

# Faut-il libéraliser la SNCF ?

*par Jean Finez & Laurent Quessette*

---

**Les réformes annoncées de la SNCF pointent, une fois de plus, son endettement et le statut des cheminots. Mais est-ce que le problème est bien posé ? Retour sur l'histoire d'un débat et sur ses enjeux politiques.**

---

La publication d'un rapport sur *L'Avenir du transport ferroviaire* et la déclaration par le Premier ministre Édouard Philippe d'un projet de loi visant à moderniser la SNCF mettent une fois de plus le secteur ferroviaire français sous les feux des projecteurs. Cet article propose de revenir sur l'histoire des chemins de fer français de manière à saisir les conditions de naissance de la crise actuelle du rail et, plus particulièrement, à analyser la construction du cadre cognitif et normatif faisant de l'organisation historique du secteur un modèle de gestion qui passe pour archaïque.

## Un « grand deal » pour la SNCF

Lors d'un entretien accordé en juillet 2017, à l'occasion de l'inauguration de la Ligne à grande vitesse (LGV) Bretagne - Pays de la Loire, le président Emmanuel Macron avait fait une promesse aux cheminots : une grande réforme des chemins de fer français pour le premier semestre 2018<sup>1</sup>. La publication du rapport, rédigé par Jean-Cyril Spinetta<sup>2</sup>, sur l'avenir du transport ferroviaire constitue la première étape de ce projet visant à « moderniser » le secteur

---

<sup>1</sup> SNCF, « Faire de SNCF l'opérateur de référence du XXI<sup>e</sup> siècle » – Interview d'Emmanuel Macron. Propos recueillis par Anne-Laure Demory et Céline Keller », *Les Infos. Le Mag*, juillet 2017, p. 11-13.

<sup>2</sup> Jean-Cyril Spinetta, grand commis de l'État et ancien PDG du groupe Air-France KLM ayant participé à la privatisation de l'entreprise aérienne, a été missionné en septembre 2017 par le Premier ministre Édouard Philippe. Le rapport s'inscrit dans le prolongement des Assises nationales de la mobilité organisées à l'automne 2017, vaste concertation visant à dessiner les grandes orientations de la politique des mobilités.

ferroviaire et à conforter la place de la SNCF en champion international. Parmi les propositions de ce rapport préparatoire à la future loi d'orientation des mobilités, quatre recommandations cristallisent une grande partie des débats : *primo*, l'accélération du calendrier de libéralisation du rail ; *secundo*, la transformation des établissements publics à caractère industriel et commercial SNCF en société anonyme à capitaux publics ; *tertio*, la disparition progressive du statut de cheminot ; enfin, *quarto*, une reprise de la dette du rail, qui s'élève à environ 45 milliards d'euros. Prolongeant le débat ouvert par la publication du rapport, le Premier ministre déclarait à l'occasion d'une conférence de presse vouloir établir un nouveau pacte ferroviaire français<sup>3</sup>, *sine qua non* au maintien « d'un grand service public ferroviaire ». Mais force est de constater que le service public évoqué par le Premier ministre présente certaines spécificités au regard du modèle traditionnel de gestion du secteur. Il est, d'une part, pris en charge par les Régions et, d'autre part, par de nouveaux opérateurs ferroviaires dans le cadre de l'ouverture à la concurrence. Sauver le service public nécessiterait donc désormais d'avoir recours au marché par la conclusion de contrats de service public.

Rapporter les difficultés financières de la SNCF au statut de cheminot et à son statut de monopole public est devenu un *leitmotiv*. Celui-ci témoigne cependant d'une ignorance quant aux conditions de naissance de la crise du secteur, qui plonge ses racines dans les décennies d'après-guerre. Le rapport Spinetta et les projets de réforme du Gouvernement Philippe s'inscrivent ainsi dans une tendance lourde, à l'œuvre depuis plusieurs dizaines d'années, mais qui s'est fortement accélérée ces dernières années. L'actuelle réforme projetée, qui s'apparente à un « chantage à la dette »<sup>4</sup>, n'est que le parachèvement de cette tendance. Ce ne serait donc pas un pacte ferroviaire *faustien* qui serait proposé et pour lequel le service public serait trahi au nom de la rentabilité du rail, mais plutôt un pacte *lampedusien* selon lequel, au final, tout change pour que rien ne change. Le caractère brutal concernerait ainsi davantage la forme que le fond et, sans mésestimer ses conséquences sociales relatives à la suppression programmée du statut, la réforme en cours ne fait que consacrer une tendance entreprise depuis un certain temps.

