

N° 73

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2003-2004

Annexe au procès verbal de la séance du 20 novembre 2003

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2004, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

**LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)**

ANNEXE N° 16

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :

III.- TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE :

TRANSPORTS TERRESTRES ET INTERMODALITÉ

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, vice-présidents ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Roger Karoutchi, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, René Trégouët.

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1093, 1110 à 1115 et T.A. 195
Sénat : 72 (2003-2004)

Lois de finances.

INTRODUCTION

L'an passé, votre rapporteur spécial évoquait dans son rapport budgétaire ses « tribulations ».

Avec l'adoption de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, le Parlement a souhaité renouveler les méthodes d'évaluation des politiques publiques et développer ses actions de contrôle, afin de promouvoir une gestion moderne de nos finances publiques.

Dans l'esprit de cette importante réforme, et en application de l'article 57 de la loi organique précitée, votre rapporteur spécial avait donc décidé d'effectuer, avec l'appui du comité d'évaluation des politiques publiques de votre commission des finances, **une mission de contrôle sur la gestion et le financement public du secteur ferroviaire.**

Dans ce cadre, il avait sollicité l'ensemble des services de l'administration sous la forme de questionnaires écrits. Votre rapporteur spécial avait regretté la lenteur ou l'absence de réponses de certains services ou établissements publics. Les réponses qui lui étaient parvenues dans les temps souhaités avaient été l'exception. De nombreuses réponses avaient été incomplètes.

Un an après, votre rapporteur spécial se félicite d'une évolution globalement positive. La SNCF lui a transmis des documents complémentaires et lui adresse les dossiers de son conseil d'administration. Réseau ferré de France (RFF) s'est également mobilisé pour fournir des éléments chiffrés sur la situation du système ferroviaire.

Ainsi, même si certains éléments d'informations lui semblent encore succincts par rapport à ce qui pourrait être une information pleine et entière des parlementaires, **votre rapporteur spécial tient à souligner un changement de méthode particulièrement bienvenu à l'égard des demandes légitimes d'information du Parlement.**

S'agissant du rapport sur la gestion et le financement public du secteur ferroviaire, votre rapporteur spécial en présentera les conclusions devant la commission des finances dans les semaines à venir.

PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Dans son récent rapport intitulé « *refonder la politique financière des transports* »¹, publié à l'occasion du débat parlementaire sur les grandes infrastructures de transports à l'horizon 2020, **votre rapporteur spécial avait fait plusieurs propositions, dont il souhaite rappeler la teneur à l'occasion du débat sur le projet de loi de finances pour 2004.**

1. La nécessité de disposer d'une vision globale de la politique des transports

a) Une clarification des comptes publics

Votre rapporteur spécial souhaite avoir des comptes de transports clairs. C'est la raison pour laquelle il a souhaité renforcer **le rôle de la commission des comptes des transports de la Nation** qui, en vertu de l'article 12 de la loi du 6 août 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002, remet un rapport au Parlement répondant aux attentes d'information des parlementaires. Le 40^{ème} rapport de la commission des comptes des transports est paru en septembre 2003 et intègre de nouvelles informations utiles aux débats sur les transports.

Dans le même sens, votre rapporteur spécial souhaite **une mise en œuvre rapide des missions et programmes prévus par la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)**. Votre rapporteur spécial a pu constater, en rencontrant le directeur des affaires financières et de l'administration générale du ministère (DAFAG) que la réflexion progressait sur cette question. Il attend que l'année 2004 permette de concrétiser ces orientations.

b) Un meilleur partage entre l'utilisateur et le contribuable

Votre rapporteur spécial souhaite également renforcer la part de l'utilisateur, notamment par une tarification adaptée sur la route (création d'une redevance poids lourds, mais aussi réflexion sur la mise à péage d'autoroutes aujourd'hui gratuites) ou pour les lignes à grande vitesse.

Il ne souhaite faire intervenir le contribuable qu'au titre de la solidarité : financement des modes alternatifs (mode fluvial), des grandes

¹ Rapport d'information n° 303 (2002-2003) – commission des finances.

liaisons d'aménagement du territoire. Le financement public national ne doit pas avoir comme *a priori* une augmentation des prélèvements obligatoires mais un **redéploiement des moyens** et une **affectation des taxes et ressources existantes**.

c) La nécessaire réduction des coûts de fonctionnement du secteur des transports

Aucune réflexion sur le développement des infrastructures ne peut faire l'économie d'**une réflexion sur le fonctionnement de notre système de transports**, qu'il s'agisse des sociétés d'autoroutes ou de l'opérateur ferroviaire, la SNCF. Pour rendre le service au meilleur coût, il convient de réformer en profondeur l'organisation de l'opérateur ferroviaire.

