

## La réforme ferroviaire de 1997 en France : l'invention de nouveaux acteurs ferroviaires ?

Arnaud Passalacqua (Université Paris Diderot, ICT/LIED)

Dans un contexte croisant des dynamiques sociales issues de la grève de 1995, des contraintes européennes liées aux critères de Maastricht et la remise en cause d'un paradigme ferroviaire touchant ses limites financières, la France a connu une réforme importante de ses structures ferroviaires en 1997. Engagée par un gouvernement de droite et mise en œuvre par un gouvernement de gauche, cette réforme a notamment créé une nouvelle entité dans le monde ferroviaire, Réseau ferré de France (RFF), principalement propriétaire du réseau et chargée de la gestion de la dette ferroviaire. Complétée sur ce point par la loi SRU<sup>1</sup> en 2000, elle a aussi promu une régionalisation des transports qui a conféré aux Régions un rôle nouveau en tant qu'autorités organisatrices de transport.

Cette communication se propose d'analyser l'émergence de ces nouveaux acteurs dans un monde ferroviaire jusqu'alors dominé de façon hégémonique par la SNCF, sur laquelle le contrôle de l'État était plutôt limité. Au-delà des nouvelles structures, il s'agit également de suivre l'apparition de nouveaux métiers (ingénierie financière, valorisation patrimoniale...) et l'émergence d'une nouvelle culture, qui renouvelle le monde cheminot.

Ce travail s'appuie notamment sur un recueil d'archives orales conduit auprès d'acteurs de la réforme de 1997 et des 10 premières années de l'existence de RFF<sup>2</sup>.

### 1. L'ouverture progressive d'un paysage ferroviaire ébranlé

Souvent comprise comme l'application de la directive européenne 91-440<sup>3</sup>, la réforme de 1997 est d'une tout autre richesse. Elle est le résultat de plusieurs dynamiques convergentes : nécessité d'un sauvetage financier de la SNCF, remise en cause du modèle du TGV inscrit dans le schéma directeur de 1992<sup>4</sup>, grève de 1995, rapport Haenel sur la régionalisation<sup>5</sup>, etc. Elle s'inscrit également dans un contexte contraint par les *critères de convergence* imposés par le traité de Maastricht en vue de la création d'une monnaie européenne commune. De même qu'il ne peut se résumer à la transcription dans le droit français de la directive imposant une séparation comptable entre gestion de l'infrastructure et offre de transport, ce moment important ne peut se résumer à la création de RFF. Il mérite ainsi notamment d'être relu comme un moment d'ouverture du monde ferroviaire à de nouveaux acteurs par différents biais.

Le conflit de 1995 peut lui-même se comprendre comme un moment initial d'ouverture du monde cheminot. La revendication typiquement catégorielle de défense d'un statut particulier s'est en effet muée en support d'une *grève par procuration*. Loin de focaliser la rancœur d'une population qui aurait pu jalouser certains de leurs avantages, les cheminots sont devenus l'icône d'une grève, pourtant extrêmement longue et particulièrement perturbatrice pour l'économie nationale et la vie quotidienne de celles et ceux qui furent pourtant réputés faire *grève par procuration*. L'accusation d'isolement s'attacha rapidement au camp d'en face, celui d'un Premier ministre, Alain Juppé, « droit dans [ses] bottes<sup>6</sup> » depuis l'été 1995 et une affaire immobilière, et du président de la SNCF, Jean Bergougnoux, dont la

---

1 Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

2 Pour les détails de la réforme, nous renvoyons à Passalacqua (A.), « La réforme ferroviaire française de 1997 : une histoire à rebondissements pour un scénario original », *Revue d'histoire des chemins de fer*, à paraître.

3 Directive du Conseil du 29 juillet 1991 relative au développement de chemins de fer communautaires (91/440/CEE).

4 Décret n° 92-355 du 1<sup>er</sup> avril 1992 approuvant le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse.

5 Haenel (H.), *Régions, SNCF : vers un nouveau du service public*, Rapport au ministre de l'Équipement, des Transports et du Tourisme, 1994.

6 *Journal de 20 h*, TF1, 6 juillet 1995.

capacité à alimenter le dialogue social était contestée.

La victoire syndicale symbolisée par le recul du gouvernement, aussi bien sur la question des retraites que sur le projet de contrat de plan entre l'État et la SNCF fut un traumatisme pour le gouvernement. Puisque le système ferroviaire était ébranlé et que des évolutions étaient inéluctables, une mission fut confiée à Claude Martinand afin de formuler des propositions. Son rapport<sup>7</sup>, vite rendu, fit l'objet d'un traitement original, puisqu'il servit de base à des débats au sein des Conseils économiques et sociaux régionaux au cours du printemps 1996, avant d'être discuté par le Conseil économique et social puis par le Parlement en juin.

