

N° 151

SÉNAT

PREMIÈRE SESSION ORDINAIRE DE 1992-1993

RAPPORT

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur la proposition de résolution de M. Hubert HAENEL, tendant à la création d'une **commission d'enquête** chargée d'examiner les conditions dans lesquelles la **S.N.C.F** remplit ses **missions de service public**, les **relations qu'elle entretient avec les collectivités locales** et son rôle en matière d'aménagement du territoire*

Par M. Jean ARTHUIS,

Sénateur.

(1) *Cette commission est composée de : MM. Christian Poncelet, président ; Geoffroy de Montalembert, le vice président d'honneur, Jean Cluzel, Paul Girod, Jean Clouet, Jean-Pierre Masseret, vice-présidents ; Jacques Oudin, Louis Perrein, François Trucy, Robert Vizet, secrétaires ; Jean Arthuis, rapporteur général ; Philippe Adnot, René Ballayer, Bernard Barbier, Claude Belot, Mme Maryse Bergé-Lavigne, MM. Maurice Blin, Ernest Cartigny, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Henri Collard, Maurice Couve de Murville, Pierre Croze, Jacques Delong, Mme Paulette Fost, MM. Henri Gœtschy, Emmanuel Hamel, Alain Lambert, Tony Larue, Paul Loridant, Roland du Luart, Michel Manet, Michel Moreigne, Jacques Mossion, Bernard Pellarin, René Règnault, Roger Romani, Michel Sergent, Jacques Sourdille, Henri Torre, René Trégouët, Jacques Valade.*

Voir le numéro :

Sénat : 90 (1992-1993)

Transports

Mesdames, Messieurs,

La proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner les conditions dans lesquelles la S.N.C.F. remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire a été déposée et renvoyée à la commission des Finances lors de la séance publique du mardi 8 décembre 1992.

Notre collègue Hubert Haenel, auteur de la proposition, lui assigne une triple mission :

- examiner les conditions dans lesquelles la S.N.C.F. remplit ses missions de service public ;
- déterminer les relations qu'entretient la S.N.C.F. avec les collectivités locales. L'article unique de la proposition de résolution précise que la commission d'enquête sera chargée d'examiner « *les modalités et les objectifs du concours financier des collectivités locales à l'exploitation et à l'amélioration du réseau ferré* » ;
- établir le rôle de la S.N.C.F. en matière d'aménagement du territoire.

o La situation de la S.N.C.F. a, de longue date, fait l'objet d'une attention particulière du Sénat. En 1985, une commission de contrôle avait, notamment, examiné la gestion de cette entreprise publique. En conclusion du rapport qu'il avait fait au nom de cette commission, notre collègue Paul Masson avait relevé le défi lié aux perspectives de l'évolution des recettes commerciales de cette société et souligné l'effort d'adaptation nécessaire.

Depuis 1985, la S.N.C.F. a connu des transformations importantes.

En dehors des subventions d'investissement, qui résultent d'engagements pris dans le cadre des contrats Etat-régions et celui de conventions particulières, les contributions de l'Etat découlent de l'application des dispositions du contrat de plan signé le 14 mars 1990.

Ces concours correspondent à deux objectifs essentiels : la compensation des missions de service public imposées à cet établissement et l'harmonisation des conditions de concurrence avec les autres moyens de transport.

La compensation des missions de service public justifie le versement à la S.N.C.F. :

- d'une contribution pour le maintien des installations nécessaires aux besoins de la défense du pays ;

- d'une contribution à l'exploitation des services régionaux de transports de voyageurs, d'un montant de 4,2 milliards de francs en 1993;

- d'une compensation au titre de tarifs sociaux, égale à 1,89 milliard de francs en 1993 ;

- et d'une contribution à l'équilibre des comptes de l'activité du transport de voyageurs dans la région parisienne, soit 0,7 milliard de francs en 1993, comprenant une indemnité compensatrice et une compensation pour les réductions de tarifs accordés sur le réseau banlieue.

L'harmonisation des conditions de concurrence justifie, pour sa part, le versement par l'Etat d'une contribution aux charges d'infrastructures afin de tenir compte des responsabilités spécifiques confiées à la S.N.C.F. en la matière et d'une contribution aux charges de retraite.

