



COMMISSION EUROPÉENNE

Bruxelles, le 02.III.2005
C(2004)3955 fin

Objet : **Aide d'Etat N 386 /2004 – France**
 Aide à la restructuration à Fret SNCF

Monsieur le Ministre,

1. PROCEDURE

1. Par lettre du 10 septembre 2004, enregistrée à la Commission européenne le 15 septembre 2004 (A/30609) les autorités françaises ont notifié des aides de la République française à Fret SNCF. Ce cas a été enregistré sous le numéro N 386/2004. Par lettres du 30 septembre 2004, 5 octobre 2004, 11 octobre 2004 et 16 décembre 2004 les autorités françaises ont fourni des renseignements complémentaires.

2. DESCRIPTION DETAILLÉE DES MESURES DE RESTRUCTURATION

2.1 Objectif des mesures en question

2. Fret SNCF connaît depuis quelques années des difficultés financières. Les mesures en objet visent à permettre la restructuration et le retour à la viabilité du Fret SNCF.

2.2 La SNCF et Fret SNCF

2.2.1 La SNCF

3. La « Société Nationale des Chemins de Fer Français » (« SNCF ») a été créée le 1^{er} janvier 1938, par une convention conclue le 31 août 1937, en réponse aux difficultés économiques rencontrées par les compagnies privées qui géraient jusqu'alors les lignes de chemin de fer français. A cette date, la SNCF était une société anonyme d'économie mixte dont l'Etat possédait 51% du capital, les 49%

Son Excellence Monsieur Pierre SELLAL
Représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne
Place de Louvain 14
B-1000 Bruxelles

restant appartenant aux actionnaires des sociétés financières ayant succédé aux anciennes compagnies privées.

4. La convention de 1937 arrivant à expiration, la Loi d'Orientation des Transports Intérieurs du 30 décembre 1982 (la « LOTI ») a transféré le 1 janvier 1983 l'ensemble du capital de la SNCF à l'Etat français et a également doté la SNCF d'un nouveau statut.
5. Depuis le 1 janvier 1983, la SNCF est un Etablissement Public à caractère Industriel et Commercial (« EPIC »). Ce statut, qui exclut la possibilité d'une procédure de faillite ou d'insolvabilité, procure de fait à la SCNF une garantie illimitée de l'Etat et lui permet d'obtenir sur les marchés des conditions de financement plus favorables que ne le peuvent les entreprises soumises au droit privé des sociétés.
6. La SNCF a pour objet d'exploiter les services de transport ferroviaire sur le réseau ferré national. L'article 18 de la LOTI précise que la SNCF est habilitée à exercer toutes les activités qui se rattachent directement ou indirectement à cette mission. A cet effet, elle peut créer des filiales ou prendre des participations dans des sociétés, groupements ou organismes ayant un objet connexe ou complémentaire. Elle est constituée en quatre domaines d'activités : (1) Fret SNCF ; (2) Transport longue distance de voyageurs ; (3) Transport public de voyageurs ; (4) Gestion de l'infrastructure.
7. La SNCF est dirigée par un conseil d'administration composé de 18 membres dont 7 représentants de l'Etat, 5 membres choisis en raison de leur compétence (dont au moins un représentant des usagers) et six membres élus par les salariés de l'entreprise et de ses filiales (dont un représentant des cadres). Le Président du Conseil d'administration est nommé, sur proposition de celui-ci, par décret en Conseil des ministres.
8. Le Groupe SNCF comprend la SNCF et un certain nombre de filiales et de participations. La majorité des filiales et participations du Groupe SNCF sont gérées par SNCF Participations, holding détenu à hauteur de 99,83% par la SNCF.

2.2.2 Fret SNCF

9. Fret SNCF est une branche autonome au sein de l'EPIC SNCF, qui regroupe l'ensemble des activités de transport de marchandises par chemin de fer (fret ferroviaire).
10. Fret SNCF constitue une unité économique durable, dépourvue de personnalité juridique, mais ayant un objet économique propre, dotée d'une organisation propre, de moyens humains et matériels dédiés, d'une comptabilité séparée et exerçant sa propre politique commerciale.
11. Au 31 décembre 2003, l'effectif de Fret SNCF était de 15 125 personnes, dont 2938 affectées en directions centrales ou délégations régionales.
12. Fret SNCF dispose de moyens matériels dédiés, qu'il utilise de façon exclusive. Au 31 décembre 2003, il avait un parc de :

- 1 935 locomotives, dont 1 814 détenues en propre, et 121 acquises en location-vente.

- 97 880 wagons, dont 37 880 wagons réseaux loués auprès de France Wagons, une filiale de la SNCF, 35 000 wagons de particuliers loués auprès d'autres sociétés du groupe SNCF, et 25 000 wagons de particuliers loués auprès de sociétés extérieurs au groupe SNCF.

13. Fret SNCF dispose d'un compte de résultats propre, et depuis le premier janvier 2003 d'un bilan, conformément à la directive 91/440, telle que modifiée par la directive 2001/12, qui impose que « des comptes de profits et pertes et soit des bilans, soit des bilans financiers annuels décrivant l'actif et le passif (soient) tenus et publiés pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de fret ». Fret SNCF a introduit également en 1997 un système d'information comptable et de contrôle de gestion séparé, qu'il gère de manière autonome pour tout ce qui concerne les constituants du chiffre d'affaires, la comptabilité clients, le crédit clients et l'administration des ventes.

2.3 Le fret ferroviaire

2.3.1 Le marché de produit

14. Fret SNCF a une activité de service de transport de marchandises par voie de chemin de fer (fret ferroviaire) ; celui-ci est en grande partie substituable sur moyenne et longue distance soit par celui de la route soit par celui des voies navigables. Sur courte distance, le transport par rail apparaît mal adapté aux demandes de la clientèle, dont le choix se porte principalement sur le transport routier.
15. Les principaux critères qu'utilisent les chargeurs pour sélectionner un service de transport de marchandises sont le coût, la flexibilité, la rapidité, la fiabilité, la capacité de procurer des informations sur l'acheminement. Pour répondre à ces différents critères, le transport par route bénéficie de plusieurs avantages structurels par rapport au fret ferroviaire. En particulier, les opérateurs de fret routier ne supportent qu'une très faible partie du coût des infrastructures de transport qu'ils utilisent. En outre, les transporteurs routiers bénéficient d'une tarification des infrastructures essentiellement variable en fonction de leur activité, à la différence des opérateurs ferroviaires qui supportent davantage de coûts fixes, ce qui limite fortement leur flexibilité. Inversement, les opérateurs ferroviaires ne disposent souvent pas encore des modes d'organisation et notamment des systèmes d'information qui permettent aux transporteurs routiers d'offrir une plus grande qualité de service.
16. Ces différences structurelles se sont traduites dans l'Union européenne (UE 15) par une érosion continue du fret ferroviaire au profit du transport routier. En termes relatifs, la part de marché du rail dans le transport de marchandises est passée de 24,2 % en 1980 à 12,9% en 2002 au bénéfice de la route. En termes absolus, le volume transporté par route a doublé en vingt ans (augmentation de 91% entre 1980 et 2002), alors que le volume transporté par rail a décru de 19% pendant la même période. Cette évolution s'est traduite par une augmentation du transport par route de plus de 300.000 millions de tonnes kilomètres pour la

période 1995-2002, ayant pour conséquences des effets fortement négatifs, notamment en ce qui concerne l'environnement et la congestion routière.

2.3.2 Le marché géographique

17. En dehors de quelques trajets transfrontaliers qui représentent un volume de trafic négligeable, les trains de Fret SNCF ne circulent pas hors de France.
18. Ce marché demeure jusqu'à présent exploité par Fret SNCF. Plusieurs directives donnent le cadre d'une transition vers un marché européen, notamment par les mesures d'ouverture de marché prévues par les directives 91/440¹, 2001/12 et 2004/51², relatives au développement de chemins de fer communautaires. Cette ouverture permet la mise en place progressive d'une concurrence intra modale. Ainsi, les premières demandes de licences et de certificats de sécurité pour l'exploitation de liaisons transeuropéennes par d'autres opérateurs ferroviaires sont intervenues en 2004 (elles viennent d'être complétées par l'octroi de certificats de sécurité). En conséquence, des opérateurs privés pourront faire circuler des trains de fret dès les premiers mois de l'année 2005, pour des trafics avec l'Allemagne et le Royaume-Uni. D'autres demandes des certificats de sécurité sont en cours d'instruction, comme par exemple pour la SNCB. Le succès de ces premiers trains déterminera sans doute d'autres entrants à se présenter pour accéder au réseau français.

2.3.3 Ouverture du marché européen

19. Les services de transport international par chemins de fer sur le Réseau Transeuropéen de Fret Ferroviaire (RTEFF) sont ouverts à la concurrence depuis le 15 mars 2003 sur la base de la directive 2001/12/CE³. Cette directive a été transposée en France par le décret du 7 mars 2003.
20. Cette directive a été modifiée par la directive 2004/51/CE, qui doit être transposée dans les Etats membres avant le 31 décembre 2005, afin d'assurer les étapes ultérieures de l'ouverture du marché comme suit :
 - au 1^{er} janvier 2006, les services internationaux de fret ferroviaire seront ouverts à la concurrence sur l'ensemble des réseaux ferroviaires (et non plus seulement sur le RTEFF) ;
 - au 1^{er} janvier 2007, les services domestiques de fret ferroviaire seront ouverts à la concurrence. Cette dernière étape marquera l'ouverture complète du marché pour l'ensemble des services de transport de marchandises par chemins de fer.
21. Le marché européen est donc au premier pas de son ouverture. Une concurrence intra modale limitée est apparue dans quelques Etats membres (Royaume-Uni,

¹ Directive 91/440/CEE du Conseil, du 29 juillet 1991, relative au développement de chemins de fer communautaires
Journal officiel n° L 237 du 24/08/1991 p. 0025 – 0028 ; amendée par les directives 2001/12 et 2004/51

² Journal officiel no. L 164 du 30 /04/2004, p. 0164-0172

³ Directive 2001/12 du Parlement européenne et du Conseil du 26 février 2001, modifiant la directive 91/440 du Conseil relative au développement de chemins de fer communautaire, *Journal officiel* L 075 du 15/03/2001, p. 001-0025

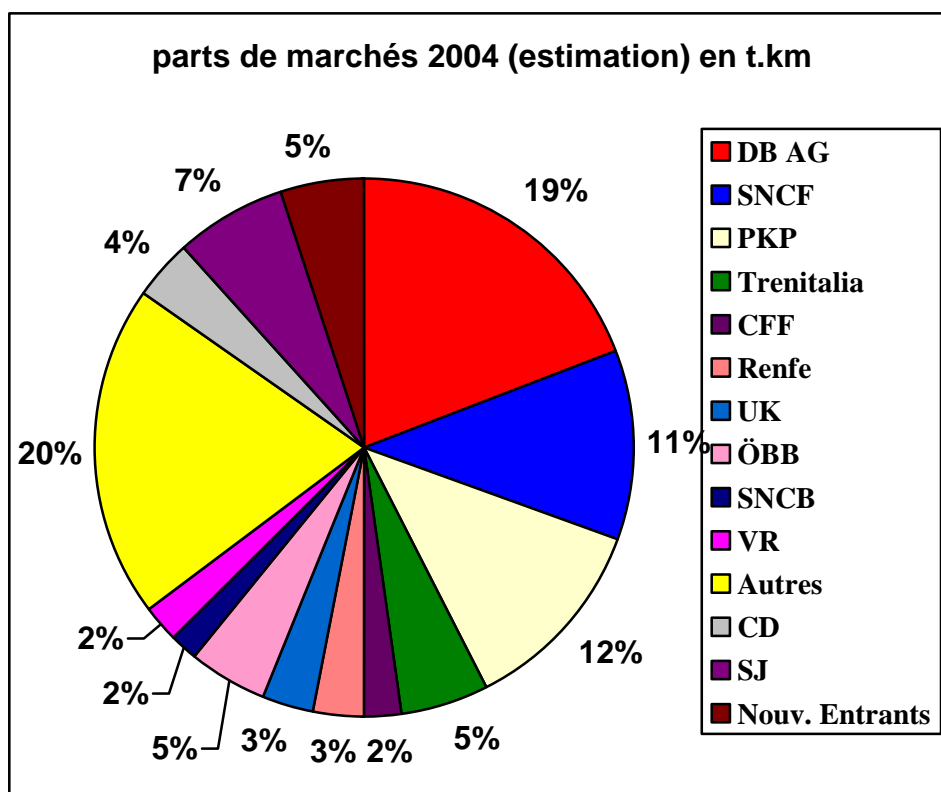
Allemagne, Pays-Bas et Italie), et devrait bientôt apparaître en France. Tous les marchés restent cependant caractérisés par une présence d'opérateurs historiques qui détiennent plus de 90% de leur marché national. Au plan européen, les nouveaux entrants ont des parts de marché de l'ordre de 3 à 5%, et progressent en se concentrant sur les niches d'activités les plus profitables (activités sur des lignes leur permettant de concentrer un volume d'activités rentable ; services à plus forte valeur ajoutée telle par exemple que les containers qui exige la ponctualité dans la livraison). Cette concurrence constitue un aiguillon puissant à la conduite de réformes par les opérateurs historiques et dans un certain nombre de cas cette dynamique a eu pour effet une augmentation de la part du marché du rail (ex : Pays-Bas, Royaume-Uni).

2.3.4 Marché du fret ferroviaire en Europe

22. En 2003, le chiffre d'affaires réalisé par les entreprises de transport de marchandises par rail a été de 15 milliards d'euros (UE 25), ce qui a représenté 350 milliards de tonnes kilomètres. Comme indiqué précédemment, malgré une augmentation continue du volume de marchandises transporté par voie terrestre, il s'agit d'une activité en déclin (-20% en vingt ans) face à la concurrence routière (doublement pendant la même période), qui affecte davantage les entreprises ne se sont pas suffisamment adaptées aux nouvelles données du marché.

23. Ce marché reste très largement dominé par les opérateurs historiques. Ces opérateurs sont tous publics, à l'exception de l'opérateur britannique (EWS, 3% de parts de marché), et de l'opérateur estonien.