## Genèse de la concurrence et de la dette

Pour comprendre comment tout a changé, il faut partir du lendemain de la Seconde Guerre mondiale et revenir sur l'histoire méconnue de la dette<sup>5</sup>. Moins d'une décennie après la création de l'entreprise publique, la lecture économique qui domine alors est de nature plano-

---

<sup>3</sup> Gouvernement, *Un nouveau pacte ferroviaire français*, dossier de presse, 28 février 2018, p. 2.

<sup>4</sup> Cf. Pierre-André Juven et Benjamin Lemoine : « Le marché sur de bons rails. Découpages comptables et chantage à la dette à la SNCF », *Revue française de socio-économie*, n° 19, 2017, p. 9-17.

<sup>5</sup> Voir à ce titre : Jean Finez : « Pratiques économiques et pensées du changement dans un service public marchand. Une sociologie des chemins de fer français aux XIX<sup>e</sup> et XX<sup>e</sup> siècles », doctorat de sociologie, Université Lille 1, 26 novembre 2015.

productiviste. La SNCF, première entreprise de France avec près de 500 000 agents, peine déjà à équilibrer ses comptes. À l'instar de compagnies privées récemment nationalisées, ses résultats sont fréquemment déficitaires. Cependant, à de rares exceptions près, les responsables politiques ne s'en émeuvent pas et les critiques sont rares. Les problèmes de coordination entre le rail et la route, le blocage des tarifs ferroviaires par l'État et la participation de l'entreprise à l'effort de reconstruction d'après-guerre justifient en effet largement les aides votées annuellement par le Parlement. Quant à la dette, que certains analystes considèrent comme consubstantielle au secteur, elle n'existe pas — du fait justement du versement des subventions d'équilibre. À cette époque, la SNCF, véritable levier de la politique de modernisation, jouit d'une image positive, de même que ses agents qui garantissent le bon fonctionnement du système ferroviaire et qui, à ce titre, bénéficient d'un statut d'emploi particulier. Quant à la concurrence routière, elle est perçue comme néfaste et vivement contenue par le biais d'une politique de coordination des transports largement favorable au ferroviaire. Alors que l'idéologie de la planification est à son apogée, la SNCF est envisagée comme « un tout homogène » — selon l'expression du ministre des Transports de l'époque —, un service public efficace reposant sur un triptyque : monopole d'exploitation, contrôle public de l'entreprise et statut des cheminots<sup>6</sup>.

Au tournant des années 1950-1960, sous l'influence d'une mouvance d'ingénieurs-économistes néolibéraux et d'un lobby routier de plus en plus organisé, la prépondérance du rail vacille cependant. De plus en plus de voix politiques interrogent la place de la SNCF dans le système des transports et considèrent que la liberté des transports est le meilleur outil pour assurer une répartition optimale des trafics entre le rail et la route. En dépit des protestations des dirigeants et ingénieurs de la SNCF, le gouvernement décide d'assouplir la coordination des transports, provoquant une intensification de la concurrence routière et, progressivement, un accroissement des déficits de l'entreprise publique. La situation est cependant paradoxale, car l'avantage économique de la route renvoie en grande partie à l'absence de prise en charge des coûts d'infrastructure (les routes sont en effet principalement financées par l'impôt), contrairement à la SNCF qui doit payer la construction et l'entretien de son réseau. L'absence d'harmonisation des conditions de financement du rail et de la route contribue ainsi à accroître les déficits de la SNCF, renforçant son image d'entreprise dépensière... que seul le marché est à même de réfréner.

