

LA POLITIQUE FERROVIAIRE DE L'ETAT FRANÇAIS AU XXE SIÈCLE

François Caron*

Recibido: 4 Mayo 2007 / Revisado: 9 Junio 2007 / Aceptado: 3 Septiembre 2007

1. LA RÉPUBLIQUE ET LES GRANDES COMPAGNIES: 1900-1937

Les textes législatifs et réglementaires que les compagnies devaient respecter leur imposaient des obligations et des charges qui s'étendaient bien au-delà de la simple "police des chemins de fer". L'ordonnance du 15 novembre 1846 par exemple réglementait les horaires, les tarifs ou la fréquence journalière des trains. Elle donnait à l'administration des Ponts et Chaussées un pouvoir de contrôle et d'intervention aussi bien dans le domaine commercial que technique. Ces textes réglementaires étaient complétés par des cahiers des charges tout aussi contraignants.

Le choix initial de la concession dans les années 1840 fut dicté par la nécessité de faire appel à l'épargne privée pour financer la construction des lignes. Le compromis négocié en 1859 reposait sur la concession pour 99 ans de lignes déjà construites ou à construire qui formaient un réseau. Les conventions accordaient une garantie d'intérêt remboursable pour les emprunts émis pour financer la construction des lignes nouvelles. Les conventions furent révisées en 1883. Le gouvernement voulait poursuivre, malgré la crise économique et financière de 1882, la construction des lignes nouvelles, prévue par le plan Freycinet, voté par le parlement en 1879. Il avait du cesser l'émission des titres de rente amortissable à 3% destinés à financer cette construction et avait besoin du crédit des compagnies.

Les conventions ont déterminé les orientations prises par l'action de l'Etat dans le domaine

ferroviaire jusqu'à la création de la SNCF en 1937. Plusieurs acteurs, l'administration des Travaux publics, les Ministères des finances et du commerce, le Conseil d'Etat, les collectivités locale, les députés et les sénateurs ont poursuivi des buts très différents les uns des autres. Entre 1883 et 1899 les relations entre les compagnies et les pouvoirs politiques en place ont été marquées par une volonté de coopération constructive. Entre 1899 et 1913 ces relations se sont nettement dégradées. Les adversaires des compagnies ont été de plus en plus nombreux à l'Assemblée nationale, mais les compagnies ont conservé le soutien du Sénat.

Au total la politique de l'Etat français s'est orientée dans deux directions: densifier la desserte du territoire; assurer le développement du trafic en respectant une stricte égalité de traitement entre les expéditeurs et en favorisant la démocratisation des voyages; assurer l'équilibre financier du système tout en accordant aux agents des salaires plus élevés et en améliorant leurs conditions de travail.

1.1. La densification du réseau

La convention de 1883 prévoyait la cession aux compagnies de 1.976 km de lignes déjà construites et la concession de 10.000 kilomètres de lignes à construire, dont près de 60% à titre définitif et 40% à titre éventuel. L'Etat prenait à sa charge 90% des dépenses d'infrastructure, les compagnies les finançaient à hauteur de 25.000 francs au kilomètre et prenaient à leur charge l'ensemble des dépenses de superstructures et de matériel roulant. Dans l'immédiat les travaux étaient exécutés par les

* Profesor emérito de la Universidad de París IV, Panteón-Sorbona, Francia. E-mail: françois.caron@noos.fr.

compagnies et financé par des émissions d'obligations. Celui-ci les remboursait sous forme d'annuités. Il était ainsi parvenu à leur imposer, sans porter atteinte au crédit public, l'exploitation de lignes à faible trafic, d'une longueur égale à plus de la moitié du réseau existant. En 1913 le réseau d'intérêt général d'une longueur de 39.500 km était complété par un réseau d'intérêt local comprenant 9.600 km de chemins de fer proprement dits et 6.700 km de tramways sur route. Les lignes d'intérêt général ne représentaient ainsi que 70% de la longueur totale des lignes françaises. Les experts financiers du Crédit Lyonnais pouvaient écrire en 1919 que ces lignes "avaient été concédées pour la plupart à une poussière de petites compagnies, qui exploitaient mal, cher et ne faisaient que végéter"¹.

1.2. Le chemin de fer, instrument de croissance

Les compagnies ont été rendues responsables de la faiblesse de la croissance française comparée à celle de l'Allemagne et accusées de favoriser les gros expéditeurs aux dépens des petits. En réalité elles ne pouvaient mener leur politique commerciale en toute liberté. Elles conservèrent l'exclusivité du droit d'initiative des tarifs. Mais leur homologation était soumise à une procédure, qui faisait intervenir une douzaine d'instances dont le Comité Consultatif des chemins de fer, qui avait de fait le dernier mot et dans lequel les compagnies ne disposaient pas du droit de vote. En réalité une coopération fructueuse se développa entre le service du contrôle commercial du Ministère des Travaux publics et les services commerciaux des compagnies. Elle déboucha sur l'application d'une doctrine cohérente soutenue par une réflexion économique solide. Il fallait concilier l'égalité de traitement entre les voyageurs et les expéditeurs exigée par les règlements et la prise en compte de la diversité des "circonstances commerciales". La première imposait de concevoir des tarifs à barèmes, la seconde de multiplier les "prix fermes". Dans les années 1900 le directeur du service commercial du Ministère, G. Villain, réalisa un remarquable effort de clarification du système de tarification.

Les politiques commerciales issues de cette coopération ont joué un rôle considérable dans le redressement économique du pays après la grande dépression des années 1870/1880. En 1892 une

réduction massive des tarifs de grande vitesse, voyageurs et marchandises, fut réalisée. Marcel Marion écrit à son propos: "l'avantage pour le public était si considérable qu'on a comparé cet abaissement des prix à une nouvelle fondation des chemins de fer français. On les mettait à la portée de toutes les bourses"². Après 1892 les réductions globales furent abandonnées au profit de tarifs réduits très précisément ciblés. Pourtant le produit moyen kilométrique était en 1913 de 16% supérieur en France à celui de l'Allemagne car la convention de 1883 poussait les compagnies à limiter les baisses de tarifs. Les compagnies furent contraintes, sous la pression de l'Etat, de l'opinion publique et de leur clientèle, d'améliorer, avec une certaine prudence, les conditions du voyage dans toutes les classes tant du point de la qualité du service que du confort et de la vitesse.

La tarification et les conditions d'exploitation de transports à grande vitesse des denrées, et tout particulièrement des cultures laitières, fruitières et maraîchères, se sont considérablement améliorées dans le courant des années 1890 et 1900. Des tarifs réduits ont été publiés, des services accélérés organisés, des opérations de promotion en France et à l'étranger programmées. L'éducation technique des producteurs et des expéditeurs a été prise en main par les compagnies. Pour les marchandises en petite vitesse, une batterie impressionnante de tarifs a été publiée dans les années 1880 et 1890 pour relancer les économies régionales meurtries par la grande dépression. En 1913 les tarifs marchandises français étaient les plus bas d'Europe, mis à part les tarifs belges. Le trafic des voyageurs s'est accru de 3,5% par an entre 1882 et 1913, celui des marchandises de 2,8%.