TABLEAU – PARTS DE MARCHÉ INTRAMODALES (UE 25)



2.3.5 Structure institutionnelle des entreprises ferroviaires

24. Les directives communautaires fixent un nouveau mode d'organisation des entreprises ferroviaires, mais la transposition par les Etats membres est très variée. En dehors de la séparation comptable entre les activités d'infrastructure et les opérations de transport elles-mêmes réparties entre les passagers et fret, il faut encore séparer les fonctions d'allocation de capacité et de tarification d'infrastructure des opérateurs de transport.
25. Ceci a amené les Etats membres à séparer totalement la gestion de l'infrastructure et les opérations de transport (UK, ESP, S, FIN, DK, NL, P), ou à établir un holding chapeautant un gestionnaire d'infrastructure et les entreprises ferroviaires juridiquement indépendants (D, I, BE, AT, POL). La France, comme la République tchèque, a choisi une voie hybride qui consiste à créer un gestionnaire d'infrastructure (RFF) chargé des investissements, de l'allocation des capacités et de la tarification. Toutefois la gestion quotidienne de l'infrastructure, qui inclut la maintenance et la gestion des circulations, est déléguée par RFF à la SNCF.
26. Quel que soit le modèle, les entreprises ferroviaires doivent payer une redevance au gestionnaire d'infrastructure pour l'usage de cette infrastructure. Outre les obligations de transparence, la neutralité de gestionnaire d'infrastructures dans l'allocation de capacité et la tarification est en tout cas requise pour assurer un accès équitable et non discriminatoire. C'est d'ailleurs une des exigences essentielles pour permettre l'ouverture du marché.
27. S'agissant de l'activité de transport de marchandises, une majorité des opérateurs historiques des Etats membres n'ont pas séparé juridiquement les activités de transport de voyageurs et de transport de marchandises. C'est notamment le cas en Belgique, en Finlande, en France, en Grèce, en Italie, Irlande, au Luxembourg, et au Portugal, ainsi que dans la plupart des nouveaux Etats membres.

2.3.6 Facteurs de compétitivité

28. La performance et la capacité compétitive des opérateurs de fret ferroviaire reposent sur différents facteurs dont les principaux sont :
 - la performance du matériel (technologie/âge du parc de traction) qui a des répercussions au niveau de la qualité de prestations et de fiabilité- un parc ancien étant sujet à des pannes plus fréquentes;
 - le niveau bas des coûts de maintenance du matériel ;
 - la concentration de l'activité sur des activités privilégiant les trains complets et laissant aux petits opérateurs le transport par wagon isolé, qui implique davantage d'opérations ;
 - un mode d'organisation logistique performant et équipé de moyens modernes d'informations (par exemple technologies de suivi de l'acheminement) permettant d'offrir des services adaptés aux besoins spécifiques de la clientèle, ce qui suppose des capacités de flexibilité ;

- la qualité du service global presté à la clientèle (reposant sur des moyens marketing et commerciaux conséquents) ; la fiabilité de la prestation et une offre de services de « bout en bout »;
- la commercialisation de services de réservation à l'avance ; associée à une politique de prix différenciés (selon le(s) service(s) fourni).

2.3.7 Situation économique de fret ferroviaire

29. Le secteur du fret ferroviaire souffre de difficultés structurelles connues : le réseau ferroviaire couvre souvent de grands espaces, mais avec une capillarité bien plus faible que celle du réseau routier ; en outre, il n'est en général pas spécialement concentré sur les principaux axes économiques, si bien que de nombreux parcours nécessitent des trajets complémentaires, souvent par route, qui créent des ruptures des charges préjudiciables à la rapidité du transport (vitesse moyenne de 18 km/heure) ; à l'échelle européenne, le manque d'interopérabilité des réseaux crée un obstacle supplémentaire que ne connaît pas la route ; par ailleurs, compte tenu de la prédominance des coûts fixes (qui représentent 80 à 85% des coûts totaux), le fret ferroviaire ne trouve sa rentabilité que sur des volumes importants (train complets sur longue distance) et ne dispose donc pas de la flexibilité qui permet de rendre certains services sur mesure à fortes valeur ajoutée.
30. A ces contraintes générales s'ajoute, pour les opérateurs historiques, une charge d'adaptation importante : à la différence des nouveaux entrants, qui se concentrent d'emblée sur les trafics les plus rentables (moins de 5% du marché pour l'ensemble des acteurs) avec un équipement moderne et sans supporter les contraintes financières des opérateurs anciens (endettement, transition démographique...), les opérateurs historiques disposent d'un équipement plus ancien, amortissable sur longue durée, d'une organisation et d'une structure financière lourdes, héritées de leur passé récent, où les exigences de performance économiques étaient nettement moindres : monopole national, performances financières souvent intégrées à celles de l'opérateur national de transport de voyageurs ou de l'opérateur d'infrastructures, qui supportent de lourdes dettes tout en bénéficiant de diverses formes de soutien public. La situation a fortement évolué au cours des dernières années ; alors même que leurs marges sont très réduites par la pression de la concurrence routière, ce qui se traduit en une capacité d'autofinancement faible ou inexistante, ces opérateurs doivent adapter rapidement leur offre aux exigences de rapidité, de fiabilité et de ponctualité de la clientèle industrielle, réduire leurs coûts, moderniser à la fois le matériel roulant et les méthodes de gestion et se doter d'une structure financière viable dans un environnement concurrentiel. Dans ces circonstances afin de réduire l'impact de cette période d'ajustement, les pouvoirs publics sont intervenus sous diverses modalités (dotations en capital, reprise de dettes, prise en charge de frais de personnel, fonds d'amortissements, etc...).
31. A mi-chemin de cette période de transition, la situation des différentes entreprises historiques est relativement contrastée entre celles qui ont déjà opéré une restructuration (Royaume-Uni, Allemagne, Suède) et celles qui l'ont engagée ou doivent y procéder (Autriche, Belgique, France, Pologne par exemple). Les compagnies des nouveaux Etats membres doivent également trouver des solutions adéquates pour leur désendettement et leur réorganisation.

32. Le succès de l'adaptation des opérateurs de fret et de l'instauration d'un marché efficace est d'autant plus important que la revitalisation du rail, et tout particulièrement le développement du fret ferroviaire, est l'une des priorités centrales de la politique communautaire des transports.

2.3.8 L'objectif communautaire de revitalisation du rail

33. Comme indiqué précédemment, l'incapacité du fret ferroviaire à faire face à la concurrence de la route s'est traduite par un doublement des volumes transportés par la route depuis 20 ans, alors que les volumes transportés par chemin de fer diminuaient des 19%.

Dans un passé plus récent, les volumes transportés par route progressent de 2,1% par an en moyenne entre 2000 et 2003 dans l'UE25 (hors Chypre, Malte et la Slovaquie), alors que les volumes transportés par rail reculent de 1,4%.

Parmi ces pays, ce déséquilibre est particulièrement marqué dans les nouveaux Etats membres, où le différentiel de taux de progression de la route par rapport au rail entre 2000 et 2003 est de 10,5% par an (exception faite de la Hongrie), ainsi qu'en Irlande (+16%) ou en Espagne (+10%).

34. Cette évolution a des conséquences négatives multiples. Les principaux axes routiers de transport de marchandise souffrent d'une congestion croissante, particulièrement sensible sur les principaux axes transeuropéens et les régions sensibles (Alpes, Pyrénées par exemple). Ceci a des répercussions négatives importantes sur la qualité de vie des zones traversées (bruit, pollution, sentiment d'insécurité par le risque accru d'accidents etc.). Il est estimé que le coût des externalités générées par le trafic routier est de 88 euros par 1000 km, contre 18 pour le rail⁴. Au total, 80% des externalités négatives générées par l'ensemble des modes de transport (principalement, la pollution, le bruit et le changement climatique) sont générées par la route⁵.
35. C'est pour faire face à l'ensemble de ces questions que la Commission a fait de la revitalisation du rail l'un de ses objectifs politiques prioritaires en matière de politique de transports⁵.

L'objectif que se sont fixés les acteurs du ferroviaire de s'engager dans une stratégie commune afin d'arriver à une augmentation de la part de marché du trafic marchandises de 8 à 15% à l'horizon 2010 ne paraît pas irréaliste au regard de la situation des Etats-Unis (où le transport ferroviaire de marchandises représente environ 40 % de part de marché, en comparaison des 8% pour l'UE), et de la stabilisation voire du redémarrage observé dans les premiers Etats européens à avoir restructuré et ouvert leur marché ; il ne pourra cependant être atteint sans que soient menées des politiques plus actives en faveur du rail⁶.

36. A cette fin, la politique communautaire poursuit plusieurs objectifs : ouverture progressive des marchés, soutien aux actions permettant de renforcer la compétitivité du rail ; régulation de l'accès aux infrastructures ; augmentation de

⁴ Ifras report, 2004, Measuring the external costs of European transport modes

⁵ Livre Blanc, « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », 2001.

⁶ P. 28, Livre Blanc, « La politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix », 2001

la transparence des coûts ; harmonisation technique et réglementaire pour développer l'interopérabilité ; soutien aux équipements et investissements favorisant l'inter modalité et les transferts de la route vers le rail ; développement des infrastructures ferroviaires.

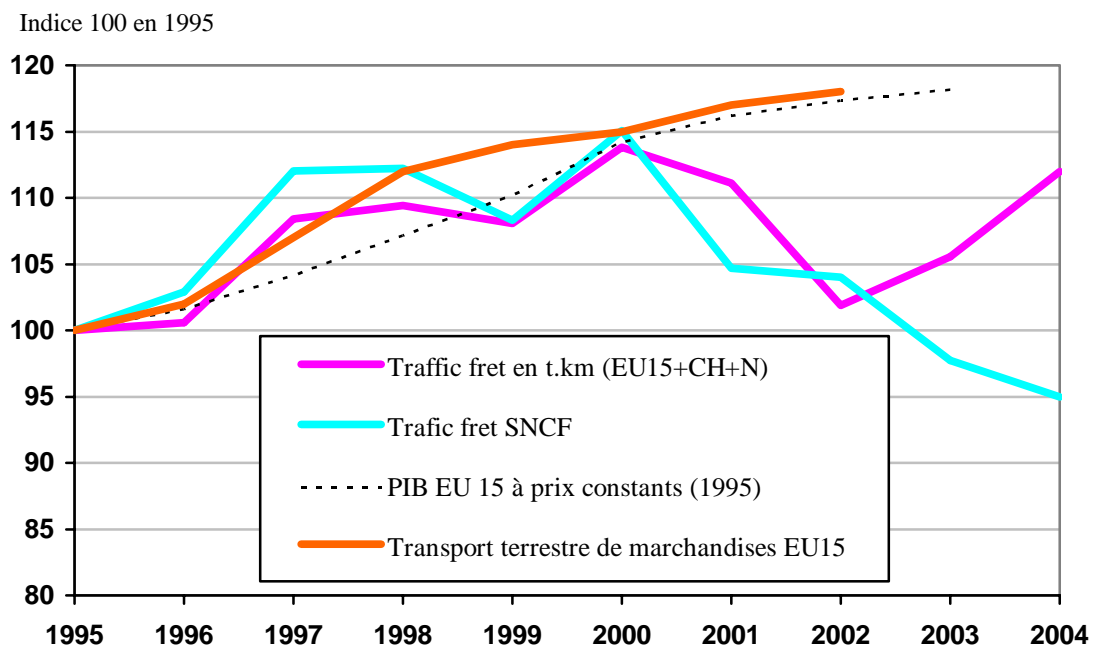
37. La mise en place du nouveau cadre de régulation européen pour les transports ferroviaires progresse par rapport aux objectifs de réforme définis dans le Livre blanc. Les directives 2001/12/CE, 2001/13/CE et 2001/14/CE (« premier paquet ferroviaire ») établissent un cadre précis et transparent pour l'allocation des capacités sur l'infrastructure et sa tarification, et requièrent l'établissement d'un organisme de contrôle dans chaque Etat membre. L'intégration des systèmes ferroviaires repose également sur la convergence des spécifications techniques afin d'assurer l'interopérabilité des matériels et des équipements. La directive 2001/16/CE sur l'interopérabilité du rail conventionnel prévoit de traiter en priorité les éléments importants pour le fret ferroviaire international.
38. Pour compléter ce cadre, la Commission a présenté en 2002 une série de propositions (« second paquet ferroviaire ») accompagnée d'une Communication intitulée « Vers un espace ferroviaire européen intégré ». Ces propositions ont été adoptées fin avril 2004. Elles comprennent :
 1. Une directive sur la sécurité ferroviaire qui porte sur la définition des éléments essentiels des systèmes de sécurité pour le gestionnaire d'infrastructure et pour les entreprises ferroviaires. Il s'agit de développer une approche commune de la sécurité et de mettre en place un système commun en ce qui concerne la délivrance, le contenu et la validité des certificats de sécurité. Enfin, il s'agit d'introduire, comme dans les autres secteurs, le principe de l'indépendance des enquêtes techniques en cas d'accidents.
 2. Une modification des directives interopérabilité 96/48/CE et 2001/16/CE visant essentiellement à l'extension progressive du champ d'application de l'interopérabilité à l'ensemble du réseau ferroviaire.
 3. Un règlement portant création d'une agence ferroviaire européenne fournissant un support technique aux travaux sur l'interopérabilité et la sécurité. Ses champs d'activité seraient, d'une part, le développement de normes communes de sécurité et le développement et la gestion d'un système de contrôle des performances de sécurité, et d'autre part, la gestion à long terme du système d'établissement, d'enregistrement et de contrôle des spécifications techniques d'interopérabilité.
 4. Une modification de la directive 91/440 pour étendre les droits d'accès à l'infrastructure aux services de fret ferroviaire à l'intérieur d'un Etat membre et accélérer l'ouverture du marché.
39. Enfin, la Commission a proposé le 3 mars 2004 une troisième série de mesures (« troisième paquet ferroviaire »), dont l'examen au Conseil vient juste de débiter et dont l'examen au Parlement a commencé fin 2004. Ce paquet contient notamment une proposition visant à renforcer la qualité des services de fret ferroviaire ; en effet, le manque de qualité pour les services de fret pénalise lourdement le mode ferroviaire et constitue aujourd'hui encore l'une des causes

majeures expliquant le recul de sa part de marché. Les trois autres propositions législatives visent à : harmoniser la certification des conducteurs de locomotives et de trains affectés au transport de passagers et de marchandises dans la Communauté ; organiser l'ouverture à la concurrence des services de transport internationaux de passagers ; et protéger les droits des passagers empruntant des services ferroviaires internationaux ;

40. La Commission rappelle enfin qu'elle a fait du développement des infrastructures ferroviaires la première priorité de son programme de soutien aux infrastructures transeuropéennes, puisque 80% des financements communautaires affectés aux projets prioritaires des RTE de transport concernent le transport ferroviaire.