La croyance dans la capacité du marché à discipliner la SNCF se nourrit aussi de la nouvelle conception de la gestion des entreprises publiques qui émerge en 1967 avec le *Rapport sur les entreprises publiques*, issu d'une commission présidée par Simon Nora. La logique préconisée, et qui sera adoptée quelques années plus tard, est celle de la contractualisation des rapports entre l'État et les entreprises publiques, c'est-à-dire la signature de conventions

---

<sup>6</sup> Sur le service public ferroviaire, voir : Laurent Quessette, *Au croisement de l'État, du service public et du marché. Recherches sur les chemins de fer en droit administratif français*, Aix-en-Provence, PUAM, coll. « Recherches administratives », 2 tomes, 2013.

établissant *ex ante* le versement de l'aide financière de l'État et les objectifs que l'entreprise doit atteindre. Les dirigeants de la SNCF sont favorables à ce changement, qui s'accompagne d'un assouplissement des obligations de service public : en bénéficiant de plus de marge de manœuvre dans la gestion de leur entreprise, ils pensent pouvoir tirer leur épingle du jeu. À condition cependant que l'État compense financièrement à la hauteur des dépenses les contraintes d'exploitation (obligations de service public), les réductions tarifaires qui ne relèvent pas de la responsabilité de l'entreprise (par exemple les tarifs sociaux), mais surtout les coûts d'infrastructure.

Le calcul des compensations financières est un travail complexe nécessitant d'opérer une série de choix qui avantagent l'une ou l'autre partie selon le cas. Logiquement, l'établissement des niveaux de compensation fit l'objet de nombreux désaccords entre la SNCF et l'État. Le gouvernement, dans une logique de réduction des coûts, cherche à réduire au minimum l'aide accordée à l'entreprise, mais continue à considérer le rail comme une chose publique, s'agissant en particulier de l'aménagement du territoire et de ce qui deviendra sa desserte dispendieuse en lignes à grande vitesse (LGV)<sup>7</sup>.

Faute de compensation financière suffisante, la SNCF s'endette dès la fin du premier « contrat de programme » en 1974. Représentant 74 milliards de francs en 1984, la dette a plus que doublé pour atteindre près de 18 milliards d'euros en 1990. En 1996, à la veille de la création de Réseau ferré de France (RFF), elle atteint l'équivalent de 36 milliards d'euros. Le nouvel établissement public, qui permet de séparer la gestion de l'infrastructure (le rail) de l'exploitation (les trains) récupèrera une partie conséquente de la dette de la SNCF, le but étant de se conformer aux critères de Maastricht. Preuve que la crise du rail est fondamentalement liée à la question de la gestion de l'infrastructure, entre 1997 et 2013, la dette de RFF ne cesse d'augmenter, tandis que sur la même période celle de la SNCF baisse inexorablement. Consécutivement à la réforme de 2014, SNCF Réseau (ex-RFF) et SNCF Mobilités appartiennent au même groupe public, sans pour autant résoudre la question de la dette de l'établissement public SNCF Réseau qui continue à augmenter de 2 à 3 milliards par an au gré des nouveaux projets LGV, de la croissance des intérêts à payer, de l'absence de redevances sur les lignes en partenariat public-privé et de l'augmentation des travaux de rénovation d'un réseau vieillissant.

---

<sup>7</sup> Sur cette politique, Georges Ribeill, « D'un siècle à l'autre, railway-mania, TGV-mania... La répétition d'un "modèle ferroviaire français" ? », *Transports, territoires et sociétés*, 2011, p. 115 et s. ; Vincent Doumayrou, *La fracture ferroviaire. Pourquoi le TGV ne sauvera pas le chemin de fer*, préface par Georges Ribeill, Paris, Les Éditions de l'Atelier/Les Éditions Ouvrières, 2007.

## Faire du statut des cheminots l'origine de la crise ferroviaire

Le constat de cette situation financière appellerait en principe à une responsabilisation des pouvoirs publics. Paradoxalement, les débats actuels sur la réforme de la SNCF interrogent plutôt la responsabilité des cheminots et de leur statut d'emploi protecteur, jugé trop coûteux. Bien qu'infondé, ce parallèle entre dette et statut nécessite d'interroger les conditions de construction du statut des cheminots en tant que problème public.