1.3. Crise financière et investissements parcimonieux

Les conventions accordaient aux compagnies une garantie globale remboursable pour l'ensemble de leurs émissions. Sa durée était variable d'une compagnie à l'autre: jusqu'en 1914 pour le Nord et le PLM, 1934 pour l'Ouest et l'Est, une date non précisée pour le Midi et le PO. Ces deux compagnies obtinrent du Conseil d'Etat en 1913 sa prolongation jusqu'à la fin de leurs concessions. Clément Colson constatait en 1917 que jusqu'à la guerre les

¹ Archives historiques du Crédit Lyonnais DEEF 29249 rapport de juin 1919.

² Vid. Marion, Marcel, *Histoire financière de la France depuis 1715*. Tome 6. Paris, Rousseau et Cie, 1931, 140.

recettes réalisées tant par les compagnies que par l'Etat dans les chemins de fer couvraient en fait toutes les charges de leur établissement et de leur exploitation. Pourtant le système était entré en crise. De 1895 à 1905 le produit net a augmenté de 2,7% par an, de 1905 à 1913 de 0,5%, alors que la croissance du PIB atteignait 4%. L'indice des valeurs ferroviaires à la bourse de Paris s'est accru de 28% de 1884 à 1899, alors que celui des autres actions baissait de 16%. De 1899 à 1913 il diminuait de 32%, alors que celui des autres actions augmentait de 63%.

Des émissions massives d'obligations amortissables jusqu'à la cinquième année précédant la fin des concessions ont financé l'allongement du réseau et les "travaux complémentaires". Les versements de garanties étaient remboursables. Le système fonctionna bien jusqu'à la fin du 19^e siècle grâce à la baisse des taux d'intérêt. Mais il fonctionna moins bien à partir de 1901 en raison d'abord du raccourcissement de la durée de la concession, qui réduisait la durée de l'amortissement, et de la hausse des taux d'intérêt. A ces deux facteurs vint s'ajouter l'emprise croissante de l'Etat sur l'exploitation. Il imposa aux compagnies des charges de plus en plus lourdes et il intervint de plus en plus directement dans les relations des compagnies avec leurs clients et leurs agents. Une loi de 1905 par exemple, dite loi Rabier, accrut considérablement la responsabilité des compagnies en cas d'avarie. Les compagnies ne furent pas autorisées à alléger sérieusement la desserte des lignes à très faible trafic. Les obligations de service public destinées à assurer la sécurité, l'hygiène et le confort des voyages furent de plus en plus nombreuses. Les compagnies se virent refuser d'adapter leurs tarifs à la hausse des salaires et des prix, qui s'accéléra dans les années 1900. Elles en vinrent ne plus faire de proposition de réduction de tarif. Enfin la limitation du temps de travail, puis la loi sur les retraites 1909 accrurent considérablement les coûts salariaux. Ainsi se trouvait posé le problème du respect des contrats signés entre l'Etat et les concessionnaires. Selon les dirigeants des compagnies, les contrats devaient être révisés pour tenir compte des changements intervenus dans les relations entre l'Etat et les compagnies. Mais aucun homme politique n'envisagea de faire une telle révision. Au total la crise des concessions ferroviaires ne date pas de la guerre.

1.4. La convention de 1921

La guerre eut deux conséquences majeures sur le fonctionnement des concessions. Elle renfor-

ça considérablement les pouvoirs de l'administration des Travaux publics. Elle détruisit le fragile équilibre financier du système. Les pouvoirs sur l'ensemble des transports, militaires et civils, furent peu à peu concentrés dans les mains d'un sous-secrétaire d'Etat aux transports puis du Ministre des Travaux Publics. L'ancien directeur du réseau de l'Etat, Albert Claveille, fut nommé à ce poste en septembre 1917. Les réseaux furent réduits au rôle de simples exécutants au profit des organismes ministériels et militaires

Les pouvoirs publics, sous la pression du Parlement et de l'opinion publique, ont laissé se former un déficit abyssal du système. Les recettes ont été réduites du fait de la guerre elle-même et plus encore du refus obstiné des pouvoirs publics de les adapter aux dépenses réelles qu'elle entraînait et à la hausse des prix et des salaires. Il fallut attendre mars 1918 pour que soit votée une loi autorisant les compagnies à augmenter leurs tarifs de 25%, alors que l'indice officiel des prix de gros avait été multiplié par 3,4 depuis l'ouverture des hostilités. A la fin des hostilités l'insuffisance globale du système atteignait 2,5 milliards de francs. Le 31 décembre 1921 était le terme assigné pour l'application de la loi de mars 1918 autorisant la hausse des tarifs et des lois autorisant les compagnies du Nord et du PLM à émettre des emprunts pour combler leurs déficits. La négociation menée par Claveille puis par son successeur Yves Le Troquer aboutit à la conclusion du convention approuvée par le Parlement en décembre 1921. L'Etat renonçait à réclamer aux compagnies les avances qu'il leur avait faites au cours de la guerre et remboursait les déficits des compagnies du Nord et du PLM. La convention établissait la solidarité financière entre les réseaux en créant un fonds commun. Elle cherchait à rendre possibles les investissements que la modernisation du réseau rendait nécessaires.

Les réseaux devaient prélever sur leurs recettes brutes les dépenses d'exploitation, les charges des emprunts, les dividendes fixés d'après les revenus réservés ou garantis aux actions par les conventions de 1883 et enfin les primes, versées aux actionnaires des cinq compagnies ou au Trésor dans le cas des réseaux de l'Etat et d'Alsace-Lorraine. Les compagnies furent autorisées à amortir leurs emprunts durant une période "qui ne sera pas supérieure à 60 ans". La création d'un fonds commun permettait de combler le déficit prévisible du réseau de l'Etat

par les excédents tout aussi prévisibles des compagnies. La convention posait le principe de “l’automatisme” des relèvements de tarif pour équilibrer les comptes du fonds commun. Enfin les réseaux acceptèrent la concession éventuelle de plus de 1.700 kilomètres de lignes nouvelles.

Selon le rapporteur de la loi devant la Chambre des députés, la convention renforçait la “direction quasi dictatoriale” que l’Etat exerçait sur les compagnies. Les programmes d’investissements complémentaires et les majorations générales de tarifs devaient être approuvés par le ministre, après avis du Conseil supérieur des chemins de fer. Ce Conseil était un organe consultatif, mais le ministre ne pouvait que très difficilement contredire ses décisions. Sa compétence concernait toutes les affaires de quelque importance. Il acquit rapidement, “l’autorité morale”, voulue par les auteurs de la convention. Mais sa lourdeur compromettait son bon fonctionnement. Il comprenait en effet 70 membres dont les 21 membres du Comité de direction, les 14 représentants du personnel et les 35 représentants des “intérêts généraux de la nation”. Le Comité de direction comprenait 21 membres à raison de trois par réseau. Chaque réseau disposait d’une voix et le commissaire du gouvernement participait aux débats. Il devait assurer la coordination technique entre les exploitations et présenter à l’homologation ministérielle les mesures qu’il jugeait nécessaires. Les décisions étaient prises à la majorité des voix, chaque réseau ne disposant que d’une voix. Mais elles engageaient tous les réseaux.