2.4 L'analyse des difficultés rencontrées par Fret SNCF

41. Fret SNCF connaît depuis quelques années des difficultés sérieuses qui se reflètent au niveau de son activité et de sa situation financière.



42. Comme l'illustre ce graphique, au cours des dernières années, l'activité de Fret SNCF a globalement suivi le volume général d'activité du fret ferroviaire en Europe jusqu'en 2002. En revanche, alors que le marché européen s'est redressé en 2003, la SNCF a continué à perdre du volume d'activité, pour la troisième année consécutive. Depuis fin 2000, la perte est plus de sept milliards de tonnes km. Ces trafics perdus (6%) ont en totalité été repris par le mode routier.

43. A partir de fin 2003, l'accélération de la baisse des volumes alors que se confirmait l'augmentation du marché européen reflète le retrait d'activité effectué par Fret SNCF dans le cadre de sa restructuration (« plan Fret »). Le graphique met en évidence l'importance des parts de marché qui sont libérées par ce retrait dès 2004.

44. Les mauvaises performances de Fret SNCF en 2003, et plus généralement du transport de marchandises par rail au cours des dernières années, sont la

résultante de causes profondes de nature organisationnelle, structurelle et enfin conjoncturelle.

2.4.1 Des facteurs organisationnels

45. - Une qualité de production irrégulière, en raison d'un processus de production inadapté ;
- Des coûts de production trop élevés par manque d'industrialisation dans l'utilisation des moyens et trop rigides face aux évolutions de trafic ;
- Une politique indifférenciée, qui ne prend pas en compte les besoins de chacun des types de clientèle.
46. La qualité de la production est irrégulière en raison d'un mode de production trop complexe. De manière générale, la productivité est inadaptée aux aléas conjoncturels et à la concurrence. Les coûts de production sont trop élevés et l'utilisation des moyens de production est trop rigide face aux évolutions de trafic. Cette rigidité s'explique en partie par l'importance des moyens capitalistiques mobilisés par le mode ferroviaire, avec des rendements qui ne peuvent pas être à court terme.
47. La logique commerciale est également inadaptée aux attentes et exigences des clients dans la mesure où l'activité est menée de manière indifférenciée, c'est-à-dire sur la base essentiellement de la tonne-kilomètre sans prise en compte de l'équilibre économique des différents trafics. Ceci a conduit Fret SNCF à accepter des flux qui ne sont pas pertinents pour le fret ferroviaire : trop petits envois, envois sur des distances trop courtes, qui génèrent donc des pertes. Ainsi, seule une faible partie des segments sur lesquels Fret SNCF opère est bénéficiaire.
48. Les frais généraux aujourd'hui supportés par Fret SNCF sont sensiblement plus élevés que ceux des meilleurs concurrents européens. Ils représentent 11%⁷ des revenus, alors que chez les opérateurs comparables ils sont de l'ordre de 9%. Ces frais sont composés essentiellement :
- de la masse salariale des agents du siège de Fret SNCF (Directions Générale, Financière, de la Production et Commerciale) et de ses entités de pilotage industrielles et commerciales régionales
 - des charges externes de fonctionnement relatives à ces entités (loyers de bureau, télécom, informatique...)
 - des frais de siège facturés par le groupe SNCF à Fret SNCF.
49. Ces facteurs ont pour conséquence une qualité du service de Fret SNCF très insuffisante, en particulier en comparaison de celle de transporteurs routiers, ce qui prive Fret SNCF de rentabilité et de revenus. Ainsi, en moyenne 10% des

⁷ hors péages tunnel 2%

trains sont restés calés⁸ en 2003, nombre stable par rapport aux années 2001 à 2002, mais néanmoins en hausse relative pour un trafic en baisse.

2.4.2 Des facteurs structurels

50. - Une vétusté du parc de locomotives ;
- Une concurrence routière rude avec des prix très bas fondés sur une structure des coûts différents;
51. La vétusté du parc de locomotives – avec une moyenne d’âge qui dépasse 30 ans – a également un impact négatif sur la qualité du service⁹. L’obsolescence du matériel conduit à une rupture dans le service et une sous-utilisation des moyens de production. Par ailleurs, le taux de disponibilité du matériel roulant se situe autour de 67% alors que l’objectif à atteindre devrait être de 85%. Ceci engendre des retards et une faible disponibilité du matériel. La vétusté du matériel se traduit, par ailleurs, par des coûts de maintenance et de réparation élevés.
52. Les systèmes informatiques actuels sont également vétustes. Cela entraîne des coûts élevés de maintenance, de l’ordre de 20 M€ par an, sans toutefois donner les moyens à Fret SNCF de gérer efficacement ses processus commerciaux et opérationnels.
53. Le fret ferroviaire en France est confronté, comme dans le reste de l’Union européenne, à la concurrence du transport par route. Les entreprises de transport routier exercent en effet une très forte pression sur les prix, du fait d’un niveau de coûts moins élevés que ceux des entreprises ferroviaires (coûts salariaux, coûts du matériel et des coûts d’utilisation de l’infrastructure). En comparaison, le coût du personnel de SNCF est nettement supérieur à ceux du personnel routier du fait du mode de rémunération et des conditions de travail des personnels sous statut.
54. Face à cette situation, ainsi qu’à la récurrence des conflits sociaux et en l’absence d’un plan de restructuration reposant sur des mesures structurelles fortes et immédiates, les autorités françaises estiment que le déficit de Fret SNCF serait appelé à se creuser mécaniquement d’environ 90 M€ par an, principalement sous l’influence de l’évolution des coûts de personnel, des coûts d’énergie et des coûts de péage pour utiliser le réseau ferré. Actuellement Fret SNCF est largement déficitaire, comme le montre le tableau ci-dessous.

⁸ Trains bloqués au départ ou lors d’une étape en raison de l’absence de conducteur ou de locomotive. Une des conséquences est la perte du sillon.

⁹ La moyenne d’âge des locomotives est de 31 ans, 37 ans pour les diesels

Compte de résultat (en M€)	Résultat 2001	Résultat 2002	Résultat 2003	Prévisions 2004
CHIFFRE D'AFFAIRES	2205	2262	2138	2111
Production immobilisée et stockée	6	2	1	
Subventions d'exploitation	77	18		
Achats et charges externes	-1638	-1701	-1631	-1588
Impôts, taxes et versements assimilés	-72	-70	-86	-89
Charges de personnel	-617	-623	-610	-596
Quote-part d'éléments communs de l'Entreprise	-81	-95	-93	-91
EXCEDENT BRUT D'EXPLOITATION	-120	-207	-282	-253
Dotations nettes aux amortissements et provisions	-82	-90	-117	-72
Autres charges de gestion	-2	-3	-2	
RESULTAT D'EXPLOITATION	-204	-300	-401	-325
RESULTAT FINANCIER	-81	-87	-51	-79
RESULTAT COURANT	-285	-386	-452	-405
RESULTAT EXCEPTIONNEL	2	-2		
PERTE DE L'EXERCICE	-282	-389	-451	-405

55. Ces mauvaises performances se retrouvent d'ailleurs avec les mêmes causes dans la plupart des sociétés de fret ferroviaire européennes. Dans l'Union européenne, presque la moitié du matériel roulant de fret dépasse 30 ans, et seulement 10% de la flotte est de moins de 10 ans. Dans tous les pays, les attentes des chargeurs ont progressé en matière de rapidité et de qualité de service, avec des structures de coûts plus flexibles et favorables, au détriment du transport par rail ; ainsi, comme rappelé ci-dessus aux paragraphes 16 et 33 en particulier, la concurrence de la route est présente dans l'ensemble de l'Union, avec des conséquences similaires pour les opérateurs de fret ferroviaire.

2.4.3 Des facteurs conjoncturels

56. - Une dégradation du marché en 2001 et 2002 avec une croissance ralentie des transports de marchandises en France : croissance de 0,3% et 0,8% respectivement en 2001 et 2002 contre 3% en 2000 ;
- Les effets de la grève en France en 2003, qui explique une partie du décrochage de 2003 observé plus haut.

2.4.4 Difficultés financières de Fret SNCF

57. Fret SNCF subit ainsi une double pression sur ses résultats dont la conséquence est à court terme désastreuse pour la pérennité économique de son activité : réduction de son chiffre d'affaires, que ce soit du fait du marché ou de ses capacités de réaction propres à l'heure actuelle ; forte rigidité de ses coûts sous le double impact de l'évolution générale des prix et salaires et de ses difficultés de production.
58. De ce fait, l'excédent brut d'exploitation, s'est détérioré mécaniquement de 80 à 90 M€ supplémentaires par an de 2001 à 2003. Au niveau du résultat courant, après amortissements et frais financiers, ce surcroît de déficit annuel atteint 100 à 150 M€
59. Ces évolutions ont considérablement dégradé la structure financière de Fret SNCF. Au final les pertes cumulées ont consommé l'ensemble des fonds propres avec une perte nette de 280 à 450 M€ par an, c'est entre les 2/3 et la totalité des fonds propres de l'entreprise, tels qu'établis en 2003, qui sont perdus chaque année. Ceci signifie également que par rapport à un endettement de départ au 01/01/2003 de l'ordre de 785 M€, celui-ci a augmenté de plus de 50 % en 2003 pour atteindre 1.293 M€; les frais financiers représentent près de 80 M€ par an. En l'absence d'une recapitalisation rapide, la poursuite de cette tendance, certaine pour 2004, conduirait à un endettement d'environ 1.800 M€, face à des fonds propres négatifs. Cette situation rend indispensable à très court terme une restauration de la structure financière de l'entreprise.

2.5 Plan de restructuration

60. Les mesures de soutien envisagées par les autorités françaises s'inscrivent dans le cadre d'un plan de restructuration, qui a été élaboré sur la base d'une étude conduite par un consultant indépendant en novembre 2003 [...] ¹⁰. L'objectif de ce plan est de doter Fret SNCF d'une structure financière saine viable pour retrouver une croissance durable en France et en Europe. Pour ce faire, le plan prévoit les réformes opérationnelles suivantes : une refonte de l'outil de production, une amélioration de la productivité, une nouvelle approche commerciale et un suivi des clients au niveau international.
61. Le premier volet vise à réorganiser la production de façon à restaurer la qualité du service et à répondre aux exigences des clients. Ceci comprend le respect des délais de livraison contractualisés, une information en temps réel des clients sur l'acheminement de leurs marchandises, une continuité du service et une amélioration de la qualité grâce notamment à une remise à niveau du parc de locomotives.
62. Le deuxième volet vise à une amélioration de la productivité qui passe notamment par une réduction des frais de structure. Le but est une réduction de 20% des coûts de déplacement ferroviaire et d'administration des ventes en trois

¹⁰ Les parties figurant entre crochets [...] se réfèrent à des secrets commerciaux ou à des informations confidentielles qui ont été supprimés

ans. La baisse de coûts de production est estimée à 300 – 350 M€ entre 2003 et 2006. Les gains porteront sur le taux d'utilisation du parc de locomotives et de wagons, le rendement de la conduite, l'efficacité de la maintenance du matériel, la remise à niveau du matériel roulant, la réduction des frais de structure et de fonctionnement, l'optimisation de la production Fret (trriage, manœuvre, relais...).

63. Le troisième volet concerne la mise en œuvre d'une nouvelle approche de la politique commerciale qui vise à recentrer Fret SNCF sur les flux potentiellement les plus rentables et naturellement pertinents pour le transport ferroviaire. A cet égard, le plan prévoit un abandon de lignes déficitaires pour Fret SNCF qui a pour effet une baisse significative du volume de trafic de 12% sur la période 2002- 2008. Ainsi Fret SNCF devra se repositionner sur les segments où son offre est la plus compétitive (longue distance, gros débits, trafic industriels ...), structurer l'offre et les prix en fonction de la nature du service apporté et ajuster les prix à partir des coûts de revient réels constatés. Ceci devrait conduire à une plus grande sélectivité dans les trafics. Par conséquent, si le trafic devait baisser en volume d'ici 2006, le chiffre d'affaires resterait néanmoins stable.
64. Le quatrième volet concerne la dimension internationale. Fret SNCF vise à assurer un suivi des principaux clients de Fret SNCF au niveau international pour leur offrir un service de bout en bout. Fret SNCF compte suivre ses clients majeurs qui se restructurent et se développent en Europe (sidérurgie, constructeurs automobiles). Fret SNCF a choisi d'examiner la constitution d'accords commerciaux avec d'autres opérateurs étrangers, afin d'assurer entre autre la qualité de service de bout en bout sur les flux internationaux. Cette stratégie permet d'instaurer des accords équilibrés avec les autres opérateurs de fret ferroviaire en Europe, par une mise en commun de moyen, sans apport capitalistique par la SNCF.
65. La plupart des mesures de restructuration précitées ont fait l'objet de chantiers-pilote, qui se sont montrés fructueux. C'est la généralisation de ces actions, dont l'efficacité ainsi a déjà pu être éprouvée, qui doit permettre à Fret SNCF de mener à bien sa restructuration.
66. Enfin, le plan de restructuration prévoit une restauration de la structure financière de Fret SNCF, afin d'en assurer la viabilité économique à long terme. L'aide apportée par l'Etat et la SNCF sera entièrement inscrite au capital de Fret SNCF, ce qui permet de restaurer ses fonds propres. Cet apport permettra de financer les investissements et les mesures de mobilité prévus par le plan (pour environ 600 M€), et de réduire l'endettement aux alentours de 900 M€ en fin de plan, par une couverture d'une partie de la dette existante (à hauteur de 450 M€ environ sur la durée du plan), et en évitant un accroissement équivalent de la dette pendant le plan du fait des pertes cumulées futures. En fin de plan, Fret SNCF aura une structure de bilan viable, avec un ratio dettes / fonds propres dans la haut de la moyenne des principaux opérateurs européens.