Ainsi, c'est par la possibilité offerte à chacun des acteurs ayant un intérêt pour le ferroviaire que se relance un secteur plombé par la grève de 1995 et les difficultés de dialogue dont elle avait témoigné. Simultanément, le premier semestre 1996 est aussi un moment d'ouverture de la SNCF elle-même, par la nomination à sa tête de Loïk Le Floch-Prigent. Son parcours extérieur au monde ferroviaire et en dehors des corps les plus prestigieux faisait de lui un homme atypique. Ce qu'il confirma rapidement en avançant des thèmes nouveaux, tels que la rentabilité, les recettes et la clientèle, tout en insistant sur le dialogue social et en alimentant une image médiatique centrée sur sa personne, mais aussi sur l'entreprise elle-même. Si son incarcération à l'été 1996 fut un nouveau traumatisme pour le monde cheminot, il n'en demeure pas moins que la dynamique qu'il contribua à forger au sein de la SNCF fut en grande partie poursuivie par son successeur, Louis Gallois, qui eut, pour sa part, le bénéfice de la pérennité.

Le débat autour du rapport Martinand se transforma à l'automne 1996 en un projet de loi, dont la discussion fut repoussée au début 1997. Sans entrer ici dans les détails de cet épisode parlementaire, soulignons simplement que l'adoption du texte fut rapide, malgré une bataille d'amendements conduite par l'opposition de gauche mais vite remportée par une majorité de droite très largement dominante<sup>8</sup>. Parmi les arguments avancés, celui de l'unité de la SNCF, réputée être mise en danger par la création d'une nouvelle structure, RFF, fut l'un des éléments récurrents, aussi bien sur les rangs communistes que socialistes, comme l'illustre la promesse de Ségolène Royal de « [réinstaurer] d'abord l'unité de la SNCF<sup>9</sup> » en cas de retour aux affaires du parti socialiste.

Pour autant, cette réforme française s'opère alors que les acteurs, aussi bien de droite que de gauche, s'opposent à une libéralisation du secteur. En d'autres termes, elle n'est pas véritablement conçue comme la préparation d'une ouverture du secteur à de nouveaux opérateurs, même si ce fut l'un de ses résultats. Alors que l'Union européenne publie le livre blanc<sup>10</sup> présenté par le très libéral Neil Kinnock, le gouvernement français s'oppose à ses orientations, notamment par la voix du ministre gaulliste Bernard Pons, attaché aux signes de souveraineté. Mais, simultanément, il s'agit bien d'une ouverture du monde ferroviaire à de nouveaux types d'acteurs qui se joue après ce conflit de 1995.

## 2. L'émergence de nouvelles structures

La réforme de 1997 est ainsi le premier acte de l'ouverture du monde ferroviaire au-delà du binôme SNCF-État qui prévalait jusqu'alors. Du fait des tensions qui s'exercèrent autour du projet, RFF cristallisa l'attention. La nouvelle entité s'inscrivit effectivement comme le nouveau contrepois du système et dut trouver une place qui, pour être inscrite dans la loi, aurait pu être amoindrie dans les

---

7 Martinand (C.), *Débat national sur l'avenir du transport ferroviaire : rapport introductif*, Rapport au ministre de l'Équipement, du Logement, des Transports et du Tourisme, 1996.

8 Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

9 « Le Parlement adopte la réforme de la SNCF », *La Tribune*, 10 février 1997.

10 *Une stratégie pour revitaliser les chemins de fer communautaires*, Communauté européenne, Bruxelles, 1996.

faits.

Loin de n'être qu'une structure de défaisance porteuse de la dette ferroviaire, sur le modèle du Consortium de réalisation (CDR) mis en place en 1995 pour le Crédit lyonnais, RFF s'affirma rapidement comme ayant l'intention de jouer son rôle de gestionnaire de réseau, malgré ce que certains des responsables de la SNCF avaient pu espérer. Alors que la loi lui imposait de confier à la SNCF l'entretien du réseau existant, RFF fit rapidement comprendre à son prestataire que la conduite générale des opérations relevait désormais de son autorité. Ce qui fut d'ailleurs le sens des audits lancés par la nouvelle structure sur un réseau dont elle ignorait en grande partie les détails. La figure de son premier président, Claude Martinand, joua beaucoup dans son gain en crédibilité, lui-même étant un expert en dehors de la sphère directe de la SNCF. L'accroissement du poids de RFF se confirma d'ailleurs par l'attribution de l'allocation des sillons, à partir de 2003.