La convention paraissait ainsi préserver les droits des actionnaires, satisfaire les besoins du public, rendre possible l’allongement de la durée d’amortissement des obligations, établir une solidarité financière entre les réseaux riches et les réseaux pauvres ce qui évitait la prise en charge par l’Etat des déficits. Elle mettait en place e des organismes de gestion chargés d’unifier les techniques et les procédures.

1.5. La création de la SNCF

La création de la SNCF le 31 août 1937 fut le prolongement normal de la politique ferroviaire menée par l’Etat dans les années 1920 et 1930. Elle achevait par une véritable fusion le processus d’unification des réseaux entamé après la guerre. La politique d’électrification illustre parfaitement cette volonté unificatrice. En novembre 1918 un Comité d’étude pour l’électrification des réseaux d’intérêt général fut chargé de choisir le type de

courant d’alimentation du réseau national. Son choix se porta sur le courant continu à 1.500 volts. Il adopta un programme d’électrification, qui fut en partie réalisé sur les réseaux du PO et du Midi dans les années 1920 et sur l’Ouest dans les années 1930 Il fut soumis au contrôle du service des lignes nouvelles du Ministère qui en freina à plusieurs reprises l’exécution. En 1919 fut créé un Office central du matériel roulant ou OCEM. Il conçut dès 1924 la première voiture métallisée Française, qui fut adoptée par la SNCF plus tard, mais il ne parvint pas à unifier le matériel moteur. La coopération entre les réseaux s’est exercée dans le cadre du Comité de direction et de la conférence des directeurs qui le doublait. L’unification des services fut réalisée dans plusieurs domaines comme le contentieux, les achats et le contrôle des marchés. L’avenant de 1933 à la convention de 1921 réalisa la fusion partielle des réseaux du Midi et du PO. Les cadres des réseaux étaient donc préparés à l’effort d’unification des services que la SNCF entreprit dès le lendemain de sa création.

L’application de la convention de 1921 fut une source permanente de conflit entre les compagnies et l’Etat. Les procès verbaux des séances du Comité de direction témoignent de la gravité des affrontements entre le commissaire du gouvernement et les membres du Comité. La tension atteignit un sommet à la fin des années 1920. L’équilibre des comptes avait été réalisé en 1928. Mais dès 1930 apparut un important déficit. L’Etat en fut rendu responsable par les compagnies. Il préférait en effet couvrir le déficit par le recours à l’emprunt plutôt que par l’augmentation des tarifs. Il imposait aux compagnies d’accorder à leurs agents les mêmes augmentations de salaires que celles accordées aux fonctionnaires. Il avait instauré en août 1926 une surtaxe de 32,5% sur les transports de grande vitesse voyageurs et marchandises. Les réseaux firent valoir qu’elle empêchait d’appliquer les relèvements de tarifs prévus par la convention. Pour faire bonne mesure, l’Etat rejeta toutes les demandes présentées par les compagnies à partir de 1926 pour assouplir les obligations de service public et les réglementations héritées de la période du monopole. Il bloqua l’essor des filiales routières des réseaux. Le concédant semblait vouloir la mort de son concessionnaire.

Cette première cause de déficit fut relayée au début des années 1930 par les effets de la crise économique et par l’aggravation de la concurrence

routière. Dès 1932 le déficit atteignit des sommets qui remettaient en cause le fonctionnement de la convention. Pour rétablir l'équilibre il aurait fallu en 1933 augmenter les tarifs de 40%. L'application de la convention tuait la convention. En 1932 le député socialiste Jules Moch proposa d'engager une procédure de déchéance des compagnies. La Chambre vota sa prise en considération. Après les élections de 1932, le ministre des Travaux publics, Edouard Daladier, demanda aux compagnies de fusionner. Les compagnies élaborèrent un programme qui prévoyait: l'assouplissement de la réglementation des transports ferroviaires; l'établissement de la liberté tarifaire; la prise en compte par l'Etat des prestations gratuites ou mal rémunérées que les réseaux effectuaient à sa demande; la réalisation d'une véritable coordination entre les transports ferroviaires et routier. Ces revendications se retrouvent dans tous les projets de réforme de la SNCF après la guerre. Le Ministère rejeta ce programme. Des négociations furent engagées. Elles aboutirent à la signature de l'avenant du 6 juillet 1933. Il renforçait encore la tutelle de l'Etat sur les compagnies. Il réduisit l'impôt sur les voyageurs de 32,5 à 12%. Il ne prit en compte que de manière très limitée les mesures réclamées par les réseaux. L'avenant organisait la fusion partielle des réseaux du PO et du Midi.

Le Ministère des Travaux publics entrava les efforts faits par les réseaux à partir de 1931 pour organiser la coordination entre le chemin de fer et la route. Après avis du Conseil économique, le dossier fut confié par le ministre des Travaux Publics P.E. Flandin à Raoul Dautry, directeur du réseau de l'Etat, qui avait réussi à signer un accord avec les transporteurs dans le département de Seine-Inférieure. Ces réflexions débouchèrent sur le Décret-loi du 19 avril 1934. Il mettait en place un Comité de coordination national et des comités techniques départementaux ou CTD chargés d'élaborer des plans de transport destinés à mettre en cohérence les services ferroviaires et les services routiers. Un décret de janvier 1934 rendait possible après autorisation, la suppression du service des voyageurs sur certaines lignes à faible trafic, lorsqu'il pouvait être assuré par des autocars. Ces ententes étaient sanctionnées par arrêtés du Ministère des Travaux Publics. À défaut d'entente régionale ou départementale un arbitre devait faire des propositions au ministre. Le système engageait la coordination sur la voie de l'étatisme. Le décret-loi du 31 août 1937 confirma cette orientation.

Le gouvernement de Front Populaire de Léon Blum prépara dans le cadre de sa délégation de pouvoir un Décret-loi qui prévoyait l'expropriation des compagnies à peu près sans indemnité. Après la chute de Léon Blum, la loi de délégation de pouvoir au gouvernement Chautemps votée par le Sénat fixa au 31 août 1937 la date limite pour qu'une solution soit trouvée à la crise des chemins de fer et cela en dehors de toute "réforme de structure". Le Sénat s'opposait "à une reprise de force violant unilatéralement les contrats". La négociation entamée le 2 juillet s'acheva dans la nuit du 31 août. Face à René Mayer, représentant unique des compagnies, se trouvaient cinq représentants du Ministère des finances, dont Jacques Rueff et Maurice Couve de Murville et dix représentants du Ministère des Travaux Publics. René Mayer accepta facilement que les compagnies ne détiennent que 49% du capital et qu'elles ne soient représentées au Conseil d'administration de la SNCF que par 12 membres sur 33. Les principaux actionnaires des compagnies désiraient se décharger de la responsabilité du déficit tout en conservant leur domaine privé. L'idée maîtresse de la SNCF fut de restaurer l'équilibre des chemins de fer grâce à l'unification des réseaux.

2. 1937-1981: LA SNCF SOUS TUTELLE

2.1. La mise en place de la convention de 1937

La convention de 1937 et ses décrets d'application n'étaient que l'une des pièces maîtresses d'un programme de rénovation des transports terrestres dont le but essentiel était la suppression à terme du déficit du service public ferroviaire. Il présentait quatre volets: la définition des relations financières entre l'Etat et la SNCF, la définition de nouveaux modes de gestion interne, le renforcement des contrôles, une définition nouvelle de la coordination.