2.5.1 Une refonte de l'outil de production

67. Cette réorganisation de la production comprend quatre éléments principaux :
 1. Projet de « Déplacement Ferroviaire »

Le projet « Déplacement Ferroviaire » prévoit la mise en place d'une organisation en charge de définir et d'organiser les acheminements ferroviaires en réponse aux demandes des clients et d'assurer le respect de l'engagement de service de bout en bout. L'impact attendu réside essentiellement dans l'optimisation du remplissage des convois par la mise en œuvre d'un ordonnancement de la production à partir des commandes, de la mise en place d'un système de réservation, d'une professionnalisation du service client et ainsi d'une amélioration significative de la qualité de service. Les deux expériences-pilote menées en Bretagne et entre Lille et la région du Centre ont montré des réductions de besoins (sillons, conducteurs, locomotives) de 8,5% pour les trains réguliers et jusqu'à 66 % pour les trains facultatifs, ceci conjugué à une fiabilité en hausse de 17 %.

2. Création de centres de gestion « Grands Axes »

Le plan de restructuration prévoit aussi la création de cinq centres de gestion « Grands Axes » ayant pour objectif d'industrialiser la production sur les artères principales de trafic. Ceci doit permettre un cadencement des trains, une standardisation des engins moteurs, une spécialisation des établissements de maintenance et de conducteurs. L'optimisation de l'utilisation des moyens et de la régularité doit permettre une amélioration des coûts des entités.

Ces cinq centres de gestion assureront l'optimisation du trafic des 23 artères principales de trafic en service en 2004 sur lesquelles 95% des transits devraient être organisés en « tapis roulants ». Les centres seront aussi amenés à gérer un portefeuille de trains de point à point.

L'expérience lancée entre Dijon et le Sud de la France a permis de constater une augmentation du rendement kilométrique de 36 % sur l'ensemble de la ligne, soit, en régime de croisière, une progression de 21 %, ce qui équivaut à un gain de 4 locomotives sur cette seule ligne.

3. Mise en place de 12 « Zones Locales »

Le plan prévoit la mise en place de 12 « Zones Locales » autour de bassins de trafic homogène disposant de moyens dédiés en charge d'optimiser les coûts de collecte et de desserte terminale et de massifier les flux vers les artères principales. L'expérience menée en Rhône-Alpes a permis une baisse des trains facultatifs de 243 à 88 entre novembre 2002 et août 2003, en parallèle avec une hausse de la disponibilité de 52 à 86 %.

4. Refonte du processus de gestion des parcs de wagons

Enfin, le plan prévoit une refonte du processus de gestion des parcs de wagons, afin d'optimiser le taux d'utilisation des wagons et l'adéquation aux besoins des clients. Entre 2002 et 2006, le nombre de rotations de wagon par an devrait augmenter de 19%.

2.5.2 Définition d'une nouvelle approche commerciale

68. Cette nouvelle approche commerciale est nécessaire pour nouer avec les clients des contrats de service à engagements réciproques et pour donner la priorité aux

trafics à contribution positive ou pouvant le devenir. Elle comprend les éléments suivants :

1. Résafret. La mise en place du système Résafret permet aux clients d'avoir un interlocuteur unique pour la gestion des commandes et un système de réservation assorti d'un suivi effectif de ces engagements.

2. Nouvelle gamme d'offre. Le plan de restructuration prévoit une nouvelle gamme d'offre fondée sur différents critères (délai, anticipation de la demande, volume unitaire de la remise) et sur une tarification simplifiée (trafics programmés, réguliers). La gamme d'offre prévoit des hausses de prix ciblées, proposées aux clients sur les trafics qui ne couvrent pas le juste coût du service.

L'évolution de l'organisation de la production et de la transformation de l'approche commerciale permettra de dégager à l'horizon 2006 des économies de l'ordre de 20% des coûts de déplacement ferroviaire et d'administration des ventes. Le plan de restructuration devrait donner lieu à une baisse significative du volume de trafic de près de 12% en 2008 par rapport à 2002.

2.5.3 Investissements

69. Selon les autorités françaises des investissements sont nécessaires pour les motifs suivants :

- L'âge moyen du parc de locomotives est important et la maintenance en est extrêmement coûteuse (1 Euro/km pour les séries anciennes vs. 0,5 E/km pour les séries récentes) ;
- La disponibilité commerciale des engins est mauvaise du fait de l'importance des immobilisations pour leur entretien (inférieure à 70%) ;
- La fiabilité très médiocre pèse sur la qualité de service et n'autorise pas les gains de productivité qui pourraient être obtenus en matière de construction des roulements d'engins et par le travail des conducteurs ;
- Le nombre élevé de séries différentes conduit le prestataire interne de maintenance à constituer des stocks importants de pièces de rechange. En outre, il doit supporter des charges d'outillages spécifiques et de formation du personnel d'entretien en relation directe avec le nombre des séries à entretenir ;
- Les charges en temps et en coût de formation du personnel de conduite sont également conditionnées par le nombre de séries d'engins ;
- La gestion opérationnelle est compliquée par le nombre élevé de paramètres à prendre en compte (puissance, compatibilité avec l'alimentation électrique, connaissance de l'engin par le conducteur disponible, etc.),
- Les phénomènes de refus par des conducteurs d'utiliser des engins à l'ergonomie déficiente et ne présentant pas un confort minimal se développent.

70. La disponibilité d'un parc de traction moderne, puissant, économique et rationnel constitue un levier essentiel du redressement de Fret SNCF parce qu'il permettra de bâtir des étapes de traction beaucoup plus longues pour des trains plus lourds,

ce qui allègera les charges de conduite, poste majeur dans les dépenses de Fret SNCF.

71. Le plan de restructuration prévoit que la rénovation du parc repose sur :
- L'acquisition de nouveaux modèles plus productifs et moins coûteux (191 engins entre 2004 et 2006). Les investissements totaux prévus à hauteur d'environ 1 milliard sur 5 ans proviennent essentiellement de l'acquisition de matériel roulant neuf, l'objectif étant, en rythme de renouvellement minimal de ce matériel d'atteindre 100 M€/ an à horizon 2010-2011.
 - La radiation des séries vétustes (845 engins entre 2004 et 2006), rendue possible par les gains de productivité. De plus, un programme de radiation de 150 locomotives par an en moyenne est en cours et doit se prolonger dans les prochaines années. Fret SNCF a radié plus de vieilles locomotives que prévu en 2003 (env. 250) ; malgré l'achat de nouvelles locomotives, la capacité de transport du Fret a donc baissé d'environ 30%..
72. A l'horizon 2010, ces acquisitions ainsi que les radiations permettront de ramener l'âge moyen de l'ensemble du parc actuellement de plus de 30 ans à environ 20 ans. Du fait de la radiation des locomotives les plus anciennes, le but est une diminution des charges de maintenance de 33% entre 2003 et 2007.
73. Le plan Fret SNCF prévoit également des investissements en outillage, informatique et installations. Il s'agit de rattraper le retard accumulé et de faire face aux besoins additionnels engendrés par l'industrialisation de la production et la différenciation des offres.
74. Au total sur les années 2004-2008, les investissements atteindront [...]. Sur les années 2004, 2005 et 2006, les investissements atteindront [...], alors que les investissements minimaux jugés nécessaires pour seulement maintenir en l'état le parc actuel de matériel roulant est évalué à [...]. Les investissements supplémentaires strictement nécessaires à l'atteinte des objectifs du plan de restructuration de Fret SNCF sont donc de [...] sur la période 2004-2008. Ces investissements complémentaires sont destinés dans leur majeure partie au renouvellement du matériel roulant [...], et dans une moindre part, à l'adaptation des systèmes d'information [...] liés au plan de transformation du fret.

Programme d'investissement de Fret SNCF 2004-2008 (en M€)

2004	2005	2006	2007	2008	Total
[...]	[...]	[...]	[...]	[...]	[...]

Source : Fret SNCF

2.5.4 Réduction des frais généraux

75. La réduction des frais généraux doit permettre à Fret SNCF d'atteindre les meilleures pratiques européennes. Ceci implique de ramener la part des frais généraux de 11 à 9% des revenus. A cet effet, il est prévu d'agir sur les achats, de rationaliser les fonctions centrales et d'optimiser le parc immobilier.

76. La réorganisation de la production des trains de fret, ainsi que la rationalisation des fonctions centrales, s'accompagneront de mesures de mobilité du personnel sur la période 2004-2006 dont le coût a été estimé à [...] (coûts de déménagements de personnel, dépenses de formation pour reconversion).

2.5.5. Restauration de la structure financière

77. L'aide notifiée, apportée conjointement par la SNCF et par l'Etat français, permet à Fret SNCF de retrouver une fois pour toute une structure financière viable. L'apport de l'aide se traduira par une augmentation équivalente des fonds propres (recapitalisation), et par une réduction de la dette de 900 M€ par rapport au scénario où aucune aide ne serait apportée. Ainsi, fin 2006, le levier financier (dettes nettes / capitaux propres) devrait être de [...], et passer sous [...] dans les années qui suivent. Selon les indications figurant dans la notification du plan de restructuration, ce niveau est supérieur à la moyenne des opérateurs européens comparables. Il semble toutefois suffisant pour assurer la viabilité de Fret SNCF.

2.6 Calendrier du retour à la viabilité

78. L'ensemble des mesures de restructuration décrites ci-dessus doit permettre, à chiffre d'affaires globalement constant, de revenir d'une exploitation très négative en 2003-2004 à une perte réduite des [...] (excédent brut d'exploitation) en 2005. Le résultat d'exploitation deviendrait positif dès [...] puis le résultat net positif également dès [...].
79. La capacité d'autofinancement négative en 2004 (-333 K€) se redresse dès [...] pour devenir positive à compter de [...]. Des ressources nettes de financement sont dégagées à partir de [...]: à compter de cette date, les ressources d'autofinancement sont supérieures aux investissements eux-mêmes en décroissance. Ce redressement devrait permettre une amélioration continue de la structure de bilan.

Les tableaux ci-dessous montrent plus en détail le calendrier de retour vers la viabilité tel que prévu dans la notification faite par les autorités françaises.

Compte de résultat (M€)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Chiffre d'affaires	2 138	2 111	[...]	[...]	[...]	[...]
EBE (excédent brut d'exploitation)	- 282	-253	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat d'exploitation	-401	-325	[...]	[...]	[...]	[...]
Résultat net	-452	-405	[...]	[...]	[...]	[...]

Tableau de financement (M€)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Capacité d'autofinancement (a)	-326	-333	[...]	[...]	[...]	[...]
Investissements net (b)	-182	-185	[...]	[...]	[...]	[...]
Ecart à financer (a) - (b)	-508	-518	[...]	[...]	[...]	[...]
Variation du BFR	0	0	[...]	[...]	[...]	[...]
Apport de l'Etat	0	250 ¹¹	[...]	[...]	[...]	[...]
Apport de la SNCF	0	250 ¹¹	[...]	[...]	[...]	[...]
Besoin / Ressource de financement	-508	-18	[...]	[...]	[...]	[...]

Structure du bilan (M€)	2003	2004	2005	2006	2007	2008
Capitaux propres	-168	-73	[...]	[...]	[...]	[...]
Dettes Long terme	1293	1311	[...]	[...]	[...]	[...]
Levier financier	NS	-18	[...]	[...]	[...]	[...]

80. La Commission souligne que la situation financière de Fret SNCF à fin 2004 est en réalité dégradée par rapport à ce tableau, qui prévoyait un versement de 500 M€ en 2004. En dehors de l'effet mécanique de ce report sur la structure de bilan, il en résulte notamment une moindre réduction des coûts en 2004 (à cause du report des investissements et du renouvellement du matériel), et une augmentation des charges financières.

2.7 Budget

81. L'apport financier sera au maximum de 1,5 Md€; l'apport de la SNCF sera de 700 M€; l'apport de l'Etat sera variable, avec un maximum de 800 M€ et sera réduit par rapport à ce plafond si les performances économiques observées pendant la période de restructuration s'écartent, en plus ou en moins, du plan prévisionnel.

Cet apport sera réalisé en quatre tranches.

82. La première tranche sera de 500 M€ apportés à parité par la SNCF et l'Etat français.

¹¹ Du fait du calendrier de la procédure, l'apport prévu par les autorités françaises pour 2004 ne sera effectué qu'en 2005

83. La deuxième tranche sera d'au plus 500 M€ dont 250 M€apportés par la SNCF. Afin d'inciter Fret SNCF à atteindre ses objectifs de redressement, les autorités françaises prévoient de réduire le montant de leur apport de 250 M€si le résultat courant 2004 de Fret SNCF est inférieur au résultat courant 2004 défini dans le scénario de référence, avec une tolérance de 10 M€ Dans ce cas, l'Etat versera 250 M€minoré par le triple de la différence entre le résultat courant 2004 défini dans le scénario de référence après application de la tolérance de 10 M€ et le résultat courant 2004 réalisé.
84. La troisième tranche sera d'au plus 400 M€ dont 200 M€apportés par la SNCF. Le montant effectif de l'apport de l'Etat sera également réduit à partir du plafond de 200 M€ si le résultat courant 2005 est inférieur au résultat courant prévisionnel avec une tolérance de 10 M€, selon le même mécanisme que pour la deuxième tranche.
85. La dernière tranche sera d'au plus 100 M€ apportés par l'Etat. Ce montant sera réduit de la totalité de l'écart, s'il est positif, entre la capacité d'autofinancement réelle cumulée sur les exercices 2004, 2005 et 2006 et son montant prévisionnel figurant dans le plan d'affaires notifié.
86. Au total, l'apport de la SNCF sera de 700 M€ L'apport effectif de l'Etat français dépendra de la performance financière de Fret SNCF pendant la période de redressement ; il pourra être inférieur à celui de la SNCF, ou aller jusqu'au maximum de 800 M€
87. Les ressources mobilisées par la SNCF seront tirées d'un surcroît de cessions d'actifs, dont le montant pendant la durée du plan passera de [...] (niveau prévu avant le plan Fret) à [...].

