaque région, un interlocuteur unique et responsable s'exprimant au nom de la S.N.C.F.

Actuellement, le périmètre géographique des directions régionales de la S.N.C.F. ne correspond pas nécessairement à celui des régions.

Ainsi, par exemple, le directeur régional de Strasbourg est responsable d'un territoire géographique comprenant non seulement l'Alsace, mais également le Territoire-de-Belfort, une partie du département de la Moselle, la moitié nord du département du Doubs et deux cantons du département de la Haute-Saône.

Ce découpage, hérité de l'histoire, contrarie incontestablement le développement d'un véritable partenariat entre la S.N.C.F. et les régions.

La restructuration envisagée par la S.N.C.F. -et qui a été évoquée dans la seconde partie du présent rapport- ne mettrait pas fin à cette distorsion.

Or, il apparaît indispensable que, dans le cadre du contrat de service public régional proposé par votre commission, chaque région ait en face d'elle, pour traiter au nom de la S.N.C.F., un interlocuteur unique et responsable.

d) Institutionnaliser la représentation des collectivités locales au sein du conseil d'administration de la S.N.C.F.

En application des dispositions législatives et réglementaires actuellement en vigueur, le conseil d'administration de la S.N.C.F. est composé de dix-huit membres, dont deux "sont choisis en raison de leur connaissance des aspects régionaux, départementaux et locaux des questions ferroviaires"⁽¹⁾.

Afin de favoriser une collaboration plus étroite entre la S.N.C.F. et les collectivités locales, et compte tenu de l'extension de leur domaine de compétence préconisé dans le cadre du présent rapport, il paraît toutefois nécessaire d'institutionnaliser davantage leur représentation.

Il conviendrait donc de modifier les textes en vigueur afin de prévoir la présence effective d'un représentant des régions, d'un représentant des départements, et d'un représentant des communes au sein du conseil d'administration de la S.N.C.F.

1. Décret n° 83-38 du 26 janvier 1983.

B. ENCOURAGER LA RECHERCHE DE NOUVEAUX PARTENAIRES POUR LA CONSTRUCTION DES LIGNES A GRANDE VITESSE

Confrontée à une situation financière dégradée et à un important endettement, la S.N.C.F. peut difficilement faire face, par ses propres moyens, aux investissements nécessaires à la construction des nouvelles lignes à grande vitesse.

En effet, le besoin de financement des investissements qu'impliquerait la réalisation d'un réseau T.G.V. de l'ordre de 5.000 kilomètres avoisine, selon certains experts, 400 milliards de francs.

Le cadre juridique et financier dans lequel s'effectuent les investissements de la S.N.C.F. doit donc être modernisé, afin de favoriser la recherche de nouveaux partenaires.

Diverses formules juridiques sont envisageables à cet égard. Deux d'entre elles, à savoir la constitution de sociétés d'économie mixte et l'adaptation du régime du crédit-bail immobilier, paraissent toutefois présenter un incontestable intérêt pratique.

1. Envisager la constitution de sociétés d'économie mixte

Il convient, tout d'abord, d'envisager la constitution de sociétés d'économie mixte assurant la maîtrise d'ouvrage et associant la S.N.C.F., l'Etat, les collectivités locales et d'autres partenaires intéressés à la réalisation du projet. Cette dernière participation suppose toutefois que la rentabilité dudit projet, telle qu'elle résulte notamment des participations publiques, soit jugée suffisante par les opérateurs privés.

2. Autoriser le recours à une formule adaptée de crédit-bail

Il s'agirait, en ce cas, d'autoriser la S.N.C.F. à conclure des conventions avec une (ou plusieurs) société(s) de financement régie(s)

par la loi n° 66-455 du 2 juillet 1966 relative aux entreprises pratiquant le crédit-bail. La S.N.C.F., après avoir acquis les terrains nécessaires à la construction des infrastructures, autoriserait la société de financement à les occuper pendant la période d'effet des conventions. Celle-ci délèguerait à la S.N.C.F. l'entière maîtrise d'ouvrage des travaux après avoir réuni les capitaux nécessaires à leur réalisation.

Pendant la durée de la convention de crédit-bail, les infrastructures ainsi réalisées demeureraient dans le patrimoine de la société de financement qui les mettrait, moyennant redevance, à la disposition de la S.N.C.F.. A l'expiration de la convention, les installations et équipements réalisés seraient incorporés de plein droit au domaine de l'Etat.

Il convient de préciser à cet égard que :

- d'une part, les avantages que pourrait tirer la S.N.C.F. d'un recours au système du crédit-bail sont **principalement d'ordre comptable**. En effet, pendant la durée de la convention, l'endettement lié au financement du projet et la valeur des biens et leur amortissement ne figureraient pas au bilan de la S.N.C.F., mais à celui de la société de financement ;

- d'autre part, **une proposition de loi visant à définir les conditions de financement par crédit-bail des installations ferroviaires a déjà été déposée au Sénat par M. Haenel, président de votre commission d'enquête, et MM. Hoeffel, Husson et Trégouët ; elle a été adoptée, à l'unanimité, par la commission des Affaires économiques et du Plan .**

C. AMÉNAGER LES RELATIONS DE LA S.N.C.F. AVEC SES USAGERS ET SON PERSONNEL.

L'examen des relations de la S.N.C.F. avec ses usagers et son personnel fait incontestablement apparaître :

- **pour les premiers : une insatisfaction croissante quant à la qualité des services fournis, aggravée par la confusion ayant présidé à la mise en oeuvre du nouveau système de réservation "Socrate";**

- **pour les seconds : un manque d'adhésion à la stratégie globale de l'entreprise.**

La S.N.C.F. doit donc impérativement, d'une part, améliorer le service offert aux usagers et, d'autre part, définir les procédures internes lui permettant désormais de bénéficier de l'adhésion de son personnel.

1. Démontrer aux usagers que "Tout est effectivement possible à la S.N.C.F."

L'insatisfaction, réelle, des usagers est partiellement nourrie par le contraste entre, d'une part, le niveau effectif des prestations fournies et, d'autre part, l'ambition des objectifs proclamés par de nombreuses campagnes médiatiques.

En d'autres termes, les usagers prennent aujourd'hui la S.N.C.F. au mot et attendent qu'elle leur démontre, concrètement, que "Tout lui est possible".

Compte tenu de l'environnement concurrentiel dans lequel s'inscrit l'activité de la S.N.C.F., celle-ci devra faire porter en priorité ses efforts sur trois points concrets, à savoir :

- la prise en compte effective des demandes locales ou spécifiques des usagers ;
- la définition d'une règle du jeu claire et compréhensible en matière de tarification ;
- l'amélioration de l'information fournie aux voyageurs lors de leur déplacement.

a) Prendre en compte les demandes locales ou spécifiques des usagers

En dépit de la décentralisation entreprise au cours de ces dernières années, l'organisation interne de la S.N.C.F. ne lui permet pas véritablement de répondre avec célérité et efficacité aux demandes locales ou spécifiques d'aménagement ou d'adaptation d'une desserte ferroviaire particulière.

Les conditions d'un dialogue n'étant pas actuellement réunies, la non résolution des problèmes locaux aboutit parfois à l'affrontement avec les usagers ou les élus locaux, et l'objet du différend remonte, dans beaucoup de cas, jusqu'à la direction centrale

de la S.N.C.F.. Or, nul ne saurait prétendre qu'une telle situation peut constituer le mode normal de gestion d'une grande entreprise de transport.

Certes, la création d'un véritable service public régional de transport de voyageurs, préconisée dans le cadre du présent rapport, pourrait constituer l'une des réponses envisageables à ce problème. Elle n'exonère toutefois pas la S.N.C.F. de la nécessité d'être à l'écoute des demandes de ses clients et de se donner les moyens effectifs d'y apporter rapidement les réponses adaptées.

b) Exposer clairement la règle du jeu en matière de tarification

La mise en oeuvre du nouveau système automatique de réservation "Socrate" a incontestablement installé, dans l'esprit des usagers, la plus grande confusion quant aux règles de tarification désormais applicables au transport ferroviaire.

A cet égard, on peut considérer que les conditions d'entrée en service de ce nouveau système constituent l'exemple parfait de ce qu'il ne faut plus faire.

Outre des objectifs proprement commerciaux de rentabilité (par ailleurs fort légitimes), la règle du jeu définie par la S.N.C.F. en matière de tarification doit impérativement se caractériser par sa simplicité et sa clarté, notamment en ce qui concerne :

- l'unité de base et les modalités de calcul retenues pour déterminer le prix du billet acquitté par l'usager ;

- les conditions de réservation ;

- la portée réelle des tarifs commerciaux et des diverses réductions proposés par la S.N.C.F.

S'agissant plus particulièrement de la tarification applicable aux lignes T.G.V., il conviendrait d'envisager une procédure de concertation préalable, qui, s'inspirant de l'exemple de l'actuelle mission confiée à M. le Préfet Carrère sur la liaison Paris-Lille, permettrait de concilier les impératifs de rentabilité avec les besoins ou les possibilités financières de la clientèle.

c) Améliorer l'information des voyageurs lors de leurs déplacements

Enfin, l'amélioration du service rendu aux usagers de la S.N.C.F. doit également se traduire par une meilleure information, notamment en cas d'incidents éventuels.

Cette nécessité a déjà été comprise par d'autres entreprises publiques de transport comme, par exemple, la R.A.T.P.. En cas de perturbations, celle-ci informe en effet ses usagers des causes de l'incident et de la durée prévisible du retard leur permettant ainsi, soit de prendre leur mal en patience, soit de terminer leur trajet par d'autres moyens.

La S.N.C.F. pourrait donc utilement s'inspirer de cet exemple, principalement en ce qui concerne ses "trains de la vie quotidienne".

2. Faire adhérer davantage le personnel de la S.N.C.F. à la réalisation des objectifs de l'entreprise

La S.N.C.F. a récemment entrepris diverses réformes concernant son organisation structurelle et sociale, le «management participatif», la décentralisation du pouvoir au niveau des régions, la gestion prévisionnelle des ressources humaines, la formation et la nouvelle grille de rémunération.

Or, à l'examen, il apparaît que ces réformes ont été insuffisamment expliquées et que leur application concrète se heurte à deux obstacles principaux, à savoir :

- la prépondérance de la culture technicienne au sein de l'entreprise, qui conduit à un morcellement des attributions définies sur une base technique, peu compatible avec la mise en oeuvre d'une réforme visant à promouvoir une démarche globale, fondée sur une logique commerciale et gestionnaire ;

- l'insuffisante préparation du personnel aux nouveaux objectifs de leur entreprise, à leurs enjeux et aux changements qu'ils entraînent nécessairement. La S.N.C.F. ne paraît pas s'être suffisamment attachée à présenter la cohérence d'ensemble guidant les réformes entreprises, tel le management participatif, ou la gestion prévisionnelle.

La S.N.C.F. doit donc désormais s'attacher à surmonter ces deux obstacles et à favoriser l'adhésion de son

personnel à la réalisation de réformes, parfois ambitieuses, et dont le succès conditionne, en toute hypothèse, son avenir.

*

* *

Dans la dernière séquence de "La bataille du rail", le film de René Clément, on voit une équipe de cheminots réparer fébrilement une voie endommagée par les combats de la Libération, et sur laquelle s'engage bientôt, à petite vitesse, un train empanaché de fleurs et de drapeaux. Sur la paroi des wagons, écrite à la craie, une inscription : « Vivent les cheminots ! ».

Or, si les propositions exposées ci-dessus ne sauraient résoudre, à elles seules, l'ensemble des difficultés auxquelles est aujourd'hui confrontée la S.N.C.F., elles visent toutefois à déterminer les voies de son avenir, afin que le voyageur montant dans un T.G.V. ou un T.E.R. puisse continuer à partager l'enthousiasme des Français de 1945 et penser, lui aussi, « Vivent les cheminots ! ».

QUATRIÈME PARTIE

LE TRANSPORT FERROVIAIRE EUROPÉEN : UNE AMBITION DONT IL FAUT SE DONNER LES MOYENS

L'action de la S.N.C.F. est désormais appelée à s'inscrire dans une dimension européenne de plus en plus incontournable.

D'une part, le marché européen offre au chemin de fer des potentialités de développement particulières. Selon les termes de M. Jacques FOURNIER, président de la S.N.C.F., *«entre l'Europe et le train, toutes les conditions d'une véritable affinité élective sont réunies»*.

La réalisation du réseau européen à grande vitesse apparaît aujourd'hui comme un enjeu majeur pour l'avenir du chemin de fer en Europe.

D'autre part, la S.N.C.F. se trouve aujourd'hui confrontée au cadre juridique nouveau qui résulte de la mise en place progressive d'une politique communautaire des transports, et notamment de la directive 91-440 du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires.

I - UN ATOUT MAJEUR, MAIS DIFFICILE À EXPLOITER

A. LA DIMENSION EUROPÉENNE, CONDITION DE LA SURVIE DU CHEMIN DE FER

Alors même que la demande globale de transports ne cesse de s'accroître, le chemin de fer se trouve confronté à une concurrence

de plus en plus vive des autres moyens de transport et voit s'éroder ses parts de marché, notamment par rapport à la route.

Or, le transport ferroviaire possède des avantages indéniables, en particulier en termes de protection de l'environnement et de sécurité, et ses potentialités de développement à l'échelle européenne apparaissent considérables.

En ce qui concerne le transport de voyageurs, la technologie liée à la grande vitesse permet d'envisager de relier entre elles les grandes agglomérations européennes dans des conditions de temps de parcours, de confort et de coût susceptibles de rendre le train compétitif, non seulement avec la voiture individuelle, mais encore avec l'avion. Le chemin de fer à grande vitesse peut en outre constituer une solution aux problèmes de la saturation des autres moyens de transport et de l'accès aux centres villes.

Le développement du réseau européen à grande vitesse constitue donc pour les entreprises ferroviaires un enjeu majeur, face au déclin du trafic grandes lignes sur le réseau classique. M. Philippe ESSIG, ancien président de la S.N.C.F., a ainsi estimé au cours de son témoignage devant la commission d'enquête que *«si le réseau à grande vitesse n'est pas réalisé à l'échelle européenne d'ici à une vingtaine d'années, le chemin de fer risque fort de péricliter au milieu du siècle prochain»*.

En ce qui concerne le transport de marchandises, un recours accru au chemin de fer, notamment grâce au développement des techniques de transport combiné et le cas échéant à la mise au point de projets d'autoroutes ferroviaires, peut constituer un palliatif à l'engorgement croissant de certains grands axes autoroutiers parfois proches de la saturation comme l'axe Nord-Sud en France, entre Paris et Lille ou dans la vallée du Rhône.

En effet, le transport combiné représente une des alternatives les plus intéressantes au transport routier sur les distances (500 km et plus) correspondant au trafic international de marchandises sur les grands axes à l'intérieur de la Communauté. En outre, la prise en compte des effets externes fait apparaître le transport ferroviaire comme moins coûteux que le transport routier pour la collectivité, en termes de protection de l'environnement, de maîtrise de l'énergie et de sécurité.

Tant en ce qui concerne le fret que le transport de voyageurs à grande vitesse, c'est donc à l'échelle européenne que l'on peut envisager d'enrayer le déclin tendanciel du chemin de fer.

B. DES OBSTACLES CONSIDÉRABLES, TANT TECHNIQUES QUE CULTURELS, À SURMONTER

La coopération entre les différents réseaux européens, pour nécessaire qu'elle soit, se heurte à des obstacles considérables qui tiennent d'abord à des raisons d'ordres historique et culturel.

En effet, la construction des réseaux de chemin de fer a été réalisée au XIX^{ème} siècle sous l'égide des Etats, et les entreprises ferroviaires en Europe sont presque toujours des entreprises publiques en situation de monopole. La culture de ces entreprises revêt par conséquent un caractère très fortement national qui ne les prédispose pas à la coopération.

La coopération industrielle est elle-même freinée par les liens étroits qui existent entre les constructeurs de matériel ferroviaire et les réseaux nationaux, à l'instar de ceux qui existent en France entre Gec Alsthom et la S.N.C.F. ou en Allemagne entre Siemens et la Bundesbahn.

Au-delà des entraves nationales et corporatistes, les obstacles techniques à la mise en place d'un réseau européen sont énormes.

Sur le plan technique, en dehors de l'écartement des rails, qui a pu être à peu près unifié en Europe (sauf dans la péninsule ibérique), les caractéristiques des réseaux nationaux diffèrent sur tous les points : l'alimentation en énergie électrique, les systèmes de signalisation, les normes de sécurité... Les techniciens de chaque réseau sont bien entendu attachés aux avantages de leur propre système. D'où la difficulté de mettre au point un matériel roulant qui soit compatible avec différents réseaux : ainsi, l'Eurostar, nouveau matériel à grande vitesse destiné à circuler entre Paris, Bruxelles et Londres, a dû être équipé de seize capteurs, dont l'objet est de traiter les différents systèmes de sécurité : français, allemand, anglais et belge.

En matière industrielle, la coopération est quasi inexistante. British Rail est la compagnie européenne qui effectue le plus d'achats de matériel à l'étranger (soit seulement 6 % de ses achats, contre 1,5 % pour la S.N.C.F.). Chaque pays cherche à développer lui-même l'ensemble des technologies ferroviaires, d'où des gaspillages énormes à l'échelle européenne. Les Italiens ont par exemple décidé de construire leur réseau à grande vitesse avec leur propre matériel.

C'est donc une véritable révolution culturelle qui s'impose pour surmonter les cloisonnements nationaux et parvenir à une véritable interopérabilité des réseaux européens, dont la nécessité se fait pourtant sentir de plus en plus clairement.

II - DES ACTIONS ET DES PROJETS À DÉVELOPPER

Dans le cadre du développement d'une politique commune des transports, qui a fait l'objet d'un Livre blanc présenté en décembre 1992, la Commission des Communautés européennes, en liaison avec la Communauté des Chemins de fer de l'Europe des Douze (C.C.F.E.), affirme sa volonté de contribuer à l'établissement et au développement des réseaux transeuropéens de transport.

Le traité de Maastricht comporte d'ailleurs un chapitre relatif aux grands réseaux européens d'infrastructure.

La Commission cherche à promouvoir l'interopérabilité des réseaux existants et devrait à cet égard présenter prochainement au Conseil une proposition portant sur l'harmonisation des normes techniques dans le domaine de la grande vitesse.

Elle réfléchit également aux orientations susceptibles de servir de cadre à un développement coordonné des infrastructures nouvelles et s'est inspirée dans ce domaine de la méthode française d'élaboration de schémas directeurs.

Ainsi, des propositions de schémas directeurs identifiant les projets d'intérêt communautaire ont été établies en ce qui concerne le train à grande vitesse et le transport combiné, qui constituent les deux priorités essentielles. Un autre schéma directeur relatif au rail classique est actuellement en préparation.

Le financement des projets figurant dans ces schémas est susceptible de bénéficier de concours communautaires, notamment par l'intermédiaire du fonds d'infrastructures, actuellement faible mais destiné à croître à la suite des décisions du sommet d'Edimbourg (soit une enveloppe globale de 2 500 millions d'écus pour la période 1993-1999). D'après les propositions de la Commission, ce fonds pourrait bénéficier à hauteur de 30 % à la grande vitesse et de 20 % au transport combiné et au rail conventionnel.