Mais la loi mettait également en œuvre une expérimentation de la régionalisation, dans le sillage du rapport Haenel. Ainsi, six régions devinrent autorités organisatrices des chemins de fer régionaux (Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays-de-la-Loire, Provence-Alpes-Côte d'Azur et Rhône-Alpes). Cette orientation fut confirmée par la loi SRU de 2000, qui généralisa cette disposition, prévue dans la LOTI<sup>11</sup> mais alors sans contrepartie financière de la part de l'État.

Par la suite d'autres structures nouvelles accrurent cette diversité des acteurs du ferroviaire.

Le conseil supérieur du service public ferroviaire était l'un des héritage de *la réforme de la réforme*, voulue par Jean-Claude Gayssot, ministre communiste qui avait succédé à Bernard Pons à la suite de la dissolution de l'Assemblée nationale au printemps 1997. Destiné à signifier l'unité du monde ferroviaire, face à la division que semblait représenter, pour certains, la création de RFF, cet organe n'a jamais été véritablement conçu comme un acteur au cœur du système. Organe consultatif, il avait rapidement été dénoncé comme n'étant qu'un « comité Théodule<sup>12</sup> » par les syndicats hostiles à l'entérinement de la réforme de 1997 par le nouveau ministre. Cette structure, pourtant, présentait l'intérêt de faire dialoguer des acteurs de divers horizons. Toutefois, elle fut définitivement supprimée en 2009.

Cette même année, le monde ferroviaire s'enrichit de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires (ARAF) dont la mission fut de veiller à ce que l'ouverture à la concurrence des différents marchés ferroviaires s'opère dans des conditions d'équité entre les acteurs. Son émergence était en soi le signe d'un changement important : elle entendit capter à elle une part de la légitimité naturelle dont pouvait jouir la SNCF, aussi bien par l'émission d'avis sur le réseau et sa sécurité, que par le rendu de jugements sur les différends entre opérateurs et avec RFF.

Pour sa part, l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF) fut instauré en 2006 pour garantir le niveau de sécurité maximal dans ce monde désormais éclaté. Si la sécurité était depuis longtemps l'une des valeurs intrinsèque de l'exploitation ferroviaire, l'ouverture des marchés et la venue de nouveaux opérateurs put laisser craindre une dégradation du niveau de sécurité. Ce fut en tous cas l'un des arguments avancés à l'encontre de ces projets, quand bien même l'opérateur unique pouvait se heurter à des accidents dramatiques comme ceux de l'année 1988 en France.

Comme l'illustre l'EPSF, issu de la directive 2004-49<sup>13</sup>, l'influence européenne explique en bonne partie cette diversification des structures de régulation d'un marché nouvellement diversifié. Les derniers

---

11 Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs.

12 « Réforme SNCF/Les syndicats refusent le «comité Théodule» », Reuters, 19 juin 1998.

13 Directive du Conseil et du Parlement du 29 avril 2004 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires et modifiant la directive 95/18/CE du Conseil concernant les licences des entreprises ferroviaires, ainsi que la directive 2001/14/CE concernant la répartition des capacités d'infrastructure ferroviaire, la tarification de l'infrastructure ferroviaire et la certification en matière de sécurité (2004/49/CE).

acteurs nouvellement venus étaient d'ailleurs effectivement les nouveaux opérateurs sur ces marchés encore seulement partiellement réellement ouverts en France. Ainsi, sur le fret, une poignée d'opérateurs sont aujourd'hui parvenus à trouver leur place, tandis que sur les liaisons internationales, les opérateurs liés aux compagnies historiques sont les principaux concurrents de la SNCF.

### 3. Nouveau paysage, nouveaux métiers, nouveaux profils

A partir de 1997, plusieurs entités traitèrent de questions ferroviaires. Alors que la SNCF ne dialoguait jusque-là pour l'essentiel qu'avec sa tutelle étatique, rapidement dépassée d'ailleurs, du fait des effectifs réduits de la DTT ou à Bercy consacrés au contrôle de l'activité ferroviaire, la création de RFF contribua à constituer un deuxième pôle, dont le poids s'accrut. D'une structure initiale de quelques personnes, RFF vit rapidement ses effectifs s'accroître jusqu'à dépasser 1000 employés. Ce qui ne représentait toutefois aujourd'hui encore qu'environ 1 % des effectifs de la SNCF.