Ces actifs supplémentaires cédés sont des titres de participations ou des biens immobiliers. Pour le financement de la première tranche, la SNCF a déjà bouclé une série de cessions d'actifs en vue d'apporter sa quote-part de financement prévue dans la notification :

- Réorganisation du capital de Kéolis, avec introduction d'un actionnaire majoritaire britannique, la société 3i ;
- Cession de la société Navale Française (Transport maritime de marchandises) à un consortium franco-scandinave ;
- Réduction du capital de France Wagons pour redimensionner à la baisse les moyens de cette société ;
- Poursuite des ventes d'actifs immobiliers.

2.8 Calendrier de mise à la disposition des ressources financières

88. La première tranche de l'aide sera versée dès la décision d'approbation du plan par la Commission.
89. Le versement des deuxième et troisième tranches interviendra au plus tôt au moment d'approbation des comptes annuels 2004 et 2005. Il sera également conditionné à la réalisation de certaines conditions d'ouverture du marché français, comme indiqué ci-dessous.

90. Le versement de la quatrième interviendra dès l'approbation des comptes annuels 2006 par le conseil d'administration de la SNCF selon des critères d'appréciation de la réussite du plan, portant notamment sur l'amélioration de la qualité de service, l'amélioration de productivité et le respect des équilibres économiques et financiers. En effet, les autorités françaises souhaitent vérifier d'autres critères que le seul résultat courant, qui est pertinent en cours du plan. Le critère qualitatif d' « appréciation de la réussite du plan » est donc additionnel et non substitutif.

2.9 Durée

91. La rationalisation opérationnelle et commerciale prévue par le plan de restructuration a commencé dès la fin de l'année 2003, mais l'apport en capital par les autorités françaises et la SNCF interviendra dès la décision d'approbation de la Commission jusqu'à fin 2006, la dernière tranche étant versée début 2007.

2.10 Bénéficiaire

92. Le bénéficiaire de l'apport financier est Fret SNCF.

2.11 Les mesures de réduction d'activité

93. Les autorités françaises se sont engagées à un retrait de Fret SNCF à hauteur de [...] de son activité. Comme relevé précédemment, les résultats de l'année 2004 reflètent effectivement cette orientation.

94. Sur la durée du plan, il est prévu que l'ensemble des mesures conduise à :

- une réduction de [...] du nombre de kilomètres trains (et donc du nombre de sillons utilisés par Fret SNCF, qui seront remis à disposition des concurrents par le gestionnaire d'infrastructure) ;
- une réduction de [...] du nombre de locomotives (soit environ [...]) entre 2004 – 2006 ;
- une réduction de [...] du nombre de wagons utilisés (soit environ [...]) entre 2004 et 2006 ;
- une réduction de [...] des volumes de trafic, qui passeront de 47,5 GTK¹² à [...] GTK au cours des années 2004 à 2006.

95. En 2004, l'effectif de Fret SNCF a diminué de 1400 personnes, soit près de 10% en un an, dont 850 sous forme de départs de la SNCF et 550 sous forme de reclassements au sein de la SNCF.

96. Le rythme d'adaptation de l'emploi sera comparable en 2005 et 2006, ce qui se traduira, sur l'ensemble du plan, par une diminution de l'effectif de Fret SNCF de près de [...]. Pour assurer l'accompagnement social du plan, un accord cadre de réorganisation a été négocié et signé par les organisations syndicales.

¹² tonne-kilomètre : unité de mesure de trafic qui correspond au transport d'une tonne de marchandises sur une distance d'un kilomètre

97. Il est précisé que la restructuration de Fret SNCF permet également de rationaliser les prestations extérieures et notamment celles des prestataires de service des autres départements de la SNCF ; en 2004, elle a entraîné la suppression de 1000 emplois au sein des département Matériel et Traction de la SNCF. Au total, après prise en compte des transferts en provenance de Fret SNCF et des départs et recrutements affectant les autres activités de la SNCF, l'effectif de l'ensemble de la SNCF (y compris Fret SNCF) a diminué d'environ 3500 personnes.

2.12 Engagements de l'Etat membre

98. Les autorités françaises se sont engagées mettre en œuvre un calendrier anticipé d'ouverture du marché français du fret ferroviaire, comme décrit dans chapitre 3.2.3.

99. Elles ont par ailleurs accepté de ne verser les différentes tranches de l'aide qu'au fur et à mesure du respect effectif de ces engagements.

100. Elles se sont engagées à présenter annuellement un rapport à la Commission permettant de contrôler le bon déroulement du plan de restructuration.

101. Elles ont enfin déclaré que ni la SNCF ni Fret SNCF n'avait bénéficié dans le passé d'aucune aide d'Etat à la restructuration, telle que définie dans les Lignes directrices communautaires pour les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté.

3. APPRECIATION DES MESURES DE RESTRUCTURATION

3.1 Evaluation du caractère d'aide des mesures de restructuration

102. L'article 87, paragraphe 1, du traité CE déclare que sont incompatibles avec le marché commun, dans la mesure où elles affectent les échanges entre Etats membres, les aides accordées par les Etats ou au moyen de ressources de l'Etat sous quelque forme que ce soit qui faussent ou menacent de fausser la concurrence en favorisant certaines entreprises ou certaines productions.

103. Pour tomber sous le coup de l'interdiction de principe de cet article, les mesures doivent remplir quatre critères, dont notamment la disposition qui spécifie que les aides sont accordées « par les Etats ou au moyen de ressources de l'Etat ». A cette fin, il faut d'une part identifier s'il s'agit de fonds publics et d'autre part si l'octroi de ceux-ci est imputable à l'Etat concerné.

3.1.1 Le transfert de ressources d'Etat

104. En ce qui concerne l'aide directe de l'Etat, le caractère de ressources d'Etat est évident.

105. Concernant le soutien financier apporté par la SNCF, la Commission constate que le capital de la SNCF est détenu à 100% par l'Etat. Par conséquent, SNCF est considérée comme une entreprise publique au sens de la Directive de la

Commission 2000/52/CE¹³, dans la mesure où les pouvoirs publics peuvent exercer directement ou indirectement une influence dominante sur SNCF. L'article 2 de cette Directive stipule que l'influence dominante des pouvoirs publics sur l'entreprise est présumée lorsque, directement ou indirectement, ceux-ci détiennent la majorité du capital souscrit de l'entreprise.

106. Dans ce contexte, «...il convient de rappeler qu'il découle déjà de la jurisprudence de la Cour que l'article 87, paragraphe 1, CE englobe tous les moyens pécuniaires que les autorités publiques peuvent effectivement utiliser pour soutenir des entreprises, sans qu'il soit pertinent que ces moyens appartiennent ou non de manière permanente au patrimoine de l'État. En conséquence, même si les sommes correspondant à la mesure en cause ne sont pas de façon permanente en possession du Trésor public, le fait qu'elles restent constamment sous contrôle public, et donc à la disposition des autorités nationales compétentes, suffit pour qu'elles soient qualifiées de ressources d'État.»¹⁴

3.1.2 L'imputabilité des mesures à l'Etat

107. Il ressort de l'arrêt Stardust Marine (I-04397) que «...le seul fait qu'une entreprise publique soit sous contrôle étatique ne suffit pas pour imputer des mesures prises par celle-ci, telles que les mesures de soutien financier en cause, à l'État. Il est encore nécessaire d'examiner si les autorités publiques doivent être considérées comme ayant été impliquées, d'une manière ou d'une autre, dans l'adoption de ces mesures.... »¹⁵ Il en découle que le critère de l'imputabilité à l'Etat doit faire l'objet d'un examen au cas par cas par la Commission.
108. A cet égard, la CJCE a dégagé plusieurs indices dans son arrêt 'Stardust Marine', tel que notamment 'des exigences de la part des pouvoirs publics, son intégration dans les structures de l'administration publique, la nature de ses activités et l'exercice de celles-ci sur le marché dans des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés, le statut juridique de l'entreprise, celle-ci relevant du droit public ou du droit commun des sociétés, l'intensité de tutelle exercée par les autorités publiques sur la gestion de l'entreprise ou tout autre indice indiquant, dans le cas concret, une implication des autorités publiques ou l'improbabilité d'une absence d'implication dans l'adoption d'une mesure, eu égard à l'ampleur de celle-ci, à son contenu ou aux conditions qu'elle comporte'. Dans le cas d'espèce, outre le fait que le capital de la SNCF est détenu à 100% par l'Etat, les indices sont les suivants:
- (a) sur les 18 membres du conseil d'administration de la SNCF, 7 représentent directement les pouvoirs publics, mettant ainsi en évidence une intensité de tutelle exercée par les autorités publiques. De plus, le président du conseil

¹³ Directive de la Commission 2000/52/CE du 26 juillet 2000, qui modifie la Directive 80/723/CEE du 25 juin 1980 relative à la transparence des relations financières entre les Etats membres et les entreprises publiques, JO L 195 du 29.7.1980.

¹⁴ Arrêt de la Cour du 16 mai 2002, C-482/99, Affaire 'Stardust Marine', considérant 37.

¹⁵ Arrêt de la Cour du 16 mai 2002, C-482/99, Affaire 'Stardust Marine', considérant 52.

d'administration est nommé, sur proposition de celui-ci, par décret en Conseil des ministres.

(b) son statut juridique d'EPIC, qui ne relève pas du droit commun des sociétés, place la SNCF dans une position lui permettant d'exercer ses activités hors des conditions normales de concurrence avec des opérateurs privés.

(c) enfin, selon le point (15) des Lignes directrices communautaires pour les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté¹⁶
« *les aides à la restructuration [...] peuvent provenir de holdings publics ou de sociétés d'investissement financées sur des fonds publics* ».

109. Dans ces conditions, la Commission considère que le versement en question de ressources publiques par la SNCF à Fret SNCF est imputable à l'Etat français.

110. En conséquence, la Commission estime que les sommes mises à la disposition de Fret SNCF, tant directement par l'Etat que indirectement par la SNCF, sont à qualifier de ressources d'Etat.

3.1.3 Les autres critères de l'article 87, paragraphe 1 du traité CE

111. En ce qui concerne l'avantage financier à octroyer à Fret SNCF, il apparaît clairement que, sans l'apport financier envisagé, Fret SNCF ne pourrait plus faire face à ses pertes, voire même à ses besoins de fonctionnement actuels. Quant au caractère sélectif de l'aide, une jurisprudence constante indique qu'il importe de vérifier si la mesure en question entraîne ou non des avantages au bénéfice exclusif de certaines entreprises ou de certains secteurs d'activité. Etant donné qu'au cas d'espèce il s'agit d'une aide individuelle en faveur de Fret SNCF, la sélectivité ne nécessite pas de démonstration complémentaire.

112. En ce qui concerne l'effet sur la concurrence et l'affectation des échanges intra-communautaires, il a été rappelé précédemment qu'il existe une concurrence modale, avec les autres opérateurs ferroviaires, dans un marché dont l'ouverture progressive a été décrite en détails au point 2.3.3 ; et une concurrence intermodale, notamment avec le transport routier.

113. Comme la Cour l'a précisé, « dès lors qu'une entreprise agit dans un secteur où s'exerce une concurrence effective de la part des producteurs de différents Etats membres, toute aide dont elle bénéficie de la part des pouvoirs publics est susceptible d'affecter les échanges entre les Etats membres et de porter atteinte à la concurrence, dans la mesure où son maintien sur le marché empêche les concurrentes d'accroître leur part de marché et diminue leurs possibilités d'augmenter leurs exportations »¹⁷.

114. Dès lors, la Commission considère que l'octroi de ressources d'Etat est susceptible d'affecter les échanges entre Etats membres étant donné qu'il favorise une seule entreprise placée en situation de concurrence avec d'autres compagnies, notamment dans le domaine du transport routier.

¹⁶ J.O. C 288 du 9.10.1999

¹⁷ Arrêts de la Cour du 21 mars 1991, Italie/Commission, C-305/89, Rec. 1991, p. I-1603

115. La Commission conclut ainsi que les mesures en cause constituent une aide d'Etat, étant donné que les montants considérés proviennent de ressources de l'Etat, qu'ils favorisent une entreprise en difficulté opérant sur un marché ouvert à la concurrence internationale, et menacent ainsi de fausser la concurrence et d'affecter les échanges entre Etats membres.

3.2 Evaluation de la compatibilité des mesures de restructuration

116. Une fois déterminée leur nature d'aide d'Etat, la Commission doit examiner dans un second temps si ces mesures peuvent être déclarées compatibles avec le marché commun, au sens des articles 87.2 et 87.3 du traité CE. Compte tenu de leur finalité, cet examen doit se faire au regard des lignes directrices communautaires applicables aux aides d'Etat à la restructuration¹⁸ (dénommées ci-après lignes directrices).

117. La Commission relève cependant que l'opération notifiée par la France comporte plusieurs différences par rapport aux opérations usuelles de restructuration. En particulier, Fret SNCF est une entité économique sans personnalité juridique propre.

118. En règle générale, une branche d'entreprise ne devrait pas pouvoir bénéficier d'aides à la restructuration. Une telle approche créerait en particulier un risque de subvention croisée des activités de la branche restructurée vers d'autres activités de la même entreprise, ou d'affaiblissement du principe de l'aide unique (« one time, last time »). Comme dans le cas d'aide à la restructuration d'une société appartenant à un groupe, il faut également éviter qu'un découpage artificiel ne conduise une activité déficitaire à bénéficier de fonds publics indépendamment de la capacité du reste de l'entreprise à résoudre ses difficultés.

119. Toutefois, la Commission considère que le secteur du fret ferroviaire européen est actuellement dans une situation tout à fait spécifique qui permet de considérer qu'il est dans l'intérêt commun d'y adopter une telle approche de manière transitoire, pour les raisons et sous les conditions suivantes.