L'ensemble des concours de l'Etat à la S.N.C.F. a représenté 37,2 milliards de francs en 1992.

Pourtant, la situation financière de la S.N.C.F. se dégrade, à tel point que si l'un des principaux objectifs du contrat de plan, à savoir le maintien de l'équilibre des comptes, a pu être atteint au cours des deux premières années de son exécution, il ne pourra en être de même en 1992 et 1993.

Évolution du résultat net de la S.N.C.F.

(millions de francs)

1989	1990	1991	1992*	1993*
+ 138	+ 17	+ 6	- 2.475	- 2.836

* prévisions SNCF

Trois facteurs expliquent cette dégradation :

- la stagnation globale du trafic ;

- l'augmentation de la masse salariale, dont la commission d'enquête constituée par le Sénat, avait, dès 1985, relevé le risque ;
- l'alourdissement des charges financières.

Cette aggravation est tellement préoccupante que notre collègue Jean-Pierre Masseret, dans le rapport spécial qu'il a fait sur le budget des transports terrestres inscrits dans le projet de loi de finances pour 1993¹, n'hésite pas à demander "*si l'évolution, de la situation financière de la S.N.C.F. ne rendra pas nécessaire une renégociation du contrat de plan avec l'Etat*".

Préalablement à une telle révision, il est donc devenu urgent d'évaluer la situation financière de la S.N.C.F. et de préciser les conditions dans lesquelles cette société remplit les missions de service public qui lui sont assignées.

o Concomitamment à la dégradation de sa situation financière, la S.N.C.F. a poursuivi un ambitieux programme d'investissements, tendant notamment à améliorer la sécurité, à moderniser le réseau classique et à développer le réseau à grande vitesse.

Cependant, deux évolutions conduisent à s'interroger sur le rôle du réseau ferré dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.

D'abord, la modernisation du réseau classique s'accompagne de la fermeture de certaines lignes d'intérêt régional. Des dessertes routières de substitution sont mises en place, sans qu'un examen approfondi ait été mené jusqu'à présent, des conséquences de ce changement de mode d'exercice du service public de transport de voyageurs.

Ensuite, le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse a été approuvé par le décret n° 92-355 du 1er avril 1992. Le coût global de ce schéma a été fixé à 210 milliards de francs, sans qu'aucun échéancier ne soit encore prévu pour la réalisation des différents projets, dont la clé de financement reste à déterminer.

Compte tenu du coût particulièrement élevé des infrastructures rendues nécessaires par les lignes nouvelles, la mise en oeuvre du schéma directeur ne pourra, en tout état de cause, être entreprise que progressivement. La S.N.C.F. considère, par ailleurs, que la construction de lignes nouvelles prioritaires en termes d'aménagement du territoire, mais dont elle estime la rentabilité prévisionnelle insuffisante, ne pourra être réalisée qu'en faisant appel à des

¹- Doc. Sénat n°56 (1992-1993), tome III, annexe 16

sources de financement extérieures, provenant de l'État, des collectivités locales et, éventuellement, des capitaux privés.

Pour toutes ces raisons, il semble indispensable d'apprécier le rôle des différentes composantes du réseau ferré dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire.

- L'exemple du financement du projet de T.G.V.-Est européen montre que la question du financement, aujourd'hui en suspens, pose le problème plus général des modalités et des objectifs du concours financier des collectivités locales à l'exploitation et à l'amélioration du réseau ferré.

Dans le rapport sur la réalisation de la partie française du projet de T.G.V.-Est européen, qu'il a remis au Gouvernement, M. Philippe Esling a proposé le recours à une "*concession de travaux et de services publics*". Le financement de ce projet ferait appel à un montant élevé de subventions publiques : 14,6 milliards de francs, dont 6 milliards de francs à la charge de l'Etat et une contribution égale des collectivités locales.

Cette mise aux enchères de la réalisation d'une infrastructure nouvelle vitale en termes d'aménagement du territoire remet en cause les propositions initiales de financement des collectivités locales concernées. Plus généralement, ce projet illustre la dérive récente consistant à faire assumer par les collectivités locales une part croissante du financement du réseau ferré.