La question du statut des cheminots n'a été réellement mise à l'agenda que relativement tardivement. Certes, dès les années 1970, quelques articles de journaux rapportent les propos de voyageurs excédés par les retards des trains et critiquant les agents de la SNCF considérés comme des nantis, jouissant d'un statut très privilégié. Cependant, les cheminots bénéficient dans l'ensemble d'une image positive dans la société. En outre, au sein de la SNCF, c'est moins la question du statut qui est discutée que celle des suppressions d'emploi d'un secteur qui gagne en productivité et perd simultanément des parts de marché face à la concurrence intermodale. Témoignage du relatif consensus autour du statut de cheminot, le directeur général de la SNCF de l'époque, Roger Guibert, bien que partisan de la libéralisation des transports et du développement commercial de l'entreprise, n'hésite pas à souligner dans un livre « *la faculté d'adaptation* » des cheminots, « *premier atout* » pour faire face aux défis de modernisation et à la concurrence<sup>8</sup>.

Les années 1980 marquent un premier tournant dans les représentations relatives aux agents de la SNCF. Le succès de librairie du livre *Toujours plus* de François de Closets cristallise l'évolution de catégories de pensée d'une partie de la population. Dans son ouvrage, le journaliste critique des cheminots repliés sur leurs privilèges et refusant toute transformation économique susceptible de bénéficier à la société dans son ensemble. En 1986, c'est au tour du ministre des Transports Jacques Douffiagues de discuter du statut et d'appeler les salariés de la SNCF à faire leur « révolution culturelle », donnant lieu à une mobilisation collective de grande ampleur à l'hiver 1986-1987. Depuis, les attaques contre le statut — et contre le régime spécial de retraite — n'ont cessé de se multiplier, aussi bien au sein de la sphère politique, notamment de la part de Nicolas Sarkozy, que dans les médias. Si le grand mouvement social de décembre 1995 avait été soutenu par une partie importante de la population et par des intellectuels comme Pierre Bourdieu, la croissance du chômage, la crise économique de la fin des années 2000 ont changé la donne, comme en témoigne le développement du « *cheminot bashing* »<sup>9</sup>. Aujourd'hui, alors que la SNCF ne compte plus que 150 000 agents, le rapport de force a clairement changé. *Bis repetita non placent* en 2018 ?

---

<sup>8</sup> Roger Guibert, *La SNCF cette inconnue... (problèmes actuels et promesses d'avenir)*, Langres, Imprimerie de Champagne, 1970.

<sup>9</sup> Marnix Dressen, « Le cheminot bashing des commentateurs de la presse en ligne », communication au VI<sup>e</sup> Congrès de l'Association française de sociologie, 29 juin 2015.

## Moderniser le rail en utilisant les vieilles recettes du marché ?

Revenons aux solutions proposées par le rapport Spinetta et par le gouvernement Philippe. Si le constat relatif à l'endettement néglige la responsabilité du créancier pour se focaliser sur le rôle du débiteur, il est indéniable que la culpabilisation par la dette, sans en rechercher son origine et les bénéficiaires réels, relève d'une rhétorique typiquement néolibérale<sup>10</sup> visant à délégitimer la gestion publique et à justifier des coupes budgétaires et le recours à la privatisation de l'activité. Ce management par les coûts est typique des réformes qui ont profondément transformé les entreprises et administrations de service public depuis les années 1990. La réduction des dépenses s'est d'abord faite par la diminution de la surface du service public ferroviaire, qui donne lieu à la fermeture de petites lignes et au transfert par autocar de certaines liaisons ferrées. Elle s'est également accompagnée d'une intensification du recours à la sous-traitance, du développement de la filialisation et d'une limitation des augmentations de salaire.

Loin d'être en rupture avec les évolutions récentes du secteur, les propositions du rapport Spinetta confortent donc plutôt un mouvement en marche depuis maintenant quelques décennies. Mais cette politique économique est-elle si moderne, comme elle le prétend ? Ce que le gouvernement actuel propose pour réformer la SNCF n'est-il pas de remplacer un mythe ancien — celui d'un service public ferroviaire au service du public dont l'apogée correspond à la planification d'après-guerre — par un autre mythe encore plus ancien — celui du marché et de la concurrence, caractéristique des premières heures des chemins de fer ?

