

HISTOIRE D'HIER ET D'AUJOURD'HUI

L'histoire déjà longue des Chemins de fer français est marquée, comme celle de l'économie elle-même, par l'alternance de périodes difficiles et de phases de prospérité.

Au cours des phases de prospérité, l'opinion et les Pouvoirs Publics perdent de vue les problèmes de fond auxquels les Chemins de fer ont à faire face. Au cours des périodes difficiles, ces problèmes se révèlent avec une acuité qui surprend l'opinion comme s'ils avaient cessé à jamais de se poser. Plus que celle de l'économie elle-même, c'est alors la situation des Chemins de fer qui retient particulièrement l'attention, et pourtant celle-ci n'est le plus souvent que le simple reflet des difficultés de celle-là. Elle fait bientôt l'objet de discussions passionnées que justifie la nécessité de remédier à un état de choses nuisible en raison des répercussions qu'il exerce sur les finances publiques, c'est-à-dire, en définitive, sur le budget de l'État, la solidarité de l'État et des Chemins de fer n'étant pas une innovation, contrairement à une opinion assez largement répandue.

Sans prétendre retracer l'histoire économique et financière des Chemins de fer français, constatons que les années 1859, 1883, 1921, 1937 qui jalonnent l'évolution de notre système ferroviaire — et qui marquent des étapes différentes dans les relations juridiques et financières de l'État et des Réseaux — sont

aussi celles où, soit les Chemins de fer, du fait du mouvement des affaires, soit l'État, du fait de sa politique ferroviaire, soit enfin les Chemins de fer et l'État, du fait de l'une et de l'autre causes, ont été aux prises avec une situation difficile.

— 1859 voit, avec les Conventions Franqueville, la création de six grandes Compagnies, constituées par voie de concentration, mettre fin à des embarras provoqués par l'exploitation de lignes peu rémunératrices ;

— 1883 pare, avec les Conventions Raynal, aux difficultés de l'État dont le programme d'extension ferroviaire, dit Plan Freycinet, se trouvait fortement compromis par la crise financière et bancaire de 1882 ;

— 1921 règle le lourd héritage d'une guerre qui avait épuisé les Réseaux et créé un énorme déficit ;

— 1937 enfin, devant une situation grave, née de la dépression mondiale des années 1930-1936 et dont la gravité est encore accentuée par le fonctionnement imparfait des Conventions, place sur un terrain nouveau les relations de l'État et des Chemins de fer.

Mais si les difficultés que rencontrent et l'exploitation des Chemins de fer par les Grands Réseaux et la politique ferroviaire de l'État ne datent pas d'hier, leur « intimité financière » n'est pas, elle non plus, une innovation.

En effet, au fur et à mesure des règlements qui tentent de pallier ces difficultés, les textes forgent peu à peu la solidarité qui, dans le domaine financier, unira bientôt les deux parties. C'est en 1859, par le système de la garantie d'intérêt accordé par l'État aux actionnaires des Compagnies et qui trouve, le cas échéant, sa contrepartie dans le partage des bénéfices, que les Conventions Franqueville organisent, en droit et en fait, une politique d'association financière entre l'État et les Chemins de fer.

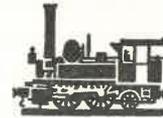
Les Conventions de 1883 renforcent et perfectionnent encore cette association en étendant le principe de la garantie d'intérêt et en relevant la participation de l'État dans le partage des bénéfices. En outre, elles prévoient que les Compagnies mettront leur crédit à la disposition de l'État et emprunteront pour son compte les sommes correspondant à sa quote-part dans l'établissement des lignes.

Par les accords de 1921, enfin, le Trésor continue d'apporter son aide aux Réseaux sous forme d'avances à un Fonds commun (destiné à compenser le déséquilibre des uns par les excédents des autres) mais, dans le cadre de l'obligation faite aux Chemins de fer d'organiser une gestion industrielle réalisant l'équilibre financier par l'adaptation automatique des tarifs, ces avances doivent normalement être remboursées dans le délai de deux ans au moyen d'un relèvement des prix de transport. De leur côté, les Réseaux continuent d'offrir à l'État le concours de leur crédit, en émettant, sur sa demande et pour son compte, des emprunts destinés à mobiliser les avances en question.

Dans l'ensemble, on constate que, depuis l'origine et jusqu'à la veille de la création de la S.N.C.F., *l'évolution des Chemins de fer a été marquée par un large développement de la notion de service public*; ce développement a été caractérisé, d'une part, par une forte tendance à la concentration des exploitations et par la participation progressive des Pouvoirs Publics à la gestion des Chemins de fer,

d'autre part, par l'interpénétration de plus en plus étroite des intérêts financiers des Compagnies et de l'État, dont le germe, déjà contenu dans les Conventions de 1859, a abouti en 1921 à un système combinant étroitement les avances du Trésor et l'utilisation du crédit respectif de l'État et des Compagnies.

La Convention de 1937, créant la Société Nationale des Chemins de fer français, apparaît ainsi comme l'aboutissement naturel et, en quelque sorte, comme la conclusion d'une longue évolution dont les étapes ont été marquées successivement par la série d'accords intervenus depuis l'origine de la voie ferrée entre l'État et les Réseaux.