120. En premier lieu, il convient de remarquer que la situation concurrentielle des activités de transport ferroviaire de voyageurs et de marchandises sont aujourd'hui très différentes. En effet, les marchés nationaux de fret sont en voie d'ouverture : comme rappelé précédemment, les trafics sur le réseau européen sont ouverts à la concurrence depuis mars 2003, les trafics entre Etats membres seront ouverts à compter du 1^{er} janvier 2006, et l'ensemble des marchés nationaux seront ouverts à partir du 1^{er} janvier 2007. A l'inverse, l'ouverture à la concurrence des marchés de transport ferroviaire de voyageurs n'interviendra pas avant plusieurs années.

121. En outre, alors que le transport de marchandises, à la faveur de cette ouverture des marchés, est en train de devenir une activité pleinement concurrentielle régie par les seules relations commerciales entre donneurs d'ordre et transporteurs, le transport ferroviaire de voyageurs constitue une activité dont une partie

¹⁸ Lignes directrices communautaires pour les aides d'Etat au sauvetage et à la restructuration d'entreprises en difficulté, J.O. C 288 du 9.10.1999.

importante de l'équilibre financier repose sur l'intervention des autorités publiques via l'octroi de compensations de service public.

122. Or, comme rappelé précédemment, un grand nombre des entreprises ferroviaires européennes n'ont pas encore adapté leur organisation aux évolutions spécifiques de ces deux activités ; une majorité des opérateurs historiques des Etats membres n'ont pas séparé juridiquement les activités de transport de voyageurs et de transport de marchandises.
123. Ces entreprises, qui ont conservé une organisation unique, exercent donc simultanément une activité qui doit s'adapter à très court terme à l'ouverture des marchés et à l'avènement d'un marché intérieur pleinement concurrentiel, et une activité bénéficiant d'importantes compensations de service public et qui conservera encore pendant plusieurs années la jouissance de droits exclusifs.
124. Enfin, le point 2.3.7 de la présente décision a rappelé en détail pourquoi le succès de cette transition du fret ferroviaire d'un secteur protégé et généralement peu performant, vers un secteur compétitif, capable de rivaliser efficacement avec le transport routier, est un objectif prioritaire de la politique européenne des transports. Comme le rappelle la présente décision (cf. 2.3.7), cet objectif mobilise l'ensemble des moyens d'action de la politique européenne des transports depuis l'adoption du premier paquet ferroviaire en 2001.
125. Afin de parvenir rapidement à l'instauration d'un marché pleinement concurrentiel, y compris avec d'autres modes de transport, plusieurs questions devront être résolues. Ainsi, les Etats devront progressivement mettre fin aux différentes formes de garantie ou de conditions de financement privilégiées dont bénéficient aujourd'hui certains opérateurs de fret. Dans certains cas, des restructurations importantes seront nécessaires à court terme.
126. A cet égard, compte tenu des éléments tout à fait spécifiques qui précèdent, la Commission pourra examiner au cours de cette période de transition des projets de restructuration d'entités de fret ferroviaire non encore séparées juridiquement d'entreprises de transport de voyageurs. Afin d'écartier les risques précités, et d'améliorer la transparence des opérations bénéficiant aux opérateurs de fret ferroviaire, la compatibilité de ces aides avec le Traité sera évaluée pendant cette période transitoire sur base des critères généraux de compatibilité définis par les lignes directrices, en tenant compte des spécificités du secteur ferroviaire qui impliquent de prévoir les dispositions supplémentaires suivantes.
127. Tout d'abord, l'entité restructurée devra regrouper la totalité des activités de fret ferroviaire de l'entreprise. Cette entité devra constituer une unité économique cohérente et durable. Sa restructuration devra s'accompagner de dispositions renforçant son autonomie par rapport à l'activité de transport de voyageurs. En particulier, la Commission devra avoir les moyens de contrôler durablement l'étanchéité des comptes des deux activités, et de s'assurer que l'ensemble des relations financières entre ces deux activités se feront durablement sur une base commerciale. Les subventions croisées entre les différentes activités doivent être interdites.
128. S'agissant de la qualification d'entreprise en difficulté, la Commission prendra en compte la capacité des autres parties de l'entreprise à assurer le redressement de l'entité de fret à restructurer. S'ils constituent des ressources d'Etat, en particulier

si l'entreprise est publique, et si la décision est imputable à l'Etat, les apports du reste de l'entreprise seront susceptibles de constituer des aides d'Etat au même titre que l'apport de ressources d'Etat extérieures.

129. La restructuration devra permettre d'assurer définitivement la transition d'une activité protégée bénéficiant de droits exclusifs vers une activité compétitive dans le cadre d'un marché ouvert. Elle devra concerner l'ensemble des aspects de l'activité de fret, du point de vue industriel, commercial, et financier. Compte tenu de l'analyse fait précédemment des facteurs de compétitivité, le plan devra en particulier démontrer comment la restructuration assurera un niveau de qualité, de fiabilité et de service compatible avec les exigences des chargeurs.
130. S'agissant de la prévention des distorsions de concurrence, l'analyse de la Commission s'appuiera sur plusieurs éléments. Tout d'abord, elle tiendra compte de la différence des modèles économiques entre le transport par route et par rail. Ensuite, son appréciation intégrera l'objectif communautaire de rééquilibrage des modes de transport. Elle considèrera le degré d'ouverture et d'intégration des marchés de fret au moment de l'aide, le potentiel de croissance de la part du ferroviaire dans le transport de marchandises en général, et la présence de concurrents ferroviaires sur les marchés de l'opérateur restructuré ; à leur égard, des contreparties réelles seront exigées, en termes de capacité et/ou d'ouverture du marché.
131. Enfin, s'agissant du principe de l'aide unique (« one time, last time »), la Commission considèrera que, aussi longtemps que les activités de fret et de transport de voyageurs n'auront pas été séparées juridiquement, cette règle s'appliquera à l'entreprise dans son ensemble.
132. La Commission applique ci-dessous ces principes généraux pour apprécier la compatibilité des mesures notifiées dans le cas présent. Sur la base de ce qui précède, elle entend compléter et préciser prochainement le cadre de son approche générale de telles situations (cf. 3.2.8).
133. La Commission constate tout d'abord que Fret SNCF constitue une unité économique pérenne ayant un objet économique propre, dotée d'une organisation propre, de moyens humains et matériels dédiés, d'une comptabilité propre et exerçant une politique commerciale propre. La Direction générale de Fret SNCF décide de la politique commerciale, marketing et stratégique de Fret SNCF de façon indépendante des autres activités de la SNCF. La Direction générale de Fret SNCF décide notamment du plan de transport, des investissements et fixe les objectifs, la gamme d'offre, les prix de vente et les marges de façon autonome. Les clients de Fret SNCF lui sont propres. Ils sont composés d'entreprises appartenant à tous les secteurs de l'industrie et du commerce, totalement différents des clients des activités de transport de voyageurs de la SNCF.
134. La Commission constate également que Fret SNCF dispose depuis 1997 d'un compte de résultat propre. Fret SNCF dispose également depuis 1997 d'un système d'information comptable et de contrôle de gestion séparé, et est gérée de manière autonome pour tout ce qui concerne les composantes du chiffre d'affaires, la comptabilité clients, le crédit clients et l'administration des ventes. A cet effet, Fret SNCF dispose d'ailleurs de sa propre équipe comptable et financière qui compte une soixantaine de personnes.

135. En outre, et depuis le 1^{er} janvier 2003, Fret SNCF dispose d'un bilan, établi conformément à la directive 91/440, telle que modifiée par la directive 2001/12, qui impose que "*des comptes de profits et pertes, soit des bilans financiers annuels décrivant l'actif et le passif, [soient] tenus et publiés pour les activités relatives à la fourniture des services de transport ferroviaire de fret*". La Commission constate que cette directive n'exige pas une séparation juridique entre les activités de transport et les autres activités et qu'en revanche le statut actuel de Fret SNCF remplit entièrement les conditions posées par cette Directive.
136. En ce qui concerne le niveau de rétribution de transactions internes, la Commission relève que les Domaines matériel et Traction de l'EPIC SNCF facturent chaque année des montants de prestations à Fret SNCF. Le tableau ci-dessous présente les montants annuels des fournitures de « matériel et traction », qui sont les principales transactions internes concernant Fret SNCF.

Sur la base des renseignements fournis par les autorités françaises, la Commission a vérifié que les facturations sont établies sur la base de coûts complets, réels ou prévisionnels, et de règles de gestion et de qualité contractuellement définies. Pour le domaine Matériel, un audit externe a confirmé la bonne application des règles et procédures définies en la matière.

Montant des prestations facturées et à facturer chaque année par les domaines matériel et Traction de l'EPIC SNCF à Fret SNCF (en millions d'euros)

	Matériel	Traction	Total
1997	[...]	[...]	[...]
1998	[...]	[...]	[...]
1999	[...]	[...]	[...]
2000	[...]	[...]	[...]
2001	[...]	[...]	[...]
2002	[...]	[...]	[...]
2003	[...]	[...]	[...]
2004	[...]	[...]	[...]
(prévisionnel)			
2005	[...]	[...]	[...]
(prévisionnel)			
2006	[...]	[...]	[...]
(prévisionnel)			
2007	[...]	[...]	[...]
(prévisionnel)			
2008	[...]	[...]	[...]
(prévisionnel)			

137. A cet égard, la Commission relève que le montant des prestations internes devrait diminuer de 25% environ sur la durée du plan, ce qui est conforme aux réductions d'activité et d'effectifs présentées plus haut au point 2.11
138. Afin de permettre à la Commission de vérifier la consistance de la séparation comptable des comptes de Fret SNCF par rapport aux autres secteurs d'activités

de la SNCF, les autorités françaises se sont engagées à procéder à un audit indépendant durant toute la période de mise en œuvre du plan de restructuration, et à en transmettre les conclusions à la Commission.

139. En outre, le directeur général de Fret recevra désormais sa délégation de pouvoir directement du conseil d'administration de la SNCF, et non de son directeur général. [...].
140. La Commission considère que les engagements qui précèdent écartent le risque que les aides allouées à Fret SNCF puissent bénéficier à d'autres secteurs d'activités de la SNCF. La Commission sera en mesure de vérifier par elle-même l'application de ces engagements et l'autonomie financière de Fret SNCF, notamment grâce aux rapports de l'audit indépendant précité.
141. La Commission examine donc ci-après si les mesures notifiées remplissent les cinq critères d'éligibilité des aides à la restructuration définis par les lignes directrices, comme indiqué aux paragraphes 114 et suivants.

3.2.1 Difficultés financières de Fret SNCF

142. La Commission doit vérifier que Fret SNCF est en difficulté, n'est pas une entreprise nouvellement créée et n'appartient pas à un groupe qui pourrait résoudre seul ses difficultés.
143. Il n'existe aucune définition communautaire de l'entreprise en difficulté, mais la Commission considère qu'une entreprise est en difficulté lorsqu'elle est incapable, avec ses propres ressources financières ou avec les ressources que sont prêts à lui apporter ses propriétaires ou actionnaires et ses créanciers, d'enrayer des pertes qui la conduisent, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi-certaine, à court ou moyen terme. De plus, la Commission doit s'assurer de l'incapacité du bénéficiaire à assurer son redressement avec ses ressources propres, ou avec des fonds obtenus auprès de ses propriétaires ou actionnaires, et de ses créanciers. Comme indiqué précédemment, cette vérification doit s'étendre au cas d'espèce aux apports que peuvent faire les autres activités de la SNCF.
144. Une entreprise est en difficulté lorsque plus de la moitié de son capital social a disparu, et que plus du quart de ce capital a été perdu au cours des douze derniers mois. A cet égard, la Commission constate, sur la base du bilan 2003 de Fret SNCF, que le capital de Fret SNCF est de 464 M€; elle prend acte du fait que ce capital est constitué par une quote-part du capital de l'EPIC SNCF et a été affecté conventionnellement au prorata des immobilisations corporelles brut de Fret SNCF par rapport à celles de l'ensemble de l'EPIC SNCF. Les pertes comptables 2003 de Fret SNCF se sont élevées à 451 M€ soit la quasi-totalité du capital souscrit. La Commission considère donc que ce critère est rempli. Plus généralement, les difficultés financières exposées au paragraphe 2.4.4 de la présente décision (aggravation des pertes, disparition des fonds propres, augmentation de l'endettement...) démontrent clairement que Fret SNCF est en difficulté. En outre, la Commission considère que Fret SNCF n'est pas une entreprise nouvellement créée.

145. Le paragraphe 8 des lignes directrices précise qu'une « société faisant partie d'un groupe n'est pas en principe éligible aux aides au sauvetage et à la restructuration, sauf s'il peut être démontré que les difficultés de la société lui sont spécifiques et ne résultent pas d'une allocation arbitraire des coûts au sein du groupe, et que ces difficultés sont trop sévères pour être résolues par le groupe lui-même ».
146. La Commission considère que les difficultés de Fret SNCF lui sont largement spécifiques. Comme elle l'a rappelé ci-dessus, l'activité de transport de marchandises s'adresse à des clients radicalement différents de ceux du transport de voyageurs. Cette clientèle industrielle a des exigences particulières, par exemple en termes de régularité et de traçabilité, qui la distinguent de celles de la clientèle de voyageurs ; Fret SNCF dispose en la matière d'une large autonomie de gestion. Il a été montré plus haut que c'est le manque d'adaptation de son offre logistique aux exigences des chargeurs industriels, face à la concurrence spécifique du transport routier de marchandises, qui est l'une des principales sources des difficultés de Fret SNCF. Enfin, la spécificité des difficultés de Fret SNCF est confirmée par le fait que les autres activités de la SNCF ne sont pas en difficulté financière, ce qu'illustrent les tableaux suivants.

	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Résultat courant Fret SNCF	- 79	- 135	- 95	- 284	- 387	- 452
Résultat courant SNCF hors Fret	149	222	196	108	204	247
Résultat courant SNCF	70	87	101	- 176	- 183	- 204

Source : Fret SNCF, SNCF	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Résultat net Fret SNCF	-83	-135	-89	-282	-389	-451
Résultat net SNCF hors Fret	-14	50	157	148	408	501
Résultat net SNCF	-98	-85	68	-134	19	50

La Commission constate par ailleurs que les activités des filiales de la SNCF (logistique, transport routier, services) sont grosso modo en équilibre, à l'exception notable de SERNAM.