La convention prévoyait que l'égalité des dépenses et des recettes serait réalisée en 1942 et le déficit intégral c'est à dire l'égalité entre les dépenses et les recettes plus les charges financières en 1952. Pour financer les déficits la convention prévoyait le recours à des avances directes du Trésor en cas de nécessité. A plus long terme, l'équilibre des comptes en cas de d'insuffisance devait être automatiquement rétabli "par des augmentations ou des améliorations de tarifs". Au cas où le gouvernement refuserait ces augmentations, l'Etat devait verser à la Société Nationale des "indemnités compensatrices" et en cas de déficit persistant une "sub-

vention d'équilibre". La convention avait prévu la prise en charge par L'Etat des charges extra commerciales imposées comme certains tarifs réduits. Ainsi se trouvait introduit un dispositif d'équilibrage des comptes fondé sur le versement de subventions déguisées.

L'unification des réseaux, destinée à détruire les "particularismes de réseaux", se traduisit par la mise en place d'une organisation fortement centralisée autour d'un Etat Major "étouffé" et de services centraux, qui, selon l'ordre général n° 1 de la SNCF, étaient "des organes de direction, de conception et de coordination". Les services régionaux étaient réduits à un rôle d'exécution. Un vaste programme de rationalisation et d'unification fut mis en œuvre. Il concernait aussi bien la gestion que la production. La tutelle de l'Etat fut plutôt aggravée plutôt qu'allégée. On ne comptait pas moins d'une vingtaine d'instances de contrôles exercés soit par les ministères des Travaux Publics soit par le Ministère des Finances. Dès 1948 une commission d'experts indépendants concluait que ces contrôles étaient "envahissants et inefficaces". Enfin les obligations de service publi furent plutôt renforcées qu'assouplies.

La convention fut complétée par le décret-loi du 31 août 1937 qui réformait les décrets de coordination des transports de 1934. Il devait permettre de décharger le chemin de fer d'une bonne partie de ses trafics déficitaires. Il mettait en place un Conseil supérieur des transports qui fonctionna comme un Comité central de coordination pour approuver ou rejeter les plans de transport proposés par les Comités départementaux créés en 1934. Les dirigeants de la SNCF auraient préféré une coordination de style corporatiste Mais ce fut la tendance autoritaire qui l'emporta.

2.2. Les années 1938-1969

Entre 1937 et 1982, date terminale de sa concession, on peut délimiter deux périodes bien distinctes. Jusqu'au milieu des années 1960 un équilibre se réalise autour d'une SNCF unifiée et centralisée, toute entière orientée, en accord avec les autorités de tutelle, vers l'exécution de sa mission de service public Elle réalise des performances technologiques remarquables, dont le symbole vivant est Louis Armand. Elle participe à la mise en place d'une coordination non plus seulement réglementaire mais aussi tarifaire et fiscale. Après des résultats financiers satisfaisants atteints entre 1955 et 1961 la situation se dégrada brusquement entre

1961 et 1965. Dès 1965 un "programme d'action" fut élaboré. Et surtout de 1966 à 1971, sous l'autorité du directeur général Roger Guibert et sous l'impulsion du gouvernement, un vaste programme de réformes fut entrepris qui transforma peu à peu une entreprise prisonnière de ses tutelles en une entreprise responsable de son destin.

Le système ferroviaire des années 1938-1969 comprend deux sous-systèmes fortement imbriqués l'un dans l'autre: celui du statut juridique et financier de l'entreprise étroitement dépendant de l'Etat, celui de la coordination elle aussi étroitement dépendante de l'Etat.

2.2.1. Le statut juridique et financier

La Commission de vérification des comptes faisait remarquer en 1952 que "la Société Nationale n'avait pas d'intérêt direct à réaliser des économies d'exploitation, puisqu'elle ne pouvait en conserver le bénéfice". En avril 1976 le directeur du budget du Ministère des finances constatait que "jusqu'en 1969 la SNCF avait été dans la situation d'une sorte de régie chargée d'exécuter aux conditions qui lui étaient imposées en matière de tarifs et de consistance du réseau un service public de transport". "L'Etat était resté maître quasi souverain de sa gestion" et "couvrait le déficit de l'entreprise quelles qu'en soient les causes".

Le débat concernant le déficit atteignit une violence toute particulière à partir de la fin des années 1940. Selon les détracteurs de la Société Nationale le gouvernement subventionnait un moyen de transport périmé et sacrifiait l'industrie automobile. En mars 1952 Antoine Pinay, ministre des Travaux publics présenta un projet de loi, inspiré largement par les idées de Louis Armand. Il fut rejeté par le Parlement en mars 1952. Une fois devenu Président du Conseil Antoine Pinay fit passer une loi-cadre consacrée à la SNCF. Ainsi naquit l'avenant de 1952 à la Convention de 1937. L'un des buts poursuivis était d'égaliser les conditions de la concurrence en faisant supporter par l'Etat les charges qui représentaient le "poids du passé", comme les pensions de retraite des agents mis à la retraite depuis le premier janvier 1949 et non remplacés. De plus l'Etat devait financer la moitié des frais de gardiennage des passages à niveau situés sur les routes nationales et 60% des dépenses d'entretien et de renouvellement de la voie et des installations fixes. La SNCF classa les versements faits au titre des indemnités compensatrices dans les recettes du trafic à côté des "recettes tarifaires" et les sub-

ventions conventionnelles dans les "autres recettes". Ses adversaires additionnaient ces versements pour mesurer le déficit réel de l'entreprise, ce que Roger Guibert appelait "l'addition fallacieuse". Mesurée en prix 1955 la contribution totale de l'Etat au titre de ses divers versements s'accru entre 1955 et 1969 de 62%. Elle avait été divisée par neuf entre 1955 et 1961 et multipliée par quinze depuis lors.

Le 18 septembre 1968 Philippe Lacarrière, le directeur des transports terrestres, écrivait dans un rapport alarmiste: "tant que l'Etat continuera à opérer des transferts sociaux à travers le système ferroviaire, il sera probablement difficile de réduire la charge totale qui pèse, à travers le chemin de fer, sur les finances publiques. Mais cette charge a d'ores et déjà atteint un niveau difficilement tolérable pour la collectivité".

L'Etat exerça une forte pression sur les dirigeants de la SNCF pour qu'ils réalisent une décentralisation administrative. Une première tentative fut faite en 1947 par le Ministre des Travaux Publics, Jules Moch. Elle n'obtint que des résultats très limités. Deux nouvelles tentatives faites le ministre Christian Pineau en 1948 et par échoua le Président du Conseil Guy Mollet en 1956 n'eurent pas plus de succès. Le programme de 1965 relança l'affaire.