Autour de Claude Martinand, l'équipe de RFF fut constituée de personnes de trois origines professionnelles et culturelles. D'abord des fonctionnaires d'État, comme Claude Martinand ou Jean-Louis Rohou, dont les compétences ferroviaires étaient réelles mais acquises du côté de la tutelle étatique. De ce point de vue, Bercy voulut obtenir le contrôle de la nouvelle structure, dont la mission financière était évidemment essentielle. Mais le gouvernement opta finalement en faveur du champ des transports, les Finances n'étant finalement représentées que par un directeur général délégué en la personne d'Eric Gissler.

L'autre directeur général délégué, Jean-Pierre Pronost, incarne une seconde voie de recrutement, celle d'anciens cheminots, issus directement de la SNCF. En charge de la réalisation de la LGV Nord, il apportait avec lui une expertise de maîtrise d'ouvrage et une connaissance du réseau indispensable à la nouvelle structure. D'autres anciens de la SNCF alimentèrent RFF, qu'ils aient été bridés par l'impossibilité de faire avancer leurs idées au sein de cette entreprise gigantesque, que la SNCF les ait envoyés afin de noyauter RFF, ou qu'elle les aient laissés partir avec une certaine satisfaction.

Enfin, RFF fut également le lieu du recrutement de personnes issues de la sphère privée, bien au-delà de la sphère ferroviaire. Notamment dans le domaine financier, sur lequel RFF parvint à se construire une expertise et une crédibilité très rapidement, notamment grâce à la collaboration d'agents des Finances et de personnes issues du secteur privé.

Véritable « start-up de fonctionnaires<sup>14</sup> », RFF parvint ainsi à allier différentes cultures et à croiser différents statuts, donc celui des cheminots. Un cabinet de recrutement fut chargé d'auditionner tous les candidats afin de pouvoir justement dépasser les canaux habituels de recrutement (corps, administrations) au profit du choix de personnes convaincues par l'intérêt du projet porté par RFF. Au fil des années, les choix initiaux s'effacèrent puisque cheminots et fonctionnaires se firent proportionnellement plus rares, au profit de personnel de statut privé.

Mais ce furent également les missions remplies par les nouvelles structures qui émergèrent à partir de 1997 qui imposèrent une diversification des compétences et des recrutements. Si RFF se dota d'une salle des marchés et dut aussi bien dialoguer avec les banques qu'avec les agences de notation financière, elle s'attela également au développement d'autres activités, en partie nouvelle. L'exemple du patrimoine est, de ce point de vue, intéressant. Si la SNCF comprenait une direction de l'immobilier, l'activité autour de ces espaces a profondément évolué au cours de ces 15 dernières années.

D'une part en raison de la séparation des patrimoines inscrite dans la loi de 1997. Les négociations fines

---

14 Entretien de l'auteur avec Jean-Baptiste Massignon, 17 mai 2010.

autour de l'attribution à la SNCF ou à RFF des espaces du patrimoine ferroviaire furent longues et tendues. D'abord en raison d'une méconnaissance générale de ce patrimoine énorme. Malgré cela, un inégal accès à l'information était inévitable entre une SNCF gestionnaire depuis plusieurs décennies de ce patrimoine et une petite structure nouvellement arrivée et découvrant son ampleur. D'autre part les enjeux étaient importants pour les deux entités, la SNCF souhaitant conserver le maximum d'installations et de terrains, tandis que l'intérêt de RFF était inverse. Enfin, c'est aussi par l'évolution générale des contextes urbains – et donc par des dimensions extra-ferroviaires – que la séparation des patrimoines fut douloureuse. Dans le cadre d'un intérêt nouveau porté à la densité urbaine et aux espaces centraux ou péri-centraux qui étaient ceux où se trouvaient nombre de ces terrains, les politiques publiques locales développèrent un intérêt particulier pour les espaces ferroviaires potentiellement mutables. La loi SRU de 2000 marque cette faveur accordée à la densification plutôt qu'à l'étalement urbain jusqu'alors pratiqué. Devenues territoires de projet, ces friches présentaient donc un visage nouveau en devenant à la fois un capital foncier intéressant et un atout dans les discussions avec les collectivités.

Les collectivités devinrent elles aussi porteuses d'une partie du discours ferroviaire. En premier lieu les Régions, devenues autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux. Elles choisirent d'investir dans un matériel roulant nouveau afin de porter l'offre dont elles déterminaient dès lors la consistance. Les TER devinrent un des vecteurs importants – notamment en termes financiers – de l'action régionale et contribuèrent ainsi à véhiculer l'image de ces collectivités encore récemment arrivées dans le paysage institutionnel français et aux compétences s'élargissant. Quand bien même la SNCF demeurait propriétaire du matériel roulant et exploitant unique des transports régionaux, les Régions acquièrent ainsi une légitimité dans le transport ferroviaire et se dotèrent d'une expertise en la matière, dont l'action se construisit évidemment en lien avec l'exploitant.