Dans le domaine financier, le principe sur lequel repose le mécanisme institué par la Convention du 31 août 1937 est celui de l'équilibre total entre les ressources et les charges annuelles de la Société Nationale, au moyen d'une gestion industrielle dont la préoccupation inspirait déjà les textes de 1921. L'application stricte de ce principe conduit à faire varier les tarifs de telle manière qu'ils ne cessent jamais de couvrir l'intégralité des dépenses et des charges qu'entraîne l'exploitation. Mais devant l'échec manifeste de l'expérience antérieure — les circonstances économiques dont les Pouvoirs Publics doivent demeurer seuls juges ayant rendu et pouvant rendre encore ces relèvements impossibles ou inopérants — la Convention de 1937 a rejeté le recours, aisé en période normale, aux avances du Trésor financées par l'emprunt. Elle a formellement placé l'État dans l'obligation, soit

de réaliser l'équilibre par des aménagements tarifaires, soit, dans la mesure où les ressources permanentes nécessaires à l'exploitation de ce service public ne peuvent être demandées aux usagers, de supporter les conséquences de son refus en subissant, au profit des Chemins de fer, des prélèvements à fonds perdus imputables sur son budget.

Conclusion logique, puisque le refus de l'État équivaut à subventionner, non pas certes l'exploitation ferroviaire, mais bien en réalité l'économie nationale, c'est-à-dire l'industrie, le commerce, l'agriculture, au même titre et de la même manière que des subsides sont accordés à différentes catégories de producteurs pour leur permettre, dans un but d'intérêt général, de vendre leurs produits (tels le blé, les céréales secondaires, le charbon, etc...) au-dessous de leurs prix de revient.

On comprend, dans ces conditions, que l'opinion publique soit particulièrement attentive à l'évolution financière de la S.N.C.F. puisqu'à défaut de l'usager c'est le budget de l'État c'est-à-dire, en définitive, les contribuables qui assurent la contrepartie de cette subvention.

On comprend également que la S.N.C.F. se doive d'éclairer l'opinion sur une situation, sans doute préoccupante, qui s'inscrit d'ailleurs dans la série des périodes de crise que nous venons d'évoquer, et de la renseigner sur les efforts qu'elle a déjà accomplis pour y remédier.



Quand on examine la situation des Chemins de fer, soit en France, soit à l'étranger, il ne faut jamais perdre de vue que, plus que ceux

de toute autre industrie, leurs résultats d'exploitation sont l'aboutissement d'interférences dont le jeu échappe, pour une grande partie, à l'action de leurs dirigeants.

Soumis à des obligations restrictives de par leur qualité de service public, réglementés dans leurs tarifs, dans leurs itinéraires et dans leurs horaires, particulièrement sensibles aux variations de la conjoncture auxquelles ils s'adaptent peu aisément en raison de leur structure, les Chemins de fer qui n'ont ni le choix de leur clientèle, ni celui de leurs transports, supportent des servitudes ignorées des entreprises dont l'activité est vouée à des buts purement lucratifs.

Ces constatations, déjà vraies avant la guerre, le sont devenues bien plus encore depuis que, dans la plupart des pays, le Chemin de fer s'est transformé en un instrument de lutte contre la vie chère et de défense de la monnaie dans le cadre d'une politique inspirée, pour l'essentiel, des doctrines de l'économie dirigée. A la fixation autoritaire des tarifs s'est ajoutée celle des salaires et de leurs compléments sociaux. L'extension des productions de monopole s'est accompagnée d'un gonflement excessif des prix de certaines matières premières et la réglementation autoritaire des autres a réduit pendant longtemps le jeu de la concurrence dans les marchés de fournitures et de travaux.

En bref, la part laissée à la liberté de la gestion dans les entreprises ferroviaires, déjà faible avant la guerre, en raison de la nature et des conditions d'exploitation des Chemins de fer, s'est encore considérablement réduite depuis dix ans. Cependant, en ce qui concerne la S.N.C.F., ce serait une erreur de croire que, dans le domaine relativement étroit où son initiative peut s'exercer, celle-ci n'ait pas pris toutes les mesures en son pouvoir pour parer à la situation difficile à laquelle ont à faire face les Chemins de fer français.

L'usager et le contribuable, placés devant la nécessité d'une augmentation de tarifs et de l'octroi d'une subvention, ont le droit de

se demander si les dépenses de la S.N.C.F. ne sont pas excessives et si ses difficultés actuelles ne sont pas la suite d'une politique de légèreté et d'imprévoyance.

Cet opuscule répondra précisément à cette préoccupation. Il montrera que la part des investissements réalisés depuis la guerre est restée au-dessous des prévisions du Plan Monnet et concerne presque uniquement les dépenses de reconstruction, les seules dépenses d'équipement proprement dites ayant été consacrées à l'électrification du réseau.

On mesurera les répercussions exercées sur les dépenses par la hausse inflationniste des salaires et des prix et ce qu'auraient pu être les dépenses de l'exercice 1950 si la S.N.C.F. s'était contentée d'exploiter son réseau en recourant aux méthodes de 1938 sans s'efforcer de porter le rendement du Chemin de fer à un niveau élevé ni de réaliser d'importantes économies.

On verra l'écart considérable existant entre les tarifs et les prix, la précarité de la situa-

tion des Chemins de fer français, du fait de la dégradation constante du prix de transport, ainsi que les modifications intervenues dans le volume et la structure du trafic, du fait de la concurrence des autres modes de transport.

On discernera enfin les conséquences exercées par toutes ces influences conjointes sur des résultats d'exploitation qui, en définitive, malgré des conditions dans l'ensemble moins favorables, ont été, jusqu'au début de 1949, supérieurs à ceux d'avant-guerre.

En somme, le présent ouvrage tend à poser devant l'opinion le problème des Chemins de fer. Il comporte une analyse de la situation actuelle du point de vue financier, technique et social et de l'évolution récente qui s'est manifestée dans ces domaines.

Le lecteur pourra tirer de la confrontation de tous ces renseignements et de tous ces chiffres telle conclusion qui lui conviendra. Quant à nous, nous savons trop ce que nous devons à la méconnaissance des réalités pour redouter l'étude objective des faits.