2.2.2. La coordination

Ce fut plutôt vers le dirigisme que vers le corporatisme que s'orienta la coordination à partir de 1938. Les organismes de coordination professionnels ont été peu à peu dépossédés de leurs prérogatives au profit de l'administration des Ponts et Chaussées. La loi du 15 octobre 1940 plaçait de fait dans les mains des ingénieurs des Ponts et Chaussées toutes les mesures de coordination dans le cadre des comités d'organisation. Les décrets du 14 novembre 1949 posèrent le principe d'une coordination réalisée grâce à l'application de tarifs reflétant les coûts réels de chaque mode de transport. Mais les prix de revient réels étaient mal connus. La SNCF chercha toujours à construire autour d'elle un grand service public des transports. En 1950 elle proposa la création d'organismes régionaux formés de représentants de la Société Nationale et des autres transporteurs, qui auraient été chargés d'organiser l'ensemble des transports et auraient disposé pour le faire de pouvoirs juridictionnels et réglementaires.

En fait coordination prit plutôt la forme d'une réglementation administrative de plus en plus précise. Dans le domaine des transports de voyageurs, un protocole d'accord fut signé en 1959 entre la FNTR et la SNCF pour mettre en place une coordination à la fois tarifaire et technique. Mais l'accord n'eut qu'une portée limitée.

Les plans de transport négociés en 1938 restèrent en vigueur, cristallisant l'offre de transport régulière. La coordination tarifaire marchandises vit le jour en 1956 avec la création d'un Conseil national de la coordination tarifaire pour les transports en zone longue, au delà de 150 kilomètres. Un tarif fut adopté en 1958. Dans les années 1960 apparurent des formes diverses de coordination technique comme les transports combinés et la conteneurisation de certains trafics. La coordination tarifaire connut des raffinements comme l'introduction d'un nuancement sur le chemin de fer tenant compte des coûts réels et de tarifs à fourchettes obligatoires sur la route. La coordination fiscale fut organisée en 1967 sur la base de l'égalisation, plus théorique que réelle, de la tarification des infrastructures à partir de l'évaluation du supplément de coût que chaque mode de transport entraînait pour la collectivité.

Au total une coordination autoritaire complexe et vexatoire devenait de plus en plus difficile à appliquer. La SNCF soutenait à juste titre que les contrôles étaient insuffisants et que les sanctions prononcées n'étaient quasiment jamais appliquées. L'adaptation des tarifs à des prix de revient variables à l'aide de procédures administratives complexes apparaissait comme de plus en plus incertaine. Dès 1951 le Président Marcel Boiteux avait soutenu que la concurrence sur un marché des transports entièrement libéré était la meilleure façon d'obtenir une adaptation réelle des tarifs aux prix de revient. Comme l'écrivait Claude Martinand en 1983, la coordination des années 1960 était "stricte, rigide et inefficace dans la réalité des faits"³.

2.3. La consistance du réseau

La contraction du réseau fut une conséquence directe de la politique de coordination. En 1938 et 1939 le nombre des plans de transport signé entre la SNCF et les entreprises de transports sur route connut une véritable explosion grâce aux importants avantages financiers que le gouvernement

³ Martinand, Claude, cité dans Neiertz, Nicolas, *La coordination des transports en France de 1918 à nos jours*. 1999, 529.

accorda aux départements qui présentaient des plans en temps utile. Ces accords prévoyaient la fermeture de plus de 10.000 kilomètres de lignes au trafic des voyageurs. À l'ouverture des hostilités 9.760 kilomètres, soit plus du cinquième du réseau construit, avaient été totalement fermés et 4.900 kilomètres partiellement fermés. Mille kilomètres de lignes furent encore fermés entre mars et juin 1940. Le nombre de noeuds du réseau fut ainsi réduit en deux ans d'un tiers. Entre 1946 et 1969 le rythme des fermetures de lignes qu'elles soient totales ou limitées aux services voyageurs s'est fortement ralenti. La longueur totale du réseau est passée 40.600 kilomètres en 1946 à 37.800 en 1966 soit une baisse de 7%. Le décret de coordination du 19 avril 1949 autorisait la SNCF à proposer au gouvernement, dans le cadre des plans de transport, la fermeture au service voyageurs des lignes dont l'exploitation lui paraissait trop déficitaire. Mais la décision finale appartenait à l'Etat. En 1954 par exemple le Ministre des Travaux publics invita la SNCF à fermer aux services voyageurs 3.000 kilomètres de lignes. Mais la levée de boucliers fut telle au Parlement que les fermetures se limitèrent finalement à 869 kilomètres. Le maintien en service de lignes déficitaires grâce à l'appel aux contribuables apparaissait de plus en plus comme légitime au nom de la conception d'un service public exonéré de son obligation d'équilibre financier.

En réalité les fermetures ne furent que l'une des manifestations d'un processus de différenciation entre deux réseaux, l'un bien équipé et exploité à l'aide d'un matériel moderne, l'autre quelque peu sacrifié et sous-équipé. Selon Etienne Auphan, la SNCF a "mis en œuvre un programme d'équipement sélectif privilégiant les grands axes au détriment du réseau secondaire sur lequel aucun investissement ne fut entrepris avant 1970. Ainsi "prenait forme une distinction progressive entre un réseau performant et rentable de grands axes prolongés par des lignes de second niveau qui l'alimentaient directement et un réseau déficitaire disposé entre les mailles du précédent".

Au total vers le milieu des années 1960 la SNCF était lourdement déficitaire, mais elle semblait également incapable de réformer ses structures administratives et de concevoir une stratégie commerciale susceptible de relever les défis de la concurrence. Elle n'avait toujours pas reçu de l'Etat de réponse satisfaisante à sa demande d'assouplisse-

ment de la tutelle et d'allègement de ses obligations de service public. Le style autoritaire d'une coordination à dominante réglementaire paraissait de plus en plus inadapté aux réalités du marché des transports. Toutes ces questions furent au cœur des débats menés dans le cadre d'une vaste entreprise de négociations engagée en 1966. Elle mettait en présence la SNCF, le Ministère de l'Équipement et les différents services du Ministère des finances, mais aussi la Présidence du Conseil et la Présidence de la République. Elle fut conclue par la signature d'un contrat de programme pour la période 1969-1973 et d'un avenant à la convention de 1937 en 1971. Le but de ces réformes fut d'engager une double libéralisation:

Construire progressivement, en application des recommandations européennes, un marché des transports concurrentiel, fondé sur l'économie de marché comme substitut à la coordination autoritaire.

Faire de la SNCF une véritable entreprise, libérée de la tutelle écrasante de l'Etat, libre de ses décisions aussi bien dans le choix de ses investissements que dans la fixation de ses tarifs, et gérée en fonction d'une stratégie dominée par des préoccupations avant tout commerciales.

Une telle transformation semblait remettre en cause le caractère de service public de l'entreprise. C'est pourquoi il fallut compléter les mesures d'inspiration libérale par des mesures qui sauvegardaient la mission de service public de la Société nationale en les cantonnant dans des domaines et dans des zones où l'application d'une gestion purement commerciale aurait signifié leur réduction ou même leur disparition. Cette sauvegarde ne pouvait être réalisée que par un subventionnement institutionnalisé et massif supporté soit par le contribuable national soit par le contribuable local ou régional. Ce processus était qualifié de normalisation, dans la mesure où il se présentait sous la bannière du rétablissement de l'égalité des charges entre le chemin de fer et ses concurrents.