La France n'est à l'heure actuelle pas éligible aux autres fonds concernés : fonds structurel et fonds de cohésion.

A. VERS UN RÉSEAU EUROPÉEN DE TRAINS À GRANDE VITESSE ?

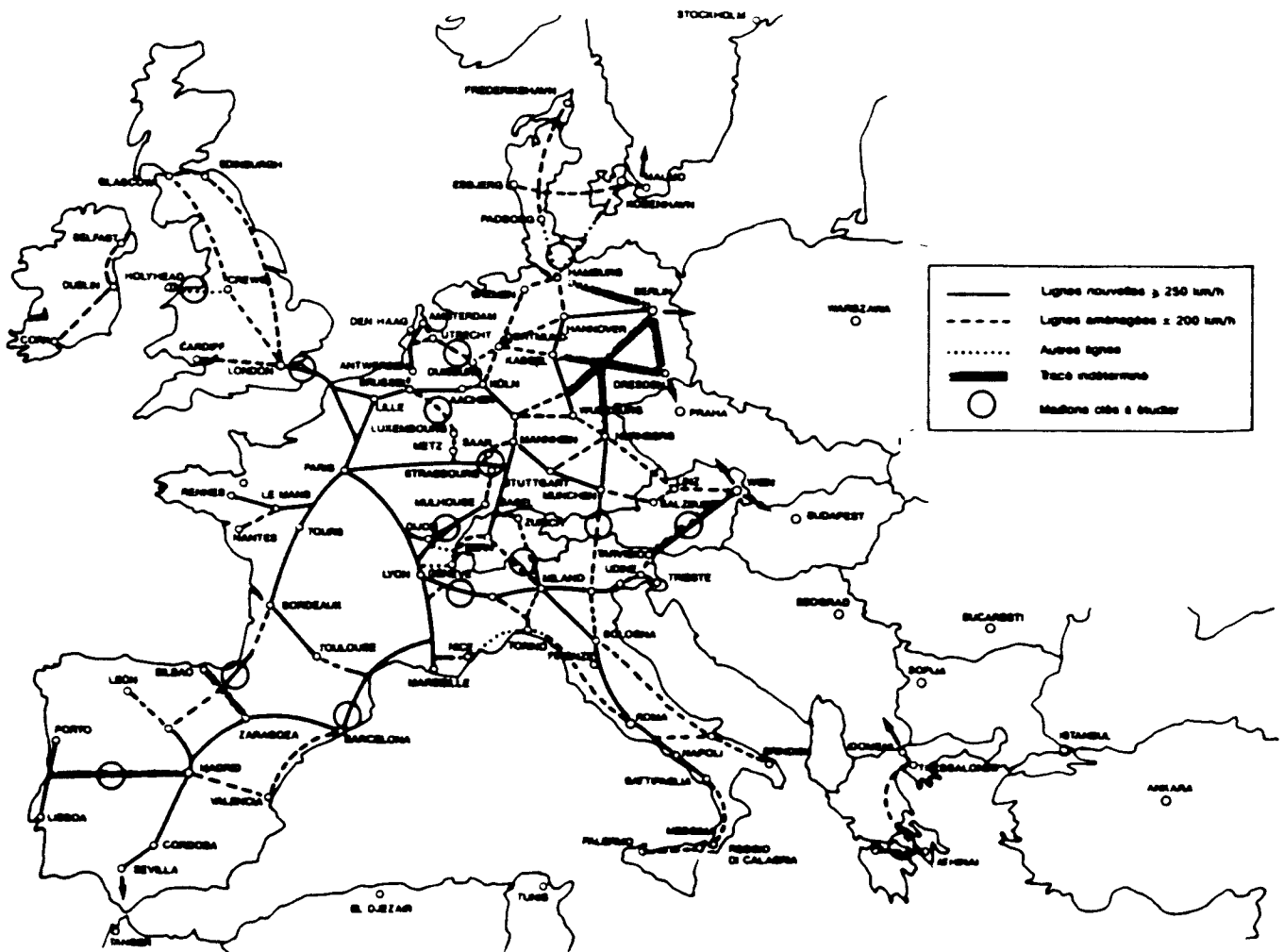
Compte tenu des potentialités particulièrement favorables du développement du transport ferroviaire à grande vitesse en Europe, le Conseil des Communautés européennes a décidé dès 1989 de réunir un groupe de travail de haut niveau composé de représentants des gouvernements des Etats membres et des chemins de fer européens sur la question de la réalisation d'un réseau européen de trains à grande vitesse.

Les travaux de ce groupe ont abouti à l'établissement d'un schéma directeur qui a fait l'objet d'une résolution du Conseil en date du 17 décembre 1990.

Ce schéma directeur, préparé pour l'horizon 2010 et destiné à évoluer en fonction des besoins, prend en compte les projets de T.G.V. nationaux, complétés par la réalisation d'un certain nombre de maillons manquants qui permettraient de donner à ce réseau sa consistance et son efficacité à l'échelle européenne.

Le réseau envisagé, qui est retracé sur la carte figurant ci-après, comprend 9 000 kilomètres de lignes nouvelles, 15 000 kilomètres de lignes aménagées et 1 200 kilomètres de lignes de maillage.

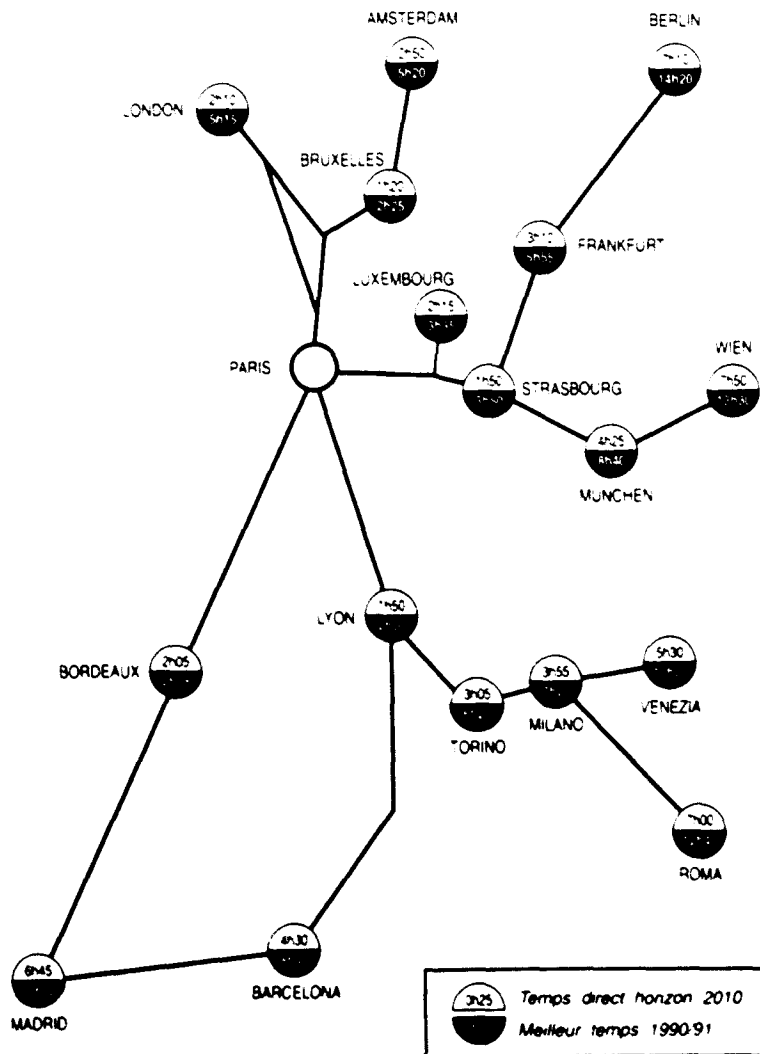
SCHÉMA DIRECTEUR DU RÉSEAU EUROPEEN DE TRAIN
À GRANDE VITESSE (2010)



Le schéma directeur européen reprend en les complétant un certain nombre de projets du schéma directeur français dont l'intérêt se trouve renforcé à l'échelle européenne : T.G.V.-Est, T.G.V. Rhin-Rhône, T.G.V.-Méditerranée... Les liaisons Rhin-Rhône, Lyon-Turin, Madrid-Barcelone-Perpignan sont considérées comme des maillons-clés dont la mise en oeuvre est prioritaire et au financement desquels la Communauté devrait en principe participer.

La réalisation de ce réseau rapprocherait considérablement Paris des grandes capitales européennes, en termes de temps de parcours, comme le montre le graphique reproduit ci-après. Le T.G.V. Nord Européen, destiné à assurer les liaisons avec Londres, Bruxelles et Amsterdam, est aujourd'hui en cours de réalisation. En revanche, l'établissement de liaisons à grande vitesse avec l'Allemagne, grâce au T.G.V. Nord Européen, ainsi qu'avec l'Espagne et l'Italie, appelle dans un délai rapide des décisions susceptibles de concrétiser les projets existants.

RESEAU EUROPEEN DE TRAINS A GRANDE VITESSE
PRINCIPAUX TEMPS DE PARCOURS AU DEPART DE PARIS



Le schéma de la page précédente, issu d'un document de la Commission des Communautés européennes relatif au développement du réseau européen de T.G.V., ne comporte pas l'intégralité du réseau français, et notamment sa partie ouest (exemples : Paris-La Rochelle, temps actuel 3 h 49, temps futur 2 h 25, ou Paris-Rennes, temps actuel 2 h 53, temps futur 1 h 26).

Le coût de construction de ce réseau, y compris les lignes traversant la Suisse et l'Autriche, a été estimé à 180 milliards d'écus, dont :

- 15 milliards d'écus pour les projets déjà réalisés ;
- 10 milliards d'écus pour les projets en cours de réalisation ;
- 80 milliards d'écus pour les projets à réaliser entre 1993 et 1999 ;
- 75 milliards d'écus pour les projets à réaliser entre 2000 et 2010.

A ces investissements viennent en outre s'ajouter le coût du matériel roulant qui peut être évalué à 30 milliards d'écus.

En tout état de cause, le financement ne pourra en être assuré qu'à la marge par la Communauté.

Les modalités d'attribution des contributions communautaires aux projets d'infrastructures de transport sont fixées par le règlement n° 3359-90, actuellement en cours de modification. Priorité est donnée aux T.G.V.-Nord Européen et Sud-Européen. Les autres projets pourraient bénéficier d'un cofinancement des études de faisabilité à hauteur de 50 %.

Après l'entrée en vigueur du Traité de Maastricht, les crédits d'infrastructures devraient être utilisés prioritairement pour des bonifications d'intérêt, des études de faisabilité ou des garanties d'emprunts.

Parallèlement, une réflexion a été développée au niveau communautaire au sujet du niveau de compatibilité technique nécessaire pour que les trains à grande vitesse puissent circuler sur des lignes de nature différente, situées dans des pays différents et exploitées par des compagnies différentes. En effet, le réseau européen consacré à la grande vitesse n'aura de sens que si s'élaborent progressivement des matériels capables de circuler sans

entrave de n'importe quel point du réseau à n'importe quel autre point.

B. LE SOUTIEN APPORTÉ PAR LA COMMUNAUTÉ EUROPÉENNE AU DÉVELOPPEMENT DU TRANSPORT COMBINÉ

Le développement du transport combiné, qui permettrait d'accroître la part du rail dans le transport de marchandises et de répondre à l'augmentation prévisible de 30 à 40 % d'ici l'an 2000 de la demande globale de transport, est aujourd'hui un objectif prioritaire de la Commission des Communautés européennes.

Celle-ci a élaboré un schéma directeur en vue de la réalisation d'un réseau européen de transport combiné qui a fait l'objet d'une communication adoptée le 10 juin 1992.

Ce schéma propose d'adopter un réseau ferroviaire dont la configuration se rapproche des axes routiers sur lesquels s'effectue un trafic important sur de longues distances. Ce réseau devrait être réalisé à l'horizon 2005 et mis au gabarit autorisant le passage de conteneurs de grandes dimensions. Le volume d'investissements nécessaire à sa réalisation serait de l'ordre de deux milliards d'écus.

Afin de compléter cette approche, un schéma directeur des plateformes intermodales est en cours de préparation, en liaison avec le schéma directeur portuaire, l'objectif étant d'aboutir à un schéma directeur intermodal cohérent.

Cette réflexion a en outre été complétée par l'adoption par le Conseil des Communautés européennes de deux textes : l'un sur la libéralisation des parcours routiers du transport combiné et l'autre sur les aides aux infrastructures et aux matériels de transport combiné.

La Communauté européenne participe également au financement d'un certain nombre de projets-pilotes pour le développement du transport combiné, tels le projet Commutor en France (automatisation des opérations de chargement et de déchargement des caisses autour d'un point nodal).

III - UN CADRE JURIDIQUE NOUVEAU QUI DOIT CONCILIER CONCURRENCE ET COOPERATION ENTRE LES ENTREPRISES NATIONALES

La S.N.C.F. se trouve désormais, comme les autres entreprises ferroviaires européennes, confrontée au cadre juridique nouveau qui résulte de la mise en place progressive d'une réglementation communautaire des transports.

En ce qui concerne les chemins de fer, ce cadre juridique est pour l'essentiel délimité par la directive 91-440 CEE du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires, entrée en vigueur le 1er janvier 1993, qui « *vise à faciliter l'adaptation des chemins de fer communautaires aux exigences du marché unique et à accroître leur efficacité.*»

Si un équilibre entre concurrence et coopération des entreprises ferroviaires européennes semble difficile à trouver, le statut et l'organisation actuelle de la S.N.C.F. ne sont pas aujourd'hui fondamentalement remis en cause par la réglementation européenne, dont on ne peut toutefois exclure une évolution ultérieure.

A. UN ÉQUILIBRE DÉLICAT

Dans le cadre de l'application des règles générales relatives à la concurrence qui sont définies par le Traité de Rome et de la mise en place du marché unique, la direction générale de la concurrence (DG IV) de la Commission de Bruxelles cherche à lutter contre toute forme d'entente qu'elle considère comme une entrave à la concurrence.

Ainsi, sur la base des articles 85 et 86 du Traité de Rome, une « *communication de griefs*» a été lancée, au cours de l'été 1991, à l'encontre de l'ensemble des compagnies de chemin de fer et des opérateurs de transport combiné auxquels il était reproché une entente illicite dans l'organisation du transport combiné rail-route au niveau européen. De même, la DG IV s'est opposée, au printemps 1992, à la conclusion d'un accord sur le trafic de nuit transmanche entre les chemins de fer britanniques, belges, luxembourgeois et français car cet accord constituait, à son sens, un barrage pour d'éventuels nouveaux entrants.

Cette attitude a pu être considérée par les entreprises ferroviaires concernées, dont la S.N.C.F., comme un frein au développement d'une coopération indispensable à l'échelle européenne. En effet, **la distinction entre coopération et entente n'est pas facile à établir.** La position de la Commission semble toutefois appelée à évoluer puisqu'en ce qui concerne l'accord tarifaire litigieux en matière de transport combiné, une décision d'exemption d'application des dispositions de l'article 85 du Traité de Rome a finalement été rendue en date du 24 février 1993.

La directive relative au développement des chemins de fer communautaires a pour sa part retenu une solution modérée quant à **l'ouverture à la concurrence pour l'accès aux infrastructures ferroviaires.** En effet, la directive accorde une garantie de droit d'accès et de transit sur les infrastructures ferroviaires des Etats membres, qui est limitée, d'une part aux regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires (constitués d'au moins deux entreprises ferroviaires établies dans deux Etats membres différents) effectuant des transports internationaux, et, d'autre part, à toute entreprise ferroviaire communautaire effectuant des transports combinés internationaux de marchandises (articles 10-1 à 10-3 de la directive).

L'application de ces dispositions laisse actuellement une marge d'appréciation assez grande aux Etats, notamment quant à la définition de la notion d'entreprise ferroviaire.

Cependant, un projet de règlement en cours de préparation devrait préciser les modalités d'application de la directive, notamment en matière d'attribution de la licence d'entreprise ferroviaire et d'harmonisation des conditions d'accès à l'infrastructure.

Selon les informations fournies par la Commission, ce texte devrait prendre en compte certaines préoccupations exprimées par la Déclaration commune des chemins de fer européens du 18 mai 1992, notamment quant au respect par les entreprises ferroviaires de normes de sécurité suffisantes.

Pour sa part, dans la perspective d'une ouverture des réseaux à de nouveaux opérateurs, la S.N.C.F. souhaite une clarification des règles de coopération autorisées entre réseaux ferroviaires, ainsi qu'une certaine stabilité de ce cadre juridique.

Un équilibre délicat entre coopération et concurrence semble donc devoir être recherché dans les relations entre les entreprises ferroviaires en Europe, dans l'intérêt même des utilisateurs du chemin de fer.

B. UNE RÉGLEMENTATION DONT L'ÉVOLUTION CONDITIONNE L'AVENIR DE LA S.N.C.F.

Les principaux objectifs retenus par la directive, texte de compromis adopté après de longues négociations auxquelles la France a pris une part déterminante, n'ont en l'état pas d'incidences majeures sur le statut et l'organisation actuels de la S.N.C.F.

Hormis certains droits d'accès aux infrastructures des Etats membres, il s'agit essentiellement d'une obligation de séparation, au moins du point de vue comptable, entre les activités relatives à l'exploitation des services de transport et celles relatives à la gestion de l'infrastructure ferroviaire, de l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires ainsi que de l'assainissement de leur structure financière.

1. Le principe d'une séparation, au moins comptable, entre la gestion de l'infrastructure ferroviaire et l'exploitation des services de transport

La directive européenne du 29 juillet 1991 pose le **principe d'une séparation de la gestion de l'infrastructure et de l'exploitation. Cependant le texte finalement adopté se situe en retrait par rapport aux objectifs initiaux de la Commission car il laisse le choix aux États membres entre une simple séparation comptable, obligatoire, et une séparation organique ou institutionnelle qui reste facultative (articles 6-1 et 6-2 de la directive).**

La France, qui souhaitait maintenir l'unité de l'entreprise S.N.C.F., a ainsi obtenu satisfaction. En effet, la nouvelle réglementation européenne n'entraîne pas de changement majeur dans l'organisation de la S.N.C.F. qui **pratiquait déjà la séparation comptable**. La S.N.C.F. établit en effet depuis 1982 un compte d'infrastructures : les coûts de fonctionnement, d'exploitation et de maintenance de l'infrastructure (tenue des installations de sécurité, entretien des voies...), ainsi que les amortissements et charges financières liés aux investissements sur l'infrastructure, constituent les charges de ce compte alors que les recettes sont apportées, d'une

part, par les péages acquittés par les différentes activités et, d'autre part, par les concours publics.

Toutefois, afin de se mettre en conformité avec la directive européenne, la S.N.C.F. devra rééquilibrer son compte d'infrastructures qui est actuellement lourdement déficitaire, de l'ordre de 4,5 milliards de francs. L'absence de discrimination entre les entreprises ferroviaires imposée par la directive (article 8) conduit en effet à taxer l'utilisation de l'infrastructure de manière identique, que la redevance correspondante s'applique aux activités de la S.N.C.F. ou aux regroupements internationaux autorisés à emprunter son réseau ferré. Ceci ne peut se faire que sur la base d'un compte d'infrastructures équilibré.