d) Etablir une loi de programmation des infrastructures de transports (schéma, plan de financement, calendrier, volet crédits d'entretien)

Votre rapporteur spécial souhaite que la loi de programme qui serait présentée au Parlement ne s'arrête pas aux seules grandes infrastructures nationales. Il importe en effet qu'elle distingue trois volets :

- **les liaisons de caractère national** à financer en priorité par l'utilisateur (mise en concession avec une tarification adaptée) ou par le contribuable lorsqu'elles présentent un intérêt spécifique en matière d'aménagement du territoire ou de contribution au rééquilibrage modal. Le fonds de péréquation que votre rapporteur spécial propose de créer serait l'outil essentiel de financement de ces infrastructures ;

- **les liaisons de caractère régional ou interrégional** à financer en partie par les collectivités territoriales, avec une contribution de l'Etat à déterminer. Pour financer ces liaisons, il faut permettre aux collectivités territoriales d'instaurer des péages pour les réaliser (une modification du code de la voirie routière étant nécessaire sur ce point) ;

- **les liaisons d'intérêt européen** telles les grandes liaisons de fret ferroviaire, pour lesquelles le fonds de péréquation devra également intervenir mais à la condition d'engager une vraie négociation avec l'Union européenne pour qu'elle contribue à leur financement au-delà des 10 % actuels². En effet, il ne semble pas concevable à votre rapporteur spécial que des projets aussi lourds financièrement que la liaison Lyon-Turin ou le canal Seine-Nord ne bénéficient pas d'un soutien fort de l'Union européenne.

² De fait, la Commission européenne propose désormais des taux de subventions jusqu'à 30 % pour les projets transfrontaliers.

2. Créer un établissement public pour le financement des infrastructures de transports avec des ressources affectées

a) Disposer d'un outil de financement et de péréquation

Votre rapporteur spécial souhaite créer un établissement public pour le financement des infrastructures de transports et la péréquation entre modes avec des ressources affectées (taxe d'aménagement du territoire, dividendes des SEMCA, éventuellement redevance poids lourds dont il faut préciser les modalités).

La suppression du FITTVN a été une erreur qu'il est nécessaire de réparer. Il convient donc de créer **un établissement public national associant l'Etat et les régions et disposant de ressources pérennes** (ex : taxe d'aménagement du territoire, dividendes des sociétés d'autoroutes). Cet établissement sera chargé de mettre en oeuvre la loi de programmation.

A cet égard, votre rapporteur spécial a présenté un amendement portant article additionnel après l'article 23 en première partie du présent projet de loi de finances, posant le principe de la création d'un fonds national de péréquation sous forme d'établissement public, en remplacement des établissements publics intermodaux créés par la loi du 3 janvier 2002. Le Sénat a adopté cet article additionnel.

Dans un second temps, votre rapporteur spécial estime qu'il sera nécessaire d'affecter rapidement des recettes à ce nouvel établissement public afin de lui permettre de remplir ses missions.

b) Ne pas procéder à une privatisation des sociétés d'autoroutes

Pour que l'établissement public qui serait créé perçoive les dividendes des sociétés d'autoroutes il conviendra de **clarifier l'affectation de la « rente autoroutière »** résultant de l'allongement des concessions et de la diminution du programme d'investissements. La fin du régime de l'adossement (péréquation au sein du mode autoroutier) devait avoir pour contrepartie l'affectation des dividendes des sociétés d'autoroutes au développement de nouvelles infrastructures. Une privatisation des SEMCA mettrait définitivement un terme à toute forme de péréquation dans le mode autoroutier.

Votre rapporteur spécial tient à souligner que, selon les estimations du ministère de l'équipement et des transports, la « rente » autoroutière peut être évaluée à 34 milliards d'euros courants, soit 24 milliards d'euros constants, jusqu'au terme des concessions.

3. Prendre en compte la décentralisation

Votre rapporteur spécial souhaite prendre en compte la décentralisation par la mise à péage par les collectivités territoriales de nouvelles liaisons, le transfert de ressources correspondant aux transferts de charges etc.

Les collectivités territoriales contribuent de manière significative au financement des infrastructures de transports.

Le transfert annoncé d'une partie du réseau routier national aux départements va conduire à leur faire financer l'entretien d'un réseau très important et nécessitera des transferts de ressources adaptés.

Votre rapporteur spécial souhaite donc **que les collectivités territoriales soient autorisées à instaurer des péages d'infrastructures sur les liaisons qu'elles réalisent** et non pas seulement sur les ouvrages d'art.

x

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter de la date de dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

*A cette date, **64 % des réponses** seulement étaient parvenues à votre rapporteur spécial.*

Les réponses complémentaires sont toutefois parvenues à votre rapporteur spécial dans des temps utiles pour la rédaction du présent rapport.