2.4. La normalisation

Un "groupe de travail tripartite relatif à la révision de la convention de 1967 fut installé en 1967. Il posa aussitôt en principe que dans un marché de transport concurrentiel et libéralisé, tel que le prévoyait la CEE, "la SNCF ne pouvait équilibrer ses dépenses et ses recettes que si l'égalité des conditions de départ était réalisée entre elle et ses con-

currents". Une telle exigence supposait que soit réalisée l'égalisation des charges d'infrastructure entre la route et le rail ainsi que la "normalisation des comptes de la SNCF grâce à des contributions appropriées de l'Etat". Il s'agissait de "compenser" les obligations imposées mais aussi les pertes dues au maintien de lignes non rentables. Il s'agissait aussi de couvrir la part des coûts fixes imputables au trafic des marchandises, dans le cadre de l'égalisation des conditions de la concurrence. Ces revendications ont été largement satisfaites.

Les charges de retraite supportées par la SNCF furent réduites à un pourcentage déterminé des charges salariales de son personnel, l'équilibre étant assuré par l'Etat. Il en résulta une multiplication de cette charge par 2,5 en valeur constante entre 1969 et 1977. Le principe de la compensation financière pour toutes les obligations imposées au chemin de fer du fait de son caractère de service public a été étendu aux déficits des services omnibus et des services suburbains et interurbains. Si l'Etat refusait la fermeture d'une ligne en raison de son caractère déficitaire, la SNCF devait recevoir une indemnité égale à la diminution des charges et recettes qui auraient résulté de cette fermeture.

2.5. Libéralisation et démarrage de la régionalisation

La libéralisation du marché des transports n'a pas pris dans les années 1970 l'importance annoncée dans le contrat de 1969 et l'avenant de 1971. En 1970, le Conseil national de coordination tarifaire cessa toute activité mais un sous-comité des tarifs fut chargé de la surveillance des conditions de concurrence tarifaire pour les transports marchandises. La tarification et le contingentement furent maintenus et aménagés à la demande des transporteurs routiers eux-mêmes. Mais les difficultés rencontrées par le contrôle ne firent que s'aggraver. La coordination fiscale connut elle aussi un sérieux recul. La SNCF ne cessa de regretter que l'action gouvernementale et les programmes d'action prioritaires de la Commission européenne mettent plus l'accent sur les mesures de libéralisation que sur une harmonisation réelle des conditions de concurrence et l'égalisation des charges d'infrastructure.

La SNCF devait se rapprocher le plus possible du modèle d'une entreprise normale. Cela supposait un allègement des contrôles. Ils disparurent pour la plupart. La Commission de vérification des comptes et de la Commission des marchés furent supprimées. L'Etat demanda à la SNCF de réaliser

des réformes internes. Elles eurent deux aspects. Au niveau central ce fut la création du service des Etudes et recherche en 1967 et la restructuration du service commercial entre 1967 et 1971. Le premier fut à l'origine de conception du TGV Paris-Lyon, le second d'une révolution commerciale centrée sur le développement du marketing. Au niveau local on réalisa en 1974 la décentralisation avec la création des vingt sept régions.

Les relations entre l'Etat et l'entreprise devaient reposer sur des procédures contractuelles, en conformité avec les recommandations de la commission Nora, réunie en 1967. La SNCF obtenait la possibilité de procéder à toutes les réformes et réorganisations qu'elle jugerait nécessaires pour parvenir à l'équilibre financier, en ayant recours à toutes les techniques de transport disponibles. Le contrat de programme de 1969 prévoyait la suppression du service omnibus sur 1.000 kilomètres et la fermeture complète de 7.000 kilomètres. Ce plan fut ralenti dès 1971 et interrompu à la suite du choc pétrolier de 1973. Ce ne fut au final que 1.300 kilomètres qui furent fermés entre 1969 et 1973. Entre 1976 et 1980 1.000 kilomètres furent fermés. De 1972 à 1981 les services voyageurs de 1.461 kilomètres de lignes furent transférés sur route. Les fermetures furent stoppées en 1981. Le contrat ouvrait en réalité la voie à la distinction entre deux réseaux. L'un, celui des rapides, des express et des marchandises, disposait d'une liberté de gestion entière mais la subvention d'équilibre devait disparaître progressivement. L'autre serait constitué par les lignes régionales de voyageurs et les lignes franciliennes. Il serait subventionné par l'Etat et les collectivités territoriales, grâce à des contributions dédiées. Le service public était ainsi clairement assimilé au déficit.

Le contrat de 1969 incitait la SNCF à conclure des conventions avec les collectivités locales. Les toutes premières conventions relatives à des transports ferroviaires datent de 1965. Elles concernaient des lignes de rabattement sur la Capitole. Au début des années 1970 des projets comme Metrolor en Lorraine en 1970 et Metrazur en PACA en 1972, furent menés à bien dans un cadre départemental. Les lois de 1972 faisant des régions des établissements publics et créant les conseils régionaux (non élus avant 1986) suscitèrent l'élaboration de plusieurs programmes régionaux. En mars 1974 le Conseil ministériel restreint sur l'énergie mit à l'étude six Schémas régionaux de

transports collectifs destinés à favoriser l'usage de ces derniers. En 1977 trois établissements publics régionaux en Lorraine, Pays de la Loire et Nord-Pas-de-Calais, et deux en 1978 en Limousin et Franche Comté se virent conférés les compétences nécessaires pour leur permettre de proposer des réorganisations de services omnibus, de passer avec les transporteurs des conventions d'exploitation et d'acheter du matériel roulant.

L'avenant de 1971 autorisait la Société Nationale à procéder librement aux modifications de tarifs qu'elle jugerait nécessaires dans le cadre de la tarification de référence. Cette liberté commerciale demeura en grande partie lettre morte dans les 1970 car les gouvernements successifs ont maintenu le niveau général de la tarification bien en dessous de la hausse des prix. La SNCF avait de nouveau perdu la maîtrise de sa tarification.

3. LA LIBÉRALISATION À LA FRANÇAISE: 1981-2003

Le programme initial du gouvernement socialiste élu en 1981 fut de renforcer la mission de service public des transports collectifs de voyageurs, d'arrêter le processus de libéralisation routière et de prendre sérieusement en compte le coût social des différents transports. Mais la "loi d'orientation sur les transports intérieurs" ou LOTI votée en octobre 1982 si elle ne pas d'inspiration purement libérale, ne fut pas non plus d'inspiration étatique. Son concepteur Claude Martinand a rejeté le concept même de coordination pour le remplacer par celui de contractualisation des relations entre les différents acteurs, tout en affirmant la nécessité du maintien des missions de service public. Au lieu de coordonner la loi visait à instaurer "un système cohérent et global de régulation et de dynamisation des divers modes de transport, le développement de chacun d'entre eux s'exerçant selon les principes d'une nécessaire complémentarité et d'une concurrence loyale et maîtrisée"⁴ Les maîtres mots du programme de la LOTI, furent conventionnement, régionalisation et contractualisation. La LOTI fut approuvée par le Conseil de la CEE, Le décret du 24 février 1984 a marqué un retour limité et temporaire à la coordination réglementaire et tarifaire. Mais dès 1986 la libéralisation fut de retour.