L'Etat, à qui revient de définir les modalités de fixation de la redevance d'utilisation de l'infrastructure, devra donc veiller au rééquilibrage du compte d'infrastructures de la S.N.C.F., qui ne pourra être obtenu que, par un accroissement des péages acquittés par les activités ou par un accroissement des concours publics...

D'autre part, si la S.N.C.F. défend l'unité de l'entreprise comme la solution la plus efficace pour gérer les interdépendances techniques existant entre l'infrastructure et le matériel roulant, notamment sur le plan de la sécurité, il convient de souligner que **d'autres Etats européens ont jugé opportun de s'engager plus avant dans une séparation effective entre la gestion de l'infrastructure et son exploitation.** Tel est déjà le cas de la Suède. L'Italie, comme l'Allemagne, se sont engagées dans des réformes comportant une séparation organique de l'infrastructure et de l'exploitation, l'objectif final, dans le cas de l'Allemagne, étant d'aboutir à une séparation institutionnelle entre trois sociétés anonymes indépendantes à l'horizon 2002. Au Royaume-Uni, dans le cadre de la privatisation en cours des chemins de fer, British Rail devrait être divisée en deux parties indépendantes : d'une part, Railtrack, responsable de l'infrastructure, de la sécurité et des horaires, et d'autre part, un service d'exploitation du trafic voyageurs fractionné entre des opérateurs privés gérant chacun des lignes ou des ensembles de lignes obtenues en franchise pour des durées limitées, le fret et la messagerie étant concédés à des opérateurs privés.

Il est aujourd'hui prématuré d'apprécier le devenir des réformes en cours à l'étranger. Cependant, si ces expériences se révélaient concluantes et efficaces sur le plan des résultats financiers, une pression des partenaires européens de la France en vue d'une évolution de la réglementation communautaire qui contraindrait les Etats à assurer une séparation organique entre la gestion de l'infrastructure et l'exploitation ne saurait être exclue.

2. Une indépendance de gestion et un assainissement financier des entreprises ferroviaires

La directive européenne du 29 juillet 1991 prévoit par ailleurs, dans son article 4, qu'«*en matière de direction, de gestion, d'administration et de contrôle administratif, économique et comptable interne, les entreprises ferroviaires soient dotées d'un statut d'indépendance*»... et dans son article 5, que «*les entreprises ferroviaires doivent être gérées selon les principes qui s'appliquent aux sociétés commerciales*»...

Ces exigences ne semblent pas pour autant remettre en cause les modalités actuelles des relations entre la S.N.C.F. et l'Etat.

En effet, les Etats membres restent libres de fixer des objectifs aux entreprises ferroviaires, et notamment des obligations de service public. A cet égard, la directive européenne préconise d'ailleurs le recours à la procédure du contrat de service public, inspirée du modèle français, pour déterminer le contenu de ces obligations et leur compensation financière.

En revanche, le principe d'une compensation financière du déficit d'exploitation des lignes non rentables grâce aux bénéfices dégagés par les lignes rentables apparaît difficilement compatible avec l'esprit de la directive, car contraire aux règles de l'exploitation commerciale normale.

La directive européenne fixe en outre aux Etats membres un objectif d'assainissement financier des entreprises ferroviaires grâce à une réduction de l'endettement de ces entreprises «*jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine*» (article 9-1).

Là encore, la solution proposée aux Etats-membres pour satisfaire cet objectif –dont le contenu apparaît d'ailleurs peu précis– s'inspire directement de l'exemple français, à savoir la création, au sein de la comptabilité des entreprises, d'un service distinct d'amortissement des dettes qui permettrait par exemple d'apurer les dettes résultant de l'accumulation de déficits antérieurs.

Ce mécanisme, déjà mis en place en France, ne saurait cependant apporter de solution définitive au problème de la sous-capitalisation et de l'endettement croissant de la S.N.C.F.

*

* *

Texte de compromis, la directive du 29 juillet 1991 relative au développement des chemins de fer communautaires ne remet pas en cause, en l'état, le statut de la S.N.C.F.

Compte tenu des évolutions en cours dans des pays tels que la Grande-Bretagne ou l'Allemagne, une évolution ultérieure du droit communautaire en la matière ne saurait pour autant être exclue. A l'occasion du rapport d'étape prévu à l'échéance du 1er janvier 1995, la Commission pourrait en effet proposer au Conseil d'aller plus loin dans le sens d'une séparation effective entre la gestion de l'infrastructure et l'activité de transport, et d'un élargissement des droits d'accès aux infrastructures.

La S.N.C.F. doit donc d'ores et déjà se préparer à affronter la concurrence européenne en offrant un service de qualité dans des conditions de rentabilité satisfaisantes.

Elle devra également être prête à démontrer que le maintien de l'unité de l'entreprise, sous réserve d'une séparation comptable entre la gestion de l'infrastructure et son exploitation, constitue bien la solution la plus efficace économiquement, et permet effectivement, comme elle le fait valoir, de répondre à la nécessité de gérer au mieux les interdépendances techniques et économiques existant entre l'infrastructure et le matériel roulant.

CONCLUSION

La commission d'enquête tient à remercier vivement tous ceux qui, lors de ses auditions et de ses déplacements, ou à travers les observations écrites qu'ils lui ont adressées, ont contribué au bon déroulement de ses travaux.

Elle insiste pour que ses propositions soient rapidement prises en compte, afin de redonner toutes ses chances au transport ferroviaire.

Cette grande entreprise qu'est la S.N.C.F. ne pourra sortir de la crise qu'elle connaît aujourd'hui qu'en opérant, dans tous ses métiers et à tous les niveaux de sa hiérarchie, une révolution culturelle qui apparaît maintenant indispensable : ses "usagers" veulent être traités comme des clients ; les élus locaux exigent un partenariat avec tous les éléments de décision ; son personnel à "l'esprit maison" si fort souhaite être écouté lorsqu'il fait des propositions constructives. Le temps n'est plus où le chemin de fer était le seul moyen de transport en France. C'était il y a bien longtemps. Et puis, laissons le rêve d'Icare aux aviateurs ! Il est grand temps de revenir sur terre.

*

* *

Réunie le mardi 1er juin sous la présidence de M. Hubert Haenel, président, la commission a entendu le rapport présenté par M. Claude Belot, rapporteur.

M. Félix Leyzour (groupe communiste), en soulignant le travail en profondeur réalisé par la commission d'enquête, a enregistré le fait que l'unité de la S.N.C.F. n'était pas ici mise en cause et que son rôle de service public était reconnu.

Il a fait valoir que, si une coordination du réseau national avec les réseaux ferroviaires des autres pays paraissait nécessaire, l'intégration des grandes lignes T.G.V. dans un réseau européen se

ferait au détriment des autres services de voyageurs mis au compte des collectivités territoriales et au détriment, aussi, d'un service marchandises de plus en plus réduit au lieu d'être développé. Une telle évolution irait à l'encontre d'un aménagement équilibré du territoire.

Enfin, il a estimé que si la complémentarité entre les différents modes devait s'imposer au niveau de la politique nationale des transports, il ne fallait pas que le thème de "l'intermodalité" serve de paravent à l'abandon de pans entiers du réseau et à la réduction des effectifs.

M. Jacques Bellanger a constaté que le rapport mettait bien en évidence les missions de service public de la société nationale et son rôle irremplaçable dans l'aménagement du territoire. Il a indiqué que les commissaires socialistes, en accord complet avec l'analyse de la situation de la S.N.C.F., auraient cependant souhaité que le rapport :

- affirme plus fortement le principe de l'unité du Service public de la S.N.C.F. ;

- insiste sur la nécessité d'accompagner la régionalisation proposée du fonctionnement de la S.N.C.F. par des mesures de péréquation financière pour le maintien de l'égalité du service public ;

- exprime, pour ce qui concerne le trafic fret, la crainte que les projets -séduisants techniquement- d'autoroutes ferroviaires masquent un abandon des services de proximité comparable à l'abandon qu'a connu le réseau voyageurs traditionnel au profit du T.G.V.

La commission a adopté les conclusions du rapport à l'unanimité des présents.

ANNEXES

I - TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUETE	197
A. AUDITIONS	197
B. DÉPLACEMENTS	201
II - ENQUETE AUPRES DES REPRESENTANTS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES	208
A. OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DES CONSEILS RÉGIONAUX	208
B. OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DES CONSEILS GÉNÉRAUX	213
C. LE POINT DE VUE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE	217
III - ENQUETE AUPRES DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE	222
IV - L'ETAT DES CONVENTIONNEMENTS REGIONS / S.N.C.F. ...	234
V - LE TRANSPORT FERROVIAIRE DANS QUELQUES PAYS EUROPEENS	253

I - TRAVAUX DE LA COMMISSION D'ENQUETE

A. AUDITIONS

1. Ministres

M. Jean-Louis BIANCO, ministre de l'équipement, du logement et des transports

M. Bernard BOSSON, ministre de l'équipement, des transports et du tourisme

2. Personnalités qualifiées

M. Raymond BRONNER, ancien directeur juridique de la S.N.C.F., conseiller honoraire à la Cour de cassation

M. Gilbert CARRÈRE, conseiller-maître à la Cour des Comptes en service extraordinaire et auteur du rapport "Transports destination 2002"

M. Philippe ESSIG, ancien président de la S.N.C.F.

M. Philippe GARING, directeur général des services de la région Alsace

Mme Hélène GISSEROT, conseiller-maître à la Cour des Comptes

M. Claude GRESSIER, ancien directeur des transports terrestres au ministère de l'équipement, du logement et des transports, directeur général adjoint de la S.N.C.F. ("Europe et marchés")

M. Pierre PAUGAM, conseiller-maître à la Cour des Comptes

M. Jean-Pierre QUITTARD, président de l'Association des journalistes ferroviaires

M. René VACQUIER, ancien membre du Conseil d'administration de la S.N.C.F.

3. Personnalités de la S.N.C.F.

M. Jacques FOURNIER, président de la S.N.C.F.

M. Jean CHAPON, membre du Conseil d'administration

M. Jean-François BÉNARD, directeur général

M. Philippe ROUMÉGUÈRE, directeur général adjoint, chargé du développement

M. Jacques BERDUCOU, directeur des services régionaux de voyageurs Ile-de-France

M. Jacques CHAUVINEAU, directeur du service de l'action régionale

M. Michel FÈVE, délégué général

M. Pierre LUBEK, directeur financier et **M. Jacques GIBERT**, adjoint au directeur du service financement et trésorerie

M. Jean-Marie METZLER, directeur des grandes lignes

M. Alain POINSSOT, directeur du fret

M. Yves ROUSSIER, directeur de l'audit et de l'inspection générale

4. Syndicats de la S.N.C.F.

MM. DEBONS, TASSERIE, DALBERTO et ANDLAUER, représentants de la Fédération des cheminots C.F.D.T.

MM. BONNEFOI et REBESCO, représentants de la Fédération syndicaliste Force Ouvrière des cheminots

MM. LACOURARIE, PALLAC et BROQUIN,
représentants du Syndicat national du personnel
d'encadrement des Chemins de Fer et des activités connexes

MM. MALLET, ROCHÉ et DOIGNIÉS, représentants de
la Fédération des syndicats d'ingénieurs, cadres, techniciens
et agents de maîtrise des Chemins de Fer et activités
annexes (F.M.C.)

MM. MERCADIER, DECORTA et BOURDA,
représentants du Syndicat national des cadres supérieurs de
la S.N.C.F.

MM. DENISE et HONTANG, représentants de la
Fédération générale autonome des agents de conduite
faisant fonction et assimilés des Chemins de Fer

**MM. GOUTORBE, FONTAINE, GRUNER et
REINBERGER**, représentants de la Fédération C.F.T.C.
des Cheminots

MM. THIBAUT et LAHOUSE, représentants de la
Fédération nationale des travailleurs, cadres et techniciens
des Chemins de Fer (C.G.T.)

5. Fédération nationale du transport routier

M. René PETIT, président de la Fédération nationale du
transport routier

6. "Voies navigables de France"

M. Marc SOLERY, président et **M. PARENT**, directeur
général de l'établissement public "Voies navigables de
France"

7. Fonctionnaires

a) Ministère de l'économie et des finances

M. Humbert ZELLER, chef de la mission de contrôle économique et financier des transports

b) Ministère du budget

Mme Isabelle BOUILLIOT, directeur du budget

M. Christophe BLANCHARD-DIGNAC, sous-directeur de la 4ème sous-direction du budget

c) Ministère de l'équipement, du logement et des transports

M. Philippe PEYRONNET, sous directeur des Chemins de Fer

8. Associations d'usagers de la S.N.C.F.

M. Jean BAMAS, président de l'Association des voyageurs et usagers des Chemins de Fer

M. Jean SIVARDIÈRE, président de la Fédération nationale des associations des usagers des transports (F.N.A.U.T.)

**B. PERSONNALITÉS RENCONTRÉES PAR LA COMMISSION
AU COURS DE SES DÉPLACEMENTS**

1. Déplacement en Alsace (23 et 24 février 1993)

a) Sénateurs du Bas-Rhin

MM. Joseph OSTERMANN et Philippe RICHERT

b) Elus de la région Alsace, et des départements du Haut-Rhin et du Bas-Rhin

M. Marcel RUDLOFF, président du conseil régional

M. Daniel HOEFFEL, président du conseil général du Bas-Rhin

M. Pierre EGLER, premier vice-président du conseil général du Haut-Rhin

M. Alain FERRY, conseiller général du Bas-Rhin

M. Francis GRIGNON, vice-président du conseil général du Bas-Rhin

M. Guy NAUDO, conseiller général du Haut-Rhin, président du groupe technique régional des transports collectifs

M. Jean WALINE, président de la commission des transports du conseil général d'Alsace

c) Maires du bas-Rhin et du Haut-Rhin

M. Antoine BOITHIOT, maire de MITTLACH

M. Alain FOECHTERLE, maire de Fessenheim

M. Joseph HEMMERLE, maire de Lauterbourg

M. Armand LEHMANN, maire de Bollwiller

M. SIMONI, adjoint au maire de Rothau

M. Claude WALGENWITZ, maire de Kruth

Mme Jacqueline WINCKLER, maire de Husseren-Wesserling

d) Représentants d'associations locales d'usagers

M. Francis MEYER, président de l'Association pour la promotion du chemin de fer Colmar-Metzeral

M. Paul SCHAFFHAUSER, président de l'Association de défense du rail dans la vallée de Thann

Mme le Docteur VONESCH, président du Groupe de travail des associations de défense de la nature et des transports en commun.

e) Représentants des services de la région Alsace

MM. François ERDINGER (infrastructures et équipements) et **Henri JUNG** (coopération transfrontalière)

f) Représentants de la S.N.C.F.

M. JUPONT, directeur régional

M. BLANC, chef de l'établissement S.N.C.F. de Mulhouse

M. PELVIN, chef de l'établissement S.N.C.F. de maintenance industrielle de Bisheim

M. LAURENT, cadre de la S.N.C.F.

Par ailleurs, **M. DELPONT**, préfet de région, a participé au déjeuner de travail organisé à l'intention de la délégation par **M. RUDLOFF**, président du conseil régional.

2. Déplacement en Aquitaine (17 février 1993)

M. Jacques VALADE, sénateur de la Gironde, président du conseil régional

M. Gérard CÉSAR, sénateur de la Gironde, président de la chambre d'agriculture de la Gironde

M. Pierre MENJUCQ, vice-président du conseil régional, chargé des infrastructures de communication et des transports

M. Raymond BRUN, vice-président du conseil régional, ancien sénateur

M. Gérard BRIDET, directeur régional de la S.N.C.F.

M. GAUTHIER, directeur de cabinet du président du conseil régional

M. Pierre BARIANT, directeur général adjoint des services du conseil régional

M. PROVINCE, chef du service des infrastructures du conseil régional

3. Déplacement dans la région Rhône-Alpes (11 mars 1993)

a) Réunion au conseil général de l'Isère

M. Charles DESCOURS, sénateur de l'Isère, président de la Commission de l'urbanisme, du logement et des transports

M. Jean GENIN, vice-président du conseil général de l'Isère, maire de Sermerieu

M. René VETTE, vice-président du conseil général de l'Isère, maire de Saint-Etienne-de-Saint-Geoirs

M. Claude BERTRAND, conseiller général de l'Isère, adjoint au maire d'Echirolles

M. Pierre GASCON, conseiller général de l'Isère, premier adjoint au maire de Grenoble

M. André VALLINI, conseiller général de l'Isère, maire de Tullins

M. William LACHENAI, responsable de la commission ferroviaire de l'Association pour le développement des transports en commun

M. Robert COEYTAUX, directeur de la région de Lyon à la S.N.C.F.

M. Pierre GAUDRY, directeur de la région de Chambéry à la S.N.C.F.

b) Réunion au conseil régional

M. Pierre DUMAS, sénateur de la Savoie, vice-président du conseil régional

M. Charles DESCOURS, sénateur de l'Isère, président de la commission transports du conseil général (Isère), vice-président du SOFRA

M. Lucien NEUWIRTH, sénateur de la Loire, président du conseil général de la Loire

M. Michel MERCIER, président du conseil général du Rhône, vice-président du SOFRA

M. René GIRARD, vice-président du conseil général, représentant le département (Savoie) au SOFRA.

M. Henri LAROUX, vice-président du conseil général, représentant du département (Ardèche) au SOFRA

M. Robert BARALE, conseiller général délégué aux transports, représentant le département (Loire) au SOFRA

M. Jean GRAMMONT, directeur général des services du département (Ain)

Mme Françoise GROSSETÊTE, président du SOFRA

M. Pierre JAMET, directeur général des services du département (Rhône)

M. MAGNE, chef du service transports (Loire)

M. Pierre SERER, direction de l'urbanisme et des communications du conseil régional Rhône-Alpes

M. Bernard SINOUE, secrétaire général du SOFRA

Mme SONZOGNI, directeur des finances et des affaires économiques du conseil général

M. VULIN, président de la commission transports du conseil général, représentant le département (Ain) au SOFRA

4. Déplacement en Poitou-Charentes (15 mars 1993)

a) Réunion au conseil régional

M. Jean-Pierre RAFFARIN, président du conseil régional

M. Alain BOUGERET, président de la commission des finances, de synthèse et du plan du conseil régional

M. Francis HARDY, président de la commission "infrastructures" du conseil régional

M. GARCIA, ancien président de la commission "infrastructures" du conseil régional

M. Gérard LEMAIRE, directeur général des services de la région

M. DENIEUL, chargé de mission auprès du conseil régional

b) Réunion au conseil général de la Charente-Maritime

M. François BLAIZOT, président du conseil général ;

M. Alain BOUGERET, président de la commission des finances, de synthèse et du plan du conseil régional, conseiller général

M. Jean-Guy BRANGER, député, conseiller général, maire de Surgères

M. Claude GENAUZEAU, conseiller général, maire de Saint-Savinien

M. Jean-Louis FROT, conseiller général, maire de Rochefort

M. Pierre ANDREAU, directeur général des services du département

Mme Lucette COURRÈGES, directeur des affaires scolaires et des transports du département

Mme GOTET, directeur des finances et de l'informatique du département

M. BLANCHET, chargé de mission

c) Représentants de la S.N.C.F.