La réalisation des conventions d'exploitation souligne l'accroissement des contributions des régions ainsi que d'autres collectivités locales au financement de l'offre de transport public, notamment sous couvert de la démarche de transport express régional. À ce titre, les contributions des collectivités locales sont passées de 41 millions de francs à 63 millions de francs environ en 1992.

L'amélioration de l'efficacité des transports ferroviaires régionaux est une nécessité ; la réalisation des liaisons à grande vitesse est vitale pour l'insertion de l'ensemble du territoire national dans l'Europe de demain. Mais encore faut-il apprécier les modalités et déterminer les objectifs du concours financier des collectivités locales à l'exploitation et à l'amélioration du réseau ferré, qui ne relève pas de leurs compétences.

Les commissions d'enquête sont notamment formées pour recueillir des éléments d'information sur la gestion des services publics ou des entreprises nationales. Les interrogations actuelles, quant à l'avenir de la S.N.C.F. et de ses relations avec les collectivités locales, paraissent à votre commission des Finances de nature à entraîner la création d'une telle commission.

En conséquence et sous réserve de l'avis qu'émettra la commission des Lois sur la conformité de cette proposition avec les dispositions de l'article 6 de l'ordonnance n° 58-1100 du 7 novembre 1958 modifiée, relative au fonctionnement des assemblées parlementaires, elle vous propose la mise en place de cette commission d'enquête, conformément aux dispositions de l'article 11 du règlement du Sénat.

Sous réserve d'une **modification** tendant à préciser que la commission d'enquête examinera l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F., votre commission des Finances vous propose donc d'**adopter la présente proposition de résolution**.

Tableau comparatif

Proposition de résolution	Propositions de la Commission
<p>PROPOSITION DE RÉOLUTION TENDANT À LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'EXAMINER LES CONDITIONS DANS LESQUELLES LA S.N.C.F REMPLIT SES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC, LES RELATIONS QU'ELLE ENTRETIENT AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET SON RÔLE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</p>	<p>PROPOSITION DE RÉOLUTION TENDANT À LA CRÉATION D'UNE COMMISSION D'ENQUÊTE CHARGÉE D'EXAMINER <i>L'ÉVOLUTION DE LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA S.N.C.F</i>, LES CONDITIONS DANS LESQUELLES <i>CETTE SOCIÉTÉ</i> REMPLIT SES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC, LES RELATIONS QU'ELLE ENTRETIENT AVEC LES COLLECTIVITÉS LOCALES ET SON RÔLE EN MATIÈRE D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE</p>
Article unique	Article unique
<p>En application de l'article 11 du Règlement, il est créé une commission d'enquête de vingt et un membres chargée d'examiner :</p>	<p>En applicationdu Règlement <i>du Sénat</i>, il est créé... ..d'enquête chargée d'examiner :</p>
<p>1° l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F. ;</p>	<i>Alinéa sans modification</i>
<p>2° les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public et quelles</p>	<i>Alinéa sans modification</i>

doivent être ces missions ;

3° le rôle du réseau ferré dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire ;

4° les modalités et les objectifs du concours financier des collectivités locales à l'exploitation et à l'amélioration du réseau ferré.

Alinéa sans modification

Alinéa sans modification

*Cette commission d'enquête
comprendra 21 membres*

TEXTE ADOPTE PAR LA COMMISSION

Proposition de résolution tendant à la création d'une commission d'enquête chargée d'examiner l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F., les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public, les relations qu'elle entretient avec les collectivités locales et son rôle en matière d'aménagement du territoire

Article unique

En application de l'article 11 du Règlement du Sénat, il est créé une commission d'enquête chargée d'examiner :

- 1° l'évolution de la situation financière de la S.N.C.F. ;
- 2° les conditions dans lesquelles cette société remplit ses missions de service public et quelles doivent être ces missions ;
- 3^Dle rôle du réseau ferré dans le cadre d'une politique d'aménagement du territoire ;
- 4°les modalités et les objectifs du concours financier des collectivités locales à l'exploitation et à l'amélioration du réseau ferré.

Cette commission d'enquête comprendra vingt-et-un membres.