La nouvelle politique a confirmé la dissocia-

tion entre les transports voyageurs sur les grandes lignes et les transports marchandises d'un côté et les transports de voyageurs régionaux et franciliens de l'autre. Les premiers obtenaient une complète autonomie de gestion et avaient vocation à dégager des profits. Les seconds, enfermés dans une logique de service public, avaient vocation à être déficitaires et subventionnés par l'Etat et les collectivités locales.

Une autre dissociation, intervenue en 1997 a vu le jour avec la création de RFF. Elle séparait la gestion des infrastructures de celle de l'exploitation.

3.1. La régionalisation

Un décret du 24 septembre 1979 définit une série de mesures qui déléguaient aux régions certaines compétences en matière de transport. Dès 1981 plusieurs régions, dont la Limousin et la Haute Normandie, signèrent des conventions pour l'exploitation de quelques lignes ou l'achat de matériel. La LOTI mit en place des Comités régionaux de transport et le Conseil national des transports. Elle accorda aux collectivités régionales la possibilité de devenir les autorités organisatrices de ces transports. La SNCF devait dorénavant consulter le conseil régional avant toute modification d'un service ou fermeture de ligne. La SNCF créa aussitôt un service d'action régionale. Des conventions furent signées dès 1984 avec les régions du Languedoc-Rousillon et du Nord-Pas-de-Calais. Un nouveau modèle de convention fut élaboré dans lequel les régions intervenaient à la marge d'un service de référence financé par l'Etat. En décembre 1986 17 régions sur 22 avaient signé une convention avec la SNCF. Elles concernaient 10% du trafic voyageurs. Le logo Transport Express Régional, lancé en 1987 par la SNCF, a mis en valeur l'effort réalisé par les régions pour l'achat de matériel.

Ces premières tentatives de transfert de compétence de l'Etat et de la SNCF vers les régions furent la source de nombreuses insatisfactions aussi bien du côté de la SNCF que du côté des régions. La SNCF voyait croître le coût du service de référence. Les régions voyaient croître leurs dépenses sans pouvoir contrôler le service fourni. La SNCF était allée jusqu'au bout de la logique de la coopération avec les régions sans que soit réalisé un réel transfert de moyens et de responsabilités. La néces-

⁴ Cité dans Neiertz, Nicolas, *La coordination...*, op. cit., 529.

sité de définir un cadre stable pour étendre de tels transferts s'imposait. Le sénateur Hubert Haenel parvint à organiser une concertation entre les différents acteurs en présence. Une expérimentation dans sept régions fut entamée en 1997, en application de la loi du 2 février 1997. Elle a permis de préciser les modalités de la coopération entre l'Etat la SNCF et les régions. De véritables comptes par activité furent construits et des évaluations sérieuses des besoins de renouvellement et de matériel réalisées. Toutes les régions se sont lancées dans le financement à 100% du matériel roulant. Un cadre réglementaire stable et évolutif a été défini. On a pu dès lors basculer de l'expérimental vers une décentralisation généralisée des compétences pour toutes les régions. En février 2000 la loi de solidarité et de renouvellement urbain (SRU) a complété le dispositif dans le domaine des transports urbains et périurbains. Au premier janvier 2001 les régions sont devenues les autorités organisatrices des TER.

Au premier janvier 2002 toutes les régions étaient conventionnées. Les autorités régionales, devenues "responsables devant les contribuables et les usagers", ont mis en place des autorités régulatrices du service public de transport régional de voyageurs. Les services de la SNCF jouent le rôle de conseiller et de prestataire de service. L'Etat paye sa contribution pour l'exploitation des services transférés, la compensation pour les services à caractère social, une part du renouvellement du matériel et sa contribution au programme d'investissement défini tous les cinq ans. Le service public est donc soumis à une logique contractuelle. Des procédures complexes d'évaluation des résultats ont été mises en place. En 2003 les concours publics reçus par la SNCF de l'Etat et des collectivités locales s'élèvent à 5.730 millions d'Euros⁵.

3.2. Le retour de l'Etat: le réseau TGV

Le TGV Sud-Est, mis en service entre 1981 et 1983 fut un succès à la fois technique, économique et financier. Dès l'automne 1981 la décision fut prise d'entamer les études d'une ligne nouvelle, le TGV atlantique. En 1987 le TGV Nord, le prolongement du TGV-SUD EST jusqu'à Valence et l'interconnexion en Ile de France entre le TGV NORD et le TGV SUD EST furent mis à l'étude.

La LOTI prévoyait l'élaboration de schémas directeurs de transport ferroviaire. Par décret du 17 juillet 1984 ils furent soumis à l'avis des Conseils généraux, des Comités régionaux et du Comité national. Un schéma directeur pour les TGV fut arrêté par le Ministre de l'Equipement en décembre 1989. Seize projets furent retenus d'une longueur totale de 4.700 kilomètres. Sa conception avait tenu compte des conclusions d'un rapport rédigé par un groupe d'experts réunis par la commission européenne. Elles prolongeaient les travaux menés au sein de l'UIC par les représentants des réseaux européens depuis 1985. Le schéma se proposait de mettre les grandes métropoles françaises à trois heures de Paris et les frontières à quatre heures. Mais il prévoyait aussi l'interconnexion des grandes lignes TGV en Ile de France. Il organisait l'interconnexion avec les réseaux régionaux, les réseaux urbains, les aéroports.

Les différentes étapes séparant la mise en chantier de l'étude du projet de l'approbation ministérielle furent précisément définies en août 1991 et décembre 1992. Les projets engagés en 1987 furent entièrement réalisés en 1993 et 1994. En 1996 le contournement à l'Ouest de Paris fut réalisé. En septembre 1993 fut décidée la réalisation du TGV Méditerranée et celle du TGV Est européen. La phase de l'avant projet sommaire a été engagée pour le TGV Languedoc-Roussillon et pour la liaison Lyon-Montméliant, première partie de la liaison Lyon-Turin et un accord franco-italien a été signé pour la partie Montméliant-Turin. La LGV Méditerranée a été mise en service en 2001.

Au début des années 1990 le financement des chantiers TGV était toujours assuré pour l'essentiel par des emprunts de la SNCF sur le marché des capitaux. Cependant le contrat de plan avec l'Etat en cours à cette époque prévoyait déjà une contribution de 30% au financement des infrastructures du TGV Atlantique. Philippe Roumeguere, directeur général adjoint de la SNCF, notait en Juin 1994 que "de telles procédures de financement pouvaient difficilement prévaloir pour la mise en œuvre d'un programme aussi lourd que celui du schéma directeur TGV"⁶. Elles entraînaient un endettement insupportable de l'entreprise. Il suggérait la création de sociétés d'économie mixte de

⁵ SNCF, *Rapport Annuel 2003*, 60.

⁶ Roumeguere, Philippe, "Le schéma directeur français des liaisons grande vitesse". *Revue générale des chemins de fer*, juin-juillet 1994, 17- 26; 25.

caractère intermodal associant l'État, la SNCF et les collectivités publiques concernées. La solution fut différente.