M. BRIDET, directeur de la région de Bordeaux

M. ESCALETTES, directeur de la région de Nantes

M. GÉRON, directeur de la région de Tours

M. PANIGEON, chargé de mission

5. Déplacement à Bruxelles (19 avril 1993)

M. Abel MATUTES, commissaire chargé des transports

M. Robert COLEMAN, directeur général de la Direction générale VII (Transports)

M. Raymond SIMONNET, directeur général adjoint de la Direction générale IV (politique de la concurrence)

Mme Dominique PAVARD, chef d'unité PCU (Coordination politique, législative et Information) à la Direction générale VII

M. Hugh REES, chef de la division VII/B2 (transports ferroviaire, combiné et navigation intérieure) à la Direction générale VII

Par ailleurs, le président **Hubert HAENEL** a eu un entretien avec **M. Fabrice FRIES**, conseiller technique au cabinet du président de la Commission des communautés européennes, **M. Jacques DELORS**.

II - ENQUETE AUPRES DES REPRESENTANTS DES COLLECTIVITES TERRITORIALES

Le Président de la Commission d'enquête, M. Hubert HAENEL, a demandé aux Présidents des conseils régionaux et des conseils généraux de lui transmettre leurs observations sur les quatre objectifs assignés par le Sénat à la commission d'enquête, à savoir :

- l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F. ;
- les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public ;
- les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales ;
- son rôle en matière d'aménagement du territoire.

Les réponses reçues des régions, des départements et de l'Assemblée des Présidents des conseils généraux de France (A.P.C.G.) ont permis d'établir les synthèses ci-après reproduites.

A. OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE CONSEILS RÉGIONAUX

Responsables de l'organisation des transports ferroviaires régionaux et dotées d'une compétence particulière en matière d'aménagement du territoire, les régions peuvent contractualiser leurs relations avec la S.N.C.F.

Des observations formulées par les conseils régionaux, il ressort que ceux-ci sont appelés de plus en plus à pallier un certain désengagement de la S.N.C.F.

Mais si leur contribution financière au transport ferroviaire va croissant, les régions déplorent -malgré l'établissement pour certaines d'entre elles de relations satisfaisantes avec l'entreprise nationale- un dialogue déséquilibré à leur détriment.

Elles souhaiteraient en conséquence voir leur autorité affermie.

..

Des relations contractualisées qui sont le moyen, pour les régions, de maîtriser un certain désengagement de la SNCF de ses missions traditionnelles

Les conventions conclues entre les régions et la SNCF permettent une meilleure gestion du transport régional, qui subit les conséquences de la politique budgétaire de l'entreprise ferroviaire.

Les régions se félicitent généralement du conventionnement des services régionaux de voyageurs, qui leur permet d'exercer un pouvoir dans l'organisation du transport ferroviaire régional ainsi que d'améliorer la qualité du service offert aux usagers (42 %).

Elles contestent cependant une certaine dérive résultant du déclassement par la S.N.C.F. de certaines lignes nationales dans la catégorie des express d'intérêt régional (E.I.R.), dont l'entreprise demande ensuite aux régions l'intégration dans le conventionnement (48%).

Ce désengagement de la S.N.C.F., que celle-ci justifie par l'obligation qui lui est faite par l'Etat d'équilibrer son budget nuit, à ses missions de service public et à son rôle dans l'aménagement du territoire : elle centre son action sur le réseau à grande vitesse au détriment des lignes classiques (36 %).

Des missions en contradiction avec l'impératif financier

L'objectif de rentabilité nuit à l'exercice des missions traditionnelles de l'entreprise ferroviaire, devenues aujourd'hui imprécises.

** Le service public*

Le service public apparaît négligé sur le transport régional. En effet, la S.N.C.F. abandonne les dessertes rurales, supprime des arrêts peu fréquentés et réduit le personnel et les services offerts au public (billetterie automatique) dans les petites gares dont un grand nombre de régions (77 %) dénoncent l'état d'abandon.

Des critiques portent également sur la politique tarifaire de l'entreprise (contraintes de la réservation électronique, complexité de la tarification) (12 %).

Par ailleurs, les voyageurs semblent connaître un traitement différent selon qu'ils empruntent un train national ou régional (T.E.R.), particulièrement lors des grèves du personnel de la S.N.C.F. (36 %).

** L'aménagement du territoire*

Pour certaines régions, la politique de la S.N.C.F. en matière de T.G.V. et de fret est inadaptée. Le schéma directeur national des trains à grande vitesse, d'une part, accentue la structure radiale du réseau français, la politique de fercamisation ou de fermeture de lignes marchandises, d'autre part, aggrave la situation de zones faiblement industrielles ou rurales, dépourvues d'infrastructures routières performantes. La suppression de certains arrêts voyageurs s'oppose également à un aménagement équilibré du territoire (30 %).

Les régions sont en conséquence conduites à prendre en charge financièrement l'exploitation de dessertes dont la S.N.C.F. a décidé la fermeture parce que non rentables, ainsi que certains investissements en matière d'infrastructures traditionnelles abandonnées au profit de lignes nouvelles rentables. La S.N.C.F. fait aussi appel aux collectivités locales pour le maintien ou la modernisation de lignes ou du matériel roulant (36 %).

Si les collectivités locales ne minimisent pas les contraintes budgétaires qui pèsent sur la S.N.C.F., un grand nombre d'entre elles reproche à l'entreprise un défaut de concertation et la complexité de ses comptes.

Un partenariat déséquilibré

Le partenariat S.N.C.F. / région, par ailleurs apprécié des collectivités locales, souffre de la puissance et d'un manque d'ouverture de l'entreprise, ainsi que d'un défaut de transparence de leurs relations financières.

** Des relations à améliorer*

Les relations avec la S.N.C.F. semblent bonnes dans l'ensemble mais souffrent d'une concertation insuffisante, voire d'une information imparfaite (30 %).

Les collectivités locales réclament les moyens propres à assurer un partenariat plus équilibré avec une entreprise dotée d'une puissance technique et caractérisée par la complexité de son exploitation (36 %).

Certaines régions se félicitent des rapports qu'elles entretiennent avec les directions régionales de l'établissement dont elles estiment le maintien nécessaire. Elles regrettent simplement que certaines régions administratives soient éclatées sur plusieurs circonscriptions régionales de la S.N.C.F. et demandent en conséquence un redécoupage des directions régionales respectant le découpage administratif de la France, lequel pourrait améliorer les relations de l'entreprise avec les collectivités locales (24 %).

** L'opacité des comptes*

Les conseils régionaux dénoncent généralement la complexité du calcul des coûts et le manque de clarté des comptes de la S.N.C.F., qui en rendent la vérification difficile, voire impossible. Une affectation des charges et des recettes plus lisible est souhaitée ainsi qu'une réelle régionalisation des comptes (48 %).

∴

En conclusion, les régions formulent plusieurs souhaits :

- en premier lieu, leur autorité en matière d'organisation des transports ferroviaires régionaux doit être confortée, afin de mieux peser dans l'aménagement du territoire et parvenir à une desserte mieux équilibrée du pays (30 %).

A cette fin, les moyens financiers des régions doivent être renforcés : pourraient être ainsi attribuées à ces collectivités la contribution d'équilibre versée par l'Etat à la S.N.C.F. pour les services régionaux, ainsi que la part correspondant au trafic régional dans sa contribution aux charges d'infrastructures de l'entreprise (30 %).

- il convient ensuite de mieux définir les missions dévolues à la S.N.C.F.. Les régions souhaitent être associées à cette redéfinition et demandent une clarification des différents niveaux de responsabilité, l'Etat devant plus s'impliquer dans l'aménagement du territoire (71 %).

B. OBSERVATIONS DES PRÉSIDENTS DE CONSEILS GÉNÉRAUX

Si certains départements se félicitent de la qualité du service offert par la S.N.C.F. et de celle de leurs relations avec l'établissement public, les réponses reçues se rejoignent bien souvent et permettent de connaître la perception de l'entreprise par les collectivités locales qui ne méconnaissent pas les contraintes auxquelles celle-là est soumise.

Pour elles, d'une part, la politique de la S.N.C.F. est commandée par son obligation d'équilibrer son budget, d'autre part, leurs relations avec cette entreprise leur apparaissent déséquilibrées au profit de cette dernière.

Ainsi, l'équilibre du budget de la S.N.C.F. commande la politique de celle-ci tant pour le transport voyageurs que pour celui des marchandises. Or, celle-là se révèle souvent contraire aux nécessités du service public et de l'aménagement du territoire.

Par ailleurs, les collectivités locales qui sont de plus en plus sollicitées financièrement par la S.N.C.F. se plaignent de la médiocrité du dialogue qu'elles entretiennent avec elle ainsi que de l'opacité de ses comptes.

∴

Une politique en matière de transport voyageurs et fret guidée par la contrainte d'équilibre budgétaire

Beaucoup de départements expriment l'idée que l'équilibre des comptes imposé à la S.N.C.F. par l'Etat s'oppose aux obligations du service public et de l'aménagement du territoire.

• Les missions de service public

Pour accroître sa rentabilité, la S.N.C.F. est souvent amenée à fermer tant des lignes que des arrêts et à réduire son personnel (28%).

Ainsi, est observé un désengagement de la S.N.C.F. sur les courtes distances : nombre de lignes secondaires sont abandonnées et transférées sur route (9%).

Parfois, ce sont les fréquences des dessertes qui sont réduites ainsi que les services de guichet et d'accueil conduisant de ce fait à une dégradation des prestations offertes au public. L'état d'abandon de certaines gares est également dénoncé. (17%).

En matière de fret, la même tendance à une dégradation du service est constatée ainsi que la rigidité de la politique de la S.N.C.F. et son désintérêt pour le transport des marchandises.

** L'aménagement du territoire*

L'aménagement du territoire, dont le transport ferroviaire est un outil, se heurte nécessairement à la logique financière de la S.N.C.F.. Il appelle la solidarité au profit des régions défavorisées afin de permettre une desserte équilibrée du territoire et exige le maintien des dessertes locales, nécessaires au développement économique. (45%).

Les rapports des collectivités locales avec la S.N.C.F.

Les collectivités locales, dont la participation au transport ferroviaire s'accroît, souhaiteraient que leur dialogue avec la S.N.C.F. s'établisse sur des bases plus partenariales.

** La contribution financière des départements au transport ferroviaire*

Le désengagement de la S.N.C.F. a pour contrepartie l'obligation pour les collectivités locales de contribuer financièrement au maintien des services existants et donc de suppléer la S.N.C.F. dans ses missions de service public et d'aménagement du territoire, pour lequel nombre de départements réclament l'intervention de l'Etat (28%).

Certains conseils généraux relèvent même l'obligation financière de s'impliquer dans tous les programmes d'amélioration ou de création de nouvelles lignes.

Si cette contribution n'est pas contestée, les collectivités locales souhaiteraient à tout le moins que s'instaure une réelle concertation entre les partenaires et pouvoir mieux contrôler les coûts avancés par l'entreprise.

** Une concertation insuffisante*

Si certains départements se félicitent du dialogue qu'ils entretiennent avec la S.N.C.F., la concertation entre cette entreprise et les collectivités locales apparaît trop souvent imparfaite si ce n'est inexistante (48%).

Ainsi, les départements soulignent un défaut d'information pour les fermetures de lignes ou de gares qui interviennent tant pour le transport des voyageurs que pour celui des marchandises, sans consultation préalable (23%).

Par ailleurs, les soucis et les vœux des collectivités locales ne sont pas assez souvent pris en compte par la S.N.C.F. (25%).

** L'opacité des coûts et des comptes*

Tant pour les coûts que pour la tarification, les départements (20%) relèvent un système complexe qui gêne leur contrôle.

Sont aussi soulignées certaines augmentations anormales de tarif pratiquées par la S.N.C.F.

∴

En conclusion, les conseils généraux souhaiteraient que les relations entre la S.N.C.F. et les collectivités locales évoluent vers un partenariat plus équilibré (25%).

A cette fin, les responsabilités doivent être clarifiées et des moyens financiers suffisants attribués aux régions pour conforter leur compétence en matière de transport ferroviaire. Les départements

désirent fréquemment être associés aux contrats conclus entre les régions et la S.N.C.F., qui semblent produire des effets positifs. (17%).

De même, la désignation de correspondants départementaux de la S.N.C.F. semblerait une mesure susceptible d'améliorer le dialogue parfois difficile avec les collectivités locales.

En outre, le rôle de l'Etat dans l'aménagement du territoire doit être réaffirmé et les pouvoirs publics doivent en conséquence apporter leur concours aux collectivités locales et à la S.N.C.F. (20%).

C. LE POINT DE VUE DE L'ASSOCIATION DES MAIRES DE FRANCE



LE PRESIDENT

347

JPD/FD

Paris, le 30 avril 1993

Monsieur le Président,

Comme suite à votre demande, je vous prie de bien vouloir trouver ci-joint les différentes réflexions de l'AMF sur le rôle de la SNCF en matière d'aménagement du territoire ainsi que sur les rapports entre la SNCF et les collectivités locales.

Restant à votre disposition, je vous prie de croire, Monsieur le Président, à l'assurance de mes sentiments les meilleurs.

Jean-Paul DELEVOYE

**Monsieur Hubert HAENEL
Président de la Commission d'Enquête SNCF au Sénat**

**Palais du Luxembourg
15, rue de Vaugirard
75291 PARIS CEDEX 06**

1. Le rôle de la SNCF en matière d'aménagement du territoire

Poser cette question revient en fait à se demander si, et dans quelle mesure, la SNCF, en tant qu'entreprise publique détenant le monopole du transport ferroviaire, contribue actuellement ou doit davantage contribuer à un meilleur équilibre des activités et des hommes sur le territoire.

Plus précisément, il s'agit de savoir si elle peut ou doit contribuer à inverser cette tendance lourde, marquée à la fois par la concentration et la polarisation des activités et des hommes sur certains espaces et par la désertification de certains territoires.

Cette problématique, qui devrait être nécessairement au coeur de toute politique d'aménagement du territoire, ne paraît pas être celle de la SNCF. Son objectif principal est de répondre à l'accroissement de la demande de mobilité par la mise en place de TGV et d'interconnexions qui doivent permettre une irrigation, qui plus est rapide, de l'ensemble du territoire, celle-ci dût-elle être assurée au niveau régional et infra-régional avec le concours des collectivités territoriales et, localement, par le transport routier !

Cette logique de réseau, qui doit se prolonger à l'échelle de l'Europe et garantir à la fois le rapprochement des hommes et la diffusion du développement, est séduisante.

Pour qu'elle ne soit pas contreproductive en termes d'aménagement du territoire, il convient, et le rôle de la SNCF est sur ce point déterminant, de veiller à une bonne localisation des interconnexions, des plates-formes multimodales.

Il importe à cet effet qu'elle soit attentive au niveau de service offert à l'usager empruntant les grandes lignes pour accéder aux lignes régionales et inversement, ce qui suppose une harmonisation réelle des horaires aux correspondances et un nombre de trains adéquats.

Cette logique de réseau serait singulièrement battue en brèche si la SNCF participait à la mise en place d'un transport ferroviaire à deux vitesses, qui contribuerait et renforcerait le phénomène de dualisation, dont souffre le pays, en sacrifiant sur l'autel de la rentabilité des lignes régionales ou locales.

Si elle ne peut investir "tous azimuts", il convient pour le moins qu'elle soit un partenaire actif dans la mise en place, l'organisation et le fonctionnement des schémas régionaux de transport qui peuvent assurer, par la complémentarité rail/route, une réelle irrigation du territoire.

On a pu dire récemment, mais ceci vaut aussi pour le financement des lignes TGV et pour la suppression des gares de fret, que la SNCF était partagée entre rentabilité et service public.

Parce qu'elle est une entreprise, la SNCF doit sans doute être attentive à cette notion. Mais parce qu'elle est aussi une entreprise publique, elle est investie d'une mission de service public dont l'aménagement du territoire constitue une composante.

Le Premier Ministre a annoncé une suspension de la fermeture des services publics en milieu rural, que la SNCF ne saurait ignorer.

Il ne serait pas inconcevable que cette mission de service public, et donc de responsabilité de la SNCF en matière d'aménagement du territoire, soit inscrite dans le contrat qu'elle aura à passer avec l'Etat.

Cette mission et cette responsabilité ne sauraient s'accomoder d'un système de tarification faisant varier le prix du transport en fonction de la rentabilité financière de telle ou telle ligne, et pénalisant les usagers des lignes moins rentables.

Si elle n'impose pas une égalisation mathématique des tarifs, l'exigence d'aménagement du territoire implique pour le moins une différenciation réduite. D'où l'intérêt

et la nécessité d'une **péréquation financière** permettant d'affecter une part significative de bénéfices des lignes bénéficiaires à l'investissement et au fonctionnement de lignes maintenues ou développées dans une perspective d'aménagement.

S'agissant toujours des **tarifs**, on peut s'interroger sur la pertinence de l'analyse de la SNCF, qui la conduit à pratiquer sur certains parcours, entre les villes de province et la capitale, des tarifs "dissuasifs", afin d'éviter le phénomène d'aspiration vers la région parisienne, que pourrait produire le réseau TGV.

Il serait en outre souhaitable de procéder à une mise à plat du coût que représente, pour la SNCF, la concentration urbaine de la région Ile de France.

Enfin, il importe de réfléchir sur le rôle qui pourrait être le sien dans certaines zones saturées par le transport routier.

2. Les rapports entre la SNCF et les collectivités locales

C'est dans le cadre du partenariat que la SNCF entend désormais inscrire ses rapports nécessaires et obligés avec les collectivités locales. Cette évolution est à vrai dire relativement récente. Cette entreprise publique n'avait pas auparavant particulièrement brillé par son sens de l'information et son esprit de concertation, plaçant le plus souvent les élus devant le fait accompli, notamment lors de la suppression de lignes ou de gares, mais aussi plus récemment de l'implantation de lignes à grande vitesse, les élus n'en prenant souvent connaissance qu'au moment du déclenchement de l'enquête précédant la déclaration d'utilité publique.

Ce changement de comportement et de pratiques a, en réalité, coïncidé avec l'engagement de la SNCF dans la construction de trains à grande vitesse et la possibilité qui était donnée aux régions, par la loi sur l'organisation des transports intérieurs (LOTI) de "*participer à l'organisation et à la gestion des services réguliers d'intérêt régional et de passer à cet effet des conventions d'exploitation avec la SNCF.*"

Les villes appelées à être desservies par le TGV ont, avec son appui technique et son concours financier, remodelé ou déplacé leur gare, quand elles n'ont pas saisi l'opportunité de restructurer leur tissu urbain et de réactiver le développement économique. Et il semble bien

qu'un partenariat équilibré et profitable aux deux parties ait pu réellement s'instaurer. De la même façon, le conventionnement SNCF/Régions, opéré à l'initiative de l'une ou l'autre des parties, a permis de traduire dans les faits le concept de TER, de redynamiser des transports ferroviaires à l'intérieur du territoire régional.

Cette intervention des villes et des autres collectivités locales sur la structuration et l'organisation des différents réseaux, le maintien et le développement de lignes d'intérêt régional, voire local, a permis à la SNCF de concentrer ses capacités d'investissement et de financement, de rester dans l'épure du contrat de Plan passé avec l'Etat, et de tenir l'impératif d'équilibre financier qui reste cependant fragile compte tenu de son endettement.