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS

A. VUE D'ENSEMBLE

1. L'évolution des crédits des transports terrestres et de l'intermodalité

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution des moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et des moyens d'engagement du budget des transports terrestres et de l'intermodalité.

Les crédits affectés aux transports terrestres pour 2004

(en millions d'euros)

	LFI 2003	PLF 2004 (hors transferts)	Evolution (hors transferts)
titre III	92	90	-1,2 %
titre IV	5 785 860	6 521 790	+ 12,7 %
Total dépenses ordinaires	5 785 951	6 521 881	+ 12,7 %
titre V (AP)	22 175	19 356	-12,7 %
titre VI (CP)	670 375	1 307 102	+ 95,0 %
total dépenses en capital (AP)	692 550	1 326 458	+ 91,5 %
titre V (CP)	17 723	16 007	-9,7 %
titre VI (CP)	588 604	1 100 631	+ 87,0 %
total dépenses en capital (CP)	606 327	1 116 637	+ 84,2 %
moyens de paiement DO+CP	6 392 278	7 638 518	+ 19,5 %
moyens d'engagement DO+AP	6 478 501	7 848 339	+ 21,1 %

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) demandés pour les transports terrestres en 2004 atteignent **7,6 milliards d'euros, soit une hausse de 19,5 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003**. Cette hausse s'explique entièrement par la budgétisation des dotations autrefois versées à Réseau ferré de France sous forme de dotation en capital.

Les moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme) demandés pour les transports terrestres en 2004 atteignent **7,8 milliards d'euros, soit une progression de 21,1 % pour les mêmes raisons**.

2. La répartition des crédits demandés pour les transports terrestres

a) *Les dépenses ordinaires*

Les dépenses ordinaires, qui s'élèvent à 6,5 milliards d'euros hors transferts (intégrant 225 millions d'euros au titre de la compensation de l'augmentation des péages TER), sont en hausse de 12,7 % pour 2004, et constituées en quasi-totalité de dépenses d'intervention publique (99,9 %).

Elles représentent 85 % des crédits des transports terrestres contre 93 % en 2003, en raison de la création d'une nouvelle ligne d'investissement au profit de la régénération.

Le détail des crédits est le suivant :

- **l'aide à la formation professionnelle dans le domaine des transports terrestres** est réduite pour la troisième année consécutive (- 600.000 euros pour 2004, soit - 1,6 million d'euros en 3 ans) après avoir connu une forte hausse en 2001 (+ 3,84 millions d'euros) qui visait à accompagner la généralisation de l'obligation de formation professionnelle initiale et continue à tous les conducteurs routiers professionnels quels que soient leur statut et leur activité ;

- les interventions dans le **domaine des transports combinés** sont en baisse de 2,8 millions d'euros, à 32 millions d'euros ;

- comme les années précédentes, on constate **une réduction de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires versée par l'Etat à Réseau ferré de France**. La contribution, réduite de 328 millions d'euros, s'élèvera à 1,38 milliard d'euros (- 19,8 %). La réduction est plus forte que les années précédentes (- 25 millions d'euros en 2003, - 109 millions d'euros en 2001, - 221,6 millions d'euros en 2002), **mais résulte comme à l'accoutumée de l'augmentation des péages versés par la SNCF à RFF**. L'augmentation des péages sera de 60 millions d'euros pour la SNCF et de 225 millions d'euros pour les régions, qui seront compensées par une hausse de la dotation générale de décentralisation ;

- **la contribution au désendettement de la SNCF**, ligne qui alimente le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) est, comme toujours, stable à 677,2 millions d'euros ;

- **une nouvelle ligne budgétaire apparaît, consacrée au désendettement de Réseau ferré de France (RFF)** pour 800 millions d'euros. Présentée comme l'exacte contrepartie du relèvement de la fiscalité sur le gazole, cette contribution budgétaire est surtout nécessaire du fait de l'épuisement du compte d'affectation spéciale des produits de privatisations, le compte n° 902-24, qui jusqu'à présent devait permettre de verser chaque année une dotation à RFF ;

- **la contribution de l'Etat à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France** est réduite de 59,5 millions d'euros pour 2004. Elle s'élève ainsi à 746,5 millions d'euros.

Il faut se souvenir que, **l'an dernier, votre rapporteur spécial avait obtenu, au nom de la commission des finances, la réduction de cette ligne budgétaire pour 6 millions d'euros**, contestant la nécessité de la voir indéfiniment progresser, alors même que des efforts étaient réalisés sur toutes les autres lignes budgétaires, notamment en province. Pour 2004, des mesures sont donc prises et il faut s'en féliciter.