3.3. La création de RFF

La création de RFF s'inscrit dans un double contexte à la fois français et européen. Elle fut l'une des dispositions de la loi du 13 février 1997 qui fait suite à la crise de 1995. Le mouvement syndical de novembre 1995 fut une réponse donnée à des menaces de réforme du système de retraite des cheminots et surtout à la préparation par le gouvernement d'un nouveau contrat quinquennal qui prévoyait le financement privé des lignes TGV et la régionalisation des services voyageurs. Dès la fin du conflit, Claude Martinand fut chargé de rédiger un "rapport introductif au débat national sur le transport ferroviaire". La conclusion finale de cette consultation fut qu'il était nécessaire la poursuivre la régionalisation, d'alléger la dette de la SNCF, de clarifier le rôle de l'État et de la SNCF dans le domaine du financement des infrastructures et de mettre enfin réellement la SNCF au service du client. Le débat parlementaire s'est achevé le 11 juin 1996.

Dans les années 1980, sous la pression de Bruxelles, le processus de libéralisation s'est accéléré, sous la pression de la communauté européenne. En 1986 la coordination réglementaire telle qu'elle avait été conçue en 1934 fut définitivement abandonnée. La déréglementation des transports collectifs terrestres fut accélérée. Seule l'activité routière voyageurs resta partiellement réglementée. Les contrats de plan signés par la SNCF avec l'État en 1985 et 1989 renforcèrent l'autonomisation de la gestion entamée depuis 1969. L'obligation de desserte fut fortement allégée, ainsi que l'encadrement par l'État de la tarification. En 1993 la directive 91-440 a prévu une réelle application du principe de l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires et la séparation des comptes de l'exploitant de ceux du gestionnaire de l'infrastructure. Elle a ouvert les premiers droits d'accès aux réseaux. La France mit en place une séparation comptable, qui avait vocation à devenir réelle en créant RFF en 1997.

RFF est un établissement public chargé de porter les dettes contractées jusqu'en 1997 par la SNCF pour financer ses infrastructures. Déjà en 1989 l'État avait annulé 38 milliards de francs d'emprunts. En 1997 la dette d'infrastructure fut évaluée à 134,2 milliards de francs. À compter du premier

janvier 1998, RFF, devenait propriétaire des infrastructures. La mission confiée à l'établissement était d'assurer le financement des investissements nécessaires sur le réseau classique, de rémunérer la SNCF pour son entretien et de rassembler les financements nécessaires pour réaliser de nouvelles infrastructures. En contrepartie, il devait percevoir des péages correspondant à leur usage. Les missions de la SNCF étaient celles de transporteur et de gestionnaire de l'infrastructure. La création de RFF permettait à la SNCF de réaliser un allègement considérable de son endettement et de se décharger du financement de la construction de ses infrastructures. La SNCF ne devait plus assurer que l'équilibre du compte d'exploitation.

Le décret définissant les missions de RFF prévoyait que l'établissement "ne pouvait accepter un projet d'investissement que s'il faisait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement". Une telle orientation suppose une implication toujours plus forte de RFF dans l'élaboration des projets bien au-delà de la simple conception de l'infrastructure. Dans le système mis en place en 1997, le projet n'est considéré comme équilibré que si la part d'investissement mise à la charge de RFF est couverte par les excédents bruts d'exploitation futurs actualisés à la date de la mise en service au taux de 8%. Cette règle impose un besoin de concours publics très important dès que le projet n'atteint pas le taux de rentabilité minimal. Dès lors l'évaluation de la capacité contributive de la SNCF dépend de ses choix prévisionnels qui restent très prudents en matière de trafic. Dans ces conditions le financement sur budget public apparaissait comme devant être prépondérant pour les projets envisagés en 2003. "Tous modes confondus, les concours publics, participation des collectivités incluse, atteignent 86% du coût total des aménagements". Quant aux fonds communautaires consacrés aux infrastructures, ils sont plafonnés à 10% du coût total des investissements.

La réalisation du tunnel sous la Manche à la suite du traité franco-britannique du 29 juillet 1987 a reposé sur la concession le 14 mars 1986 à une organisation franco-britannique intégrée, le France-Manche Channel Tunnel Group. La réussite technique est peu contestable. L'échec financier ne l'est pas moins. Cette expérience a contribué à rendre difficile le retour vers des financements privés,

qui pourtant avaient assuré au 19^e la plus grande partie du financement des chemins de fer mondiaux. Une forme nouvelle de partenariat entre acteurs publics et acteurs privés, le Partenariat Public Privé ou PPP, associé ou non à une concession, s'est développé depuis lors. Le contrat de partenariat confie au partenaire privé la construction de l'ouvrage et sa maintenance, et la responsabilité du développement commercial étant confiée au concessionnaire. La loi du 5 janvier 2006 autorise RFF à recourir à des contrats de PPP pour mener à bien ses projets d'infrastructure. L'objectif est d'optimiser le coût final et les délais de réalisation grâce au caractère global du contrat. RFF peut ainsi exercer la maîtrise d'ouvrage directement, la déléguer à la SNCF ou la déléguer à un opérateur privé. Le concessionnaire de service public pour sa part doit s'intégrer dans une logique nationale, avec RFF comme gestionnaire de référence ayant en charge la cohérence du réseau. Il devra définir les horaires et la tarification et répartir les sillons. Cette réforme peut avoir à terme une portée considérable en accélérant l'évolution de RFF hors de la sphère de la SNCF et en le confortant comme acteur central du système ferroviaire, tout en favorisant le développement d'une véritable concurrence sur le marché des transports.

Sous la troisième République les chemins de fer français ont d'abord connu jusqu'à la première guerre mondiale une gestion parcimonieuse du réseau fondée sur une coopération parfois difficile mais efficace entre l'Etat et les compagnies concessionnaires. L'apparition de difficultés financières dans les années 1900 résultent pour l'essentiel de l'approche de la fin des concessions qui renchérit le

coût du capital et de la non adaptation des recettes à la hausse des coûts salariaux et des prix. L'échec de la convention de 1921 résulte de la méfiance entre l'Etat et ses concessionnaires et de la non application des clauses de la convention. Mais la SNCF n'est pas seulement le produit d'un échec. Elle réalise aussi un projet de rationalisation du système grâce à l'unification du réseau. Entre 1938 et 1969 la réussite technique fut incontestable. Mais l'Etat ne sut pas relâcher à temps son emprise. Dès lors la SNCF n'est pas parvenue à sortir d'une logique de la dépendance à son égard. Elle mena une lutte sans espoir pour contrôler l'ensemble du système de transport dans le cadre d'une coordination de plus en plus autoritaire et ne parvint pas à mettre ses réussites techniques au service d'une politique commerciale fondée une prise en compte beaucoup plus radicale des besoins de la clientèle. Les réformes de 1969 à 1971 ouvrent des perspectives vraiment nouvelles tant pour l'Etat que pour la SNCF. Elles ont donné au système ferroviaire français les moyens de s'adapter au processus de libéralisation du marché des transports imposé par Bruxelles. Le système de contractualisation et de conventionnement généralisé mis en place à partir de 1981 a ouvert une voie originale permettant de gérer à la fois la régionalisation et le développement du réseau TGV. Il reste à trouver les voies d'un financement juste de ces diverses ambitions, le recours massif et parfois exclusif au financement public des déficits comme des dépenses d'infrastructures ne pouvant être considéré comme une solution satisfaisante du point de vue économique.