Sans méconnaître que les collectivités locales ont souvent pris elles-mêmes l'initiative d'investir dans le transport ferroviaire, force est de constater que leur intervention, s'agissant des communes, excède les compétences qui résultent de la décentralisation, et qu'elle représente un coût financier non négligeable. S'il est vrai qu'elle s'inscrit dans le cadre du partenariat, celui-ci est quelquefois obligé et pèse lourd. Le dossier TGV Est est à cet égard exemplaire d'un partenariat qui n'est encore trop souvent que le paravent derrière lequel s'opère un transfert de charges, objet d'après discussions, pour obtenir le concours financier des collectivités locales.

Le contrat de Plan qui lie la SNCF à l'Etat depuis 1990 jusqu'en 1994, prévoit d'ailleurs explicitement que si les collectivités locales demandent à réaliser ou à modifier un projet d'investissement, elles doivent concourir à leur financement.

On peut légitimement souhaiter que ce partenariat au "coup par coup" soit mieux encadré à travers les futurs contrats de Plan, dont il pourrait constituer un des volets.

III - ENQUETE AUPRES DES CHAMBRES DE COMMERCE ET D'INDUSTRIE

Le Président de la Commission d'enquête, M. Hubert HAENEL, a demandé aux Présidents des chambres de commerce et d'industrie de lui transmettre leurs observations sur les différents points qui font l'objet des travaux de la commission.

L'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie et 70 chambres de commerce et d'industrie ont répondu à ce courrier. Leurs remarques reprennent les grands axes de réflexion de la commission.

A. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA S.N.C.F.

Si trois chambres de commerce et d'industrie estiment qu'elles ne disposent pas des éléments nécessaires pour apporter une réponse précise sur la situation financière de la S.N.C.F., toutes soulignent cependant l'intérêt d'une telle analyse.

1. Une volonté de plus grande transparence

Plusieurs chambres de commerce et d'industrie reprochent à la S.N.C.F. tant la non-communication d'informations décentralisées que la pratique de l'amalgame statistique ou la présentation d'arguments financiers dans le cadre d'un plan national (chambre de commerce et d'industrie de Fécamp). Ainsi, par exemple, la chambre de commerce et d'industrie Midi-Pyrénées souhaiterait que la S.N.C.F. propose régionalement une projection de sa politique générale dans chacun des domaines suivants : **activité concurrentielle transport, mission service public voyageurs-fret, politique locale et régionale voyageurs-fret**, et présente les conséquences de sa politique en terme d'aménagement du territoire.

L'Assemblée des chambres de commerce ne conteste pas que la nécessité d'une stratégie d'entreprise puisse conduire à des décisions de fermetures de services ou de lignes pour des raisons économiques, mais elle regrette l'absence d'une réflexion en amont tendant à rendre la plus transparente possible l'analyse des déficits,

à établir un bilan des conséquences économiques et sociales de la réduction de l'offre ferroviaire et à permettre l'examen des différentes solutions possibles.

2. Des inquiétudes sur l'évolution des comptes de la S.N.C.F.

L'évolution de la situation financière de la S.N.C.F. est jugée particulièrement préoccupante par la chambre de commerce et d'industrie «Ile-de-France» car cette situation entraîne la prise de dispositions qui vont dans le sens d'une contraction de l'offre de service de la S.N.C.F., tant au niveau du trafic voyageurs que du fret. Cet organisme estime indispensable un assainissement financier passant par l'amélioration de la productivité, une politique commerciale incitative et l'augmentation de la contribution de l'Etat et des collectivités territoriales.

Le rôle confié à la S.N.C.F., en matière d'aménagement du territoire, implique que les pouvoirs publics redonnent à l'entreprise les moyens de la politique que l'on attend d'elle. La chambre de commerce et d'industrie de Colmar ajoute que l'on se trompe bien souvent d'interlocuteur en interpellant l'établissement public et les responsables de la Région, qui est appelée à pallier l'insuffisance des dotations de l'Etat. Il est cependant suggéré à la S.N.C.F. de réexaminer son fonctionnement et notamment le statut de son personnel, facteur de rigidités et de charges lourdes pesant sur sa capacité à financer ses investissements.

3. Le souci exclusif de la rentabilité

Des chambres de commerce et d'industrie jugent que le souci exclusif de la rentabilité pose le problème du devenir des villes moyennes non desservies par le T.G.V.

Pour la chambre de commerce et d'industrie de Basse-Normandie, on assiste, à la suite de la fermeture des lignes non rentables, à une désertification ferroviaire dont sont victimes les citoyens les plus défavorisés, les P.M.E. et les P.M.I.

4. Désengagement des zones rurales

Parmi d'autres, la chambre de commerce et d'industrie de Narbonne remarque que dans le cadre d'une politique d'amélioration de sa gestion, la S.N.C.F. a une nette tendance à se désengager des zones rurales. Or, si celles-ci n'apportent que peu de tonnage ou de voyageurs, un tel désengagement a de multiples conséquences pour les entreprises, le maintien d'un patrimoine et d'une population.

5. Une politique commerciale contestée

La fermeture de liaisons ferroviaires, justifiée par des arguments financiers, peut remettre en cause les programmes de développement et de diversification de certaines régions.

Ainsi, la chambre de commerce et d'industrie de Fécamp rappelle que la remise en cause de la liaison ferroviaire qui relie la ville de Fécamp à la ligne Paris - Le Havre condamne le bassin fécampois et son port récemment modernisé.

6. Un déséquilibre dans le financement demandé aux régions

La chambre de commerce et d'industrie de Rochefort et de Saintonge constate que dans certaines régions, la S.N.C.F. ne demande rien aux collectivités alors que, pour desservir le Poitou-Charente, ces dernières doivent contribuer de façon importante, notamment à l'arrivée du T.G.V. Plusieurs chambres de commerce et d'industrie rappellent que les régions sont appelées fortement à participer aux investissements relatifs aux infrastructures ferroviaires (électrification).

7. Une politique tarifaire discutable

La mise en place du système «Socrate» amène certaines chambres de commerce et d'industrie à se demander si, à force de rechercher la rentabilité à tout prix, la S.N.C.F. n'abandonnera pas les lignes peu fréquentées. De plus, le principe de gestion établissant un lien entre le tarif et l'occupation du train risque de cacher une augmentation déguisée. Enfin, la chambre de commerce et d'industrie de Cherbourg-Cotentin estime que la politique tarifaire de la S.N.C.F. tend à créer une distorsion tarifaire entre Cherbourg et d'autres ports.

Cette politique tarifaire se traduit soit par des fermetures et des licenciements lourds de conséquences sur les économies locales (cessation programmée de l'activité de l'atelier de maintenance de l'E.M.T. de Caen (- 150 personnes), de l'atelier d'entretien du matériel roulant de Tarbes (- 150 personnes)), soit par des déficiences très mal ressenties par les usagers.

B. RELATIONS AVEC LES PARTENAIRES ÉCONOMIQUES DE LA S.N.C.F.

1. Des relations nécessaires...

Les chambres de commerce et d'industrie sont souvent présentes dans la réalisation ou la gestion d'équipements dans le secteur des transports ; celle de Marseille - Provence, par exemple, rappelle sa forte implication dans ce secteur qui conditionne le bon fonctionnement d'une économie d'échanges.

Toutes insistent sur l'indispensable concertation entre la S.N.C.F., les pouvoirs publics et les milieux économiques dans le cadre d'un réel partenariat.

Pour la chambre de commerce et d'industrie Rhône-Alpes, la consultation doit aller bien au-delà de l'échange d'informations car il convient d'évaluer les conséquences économiques et sociales de chaque décision. Faute de bilan global, il est à craindre, ajoute-t-elle, que le coût pour la collectivité (mesures pour faire face à l'augmentation du trafic routier, délocalisation d'activités, gestion de

nouvelles friches de transport...) dépasse, et parfois largement, l'économie réalisée par la S.N.C.F.

Les chambres de commerce et d'industrie de la région parisienne, compte tenu du partage des responsabilités entre la S.N.C.F. et la R.A.T.P., souhaitent la mise en place d'une autorité unique doté d'un pouvoir décisionnel chargé d'élaborer et de mettre en oeuvre le schéma régional de transport dont la préparation requiert l'association des partenaires économiques.

De même, si les chambres de commerce et d'industrie reconnaissent que le conventionnement est à même de permettre le maintien, la création ou l'amélioration d'une ligne, elles estiment qu'il ne doit pas être le résultat d'une négociation obscure, limitée à la manière de prendre en charge le déficit d'exploitation d'une ligne donnée. Le plaidoyer en faveur d'une démarche constructive conduit certaines chambres de commerce et d'industrie à s'interroger sur le découpage des directions régionales de la S.N.C.F.

2. ... Mais d'une inégale qualité

a) Les chambres de commerce et d'industrie satisfaites

Environ 10 % des chambres de commerce et d'industrie se félicitent de la qualité des relations entretenues avec les directions régionales de la S.N.C.F.

Celle de Bordeaux, par exemple, est intégrée à tous les groupes de réflexion visant au développement économique de la ville et de son agglomération, auxquels elle collabore activement.

Celles de Caen, de Béziers - Saint-Pons émettent des avis très positifs sur la concertation constante entre les responsables régionaux de la S.N.C.F. et les collectivités locales ou organismes consulaires.

b) Les chambres de commerce et d'industrie sans illusion

Dans la même proportion, d'autres chambres de commerce et d'industrie notent que si elles ont de bonnes relations avec les représentants régionaux de la S.N.C.F., la bonne volonté de ces derniers se heurte à des impératifs nationaux, surtout sur le plan décisionnel. La chambre de commerce et d'industrie d'Auvergne souhaite ainsi que la S.N.C.F. prenne mieux en compte les demandes

des usagers et de leurs représentants et les associent aux décisions. Elle ajoute que les concessions paraissent octroyées plutôt qu'elles ne résultent d'un accord concerté.

Plus critique enfin, la chambre de commerce et d'industrie de Moulins-Vichy écrit que la concertation existe mais ne débouche sur presque rien de concret ; celle de Libourne note qu'une décision a été imposée «comme un oukase et que la S.N.C.F. n'a accepté aucune discussion».

c) Les chambres de commerce et d'industrie ignorées

Deux chambres de commerce et d'industrie n'ont pas ou peu de relations avec les représentants de la S.N.C.F. Ainsi, la chambre de commerce et d'industrie de la Meuse dit n'être associée à aucune réflexion, mise devant le fait accompli, qu'il s'agisse de suppressions d'arrêts, de modifications de tarif ou d'adaptation des équipements. Celle d'Auch et du Gers, en Gascogne, note que les réunions servent à la S.N.C.F. à informer, avec de très brefs délais, des nouvelles conditions de collaboration qu'elle impose et des décisions qu'elle a déjà prises sans concertation.

3. Les missions de service public

a) Service public : une notion ambiguë

Le commentaire de la chambre de commerce et d'industrie de Nîmes-Uzès-Le Vigan traduit l'ambiguïté du terme «service public» : la notion de service public ne vise qu'à desservir les unités urbaines les plus denses. Sont oubliés les clients présents sur des cantons plus diffus, mais également les besoins véritables de structures économiques telles que les entreprises.

L'expression «service public à deux vitesses» revient à plusieurs reprises dans les notes des chambres de commerce et d'industrie. Celle de Montluçon-Gannat considère même que la S.N.C.F. renonce à son rôle de service public. Elle ajoute que le bilan est catastrophique car non seulement le service ne s'est pas amélioré mais au contraire il s'est dégradé, ce qui n'empêche pas la S.N.C.F. de tenir un discours satisfait.

Plusieurs chambres de commerce et d'industrie insistent sur l'amélioration souhaitable de la desserte des industries situées en zone rurale. Or, comme le fait remarquer l'Assemblée des chambres françaises de commerce et d'industrie, s'agissant des transports de marchandises, depuis la L.O.T.I., la notion de service public n'est plus clairement définie. La S.N.C.F. a donc, dans une logique commerciale, privilégié le train complet aux dépens du wagon isolé, et fermé certaines dessertes.

b) Une notion qui tend à disparaître

La chambre de commerce de Moulins-Vichy constate que le service public, pour cause de rentabilité, est de plus en plus délaissé. Ceci se traduit par :

- des fermetures de gares
- la propension de la S.N.C.F. à restreindre son offre ferroviaire sur les radiales.

La chambre de commerce et d'industrie de Carcassonne-Limoux-Castelnaudary fait la réflexion suivante :

En sa qualité de service public, la S.N.C.F. prend de plus en plus à sa charge des interventions qui étaient assurées jusqu'alors par des entreprises privées (groupages, fret maritime et routier) et délaisse de ce fait, dans un souci de rentabilité, sa fonction première de service public ; cette modification de l'activité du groupe S.N.C.F. s'opère au détriment du secteur privé.

Selon la chambre de commerce et d'industrie de Chartres et de l'Eure, «la question du service public est réglée depuis fort longtemps, par la disparition des lignes secondaires du département.»

c) Une dégradation de la qualité de service

La chambre de commerce et d'industrie du Loiret constate la dégradation du service public sur les grandes lignes en concurrence directe avec le T.G.V.

Cette dégradation est dénoncée par plusieurs chambres de commerce et d'industrie. Elle se manifeste sous de multiples aspects :

- la baisse de la qualité de l'information et de l'accueil en gare, en grande partie due à l'installation des billetteries

automatiques, de maniement complexe et qui ne rendent pas toujours la monnaie ;

- l'absence de préposés dans les petites gares, «situation non exempte de risques d'accidents graves à la traversée des voies» ;

- un mauvais état de propreté de certaines gares (chambre de commerce et d'industrie d'Angers) ;

- un sentiment d'insécurité dans certains trains. Il y aurait en moyenne, sur le réseau francilien, une agression par jour ;

- des incidents et l'inadaptation du matériel sur certaines lignes.

d) Une remise en cause de la continuité du service public

Cet aspect est essentiellement évoqué par les chambres de commerce et d'industrie de l'Ile de France. En effet, dans une région où le trafic banlieue dépasse 530 millions de voyageurs par an, l'exigence de la continuité du service revêt une acuité particulière.

La remise en cause prend sa source dans :

- la saturation de certaines lignes de transport ;

- des problèmes de ponctualité, de confort des voyageurs et de fiabilité des matériels très sollicités ;

- la fréquence et l'étendue des grèves.

La chambre de commerce et d'industrie de l'Essonne évoque enfin le coût du transport et les obligations que devrait s'imposer la S.N.C.F. s'il était réévalué.

4. Rôle de la S.N.C.F. en matière d'aménagement du territoire

a) Réactions à l'égard du T.G.V.

Si le T.G.V. constitue une opportunité de développement pour les villes qu'il dessert, il introduit dans le même temps une profonde inégalité et le différentiel s'accroît entre les villes qui sont desservies et celles qui ne le sont pas. Cette réflexion de la chambre de

commerce et d'industrie des Pays de la Loire illustre les propos de nombre de chambres de commerce qui craignent que la S.N.C.F. ne mette en place une politique d'aménagement du territoire à « deux vitesses ».

Il suit de cette réflexion que si les villes desservies par le T.G.V. s'en félicitent, celles qui n'en bénéficient pas souhaitent soit un raccordement, soit une extension, soit enfin que le développement du T.G.V. ne s'effectue pas aux dépens des lignes traditionnelles.

La construction d'une ligne T.G.V. Nord-Sud vers l'Espagne met en concurrence les chambres de commerce et d'industrie de régions différentes.

b) Une politique concertée d'aménagement du territoire

Les chambres de commerce et d'industrie souhaitent vivement être associées à une réflexion d'ensemble sur la politique d'aménagement du territoire.

La chambre de commerce de Strasbourg et du Bas-Rhin fait la remarque suivante :

Les schémas directeurs établis par mode de transport ont un intérêt certain. Mais ils n'ont pas la vertu d'organiser par eux-mêmes la cohérence des programmations et des réalisations sur le terrain. Une politique d'aménagement du territoire exigerait sans doute une loi-cadre. L'organisme conclut par la nécessité d'effectuer un bilan multimodal des infrastructures qui permettrait aux régions d'organiser leur propre aménagement.

c) Une politique plurimodale

Une politique plurimodale doit être élaborée au plan national mais aussi au plan européen.

Un très grand nombre de chambres de commerce et d'industrie souhaitent une réflexion sur les possibilités d'intermodalité. En effet, comme le note la chambre de commerce et d'industrie de Montpellier, la mise en place d'infrastructures, quelles qu'elles soient, ne peut relever de l'aménagement du territoire que si elle est accompagnée d'une réflexion sur l'ensemble des infrastructures de communication mer-fer-route, mais aussi air-fluve, sur leur complémentarité, et par la mise en oeuvre d'une stratégie d'interconnexion.

Une telle stratégie remet en cause la politique suivie par la S.N.C.F. dans de nombreux secteurs :

● *Les wagons isolés*

La démarche d'entreprise de la S.N.C.F., qui privilégie la notion de rentabilité, l'amène à ne s'intéresser qu'aux trains complets tandis que le wagon isolé est abandonné. Les marchandises sont alors confiées à la route.... Cette suppression, mal vécue par nombre de chambres de commerce et d'industrie (chambres de commerce et d'industrie de Libourne, de Beaune, de Cambrai, ...), pose des problèmes dans des secteurs à économie fragile. Ainsi, la chambre de commerce et d'industrie de Reims et d'Épernay craint qu'elle n'entraîne des délocalisations industrielles, qui auront de graves conséquences sur la situation de l'emploi.

● *La réduction du nombre des gares de marchandises et des embranchements privés*

De nombreuses chambres de commerce et d'industrie, dont celle d'Alençon, manifestent leur désaccord avec les décisions de la S.N.C.F. de ne plus desservir les entreprises au moyen des embranchements privés. Les entreprises, dit-elle, ont prévu leur exploitation avec des embranchements de manière à éviter les ruptures de charges avec les surcoûts que cela représente ainsi que pour certains cas, une meilleure sécurité de leurs marchandises lorsqu'elles sont fragiles ou dangereuses.

Les chambres consulaires regrettent vivement les fermetures de gares non concertées. La chambre de commerce et d'industrie d'Albi-Carmaux Gaillac rappelle qu'elles devraient donner lieu à concertation préalable.

● *La desserte de ports maritimes*

Le désenclavement et le développement des ports que les chambres de commerce et d'industrie considèrent comme des

opérations indispensables passent par la mise en place des systèmes multimodaux fer-route-mer et par la mise en oeuvre d'une stratégie d'interconnexion entre eux. (La Rochelle, Fécamp, Montpellier...). Elles se heurtent à de fortes réticences de la part de la S.N.C.F.

● *Le transport combiné*

Compte tenu des perspectives de saturation de certaines infrastructures autoroutières, et dans un souci de préserver l'environnement, le transport combiné offre un potentiel important de développement. Il semble cependant que la S.N.C.F. hésite à s'engager dans une démarche volontaire. La chambre de commerce et d'industrie des pays de Loire, après avoir constaté que cette forme d'acheminement correspond à l'intérêt national, souhaite que les pouvoirs publics élaborent un véritable plan de développement du transport combiné, concerté avec les professionnels et comportant des engagements chiffrés.