147. La Commission estime également que les difficultés financières ne résultent pas d'une allocation arbitraire des coûts au sein du groupe lui-même. En effet, les coûts supportés par Fret SNCF résultent bien de charges qui sont nécessaires et spécifiques à l'activité de transport de marchandises et ne proviennent pas des autres activités du groupe SNCF. Comme rappelé plus haut, la Commission s'est assurée que la facturation des principales transactions internes est établie sur la base des coûts réels conformément aux règles de gestion et de qualité et pourra contrôler la qualité de la séparation financière et le fondement des transactions internes au moyen des rapports d'audit qui seront réalisés à l'occasion du plan de restructuration.
148. Les difficultés financières de Fret SNCF sont également trop sérieuses pour être résolues par le seul groupe SNCF. Comme l'indiquent les tableaux ci-dessus. Le résultat courant de la SNCF permettait de couvrir les pertes de Fret SNCF jusqu'en 2000, mais n'y suffit plus depuis 2001.

Plus généralement, la situation financière de la SNCF est encore fragile. Comme le montre le tableau ci-dessous, la marge brute d'autofinancement, qui est de 700 M€ ne suffit pas à couvrir les investissements de renouvellement de son outil industriel, qui se montent à environ 1 Md€, alors même que la SNCF met parallèlement en œuvre un plan de maîtrise de sa dette, qui est l'une des plus élevée de celles des sociétés ferroviaires en Europe. Le besoin de financement est encore plus important au niveau du groupe.

En M€	SNCF 2003	Groupe 2003
Résultat net	50	11
Marge brute d'autofinancement	726	1 150
Investissements nets	1 061	1 518
Endettement net	7 004	8 226

Source : SNCF

C'est pourquoi la SNCF s'est engagée depuis plusieurs années dans une politique ambitieuse de cessions d'actifs non stratégiques. Le montant programmé pour 2003-2007 était de l'ordre de [...] avant l'élaboration du Plan Fret ; le Plan fait passer ce montant sur la même période à [...], dont 700 M€ dédiés à la recapitalisation de Fret SNCF.

Si le groupe SNCF a réussi ces trois dernières années à réduire son endettement de 8,7 à 8,2 Md€, le ratio d'endettement sur fonds propres reste élevé (2,81 en 2003).

149. Considérant que la SNCF a par ailleurs à faire face à d'autres augmentations de charge, la Commission estime qu'une contribution plus importante du groupe SNCF dans le cadre du plan de restructuration de Fret SNCF mettrait en péril le redressement de l'ensemble du groupe et pourrait aller à l'encontre des orientations du Livre Blanc de la Commission sur la politique des transports qui vise à promouvoir les transports de personnes et de marchandises par voie de chemins de fer.
150. Enfin, la Commission considère que Fret SNCF n'est pas susceptible de céder d'autres actifs sans mettre en péril sa viabilité. En effet, Fret SNCF ne dispose pas d'immobilisations incorporelles ou financières. L'immense majorité de ses immobilisations corporelles sont constituées par le matériel roulant qui fait l'objet des réductions et investissements prévus par le plan de restructuration ; le solde est constitué par des installations fixes (notamment halles et gares fret) qui sont nécessaires à son exploitation.
151. La Commission en conclut que Fret SNCF est dans l'incapacité, avec ses propres ressources financières ou avec les ressources financières que sont prêts à lui apporter ses propriétaires et ses créanciers, d'enrayer les pertes qui la conduiraient, en l'absence d'une intervention extérieure des pouvoirs publics, vers une mort économique quasi certaine à court ou moyen terme.

3.2.2 Retour à la viabilité

152. Le plan de restructuration, dont la durée doit être aussi limitée que possible, doit permettre de rétablir dans un délai raisonnable la viabilité à long terme de l'entreprise, sur la base d'hypothèses réalistes concernant les conditions d'exploitation future. Le plan de restructuration doit proposer une mutation de l'entreprise telle que cette dernière puisse couvrir, une fois la restructuration achevée, tous ses coûts, y compris les coûts d'amortissement et les charges financières.
153. L'amélioration de la viabilité doit résulter principalement de mesures internes prévues par le plan de restructuration. Elle ne peut être basée sur des facteurs externes, tels que des variations de prix ou de la demande, que si les hypothèses avancées sur l'évolution du marché sont largement acceptées. Elle doit avant tout passer par un meilleur contrôle de ses coûts de production et une meilleure productivité.

En l'espèce, le plan de restructuration est fondé sur une étude de marché, que la Commission considère comme sérieuse, et qui constitue une base solide pour établir les scénarios d'évolution de son activité.

154. La Commission constate que les autorités françaises lui ont soumis un plan de restructuration complet. Ce plan inclut le détail du coût de restructuration et le plan de financement correspondant, ainsi que la prévision des résultats de l'entreprise pendant la durée de la restructuration : il s'accompagne d'un plan d'affaires explicitant les changements structurels, la réorientation des activités, le détail des avantages, les détails sur les investissements, la structure du marché et de la concurrence, l'évolution des prix pratiqués qui rendront la restructuration crédible. La Commission estime que ce plan est construit sur une stratégie qui répond à l'ensemble des problèmes structurels de Fret SNCF.

Le contenu des actions du plan de restructuration est décrit de manière détaillée au chapitre 2.5 de la présente décision. La Commission rappelle ne ici pour mémoire que les principaux axes :

- la réorganisation de la production de façon à restaurer la qualité du service et à répondre aux exigences des clients, en industrialisant la production sur les artères principales de trafic, en décentralisant la gestion des moyens autour de bassins de trafics homogènes et en optimisant le taux d'utilisation des wagons.
- une amélioration de la productivité par un effort de réduction de 20% des coûts de déplacement ferroviaire et d'administration des ventes en trois ans. Par ailleurs, la baisse des coûts de production est estimée entre 300 et 350 M€ sur la période 2003 - 2006.
- une refonte de la politique commerciale afin de repositionner Fret SNCF sur les segments où son offre est la plus compétitive (longue distance, gros débits, trafics industriels...), de structurer l'offre et les prix en fonction de la nature du service apporté.

- un apport en capital de 1 500 M€ qui servira à financer les investissements (notamment matériel roulant et systèmes d'information) et que les mesures de mobilité, et à restaurer la structure de bilan de Fret SNCF.

155. Le plan a été élaboré sur la base d'une étude d'un consultant indépendant¹⁹ qui considère que les mesures envisagées permettront le retour à la viabilité pour la fin 2006. La Commission rappelle également, comme elle l'a déjà indiqué, que la plupart des actions opérationnelles avaient fait l'objet de chantiers pilotes ayant permis de confirmer l'efficacité des mesures envisagées.

3.2.2.1 Réorganisation de la production

156. La Commission estime que la réorganisation de la production permettra d'optimiser les taux d'utilisation des wagons, dont la sous-utilisation est une des causes des difficultés présentes. Jusqu'à fin 2006, le nombre de rotations devrait augmenter de 19% par an.

157. La Commission considère que la réduction du nombre de sillons, de conducteurs et de locomotives est fondé sur un équilibre réaliste entre nécessité de restructuration et poursuite d'une activité viable. Ceci est rendu possible grâce à la décentralisation de la gestion et à l'optimisation de l'utilisation du parc du matériel roulant. Il est prévu une réduction d'environ 10% du nombre de trains « réguliers », et d'environ 66% de trains « facultatifs ». L'amélioration de la fiabilité du matériel par l'acquisition de nouveaux équipements accroîtra la fiabilité et le taux de disponibilité du parc de locomotives.

158. La réorganisation de la production devrait permettre une baisse de coûts de maintenance de l'ordre de 30%. Elle aura également pour effet la suppression d'opérations de révision, et une forte réduction des travaux de réparation et d'entretien.

3.2.2.2 L'amélioration de la productivité

159. La Commission considère que les mesures décrites ci-dessus et le renouvellement du matériel rendent réaliste l'objectif de baisse des coûts de production (300 à 350 M€ jusqu'à fin 2006), ce qui contribuera notablement à la restauration de la viabilité de l'entreprise. Les investissements devraient notamment permettre une baisse de coûts de maintenance (-30%), de révision, de réparation et d'entretien.

3.2.2.3 La nouvelle approche de la politique commerciale

160. La Commission considère que la nouvelle politique commerciale, fondée sur une reformulation de l'offre, une tarification simplifiée et la mise en place du système Résafret, permettra à Fret SNCF de répondre aux besoins de la clientèle.

3.2.2.4 Autres aspects du plan de restructuration

161. La Commission estime que les prévisions du plan d'affaires en termes de résultats de Fret SNCF sont plausibles. Les prévisions d'un chiffre d'affaires plus ou

¹⁹ Cf. ci-dessus point 60 et note 10.

moins stable à fin [...] permettant de dégager un résultat net positif à la fin [...] apparaissent réalistes, ce qui a été confirmé par le consultant indépendant.

162. La Commission considère, en tenant compte des importantes difficultés financières de Fret SNCF rencontrées à ce jour, que le plan de restructuration de la compagnie est d'une durée aussi limitée que possible pour restaurer dans un délai raisonnable, la viabilité à long terme de la Fret SNCF.

3.2.2.5 Viabilité au-delà de la restructuration

163. Le plan d'affaire prévisionnel traduit le retour à une activité économiquement équilibrée. En effet, les charges (qui représente 112% du chiffre d'affaires en 2004) devraient diminuer fortement pour se stabiliser en 2007 et 2008 au niveau de [...] du chiffre d'affaires, permettant à l'entreprise de dégager un excédent brut d'exploitation positif dès [...], et un résultat net positif de l'ordre de [...] du chiffre d'affaires à partir de [...]. Au-delà de [...], les investissements étant limités au maintien de l'âge moyen du parc de locomotives modernisé, les charges futures d'amortissement devraient rester sensiblement constantes.
164. Ce retour à l'équilibre du compte de résultat doit s'accompagner d'une restauration de la structure financière indispensable à la viabilité à long terme de Fret SNCF.

La Commission considère que cette restauration est effectuée à un niveau acceptable. En effet, comme indiqué précédemment (2.6), le ratio dettes/fonds propres (ou levier financier) devrait atteindre [...] à fin 2006. Selon les indications données par les autorités françaises, ce ratio est dans le haut de la fourchette de celui des opérateurs européens comparables²⁰, mais devrait être suffisant pour assurer la viabilité à long terme ; en effet, le plan d'affaires prévisionnel prévoit que, à compter de [...], le retour à la profitabilité permettra aux fonds propres de croître plus vite que la dette et au levier financier de continuer à décroître vers de niveaux de l'ordre de [...] à l'horizon 2008 - 2010.

165. A la lumière de ces considérations, la Commission estime que Fret SNCF pourra retrouver sa viabilité financière durable à l'issue du plan de restructuration.

3.2.3 Préventions de distorsions de concurrence indues

166. Des mesures compensatoires doivent être prises pour atténuer, autant que possible, les conséquences défavorables de l'aide pour les concurrents. A défaut, l'aide d'Etat devrait être considérée comme contraire à l'intérêt commun, et donc incompatible avec le marché commun.
167. A cet égard, la Commission souligne tout d'abord que le marché du transport de marchandises est en augmentation constante. Le volume des marchandises transportées dans l'UE15 a augmenté de 115% au cours des 30 dernières années,

²⁰ Il est sensiblement supérieur au levier financier de plusieurs opérateurs de fret comparables aux USA, qui sont des sociétés privées et cotées et ont, selon les autorités françaises, des leviers souvent proches ou inférieurs à 1.

et de 18% entre 1995 et 2002. L'évolution est comparable au niveau du marché français.

Les réductions de l'activité de Fret SNCF conduisent donc à une augmentation encore plus forte du volume d'activité mis à disposition des concurrents de Fret SNCF, tous modes confondus.

<i>Evolution du volume de trafic de Fret SNCF</i>	En GTK	En %
1971 à 2003 (33 ans)	-21	-30%
2004 à 2006 (3 ans, durée du plan)	[...]	[...]

Source : Fret SNCF

168. S'agissant de la concurrence routière, la Commission relève tout d'abord que le volume transporté par ce mode en France (204 GTK) est nettement plus important que par rail (~45 GTK), et que sa croissance même concerne des volumes significatifs au regard du volume total d'activité du rail (+25 GTK depuis 1995).

La Commission rappelle également que l'intégralité des parts de marché libérées par Fret SNCF jusqu'à présent (-30% entre 1970 et 2003) l'ont été au profit de ce mode.

Sans revenir en détail sur l'analyse qu'elle a présentée aux paragraphes 2.3.1 et 2.3.7, elle rappelle ici :

- (i) que les conditions de concurrence entre rail et route ne sont pas identiques, notamment parce que le transport par route ne supporte qu'une faible partie de ses coûts d'infrastructures,
- (ii) que le transport routier génère des externalités 5 fois plus élevées que le transport ferroviaire,
- (iii) que le volume transporté par route a doublé en vingt ans (augmentation de 91% entre 1980 et 2002), alors que le volume transporté par rail a décliné de 19% pendant la même période.

Elle a rappelé en détail au début de cette décision pourquoi cette évolution, compte tenu notamment de ses conséquences en matière de congestion routière, de pollution, ou encore de dépendance énergétique, l'avait conduite à placer le rééquilibrage des modes de transport de marchandises au cœur de la politique communautaire des transports.

169. Compte tenu de l'ensemble de ces éléments, elle considère que le plan de restructuration de Fret SNCF ne créera pas de distorsion de concurrence au détriment du transport routier dans une mesure qui serait contraire à l'intérêt commun.
170. S'agissant de la concurrence modale, la Commission rappelle que le marché du fret ferroviaire n'en est qu'aux premiers pas de son ouverture, et ne saurait être

comparé à d'autres marchés de transport très concurrentiels (comme le transport aérien de voyageurs par exemple).

Dès lors que le marché est partiellement ouvert, il convient cependant d'examiner les éventuelles conséquences du plan de restructuration sur les conditions de la concurrence modale.