A l'échelle locale, le phénomène de long terme de décentralisation et de constitution de structures intercommunales de plus en plus puissantes fit des grandes communautés urbaines et d'agglomération des interlocutrices renouvelées pour les acteurs ferroviaires. La construction d'une offre multimodale combinant transports urbains et transports ferrés ainsi que la constitution des gares en pôles d'échange, interfaces entre systèmes et entre institutions toujours gérées par la SNCF, offrit également un poids nouveaux aux intercommunalités dans les questions de transport devenues enjeux de la mobilité urbaine, notamment dans le cadre des Plans de déplacement urbain (PDU).

#### 4. Une transformation de la SNCF en retour ?

Dans ce nouveau paysage, comment la SNCF se positionna-t-elle ? D'abord, l'épisode 1995-1997, qui visait notamment à son sauvetage, eut des effets importants sur elle. Loïk Le Floch-Prigent contribua à en aligner l'organigramme sur celui des entreprises privées, en réduisant drastiquement le nombre des directions et en constituant deux pôles centraux, autour des clientèles (Alain Poinssot) et de l'exploitation (Francis Taillanter). Cette logique structurelle perdura et peut se retrouver encore aujourd'hui dans le dessin d'un groupe divisé en cinq branches d'activités.

Par ailleurs, la SNCF elle-même contribua à brouiller l'image du ferroviaire par sa montée en puissance dans des activités ne relevant pas de l'acceptation ancienne de ce qu'est le chemin de fer. D'une part par l'implication dans sa filiale Géodis, dont les activités sont aussi routières, maritimes et aériennes. D'autre part, par la structuration de sa filiale Kéolis, opérateur de transports urbains mais aussi de stationnement automobile. L'acteur historique du ferroviaire ne se cantonnait donc plus à la circulation de trains, de marchandises ou de voyageurs. De même que son implantation en France se trouva contrebalancée par la multiplication d'activités à l'étranger, dans des contextes souvent bien plus libéralisés que ceux rencontrés en France.

Sur ce plan, la SNCF du milieu des années 1990 avait fait le pari d'alliances avec les opérateurs historiques, plutôt que d'une concurrence moins maîtrisée. L'icône en la matière est le montage autour du Thalys, décidé en 1995 et qui fit de cette activité, exploitée par des TGV, une filiale de la SNCF, en collaboration avec la SNCB et la DB. L'ouverture progressive des marchés ferroviaires, portée par la succession de *paquets ferroviaires* au cours des années 2000, conduisit probablement à une évolution de cette position vers un système plus concurrentiel, ce dont témoigne en l'occurrence le retrait récent de la DB du consortium, afin d'offrir un service d'ICE sur des liaisons desservies par le Thalys.

## Conclusion

Ainsi, depuis le milieu des années 1990, le monde ferroviaire s'est nettement ouvert. Que ce soit par la création de nouvelles structures publiques, qui ne sont pas de simples scissions de la SNCF, ou par l'intégration en son sein de nouvelles problématiques qui ont conduit à conférer à des acteurs préexistants un poids nouveau sur ces sujets. Simultanément, c'est aussi à une redéfinition de ce qu'est le ferroviaire que participèrent les acteurs : vecteur d'une identité régionale, maillon d'une offre intégrée plus large, support de projets urbains, le ferroviaire s'est lui aussi diversifié.

Les discussions actuelles qui portent sur une probable réforme de cette structure particulière dont s'est dotée la France en 1997 se focalisent sur ce que serait une nouvelle organisation possible entre SNCF et RFF. Néanmoins bien d'autres dimensions liées à cette dynamique engagée entre 1995 et 1997 sont aujourd'hui à prendre en compte et pèsent de façon importante sur la définition de ce qu'est le secteur ferroviaire contemporain. Un secteur qui a su distinguer le système ferroviaire de la SNCF, figure tutélaire monopolistique du service comme de l'expertise. En ce sens, avec des probables défauts, la tenue des Assises ferroviaires en 2011 témoigne de cette ouverture désormais extrêmement large dont font l'objet les enjeux ferroviaires.

Des travaux possibles pourraient venir compléter ces premières pistes de réflexion, notamment en s'intéressant à l'évolution des métiers du ferroviaire, aux profils socio-professionnels des agents et aux évolutions des enjeux discutés dans les négociations entre structures impliquées.