Elle ajoute des précisions que l'on retrouve dans de nombreux courriers : il faut que la situation du transport routier soit assainie grâce au respect des conditions normales de concurrence et des réglementations sociales et de sécurité mais aussi que le rôle de la S.N.C.F. dans les transports routiers soit clarifié. La chambre de commerce et d'industrie interdépartementale (Val-d'Oise - Yvelines) remarque que les transporteurs reprochent à la S.N.C.F. de contribuer à l'augmentation du trafic routier, tout en continuant à recevoir de l'Etat les mêmes contributions pour charges d'infrastructure.

La réalisation d'une autoroute ferroviaire entre le Nord et le Sud de la France est suggérée par quelques chambres de commerce et d'industrie.

*

* *

L'analyse des réponses des chambres de commerce montre que leurs interrogations et leurs réserves rejoignent sur de nombreux points les réflexions de la commission d'enquête. Très intéressées par la démarche de la commission, elles seront très attentives aux conclusions que la S.N.C.F. en tirera.

IV - L'ETAT DES CONVENTIONNEMENTS REGIONS / S.N.C.F.

Les documents obtenus de la S.N.C.F. et les observations des Conseils régionaux permettent de dresser un état sommaire du conventionnement dans chaque région.

A. ALSACE

Le T.E.R. 200 a été inauguré le 26 septembre 1991 entre Mulhouse et Strasbourg. Six trains aller et retour circulent quotidiennement à 200 km/h, offrant un gain de temps de dix-sept minutes. Ce service sera prolongé jusqu'à Bâle d'ici 1995. Cette opération a permis une première reconstitution du réseau avec intégration d'express d'intérêt régional.

Une nouvelle convention globale a été mise au point et signée début 1992 avec la volonté de faire bénéficier l'ensemble du territoire régional du gain de temps offert avec le TER 200 et d'aboutir ainsi à une reconstitution globale du réseau.

Pour le Conseil régional, le conventionnement constitue le moyen de réguler les interventions publiques et leur exécution à un coût acceptable, mais il n'est pas sans limites, ce qu'illustre la commercialisation des titres de transports S.N.C.F. : la logique commerciale grandes lignes aboutit à ce que seules les zones densément peuplées se voient proposer un service commercial de proximité.

B. AQUITAINE

Les éléments de trafic relevés après l'arrivée du T.G.V. laissent entrevoir la réussite de l'articulation T.G.V. / T.E.R.

La fréquentation des trains régionaux a augmenté de 8 % sur la région Aquitaine. Les recettes commerciales totales progressent de 21 %. Cette progression est constatée aussi bien dans les gares desservies par le T.G.V. :

- Bordeaux - Saint-Jean + 24 %
- Agen + 22 %

que dans les gares bénéficiant d'un développement de l'offre T.E.R. :

- Bergerac + 24 %
- Sainte-Foy-la-Grande + 27 %
- Mont-de-Marsan + 23 %
- Arcachon + 23 %

Une nouvelle convention a été signée le 21 novembre 1991. Elle a prévu notamment la mise en place d'une desserte cadencée entre Bordeaux et son campus universitaire en 1992.

C'est sur cette région qu'a été expérimentée la première gare automatique (Arbanats). Le Conseil régional a décidé, par ailleurs, d'assumer la charge financière de la création de la Carte Aquitaine qui permet d'étendre la tarification domicile-travail jusqu'à 159 km.

C. AUVERGNE

En 1986, le Conseil régional a signé avec la S.N.C.F. une convention quinquennale pour l'exploitation des services régionaux de voyageurs (S.R.V.). Elle a été renouvelée en 1991 et ne pose pas de problème d'application.

En 1986, avaient été conclues parallèlement des conventions quinquennales pour l'amélioration des infrastructures et l'acquisition de matériel avec une participation de l'Etat. Lors du renouvellement de ces conventions d'investissement, la région a demandé la contractualisation de cette aide à l'Etat, qui a opposé un refus.

La région a décidé de faire évoluer son réseau, encore trop marqué par une offre de type omnibus (58 km/h de vitesse commerciale).

Le redéploiement en zone peu dense a été amorcé : ainsi, sur Bort-les-Orgues - Neussargues, la desserte ferroviaire a été remplacée en 1990 par des autocars T.E.R. plus nombreux et

desservant mieux les localités traversées. Les premiers résultats font apparaître, pour une dépense moindre, une augmentation de la fréquentation des services de plus de 20 %.

Le réinvestissement des économies ainsi réalisées a permis l'intensification des dessertes sur la banlieue de Clermont-Ferrand avec notamment la création d'une nouvelle gare en zone urbaine (La Pardieu) et la mise en place de liaisons intervilles accélérées entre Aurillac et Clermont-Ferrand (gain de temps de vingt-quatre minutes) et entre Le Puy et Saint-Etienne (gain de temps de vingt minutes).

Au service d'été 1991, la liaison Firminy - Dunières a été transférée sur route.

D. BOURGOGNE

La convention signée en 1986 a été renouvelée en 1991. A cette occasion, un programme ambitieux d'analyse des besoins a été acté par ce document et a d'ores et déjà commencé à être mis en oeuvre. La multimodalité doit y trouver une place importante. Quelques axes d'évolution ont été définis, notamment l'accélération des trains qui se traduit essentiellement par la suppression d'arrêts peu fréquentés.

Dans le même temps, pour faire face aux besoins, la région a engagé la modernisation du matériel thermique (7 autorails) et le financement de nouveaux matériels R.R.R. pour augmenter les capacités autour de Dijon et améliorer les relations entre Nevers et Dijon, pour un montant global de 40 millions de francs sur la durée de cinq ans.

Le bilan de cette convention fait apparaître qu'elle a permis de perfectionner le service offert notamment par l'adaptation d'horaires et la création de circulations nouvelles.

Compte tenu des charges créées et des mesures de rationalisation acceptées par le Conseil régional, ainsi que de l'évolution du trafic, la convention d'exploitation est actuellement financièrement bénéficiaire.

E. BRETAGNE

La lenteur de l'évolution de l'offre s'est traduite par une baisse du trafic et des difficultés entre le Conseil régional et la S.N.C.F. L'insertion du T.G.V. est d'autant plus délicate que la modernisation des services régionaux tarde à se concrétiser dans le domaine des horaires et du matériel.

La négociation de la nouvelle convention s'est achevée début 1992. La région a confirmé sa volonté de poursuivre le partenariat avec la S.N.C.F. sur des bases financières saines et claires. Elle a négocié un document fixant des objectifs d'exploitation, permettant de dégager de nouvelles capacités de financement de l'investissement. Chaque année, elle consacrera une enveloppe de 15 millions de francs à l'exploitation des services régionaux et au développement des produits T.E.R. En cas de dépassement de l'enveloppe de 15 millions de francs, et en l'absence d'accord entre la région et la S.N.C.F. sur les mesures à prendre, la convention pourra être dénoncée et la S.N.C.F. aura toute liberté pour procéder aux restructurations qu'elle jugera nécessaires au rétablissement de l'équilibre, l'insuffisance résiduelle étant dans ce cas, à la charge de la région.

Un projet de modernisation de la ligne Rennes - Saint-Malo est en cours d'examen dans le cadre du futur contrat de plan Etat-Région.

F. CENTRE

La convention signée en novembre 1986 a permis d'améliorer les relations entre le conseil régional et la S.N.C.F. : l'offre ferroviaire a été augmentée, les recettes de trafic ont crû et la qualité des services a été sensiblement améliorée.

Une desserte interrégionale à 200 km/h entre Orléans et Nantes est en cours d'étude avec les régions Centre et Pays-de-la-Loire (projet dit Interloire). Avec l'interconnexion T.G.V. et la refonte de l'axe Nantes-Tours-Lyon, ce projet devrait entraîner une recomposition globale de l'offre, tant nationale que régionale, sur la région Centre.

Dans ce cadre, l'électrification de Vierzon - Bourges est souhaitée par la région et étudiée dans le cadre du futur contrat de plan Etat/Région.

Par ailleurs, la région joue un rôle leader dans la coopération S.N.C.F./Régions pour la définition de l'automoteur de l'avenir (automoteur T.E.R. thermique) qui devrait entrer en service dès 1995 pour les dessertes régionales de voyageurs.

Une nouvelle convention est à négocier en 1993.

G. CHAMPAGNE-ARDENNE

Les dessertes régionales, routières et ferroviaires S.N.C.F., sont conventionnées par le Conseil régional de Champagne-Ardenne depuis juin 1988 pour l'ensemble des lignes. La convention, qui expirait fin septembre 1991, a été prolongée par tacite reconduction.

La modernisation du matériel régional a fait l'objet de deux conventions matériel :

- l'une du 30 juin 1986 par laquelle la région finance la modernisation de 8 autorails X 4300 ;

- l'autre du 12 juin 1989 aux termes de laquelle la région cofinance, avec la S.N.C.F., la modernisation de 4 rames RIB 60 et de 18 autorails X 4300.

Les négociations pour une nouvelle convention se sont terminées fin 1992. Une analyse de la clientèle des express circulant sur une courte distance et des T.E.R. a été réalisée, cofinancée avec la région.

Les express d'intérêt régional représentent 700 000 km-trains, soit 30 % environ de l'offre conventionnée actuelle.

Des études de besoins actées dans la nouvelle convention signée début 1993 doivent permettre une recomposition de l'ensemble de ces offres, en partenariat avec la région.

Dans une région qui connaît des difficultés économiques, où le travail de restructuration de l'offre RE avait été difficilement engagé, cette nouvelle approche, menée en accord avec la région,

devrait permettre de définir une offre pertinente ayant effectivement une fonction régionale.

Par ailleurs, la région s'attache à un développement de l'information T.E.R. sur les services offerts dans les petites gares et sur les services routiers et à une modernisation du matériel régional.

Le Conseil régional s'attache à veiller à la totale transparence financière de ses relations avec la S.N.C.F. Il déplore l'extension du conventionnement aux E.I.R. sans transfert par l'Etat des moyens correspondants.

H. CORSE

La région de Corse connaît, en matière de transports, une organisation différente de celle des autres collectivités : aux termes de son statut (loi n° 82-659 du 30 juillet 1982 puis loi n° 91-428 du 13 mai 1991), elle est responsable des transports ferroviaires sur son territoire.

Dans ce cadre, elle a conclu, en 1984, avec la S.N.C.F., qui exploite le réseau depuis le 1er janvier 1983, une première convention d'exploitation, renouvelée en 1987. En 1990, les partenaires ont signé une nouvelle convention pour la période courant du 1er janvier 1990 au 31 décembre 1993.

Parallèlement, a été conclue une convention particulière pour la modernisation des chemins de fer de la Corse.

Un premier contrat de plan (1984-1988) signé en 1985 prévoit que l'Etat et la région participeront à la modernisation des infrastructures et du matériel roulant. Un second contrat de plan (1989-1993) permet de poursuivre l'effort entrepris pour l'acquisition de deux nouveaux ensembles (autorail + remorque) et l'amélioration du confort et de la sécurité des circulations.

Les recettes voyageurs représentent 85 % des recettes du réseau, 60 % du chiffre d'affaires est réalisé de juin à septembre.

Le financement des dépenses de fonctionnement est assuré par les recettes (30 %) et par une contribution financière annuelle versée par la région de Corse (70 %). La contribution apportée par la région comprend le concours versé par l'Etat à la région correspondant à la compétence transférée. Depuis 1983, les recettes ont augmenté de 49 % et les dépenses de 24 %.

La S.N.C.F. s'est fixée pour objectif l'amélioration de la sécurité des circulations du matériel, des installations et du confort, la réduction des temps de parcours et l'augmentation de la capacité pour permettre l'accroissement du trafic voyageurs et la promotion du trafic marchandises en développement régulier.

L'Etat et la région de Corse montrent de leur côté clairement leur intérêt pour le réseau au travers de leurs participations importantes aux investissements et au fonctionnement.

I. FRANCHE-COMTÉ

Une convention a été signée le 9 juillet 1991.

La région a traduit l'importance qu'elle attache à son désenclavement en participant au financement de l'électrification de Franois - Saint-Amour. Elle a, par ailleurs, manifesté un intérêt particulier pour une modernisation de ses services routiers, complétée par une politique d'information multimodale T.E.R.

La signalétique routière a été entièrement refaite. La région et la S.N.C.F. étudient maintenant le remplacement des abris routiers et mènent une réflexion commune pour la réalisation d'abris ferroviaires dans l'esprit de la gare automatique d'Arbanats.

Au service d'hiver 1992/1993, la liaison d'intérêt essentiellement régional Belfort - Delle, très peu fréquentée, a été supprimée.

La région réclame une réduction et la parfaite transparence des coûts d'exploitation de la S.N.C.F. qu'elle estime nécessaire à la compétitivité de ce système.

J. LANGUEDOC-ROUSSILLON

La convention signée le 4 octobre 1991 a étendu aux lignes non électrifiées de la région l'action déjà menée dans le domaine du matériel. Un programme de modernisation de 6 rames RGP a été conclu. Plus largement, un programme d'investissements pour la modernisation du réseau, sur la période 1992-1996, d'un montant

annuel de 25 millions de francs a été acté. Il concerne notamment l'amélioration de l'accueil, de l'information et le confort des voyageurs : aménagement des gares, équipement de nouveaux matériels, mesures incitatives auprès des jeunes...

La convention exclut toute participation de la région à la couverture de déficits résiduels éventuels, le service T.E.R. étant parvenu à l'équilibre. La contribution de la région est réservée aux opérations d'investissement. La convention stipule que l'équilibre financier du compte régional devra être maintenu, à charge pour la direction régionale de la S.N.C.F. de faire toute proposition en ce sens. Les gains de productivité résultant des investissements réalisés seront acquis à la S.N.C.F. et permettront d'améliorer les résultats des services régionaux.

L'année 1993 pourrait être l'occasion d'engager un programme d'études T.G.V./T.E.R. pour préparer la venue du T.G.V. Méditerranée en 1997.

K. LIMOUSIN

Le projet global élaboré fin 1990 par la direction régionale a permis, dans un contexte pourtant difficile, de relancer le dialogue avec les élus, et les premiers résultats sont déjà apparus. Ainsi, dans le département de la Creuse, entre Guéret et Limoges, la mise en place de trains directs permet des gains de temps allant jusqu'à vingt minutes. Entre Felletin et Limoges, une desserte routière directe au lieu et place d'une desserte ferroviaire avec changement permet un gain de temps de quarante-cinq minutes. Ce gain de temps varie de trente minutes à une heure pour les relations avec Paris.

Peu de temps après la mise en service, la direction régionale constatait déjà une augmentation du trafic : de nouveaux échanges de scolaires notamment apparaissent. Globalement, la recomposition se traduit par une réduction de charges de 4 millions de francs (économie de 180 000 km-trains, création de 500 000 km-cars).

Ces modifications ont été votées à l'unanimité par le Conseil régional et leur mise en oeuvre au service d'hiver 1991-1992 s'est effectuée sans difficulté particulière.

Les résultats financiers devraient, du fait des redéploiements effectués, s'améliorer sensiblement.

Cependant, la région dénonce l'insuffisante clarté et précision des comptes présentés par la S.N.C.F. qui ne font pas apparaître notamment les aides de l'Etat, ne permettant aucune discussion et peu de contrôle, tout particulièrement pour les recettes.

Une nouvelle convention devrait être négociée en 1993.

I. LORRAINE

Une convention a été signée en 1989. Il en résulte les points suivantes :

- cadencement des services intervilles Nancy-Metz à la demi-heure aux heures de pointe au 29 septembre 1991,
- installation du téléphone dans les trains,
- développement des relations transfrontalières vers le Luxembourg et la Sarre, tant au niveau des dessertes, des formules tarifaires que des accords contractuels,
- étoffement de capacités ferroviaires financées par les collectivités à Nancy et Metz,
- modernisation du matériel (acquisition de huit rames R.R.R. pour Nancy - Metz, plus modernisation de six RIB),
- large adhésion au système T.E.R., dont le Conseil régional a adopté toutes les composantes (guide, fiches horaires, affiche, cartographie, télématique).

Malgré un début de coopération difficile lors du transfert sur route, en 1989, des lignes des Vosges, la région est réceptive aux notions de recomposition de l'offre si celles-ci s'inscrivent dans une perspective d'aménagement du territoire et d'amélioration de l'efficacité des services.

Il est à noter le gros succès de la «carte jonquille» (train + transports urbains). La région envisage l'extension du système sur des relations transfrontalières, en particulier vers le Luxembourg.

Dans les études en cours pour le futur contrat de plan Etat/région est envisagée, pour faire face au développement des échanges, une extension des capacités ferroviaires de l'axe Metz-Nancy.

Mais la région regrette l'imprécision du contexte financier de son intervention due notamment à l'absence de réelle régionalisation des comptes de la S.N.C.F.

M. MIDI-PYRÉNÉES

Un ensemble de conventions (convention cadre, exploitation, investissements, automoteur de l'avenir, études et communication) a été signé le 23 avril 1991. Il se caractérise par :

- un important programme d'investissements : 244 millions de francs, pour améliorer la régularité des circulations, réduire les temps de parcours et préparer ainsi l'arrivée de l'automoteur de l'avenir, faciliter les accès au réseau T.E.R...,
- des gains de productivité acquis à la S.N.C.F.,
- un engagement de développement du trafic régional garanti par la région (plus de 8 % de 1990 à 1994),
- une forfaitisation de la contribution de la région, avec un objectif d'équilibre du compte conventionnel en fin de contrat.

Cette convention est très intéressante par sa cohérence et son étendue.

Suite au succès de la carte «plein sud», la région a lancé une tarification pour les étudiants.

Fin 1992, la région a conventionné l'ensemble des express d'intérêt régional, cette intégration étant financée par une garantie supplémentaire de trafic apportée par le Conseil régional.

Les conditions de service public sur les TER n'ont cessé de s'améliorer : quantité de services offerts, qualité du service ; aucune ligne ferroviaire n'a été fermée.

Mais le Conseil régional regrette que les coûts de la SNCF soient excessifs et mal maîtrisés : ainsi, grâce à une politique dynamique, en 1991, les recettes des T.E.R. ont crû de 9,5 % par rapport à 1990 ; la hausse des charges de 6,4 % (à unités d'oeuvre légèrement en baisse), a entraîné une augmentation du déficit en francs constants.

Le Conseil régional réclame la régionalisation des comptes des transports régionaux, tant en investissement qu'en exploitation.

N. BASSE-NORMANDIE

La convention T.E.R. qui fonctionne depuis 1986 est arrivée à échéance fin 1991 ; elle doit être prochainement renouvelée, son champ d'application étant étendu (étude de l'automoteur électrique, amélioration de l'accueil des voyageurs,...).

Son application produit des résultats satisfaisants. Elle n'a pas nécessité, jusqu'à présent, de contribution pour le fonctionnement des services ; seules, les modernisations d'autorails ont donné lieu à des financements du Conseil régional.