171. Premièrement, la Commission souligne qu'elle considère que le marché français de transport ferroviaire n'est pas surcapacitaire. Cette conclusion est partagée par une étude conduite par un consultant indépendant.²¹

D'une part, la part de marché du rail dans l'ensemble du transport de marchandises en France était, en 2002, comparable à la moyenne de l'UE15, et inférieure à celle de l'UE25 ; elle a depuis continué à décroître, ce qui s'accroîtra pour Fret SNCF du fait des réductions de capacité prévues par le plan.

D'autre part, le potentiel de croissance du rail, et notamment l'exploitation des niches d'activité sur lesquelles se sont concentrés les nouveaux entrants dans les autres pays, reste aujourd'hui intacte.

172. Deuxièmement, la Commission rappelle que, outre les réductions de volumes transportés par Fret SNCF, et rappelées ci-dessus, le plan de restructuration prévoit une réduction de 18% des distances parcourues par Fret SNCF, et une réduction équivalente des sillons qu'il utilise. Ces sillons sont aussitôt remis à la disposition des concurrents par le gestionnaire d'infrastructure.

Les autorités françaises se sont par ailleurs engagées à ce que, pendant la période de restructuration, Fret SNCF ne puisse pas financer d'autres investissements que ceux qui sont prévus plan de restructuration et s'interdise toute opération, par quelque modalité que ce soit, de croissance externe.

173. Troisièmement, les autorités françaises ont pris de nouveaux engagements en matière d'ouverture anticipée du marché français du fret ferroviaire.

174. Elles se sont engagées à ce que le marché domestique de fret ferroviaire soit ouvert au plus tard le 31 mars 2006, au lieu du 1^{er} janvier 2007.

175. Afin de garantir la réalisation de cet engagement, les autorités françaises se sont engagées à ne pas verser la troisième tranche de l'aide (devant être versée après l'approbation des comptes de l'exercice 2005) tant que le marché intérieur ne sera pas ouvert.

176. De même, elles se sont engagées à ce que le versement de la deuxième tranche, qui devait intervenir après l'approbation des comptes de l'exercice 2004, ne soit pas effectué tant que les liaisons internationales avec la France ne seront pas ouvertes (au lieu d'une ouverture prévue au 1^{er} janvier 2006).

177. Elles se sont engagées à ce que le versement de la deuxième tranche n'intervienne pas non plus tant que la France n'aura pas transposé en droit national le deuxième

²¹ [...], étude précitée, point 60.

paquet ferroviaire, qui prévoit notamment une amélioration de l'interopérabilité, et une harmonisation des règles de sécurité.

178. La Commission souligne que ces trois dernières conditions assurent que les aides notifiées ne seront versées qu'au fur et à mesure du respect effectif des engagements d'ouverture du marché.
179. Afin de compléter ces engagements, les autorités françaises s'engagent à anticiper l'étude de toute demande d'accès aux réseaux international et intérieur afin que les candidats puissent circuler dès l'ouverture du marché. La Commission note par ailleurs que les autorités françaises ont mis fin à l'obligation de consulter la SNCF pour la délivrance de certificats de sécurité²².
180. Quatrièmement, les autorités françaises se sont engagées à ce que, à compter de l'adoption de la présente décision, un mécanisme de compensation interne assurera que Fret SNCF se financera à un taux de marché reflétant sa structure financière propre, et non les conditions de financement privilégiées liées au statut d'EPIC de la SNCF.
181. Compte tenu de tout ce qui précède, la Commission considère que, sous ces conditions, les mesures notifiées ne créent pas de distorsion induite de concurrence.

3.2.4 Aide limitée au minimum

182. Le montant de l'aide doit être limité au strict minimum nécessaire pour permettre la restructuration en fonction des disponibilités financières de l'entreprise, de ses actionnaires ou du groupe commercial dont elle fait partie, sans pour autant obérer ses chances de retour à la viabilité.
183. La Commission considère que l'aide est effectivement limitée au minimum nécessaire pour assurer la viabilité de Fret SNCF.
184. Comme elle l'a indiqué précédemment, elle considère que les investissements prévus par le plan sont nécessaires pour assurer la réduction des coûts de production et la hausse de la productivité sur lesquelles repose le redressement de l'activité.

La Commission rappelle que lesdits investissements ne permettront pas d'accroître la capacité de Fret SNCF (qui, au contraire, baissera sensiblement, cf. §2.7). Comme elle l'a déjà indiqué, la moyenne d'âge du matériel roulant restera élevée (environ 20 ans). Les investissements en systèmes informatiques sont tout aussi nécessaires pour permettre de répondre aux exigences des chargeurs en matière de qualité de service.

A cet égard, la Commission rappelle l'obligation pour Fret SNCF de faire appel aux procédures communautaires de marchés publics²³ lors de l'acquisition de locomotives et du matériel roulant. Elle signale à cet égard que la France s'était

²² Décret du 10 février 2005.

²³ Directive 2004/17/CE portant coordination des procédures de passation des marchés dans les secteurs d'eau, de l'énergie, des transports et des services postaux, OJ L 134 du 30 avril 2004, p. 1

engagée²⁴ à mettre en œuvre d'une manière anticipée la directive 2004/17/CE, et à adopter un dispositif de référé précontractuel conforme à la directive 92/13/CE.

S'agissant de la restauration de la structure financière, la Commission a souligné au point 2.5.5 que, selon les informations fournies par les autorités françaises, l'objectif de levier financier figurant dans le plan se situe dans le haut de la moyenne des opérateurs européens comparables, sans pour autant mettre en péril la viabilité à long terme de Fret SNCF.

185. La Commission relève ensuite que deux mécanismes prévus par le plan de restructuration et décrits en détail au point 2.7 de la présente décision contribueront à réduire le montant de l'aide si le redressement de l'activité déviait du plan d'affaires prévisionnel.

D'une part, l'apport de l'Etat sera réduit si les objectifs de résultat ne sont pas atteints en cours de plan.

D'autre part, le montant de la dernière tranche versée par l'Etat sera réduit si la capacité d'autofinancement dégagée sur la durée du plan dépasse son niveau prévisionnel, à concurrence de la totalité de la surperformance.

Ce mécanisme assure que le montant de l'aide sera réduit au montant nécessaire pour financer les investissements et atteindre la structure financière cible, et qu'à aucun moment Fret SNCF ne disposera de liquidités excédentaires qui pourraient être consacrées à d'autres emplois.

186. La Commission considère également que Fret SNCF contribue de manière significative à sa propre restructuration. Il s'est en effet engagé dans une restructuration de grande ampleur, qui modifie profondément son organisation interne et son outil de production. Ce plan s'accompagne d'importantes diminutions de trafic et de capacité, détaillées au point 2.11, et d'une réduction substantielle de sa structure commerciale. Comme elle l'a indiqué au point 151, la Commission rappelle à cet égard qu'elle considère que Fret SNCF n'est pas en mesure de céder d'autres actifs sans mettre en péril sa viabilité.

187. Par ailleurs, la Commission note que l'aide se décompose en deux parties : un montant direct versé par l'Etat, et un soutien financier par la SNCF à hauteur de 700 M€ La France a notifié la totalité de cet apport comme une aide d'Etat. Toutefois cet apport ne provient pas directement du budget de l'Etat ; comme indiqué précédemment, il provient d'une augmentation de près de 70% du montant des cessions d'actifs prévues par la SNCF sur la durée du plan. Cet apport constitue donc un effort important de la SNCF, qui permet de limiter au minimum le montant provenant directement du budget de l'Etat. La Commission a indiqué ci-dessus (point 3.2.1) les raisons pour lesquelles, compte tenu de son besoin de financement structurel et de son niveau actuel d'endettement, elle considère que la SNCF ne peut pas fournir un effort supplémentaire.

188. Enfin, du point de vue de la politique communautaire des transports, la Commission estime qu'une telle aide est le minimum nécessaire pour atteindre un des objectifs prioritaires de la politique commune en faveur du rail, à savoir

²⁴ Décision n° C 58/2003 du 7 juillet 2004.

l'amélioration des finances des entreprises ferroviaires traditionnelles à un niveau compatible avec une concurrence équilibrée et une contribution positive à un marché global durable du transport, comme prévu par la directive 91/440.

189. En conclusion, la Commission considère que la condition selon laquelle l'aide doit être limitée au minimum est remplie.

3.2.5 Mise en œuvre complète du plan de restructuration et respect des conditions imposées.

190. L'aide s'inscrit dans un programme de restructuration, qui est destiné à assainir Fret SNCF de manière à ce qu'il puisse, dans un délai raisonnable, redevenir viable, sans autre aide.

191. La Commission note que les autorités françaises se sont engagées à mettre en œuvre complètement le plan de restructuration, et ont pris plusieurs engagements sur les modalités et conditions de son application. La Commission veillera au respect de l'ensemble de ces engagements, considérera leur non-respect comme un abus de l'aide.

3.2.6 Contrôle et rapport annuel

192. Les autorités françaises se sont engagées à soumettre des rapports exhaustifs du plan de restructuration à la Commission. Le premier de ces rapports sera présenté au plus tard dans les six mois suivant l'acceptation de l'aide, les autres rapports étant transmis au moins une fois par an, un mois après la date du versement des tranches. Sur la base de ces informations, et en se réservant le droit de faire procéder à un audit, la Commission sera en mesure de vérifier le respect du plan et des obligations. En cas de non-respect, elle sera en mesure de constater un abus de l'aide.

3.2.7 Respect du principe « one time, last time »

193. La Commission note, sur la base des informations fournies par les autorités françaises, que ni Fret SNCF ni la SNCF n'ont reçu d'aide à la restructuration par le passé.

194. La Commission a indiqué précédemment que, dans la présente situation, le principe de l'aide unique s'appliquera à l'entreprise dans son ensemble aussi longtemps que les activités de fret et de transport de voyageurs n'auront pas été séparées juridiquement. A cet égard, les autorités françaises se sont engagées à ce que ce principe, qui interdit de verser de nouvelles aides à la restructuration dans les dix années suivant la fin de la période de restructuration, s'applique à l'ensemble de la SNCF tant que Fret SNCF n'aura pas été doté du statut de société anonyme.

3.2.8 Rappel des orientations politiques de la Commission au sujet des aides d'Etat dans le secteur ferroviaire

195. Avant de formuler ses conclusions, la Commission souhaite en rappeler le contexte général, et donner des indications préliminaires aux acteurs, tant publics que privés, sur les suites politiques qu'elle proposera pour clarifier le cadre général des aides d'Etat dans le secteur ferroviaire.
196. Le contexte général de ce dossier est celui de l'instauration de règles équitables de fonctionnement du secteur ferroviaire. Ce processus, qui sera achevé dans quelques années pour le secteur du fret et concernera ensuite le transport de voyageurs aura un impact majeur pour l'ensemble des acteurs concernés.
197. Ce processus nécessitera une bonne articulation de l'ensemble des politiques communautaires.

L'Union a d'ores et déjà adopté les principes permettant d'assurer un égal accès à l'infrastructure, ce qui constitue un préalable indispensable à l'instauration d'une concurrence équitable. La Commission veillera au respect de ces règles par les Etats membres.

L'Union a également fixé les étapes de l'ouverture des marchés de transport de marchandise, jusqu'à l'instauration d'un marché unique au plus tard au 1^{er} janvier 2007. La Commission a par ailleurs fait des propositions concernant l'ouverture des marchés de transport de voyageurs.

198. En complément de ces démarches d'ouverture de l'accès aux marchés, le contrôle des aides d'Etat jouera un rôle essentiel dans l'établissement d'une industrie ferroviaire efficace et compétitive. La Commission entend proposer prochainement un cadre pour le financement public des entreprises ferroviaires, qui sera fondé sur les principes de transparence, de non-discrimination et de proportionnalité en tenant compte des objectifs centraux de la politique européenne des transports.
199. Dans le domaine du transport de marchandises, la Commission a esquissé au point 3.2 de la présente décision la manière dont l'encadrement des aides à la restructuration devrait être appliqué à titre transitoire pour accompagner le passage à un marché concurrentiel susceptible de permettre à court terme un rééquilibrage des modes de transport. Le cadre précité précisera les orientations qu'elle a esquissées dans la présente décision notamment en matière de séparation des activités de fret et de voyageurs, d'appréciation des conditions de concurrence, et d'application du principe de l'aide unique.
200. Le domaine du transport de voyageurs sera à son tour confronté à des problématiques similaires, qui appelleront également des règles claires quant aux aides d'Etat, en tenant compte des caractéristiques propres de cette activité, et notamment de sa participation à des missions d'intérêt général.
201. Plus généralement, le cadre précité instaurera des règles claires concernant le lien entre les règles relatives aux aides d'Etat et la mise en place par les Etats membres des mécanismes adéquats pour contribuer à la réduction d'endettement des entreprises ferroviaires en ligne avec article 9 de la directive 91/440 et le respect des règles sur les aides d'Etat dans le traité CE.

Dans ce contexte, il faut relever l'importance de la transparence de la séparation comptable afin de s'assurer de l'absence des subventions croisées entre les activités ouverts à la concurrence et d'autres activités, notamment celles bénéficiant de compensations de service public.

Ce cadre examinera également de manière horizontale l'effet de la garantie illimitée dont bénéficient les entreprises ferroviaires dans plusieurs Etats membres.

Enfin, cet examen inclura le financement de matériel roulant.

4. DECISION

La Commission décide de considérer les mesures notifiées comme compatibles avec le marché commun.

Dans le cas où cette lettre contiendrait des éléments confidentiels qui ne doivent pas être divulgués à des tiers, vous êtes invités à en informer la Commission, dans un délai de quinze jours ouvrables à compter de la date de réception de la présente. Si la Commission ne reçoit pas une demande motivée à cet effet dans le délai prescrit, elle considérera que vous êtes d'accord avec la communication à des tiers et avec la publication du texte intégral de la lettre, dans la langue faisant foi, sur le site Internet http://europa.eu.int/comm/secretariat_general/sgb/state_aids/. Cette demande devra être envoyée par lettre recommandée ou par télécopie à :

Commission européenne
Direction générale de l'énergie et des transports
Direction A - Affaires générales & Ressources
B-1049 BRUXELLES
Fax : ++ 32 2 26 41 04

Veillez croire, Monsieur le Ministre, à l'assurance de ma haute considération.

Pour la Commission

Jacques Barrot
Vice-président