Le statut d'EPIC (Établissement Public à caractère industriel et commercial) de la SNCF permet déjà une souplesse de gestion, comme en témoignent les profondes mutations du secteur. Dans le cas de la transformation de la SNCF en société anonyme à capitaux publics, il s'agit d'aller encore plus loin dans le mouvement de banalisation de l'opérateur ferroviaire historique. Ce changement est justifié par la garantie financière illimitée qu'offrirait la puissance publique à son entreprise et qui contreviendrait au droit de la concurrence de l'Union européenne, dont il faut noter que la neutralité à l'égard du régime de propriété est, en pratique, discutée et discutable<sup>11</sup>. Limiter son endettement pour investir conduit pourtant à obérer le développement du chemin de fer — mode de transport vertueux d'un point de vue écologique — et à supprimer un effet incitatif pour l'économie et l'aménagement du territoire. Quant à la possession publique de l'entreprise ferroviaire, elle serait dès lors comptée.

---

<sup>10</sup> Sur ces aspects, voir Benjamin Lemoine, *L'ordre de la dette. Enquête sur les infortunes de l'État et la prospérité du marché*, Paris, La Découverte, 2016 ; Maurizio Lazzarato, *Gouverner par la dette*, Paris, Les prairies ordinaires, coll. « essais », 2014.

<sup>11</sup> Cf. Benoît Delaunay, « Les limites de la neutralité de l'article 295 CE à l'égard du régime de la propriété dans les États membres », *Revue juridique de l'économie publique*, octobre 2009, p. 3 et s.

## Conclusion : une histoire du rail bouclée ?

Si l'on compare la situation actuelle à celle d'hier, force est de constater que les rapports de force au sein du champ ferroviaire ont changé. Pour autant, le gouvernement réussira-t-il à supprimer un statut qui, rappelons-le, a été créé il y a près d'un siècle pour des compagnies privées (et publiques) qui cherchaient à stabiliser une main-d'œuvre qualifiée ? L'avenir le dira. Mais force est de constater que l'évolution projetée du rail ne ferait qu'une boucle avec le milieu du XIX<sup>e</sup> siècle, répétant les débats sur le périmètre d'intervention et de soutien de la puissance publique. Le service public a certes un coût, mais il est aussi porteur d'un choix de mobilité de la société, dans ses dimensions sociale et environnementale. Il produit de la valeur à long terme que les rapports contractuels peinent à saisir et le calcul économique à mesurer. Certaines politiques publiques — comme celle du développement nucléaire et de la gestion de ses déchets — ne semblent pas bénéficier d'un traitement comptable équivalent à celui du rail, en dépit du fait qu'elles impliquent l'avenir du pays à (très) long terme.

Le train, héritage du travail des cheminots et de l'effort financier des générations passées et actuelles, est le patrimoine de la nation. Le rail, ainsi que l'entendait déjà Léon Bourgeois sous la Troisième République<sup>12</sup>, symbolise une chaîne d'union entre les époques. En dépit de ses insuffisances, le transport par chemin de fer permet, dans une mesure non négligeable, la concrétisation de la liberté d'aller et venir et de l'égalité territoriale. Ce qui se joue avec l'actuelle réforme ferroviaire apparaît comme une dépossession et constitue une contradiction profonde avec le mouvement citoyen moderne de renouer avec l'appropriation de biens communs dont font partie les services publics<sup>13</sup>. Dans un contexte de crise de la représentation politique, un référendum pourrait-il décider de l'avenir du rail et se substituer à l'administration d'un remède inefficace par ordonnance ?

Publié dans [laviedesidees.fr](http://laviedesidees.fr), le 22 mars 2018.

---

<sup>12</sup> Léon Bourgeois, *Solidarité*, Paris, Armand Colin, 1896.

<sup>13</sup> Pierre Dardot, Christian Laval, *Commun. Essai sur la révolution au XXI<sup>e</sup> siècle*, Paris, La Découverte, 2014, spéc. p. 514 et s.