La région envisage de continuer à investir de façon importante pour moderniser ses axes ferroviaires. Après l'électrification de Mantes - Caen - Cherbourg, la région a demandé à la S.N.C.F. de lui faire des propositions de modernisation sur Paris-Granville. Ce projet est en cours d'examen dans le cadre du futur contrat de Plan Etat-région. En effet, la ligne Paris-Granville voit s'achever une convention datant de 1979 portant sur le service "grandes lignes". Elle a permis, après achat, grâce aux financements du Conseil régional, de 7 autorails (coût 30 millions de francs), de créer un quatrième aller-retour dont les frais d'exploitation ont été pris en charge par la S.N.C.F.. Cette ligne, actuellement exploitée dans le cadre d'un avenant par des rames tractées à la place des autorails, voit son service affecté de retards et d'incidents divers dus, d'une part, aux conditions d'exploitation (cantons très longs, éloignement des dépôts de locomotives), d'autre part, à la traction diesel sujette à incidents. L'absence de projet S.N.C.F. de locomotive diesel moderne et d'amélioration de la ligne Paris-Granville laissait craindre un abandon de la desserte de cette artère à plus ou moins brève échéance. La région a donc élaboré un projet de modernisation de cet axe, qui doit se dérouler de la manière suivante :

- relèvement de la vitesse de la ligne à 160 km/h par mise à voie unique et modernisation du système d'exploitation, au cours du IIIème plan ;

- électrification, ensuite, pour régler le problème de la qualité des engins de traction et accroître encore les performances.

La première étape est inscrite au projet de plan régional qui vient d'être publié. Elle devrait coûter environ 600 millions de francs.

Les lignes sur lesquelles devront être assurés des services régionaux modernes (la région n'écarte pas la possibilité d'acheter du matériel neuf) constituent l'ossature du futur schéma régional de transports pour lequel la multimodalité semble particulièrement bien adaptée.

Paris-Cherbourg est en cours de modernisation (électrification, relèvement de vitesse, suppression des passages à niveau). Cette opération, qui associe financièrement de multiples collectivités, a été imposée à la S.N.C.F., qui n'en voyait pas la nécessité et n'y trouvait qu'une faible rentabilité. Elle permet d'éliminer les turbotrans qui assurent encore à l'heure actuelle une grande partie du service et qui n'auront pas de successeurs directs en tracteur autonome. La mise en service est prévue pour le printemps 1996. Enfin, cette opération est la condition pour un raccordement ultérieur au réseau des trains à grande vitesse. Le conseil régional a versé environ 466 millions de francs pour cette opération sur un total de 2,2 milliards de francs.

La ligne Caen-Rennes, dans sa partie centrale Coutances-Dol-de-Bretagne, ne voyait circuler que des express non conventionnés. Le service ferroviaire y était menacé de disparition dès 1993. Une étude entreprise avec la participation financière des collectivités (régions de Bretagne et Basse-Normandie, conseils généraux d'Ille-et-Vilaine et de la Manche) permettra de déterminer les conditions techniques et financières de maintien du service ferroviaire. Ce projet devrait coûter 150 millions de francs environ au Conseil régional.

Une réflexion est engagée sur l'avenir de la transversale Caen-Tours. Elle associe les Conseils régionaux. La même démarche sera suivie pour Caen-Rennes.

La ligne Caen-Tours, enfin, a fait l'objet d'une étude dont les conclusions ne sont pas connues pour le moment et à laquelle les Conseils régionaux de Haute et Basse-Normandie, Pays de Loire et Centre ont participé. Actuellement, il ne semble pas y avoir de projet de réduction ou de modification importante de service.

L'ensemble de ces réflexions doit déboucher sur une proposition d'ensemble d'évolution du réseau régional.

Au printemps 1992, la liaison Briouze-Bagnoles-de-l'Orne a été transférée sur route.

O. HAUTE-NORMANDIE

La convention est venue à échéance fin 1991. Les principales actions pour la période à venir pourraient porter, notamment, sur une modernisation du parc régional et sur l'insertion du ferroviaire dans les projets urbains, notamment à Rouen.

Dans l'objectif de faciliter les échanges entre le centre-ville et la périphérie en transport en commun pour désengorger les centres urbains et améliorer la qualité des déplacements, la prochaine convention devrait mettre l'accent sur le développement de l'offre de transport collectif et la nécessité de contribuer à une meilleure articulation entre les T.E.R. et les réseaux de transports urbains.

Pour inverser la tendance à la suppression de dessertes rurales, le Conseil régional a voulu que diverses mesures soient prises dans le cadre de la prochaine convention T.E.R. pour la période 1993-1997. Il est ainsi prévu :

- le maintien du réseau ferroviaire et l'amélioration de la qualité des services rendus, tout en veillant à une bonne optimisation du rapport offre/besoin de transport ;

- le développement et l'amélioration des dessertes routières, leur adaptation aux besoins des usagers.

Une expérience de gare automatique est en cours d'étude sur la commune de Montville, près de Rouen.

P. NORD-PAS-DE-CALAIS

Dans le cadre du processus de décentralisation des transports collectifs d'intérêt régional, une première convention expérimentale a été signée en mars 1978 par l'Etat, la région et la S.N.C.F.

Dans le cadre de la LOTI, une deuxième convention a été conclue en juin 1983 entre la S.N.C.F. et la région.

Pour le Conseil régional, ces accords successifs lui ont permis d'exercer un réel pouvoir pour l'organisation, sur son

territoire, des transports ferroviaires interurbains de voyageurs : il a été ainsi possible d'adapter et de développer en liaison avec la S.N.C.F., le transport ferroviaire intrarégional, tant en volume qu'en qualité (fréquence, vitesse, horaires, matériel).

La convention actuellement en vigueur, signée en 1984, parvenait à terme en 1989. Elle a été prolongée par tacite reconduction et a expiré définitivement le 31 décembre 1992. Une nouvelle convention, en cours de discussion, devrait recouvrir l'ensemble de la coopération (fonctionnement, investissements, qualité de service).

Un bilan du conventionnement T.E.R. fait apparaître que depuis 1984, l'offre ferroviaire a été augmentée de 20 % et dépasse à présent les 8 millions de trains/kms annuels. La fréquentation, qui représente actuellement 694 millions de voyageurs/kms par an a augmenté pendant la même période de 26,5 %, soit une moyenne annuelle de 3 %. Ceci a permis un équilibre financier continu, avec un excédent d'exploitation annuel d'une dizaine de millions de francs depuis trois ans. Cet excédent a été réinvesti dans la modernisation du matériel. Les mesures d'adaptation apportées aux services, en harmonie avec l'évolution de la demande, sont périodiquement examinées avec la S.N.C.F. au sein d'un comité de suivi technique et font l'objet d'avenants à la convention initiale.

Les problèmes rencontrés dans le fonctionnement quotidien du T.E.R. ont été essentiellement constatés sur la capacité et la régularité en heure de pointe. Ces problèmes ont été progressivement réglés par l'achat de 10 rames à 2 niveaux et 5 rames réversibles, et la mise en place d'un observatoire "régularité". Ces deux dernières années, les critiques des usagers ont surtout porté sur l'accueil dans les gares, critiques confirmées par la dernière enquête réalisée auprès de l'ensemble des usagers par la S.N.C.F.. Cette enquête avait été demandée par le Conseil régional à la suite de la politique de la S.N.C.F. en matière de suppression de personnel dans les petites gares et d'abandon progressif des bâtiments.

Pendant la durée de cette convention, la position de la commission transports du Conseil régional n'a pas varié dans les domaines relevant de sa compétence, à savoir :

- le développement continu de l'offre de transport,
- le refus des fermetures de lignes avec transfert sur routes proposées par la S.N.C.F.,
- et le maintien de tous les points d'arrêt existants.

Quant aux investissements réalisés, ils ont dépassé le cadre strict de la convention par la mise en place d'une politique volontariste concernant :

- la promotion et l'édition des guides horaires,
- la réouverture au service voyageurs de la ligne Lens-Don,
- les électrifications faites ou en cours de Don-Béthune, Douai-Cambrai, Lille-Baisieux et Calais-Boulogne,
- la création de jonctions entre le réseau classique et le réseau T.G.V. au nord d'Arras et à Cassel,
- la création de parkings gratuits aux abords des petites gares et la rénovation des bâtiments d'accueil,
- l'aide apportée aux usagers au travers de mesures tarifaires ou attractives telles que carte régionale de transport, tickets-plus, carte Campus et abonnement hebdomadaire de travail à plus de 75 km.

De plus, la mise en place d'un important parc de matériel ferroviaire régional moderne et performant a fait l'objet de montages financiers particuliers entre la région et la S.N.C.F. (décrits ci-après dans les politiques d'accompagnement du T.E.R.).

Un bilan des politiques d'accompagnement du T.E.R. souligne les points suivants :

- dès la mise en oeuvre de la phase expérimentale du T.E.R. (1978-1983), un montage financier a été mis en place entre la S.N.C.F. et le Conseil régional afin de doter les services ferroviaires régionaux d'un parc de matériel performant en matière de capacité et de confort ;
- en vue d'assurer le développement du T.E.R. Nord-Pas-de-Calais, la région et la S.N.C.F. ont entrepris depuis 1984 le financement conjoint d'installations fixes nécessaires à l'amélioration des services ferroviaires régionaux ;
- dans le cadre du développement de l'offre T.E.R., plusieurs opérations lourdes d'amélioration des infrastructures ferroviaires régionales ont été réalisées en partenariat entre le Conseil régional, la S.N.C.F. et l'Etat.

S'agissant de la politique tarifaire du T.E.R.,

- les disparités mises en évidence lors des études préalables à l'élaboration du schéma régional des transports entre le coût du trajet principal (ferroviaire) et celui des parcours de rabattement (réseau urbain en particulier) ont abouti à la volonté d'instaurer une tarification combinée train/bus plus adaptée ;

- une convention-cadre entre la région et la S.N.C.F. a été signée en 1984, fixant les principes généraux de la carte régionale de transport, ainsi que les attributions de chaque signataire.

En outre, pour chaque réseau urbain, a été signé un contrat particulier entre la région et l'autorité organisatrice urbaine :

- la région versant une compensation pour la perte de recettes entraînée par la mise en place d'une tarification régionale unique,

- les réseaux urbains s'engageant à assurer une meilleure complémentarité entre leurs services et les services ferroviaires (élaboration d'une trame de correspondance).

La région a étendu à tous les salariés le bénéfice de l'abonnement de travail de la S.N.C.F. Cette tarification sociale, compensée par l'État, est en principe réservée aux seules personnes résidant au plus à 75 km de leur lieu de travail. Cette mesure a fait l'objet d'une convention entre la région et la S.N.C.F., la région finançant le différentiel entre le nouvel abonnement et le prix de l'abonnement S.N.C.F. antérieur (Modulopass). Cette tarification, mise en place depuis septembre 1991, concerne environ 300 abonnés pour un coût annuel d'un million de francs, entièrement supporté par la région.

Dans le domaine de l'aménagement du territoire régional, la région a lancé, avec la S.N.C.F., un groupe de travail chargé :

- de la définition des futures dessertes T.G.V. en Nord-Pas-de-Calais ;

- de la recomposition du schéma T.E.R., rendue nécessaire par la disparition, à l'horizon T.G.V., des trains rapides et express assurant actuellement des fonctions de desserte locale et par la création de nouveaux T.E.R. pour effectuer les rabattements de la clientèle sur les T.G.V.

Le Conseil régional envisage, par ailleurs, l'acquisition de nouveaux matériels régionaux.

Q. PAYS DE LA LOIRE

Première région à avoir signé (le 11 janvier 1991) une convention sur la base du nouveau contrat de Plan, les Pays de la Loire ont continué leur action de modernisation du matériel (programme pour dix autorails) et développé leur coopération avec les régions voisines, en particulier avec le Centre (projet Interloire).

Les collectivités étudient le financement de l'électrification de Nantes-La Roche-sur-Yon.

La région s'attache à un développement de l'information régionale sur les services offerts dans les petites gares et sur les services routiers.

La carte Atlanter (train + transports urbains) connaît un succès satisfaisant.

A signaler l'émergence d'un projet à caractère périurbain étudié à la demande de la ville de Nantes. Il prévoit la revitalisation d'une partie de la ligne Nantes-Châteaubriand (actuellement fermée au trafic ferroviaire voyageurs) dans le cadre d'un projet étroitement articulé avec des transports urbains. Outre les aspects techniques de l'opération, il reste encore à en étudier les aspects juridiques et institutionnels (régime d'exploitation, autorité organisatrice,...).

R. PICARDIE

Une nouvelle convention a été signée en 1992. Elle a prévu une importante opération de modernisation du matériel régional (20 autorails, 11 rames) qui peut être considérée comme une première étape dans la mise en service du plan ferroviaire Picard voulu par le Conseil régional et qui prévoit notamment :

- l'électrification de la ligne de Beauvais (Persan-Beauvais) ;

- l'amélioration des liaisons entre Amiens et Saint-Quentin d'une part, entre Laon et Paris d'autre part.

Cependant, le conseil régional dénonce l'intégration au conventionnement de certains trains non rentables, imposée par la

S.N.C.F., pour leur maintien ; les comptes et les coûts de l'entreprise s'avèrent difficiles à vérifier.

S. POITOU-CHARENTES

Pas de convention régionale (cf. première partie du rapport).

T. PROVENCE-ALPES-CÔTE D'AZUR

Une nouvelle convention a été signée le 20 mars 1991. Elle acte le principe d'une analyse régulière des besoins.

La région envisage aujourd'hui le financement d'un important programme de matériel à deux niveaux climatisé pour les banlieues de Marseille et de Nice. Cette opération devrait permettre de différer la réalisation d'importants travaux d'infrastructure.

Sur l'arrière pays, la ligne d'intérêt régional Marseille-Briançon n'est pas conventionnée.

Il reste à préparer l'articulation T.G.V. / T.E.R. à l'horizon 1997.

Si, sur le plan financier, le conventionnement ferroviaire a pu évoluer sur des bases acceptables pour les deux parties à moyens constants, des conflits apparaissent cependant très vite en ce qui concerne le développement des services dès lors qu'ils ne peuvent s'effectuer avec les installations existantes ; la région relève que la S.N.C.F. a, en effet, toujours tendance à privilégier ses trains de grandes lignes au détriment des circulations régionales.

U. RHÔNE-ALPES

Une convention a été signée en octobre 1989 avec le syndicat mixte pour l'organisation des services ferroviaires régionaux en Rhône-Alpes (SOFRA) regroupant la région et les huit

départements. Un programme d'investissements de 450 millions de francs a été signé (matériel roulant, infrastructures).

Le nombre des intervenants, tant côté collectivités locales que S.N.C.F., et la complexité des problèmes de transport dans une zone très chargée, sont des freins permanents à l'élaboration par le syndicat d'une politique régionale cohérente.

Le SOFRA relève que ses demandes de création de nouveaux services se heurtent bien souvent à des difficultés techniques, notamment la réservation de sillons pour l'évolution future de l'exploitation S.N.C.F., qui ne peuvent être levées qu'au prix d'investissements lourds.

Une vaste étude d'analyse des besoins a été engagée à l'initiative de la S.N.C.F. Ses résultats devraient en être présentés prochainement aux collectivités.

Une expérimentation est en cours sur une gare automatique à Beynost (ligne Lyon-Ambérieu).

*

* *

V - LE TRANSPORT FERROVIAIRE DANS QUELQUES PAYS EUROPEENS

Le Président de la commission d'enquête, M. Hubert HAENEL, a demandé aux ambassadeurs de France en Allemagne, en Suisse, en Italie, aux Pays-Bas et au Royaume-Uni, de lui transmettre des éléments sur l'organisation et le fonctionnement du transport ferroviaire de ces pays.

Leurs réponses font l'objet des notes suivantes.

A. QUESTIONNAIRE RELATIF AU TRANSPORT FERROVIAIRE EN ALLEMAGNE

1. Place occupée par le rail pour le transport de voyageurs et le transport de marchandises

a) Situation actuelle

● Transport de voyageurs

La part du rail pour le transport de voyageurs avoisine 6 % dans la partie ouest de l'Allemagne et 12 % dans la partie est.

● Transport de marchandises

La part du rail s'élève à 20 % dans la partie ouest et à 70,2 % dans la partie est, ce qui correspond à 27 % dans l'Allemagne unifiée.

b) Evolution au cours des dernières années

La part du rail a fortement diminué au cours des trente dernières années, aussi bien dans le transport de voyageurs que dans celui de marchandises.

Pour le transport de voyageurs, la part du rail est cependant restée stable à un niveau bas durant les dix dernières années. En revanche, la part du transport ferroviaire pour les

marchandises a continué de se dégrader durant les années quatre-vingts en perdant plus de 5 % en parts de marché.

Le transport de voyageurs par la route est resté stable autour de 83 % tout au long des années quatre-vingts alors que le transport des marchandises par la route s'est développé de 37 % en 1980 à 47 % en 1991 (données du ministère fédéral de l'économie).

2. Statut juridique des entreprises de transport ferroviaire ; autonomie ; tutelle

Les chemins de fer fédéraux allemands, Deutsche Bundesbahn (DB) appartiennent à l'Etat fédéral. Ils sont organisés sous forme d'une entreprise publique dirigée par un conseil d'administration et un directoire. Le ministre fédéral des transports en exerce la tutelle.

Aux termes de l'article 26 du traité d'unification, les chemins de fer de l'ex-RDA, Deutsche Reichsbahn (DR), constituent, pour une période transitoire, un établissement public distinct de la DB. Les entreprises travaillent cependant en étroite coopération et ont le même président.

3. Statut des personnels du transport ferroviaire

L'effectif du personnel de la DB est de 230.000 agents, dont seuls 130.000 sont soumis au statut de la fonction publique. Ce statut ne représente aucun caractère dérogatoire par rapport au statut de droit commun.

4. Situation financière des entreprises de transport ferroviaire ; aides de l'Etat ou d'autres collectivités publiques

La situation financière de la DB est jugée catastrophique. La DB affiche en effet des pertes supérieures à 14 milliards de deutsch Marks (DM) en 1992.

Malgré les subventions croissantes de l'Etat fédéral qui sont passées de 3,9 milliards de DM à 13,6 milliards de DM, l'endettement de la DB a atteint 47 milliards de DM en 1992.

C'est en raison des mauvais résultats financiers et des perspectives de dégradation aggravées par la nécessaire intégration de la Deutsche Reichsbahn que le projet de privatisation des chemins de fer allemands a été adopté par le Cabinet fédéral le 15 juillet 1992. Les chemins de fer allemands seront donc transformés en trois sociétés anonymes indépendantes chargées respectivement du réseau, du secteur passagers et du secteur marchandises.

5. Financement des infrastructures ferroviaires ; intervention des capitaux privés

Le financement des infrastructures est jusqu'à présent assuré par le budget fédéral. Dans le cadre de la réforme structurelle des chemins de fer allemands, les infrastructures seront financées par l'Etat fédéral, ainsi que par l'amortissement dégagé par l'entreprise en charge du réseau.

6. Coût du transport ferroviaire ; compétitivité par rapport à celui des autres modes de transport, notamment du transport routier

Le dernier schéma directeur adopté par le Cabinet fédéral le 15 juillet 1992 accorde une place importante au transport ferroviaire (avec 50 % des investissements prévus en infrastructure). Le rail, moyen de transport le moins coûteux en énergie, apparaît comme le meilleur compromis entre les objectifs de développement économique et les contraintes liées à la protection de l'environnement. Les trois sociétés anonymes devront assurer la bonne gestion des activités de transport ainsi que l'entretien du réseau, l'Etat conservant à sa charge les coûts d'extension du réseau dont il demeure le propriétaire.

7. Instances officielles de concertation entre les responsables du transport ferroviaire et les usagers de celui-ci

Il existe au sein de la Deutsche Bundesbahn un bureau de représentation générale chargé des relations avec la clientèle.

8. En matière de transport, les compétences dévolues aux collectivités territoriales

Actuellement, les Länder ne jouissent d'aucune compétence en matière de transport ferroviaire. La réforme du statut des chemins de fer allemands prévoit que la compétence pour le trafic passager de proximité sera transférée aux Länder. Malgré une compensation financière octroyée par l'Etat fédéral, les Länder et municipalités devront supporter une charge financière très importante à un moment où les transports urbains traversent une crise financière grave.

B. QUESTIONNAIRE RELATIF AU TRANSPORT FERROVIAIRE EN SUISSE

1. Quelle est la place occupée par le rail pour le transport de voyageurs ? Pour le transport de marchandises ? Comment cette place a-t-elle évolué au cours des dernières années, notamment par rapport à celle du transport routier ?

En Suisse, le rail assure 10 % du transport des voyageurs (contre 8,9 % aux transports routiers et 80,8 % au trafic automobile privé) et 7,1 % du transport des marchandises. Ce pourcentage est stable depuis 1980.

Pour les marchandises, on a assisté à un transfert continu du rail à la route. De 15 % en 1960, la part du rail est tombée à 10 % en 1975, 9,3 % en 1980, 8,4 % en 1985... : actuellement, le transport routier assure 82,8 % du trafic marchandises, soit six fois plus qu'en 1950.

2. Quel est le statut juridique des entreprises de transport ferroviaire ?

Le transport ferroviaire est assuré en Suisse par une société nationale (Chemins de Fer Fédéraux, CFF) et plusieurs compagnies privées.

Les CFF, qui sont l'homologue de la S.N.C.F., desservent les grandes liaisons ferroviaires et sont soumis à la tutelle de la Confédération.

Les compagnies privées, qui, au nombre de 57, se réservent les dessertes secondaires, bénéficient à la fois de subventions cantonales et fédérales. Ainsi, la Confédération vient de mettre à leur disposition 1,44 milliard de francs suisses pour la période 1993-1997. Selon les directives de la Confédération, ces moyens financiers doivent être investis pour la moitié dans l'infrastructure, pour un tiers dans le matériel roulant, le reste étant consacré aux installations de sécurité et de transmissions. Ce sont alors les cantons qui sont chargés de l'application de ces directives et qui agissent en tant qu'organes de tutelle.

3. Les personnels du transport ferroviaire bénéficient-ils d'un statut particulier ?

Le personnel des CFF bénéficie du même statut que celui des fonctionnaires de la Confédération (loi du 30 juin 1927 sur le statut du personnel fédéral). Le personnel des compagnies privées bénéficie d'un statut de droit cantonal qui se rapproche de celui de la Confédération.

4. La situation financière des entreprises de transport ferroviaire est-elle satisfaisante ? Ces entreprises sont-elles endettées, et jusqu'à quel point ? Bénéficient-elles d'aides de l'Etat ou d'autres collectivités publiques ?

La situation financière des CFF est mauvaise et elle pourrait encore se détériorer dans les prochaines années. Ainsi, l'endettement actuel est chiffré à 13 milliards de francs suisses et il pourrait atteindre les 30 milliards en l'an 2000. De même, l'aide annuelle de la Confédération, actuellement de 2,7 milliards de francs suisses, devrait s'élever régulièrement pour parvenir à 7,3 milliards en 1998.

Pour les compagnies privées, plus de trois-quart d'entre elles ne couvrent pas leurs frais d'exploitation, ce qui est le cas des plus importantes. Elles bénéficient d'aides financières de la Confédération, des cantons et voire des communes.

5. Comment est assuré le financement des infrastructures ferroviaires ? Ce financement fait-il intervenir des capitaux privés ?

La Confédération assure entièrement le financement des infrastructures pour les CFF (1,3 milliard de francs suisses actuellement, 2 milliards en 1998) et partiellement pour les compagnies privées (700 millions de francs suisses pour la période 1993-1997). Pour ces dernières, les cantons et les compagnies elles-mêmes participent au financement.

6. Le coût du transport ferroviaire est-il considéré comme compétitif par rapport à celui des autres modes de transport, et notamment du transport routier ?

Le coût du transport par rail n'est pas rentable et la suppression de la desserte des gares secondaires est sérieusement envisagée. Déjà, les CFF viennent de décider de privatiser partiellement le service Cargo Domicile déficitaire par le biais d'une collaboration entre le rail et la route. Elle verra la création cette année encore d'une société anonyme dont le capital sera réparti entre les CFF et des transporteurs privés.

7. Existe-t-il des instances officielles de concertation entre les responsables du transport ferroviaire et les usagers de celui-ci ?

Existence d'une Communauté d'intérêt pour les transports publics (CITRAP) qui est composée de représentants des CFF et des compagnies privées organisées au sein de l'Union des transports publics (UTP) ainsi que des délégués des usagers et des partis politiques.

8. Quelles sont, en matière de transport, les compétences dévolues aux collectivités territoriales ?

La politique suisse des transports est menée à trois niveaux :

- sur le plan fédéral, la Confédération est responsable de la construction et de l'entretien du réseau autoroutier national et des Chemins de Fer Fédéraux,

- sur le plan cantonal, les 26 cantons sont compétents en matière d'aménagement du trafic régional. Ils peuvent bénéficier de l'aide de la Confédération pour les transports d'intérêt intercantonal,

- sur le plan communal, les communes sont chargées de leurs réseaux de transports publics avec le soutien financier des cantons.

C. QUESTIONNAIRE RELATIF AU TRANSPORT FERROVIAIRE EN ITALIE

1. Place occupée par le rail pour le transport de voyageurs et le transport de marchandises

Les statistiques publiées par la Direction générale du ministère des transports italiens révèlent une croissance du trafic interne des voyageurs et des marchandises de 5,74 % en 1991 (route : + 4,2 %, air : + 7,22 %). L'augmentation du trafic de voyageurs est de 4,2 % en 1992.

Le transport routier reste prédominant (61 % du trafic), malgré les efforts de l'Etat italien pour le développement et la modernisation du réseau ferroviaire (12 %).

2. Statut juridique des entreprises de transport ferroviaire

L'Ente Ferrovie Dello Stato a été transformé en société par actions (SpA) en 1992. Les F.S. SpA sont devenus autonomes, gérés par un conseil d'administration. La totalité des actions est détenue par l'Etat italien.

Les F.S. SpA opèrent sur 90 % du territoire national.

Un holding privé a créé une société qui exploite quelques lignes du nord de la Lombardie.

3. Statut des personnels du transport ferroviaire

L'effectif du personnel des F.S. SpA sera réduit en 1993 à 160.000 agents.

Au début, les personnels du transport ferroviaire de l'Ente Ferrovie Dello Stato avaient le statut de fonctionnaires. Puis ils sont devenus cheminots en cumulant les privilèges des deux statuts. Le

personnel nouveau sera engagé dorénavant aux conditions du secteur privé.

4. Situation financière des entreprises de transport ferroviaire

La situation financière n'est pas satisfaisante et ne le sera pas au moins avant 1996. Cependant, à la suite de la modification du statut juridique, toutes les dettes de l'ancienne Ente Ferrovie Dello Stato ont été couvertes par l'Etat, ce qui permet aux F.S. SpA de débiter avec un capital social de 42.000 milliards de liras.

Quand le système intermodal sera mis en place, les collectivités publiques des régions participeront au financement des contrats du service public.

5. Financement des infrastructures ferroviaires

Le financement des infrastructures classiques restera encore assuré par des marchés passés avant la transformation et qui sont considérés comme "dettes" à 100 % de l'Etat.

En revanche, la maintenance et le renouvellement du matériel est à la charge des F.S. SpA.

Les études sur la grande vitesse sont suivies par une société créée au sein des F.S. SpA. Elle a la responsabilité financière ainsi que le contrôle sur les projets et leur coût jusqu'à la phase finale. L'Etat finance ce programme à hauteur de 40 % et un pool bancaire international, les 60 % restants.

6. Coût du transport ferroviaire : compétitivité par rapport aux autres modes de transport

Le coût pour l'utilisateur (particuliers ou entreprises) est compétitif mais des augmentations sont prévues pour 1994 et 1995. A partir de 1996, les F.S. SpA jouiront d'une indépendance tarifaire totale (sous autorisation préalable d'un ministère de tutelle).

Pour les clients fret, les prix pratiqués sont très inférieurs aux coûts des transports routiers (10 à 15 %) mais, à cause du marché, les F.S. n'ont pas d'autre alternative.

7. Existe-t-il des instances officielles de concertation entre les responsables du transport ferroviaire et les usagers de celui-ci ?

Non.

8. Quelles sont, en matière de transport, les compétences dévolues aux collectivités locales ?

Pour le moment, chaque région "impose" ses choix (demandes de trains,...) au service public, surtout si elle dispose d'une forte pression politique, mais elle n'a aucune des responsabilités financières que ses choix impliquent. Cependant, une loi sur la décentralisation des responsabilités financières des régions devrait être prochainement proposée par le ministère des transports.

D. QUESTIONNAIRE RELATIF AU TRANSPORT FERROVIAIRE AUX PAYS-BAS

1. Quelle est la place occupée par le rail pour le transport de voyageurs ? Pour le transport de marchandises ? Comment cette place a-t-elle évolué au cours des dernières années, notamment par rapport à celle du transport routier ?

Le rail a représenté 8 % du transport de voyageurs et 1 % du transport de marchandises en 1991. Il enregistre les taux de croissance les plus élevés : entre 1987 et 1991, le transport de voyageurs par rail a progressé de 36 % contre 9 % pour l'automobile.

Entre 1988 et 1991, le transport de marchandises a chuté de 6 %. La baisse a été de -6 % pour le rail, -4 % pour la route et -16 % pour le transport fluvial.

2. Quel est le statut juridique des entreprises de transport ferroviaire ?

Il n'y a qu'une entreprise de transport ferroviaire : N.V. Nederlandse Spoorwegen (N.S.). C'est une société anonyme avec pour actionnaire unique, l'Etat néerlandais.

La N.S. est divisée en deux secteurs : le transport des voyageurs et le transport des marchandises qui fonctionnent comme des entreprises autonomes.

Toutefois, il existe un projet de privatisation de la N.S., très controversé, qui devrait aboutir en l'an 2000.

3. Les personnels du transport ferroviaire bénéficient-ils d'un statut particulier ?

Le personnel du transport ferroviaire ne bénéficie pas de statut particulier dérogatoire au droit commun. Les relations de la N.S. avec ses employés sont régies par une convention collective.

4. La situation financière des entreprises de transport ferroviaire est-elle satisfaisante ? Ces entreprises sont-elles endettées, et jusqu'à quel point ? Bénéficient-elles d'aides de l'Etat ou d'autres collectivités publiques ?

La situation financière de la N.S. s'améliore : la société des chemins de fer néerlandais a terminé l'année 1991 avec un résultat positif de HFL 97 millions, soit une progression de HFL 9 millions par rapport à 1990.

A la fin de 1991, les dettes à long terme et à court terme ont atteint respectivement HFL 2,8 milliards et HFL 1,1 milliard. Pour la même année, les subventions de l'Etat au transport de marchandises se sont élevées à HFL 30 millions et à HFL 1,4 milliard pour le transport de voyageurs.

5. Comment est assuré le financement des infrastructures ferroviaires ? Ce financement fait-il intervenir des capitaux privés ?

Le financement des infrastructures ferroviaires est assuré par la N.S. Cependant, des projets prévoient une nouvelle organisation de la N.S., dans laquelle l'infrastructure sera prise en charge par l'Etat.

6. Le coût du transport ferroviaire est-il considéré comme compétitif par rapport à celui des autres modes de transport, et notamment du transport routier ?

En ce qui concerne le transport de voyageurs, la N.S. est très compétitive face aux autres modes de transport. En particulier à l'Ouest des Pays-Bas, dans la région très peuplée du Randstad, les voyageurs préfèrent le train à l'automobile (du fait de la congestion des routes).

Concernant le transport de marchandises, la N.S. est beaucoup moins compétitive. De nombreuses compagnies d'affrètement

trouvent la N.S., plus chère, moins rapide et moins adaptée à leurs besoins que les transporteurs routiers.

7. Existe-t-il des instances officielles de concertation entre les responsables du transport ferroviaire et les usagers de celui-ci ?

La N.S. possède un service réservé aux réclamations des clients. Si ce service n'a pas pu résoudre le problème du client, ce dernier peut s'adresser à la commission du Contentieux des Transports Publics.

22 000 plaintes ont été déposées en 1991.

La Commission du Contentieux des Transports Publics, créée depuis seulement 1992, a enregistré environ 200 plaintes en 1992.

8. Quelles sont, en matière de transport, les compétences dévolues aux collectivités territoriales ?

Jusqu'à présent, les collectivités territoriales n'avaient aucun pouvoir en matière de transport. Mais la N.S. est en train de mettre en place des « Régions Transport » qui devraient permettre aux subdivisions régionales de traiter les problèmes de transports régionaux.

Les Pays-Bas sont un pays très centralisé où les collectivités locales ont tout juste la liberté du système de 1964 en France. C'est le représentant de l'Etat qui est l'exécutif régional (douze régions) et c'est le pouvoir central qui nomme les maires des 647 communes. En conséquence, le débat français sur l'intervention des collectivités locales, dans le choix de la S.N.C.F. avec des critères d'aménagement du territoire n'a pas la même acuité. Ces critères ne sont pas complètement évacués, mais ils sont secondaires et arbitrés par l'Etat central. Le nouveau système envisagé doit être perçu comme une simple déconcentration interne. Il est probable que toute exigence régionale qui ne recevrait pas l'assentiment de la N.S. ne serait prise en compte qu'avec une compensation financière intégrale pour les surcoûts.

E. QUESTIONNAIRE RELATIF AU TRANSPORT FERROVIAIRE AU ROYAUME-UNI

1. Place occupée par le rail pour le transport de voyageurs et le transport de marchandises

a) Transport de voyageurs

La part du rail pour le transport de voyageurs est de 6,5 %.

L'évolution récente indique un effritement de la part du rail. Depuis l'exercice 1988/89, la baisse des mouvements de passagers a atteint 2,2 % par an en moyenne.

Cette situation trouve ses sources, non seulement dans la récession économique, mais aussi dans la hausse répétée des tarifs, par la vétusté des matériels roulant et par les retards fréquents enregistrés sur la majeure partie des lignes.

b) Transport de marchandises

La part du rail dans le fret est de 7 %.

En 1992, le rapport rail/route était de 10 %. Depuis 1989, on observe une baisse de 5 % par an du fret ferroviaire. Celle-ci trouve son origine dans les prix pratiqués par rapport à la route, dans le nombre plus élevé des ruptures de charges et la récession économique.

2. Statut juridique des entreprises de transport ferroviaire

British Rail est une société 100 % publique qui opère dans les limites qui lui sont fixées par le "Transport Act" de 1962. Le conseil d'administration de la société nationale rend compte de ses résultats et des grands axes de sa politique, périodiquement au ministre des transports, et une fois par an à la Chambre des Communes lors de la session d'automne. En effet, c'est à cette époque que sont soumis au vote de cette assemblée tant les aides de l'Etat que

les programmes d'investissements et la stratégie de développement pour les deux exercices suivants.

British Rail contrôle la quasi totalité du réseau de chemins de fer au Royaume-Uni par l'intermédiaire de ses cinq filiales : Intercity, Network Southeast, Régional Railways, Railfreight et Parcels. Cette société publique a également d'autres activités : ingénierie (Transmark), restauration (Travellers Fare) et immobilier (British Rail Property Board). Sa filiale de fabrication et de maintenance de matériels ferroviaires (BREL) a, en revanche, été cédée à Trafalgar House en 1989.

Le gouvernement britannique a publié fin janvier un projet de loi sur la privatisation de British Rail. Ce projet, trois fois déjà remis en chantier depuis 1989, et qui repose sur une séparation de la propriété des installations fixes et du matériel roulant, est accueilli avec scepticisme par les milieux financiers. Il ne fait guère de doute que la majorité des services offerts sont, et resteront, déficitaires. Il est à ce stade encore difficile de prévoir l'issue finale de cette initiative, ni même d'en établir un calendrier précis.

3. Statut des personnels du transport ferroviaire

Les employés du British Rail sont au nombre de 138.000. Une comparaison du statut des employés de British Rail avec le droit commun est difficile ; il n'existe pas, en effet, de règles générales (en termes de durée du travail, de congés, de retraite...) au niveau national.

4. Situation financière des entreprises de transport ferroviaire

Les règles de financement imposées par le Trésor britannique aux entreprises publiques ne permettent pas à ces dernières de recourir aux marchés financiers privés. Ceci explique l'endettement modéré de British Rail (10 milliards de francs environ).

Le dernier bilan disponible 1991/92 fait ressortir un accroissement très net des pertes d'exploitation, dû à la baisse du nombre des usagers, à une gestion "laxiste" et à l'accroissement de 50 % des frais financiers.

5. Financement des infrastructures ferroviaires

Le financement des activités et des infrastructures provient de trois sources :

- l'autofinancement, sous la forme de vente de billets, d'accords de partenariat et de vente d'actifs, essentiellement immobiliers ;

- des emprunts auprès du Fonds de développement régional européen ;

- des emprunts publics auprès du National Loans Fund (N.L.F.) et des subventions appelées "Public services obligations (P.S.O.) destinées à éponger les pertes de certains services régionaux structurellement déficitaires. N.L.F. et P.S.O. sont administrés directement par le Trésor public.

6. Instances officielles de concertation entre les responsables du transport ferroviaire et les usagers de celui-ci

Pour répondre au mécontentement croissant des utilisateurs des services publics, M. John Major a lancé en 1991 une Charte du citoyen prévoyant la mise en place de codes de bonne conduite intégrant des notions d'efficacité, de réalisation d'objectifs, et prévoyant des systèmes de compensation en cas de non réalisation ou de services déficients.

La Charte des passagers de British Rail a été lancée en mars 1992. La société nationale publie chaque mois des statistiques et octroie des remises de 5 à 10 % sur les achats des cartes d'abonnement si les objectifs ne sont pas atteints. La procédure, contraignante, soulève une vive critique au financement des fonds de compensation qui s'effectue au détriment des investissements ou par le recours à des augmentations de tarifs.

7. Compétences dévolues aux collectivités territoriales

Si les collectivités locales ne peuvent intervenir directement dans la politique de développement de British Rail, elles peuvent soutenir des pétitions, déposer des demandes au Parlement pour la création de transports urbains par rail.

En matière de partenariat, depuis une dizaine d'années, British Rail a mis au point un système qui autorise certaines collectivités locales et d'autres associations à participer au financement de certains aménagements sur les terrains ou bâtiments qui sont la propriété de la société nationale.

Une autre forme de partenariat consiste à autoriser les collectivités locales à financer partiellement des projets visant à améliorer l'environnement urbain. Pour apporter sa contribution à ces initiatives, British Rail dispose d'un fonds spécial (Corporate Community Fund), indépendant des budgets d'investissements.