Les crédits seront versés pour 299 millions d'euros en compensation à la région Ile-de-France et pour 517,5 millions d'euros au syndicat des transports en Ile-de-France (STIF). Si les règles de calcul des subventions étaient reconduites pour 2004 dans leur configuration actuelle (des négociations sont en cours pour les modifier), le STIF allouerait 1.936 millions d'euros à la RATP et 1.150 millions d'euros à la SNCF au titre de l'exploitation de leurs réseaux.

- les **compensations pour tarifs sociaux** s'élèvent à 115 millions d'euros, soit une reconduction de la dotation prévue dans la loi de finances pour 2003 ;

- enfin, **les charges de retraites de la SNCF** progressent de 92 millions d'euros, pour s'établir à 2,43 milliards d'euros, soit 31,8 % du budget des transports terrestres. Depuis 2000, les charges de retraites ont progressé d'un peu plus de 200 millions d'euros en loi de finances initiale.

b) Les dépenses en capital

Les dépenses en capital progressent de 84 % en crédits de paiement à 1,11 milliard d'euros pour 2004, et de 91,5 % en autorisations de programme à 1,3 milliard d'euros. Les dépenses en capital représentent désormais 14 % des crédits du budget des transports terrestres³.

Les dépenses en capital du titre V sont faibles puisqu'elles ne représentent que 16 millions d'euros, et elles sont en baisse de 9,7 % en

³ Soit un doublement par rapport à 2003 du fait de l'individualisation des crédits accordés à RFF au titre de ses dépenses de régénération.

crédits de paiement et de 12,7 % en autorisations de programme. L'essentiel des dotations ira aux études et travaux en matière de transports collectifs en Ile-de-France où la dotation est réduite à 7,7 millions d'euros en crédits de paiement (- 12,6 %) et à 9,9 millions d'euros en autorisations de programme (- 12,3 %), l'autre moitié des dotations concernera des aménagements destinés au contrôle routier (3 millions d'euros), des investissements sur les voies navigables (2,5 millions d'euros) et des études en matière de transports ferroviaires et combinés pour 621.000 euros.

Les dépenses en capital comprennent donc essentiellement des subventions d'investissement du titre VI, consacrées aux transports urbains (chapitre 63-43), aux transports interurbains (chapitre 63-44) et, à partir de 2004, aux travaux de régénération des infrastructures ferroviaires (chapitre 63-45) :

- les **subventions aux transports urbains** diminuent de 33,8 % en crédits de paiement à 158,7 millions d'euros et de 56,6 % en autorisations de programme, à 112,8 millions d'euros. L'essentiel est constitué des moyens de paiement pour les transports collectifs en site propre de province (55,3 millions d'euros, divisés par deux), les infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France (qui passent de 100 à 82,4 millions d'euros) et les plans de déplacements urbains (en diminution de 38,6 à 20,4 millions d'euros) ;

- les **subventions aux transports interurbains** s'élèvent à 378 millions d'euros (+ 8,8 %) : l'essentiel est constitué de la subvention aux infrastructures de transport ferroviaire (316,7 millions d'euros, en progression de 12,9 %), de la subvention aux infrastructures de voies navigables (43,8 millions d'euros, en baisse de 26,2 %, mais 69,6 millions d'euros en autorisations de programme, soit une hausse de 47 %) et de la subvention aux équipements de transport combiné (13,6 millions d'euros en crédits de paiement soit une diminution de 26 %) ;

- les **subventions aux travaux de régénération de RFF**, nouvelle ligne budgétaire, s'élèvent à 675 millions d'euros en crédits de paiement et à 900 millions d'euros en autorisations de programme

B. PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX AGREGATS

Présentation du budget des transports terrestres par agrégat

(en millions d'euros)

	2003	2004	Evolution
modernisation et développement des infrastructures			
moyens paiement DO+CP	2 661,6	3 844,5	44,4%
moyens d'engagement DO+AP	2 724,4	4 133,4	51,7%
transport de voyageurs			
moyens paiement DO+CP	1 061,5	918,2	-13,5%
moyens d'engagement DO+AP	1 085,1	874,1	-19,4%
transport de marchandises			
moyens paiement DO+CP	65,9	56,1	-14,8%
moyens d'engagement DO+AP	65,8	55,8	-15,1%
politiques sociales			
moyens paiement DO+CP	2 603,3	2 704,8	3,9%
moyens d'engagement DO+AP	2 603,3	2 704,8	3,9%
total moyens de paiement	6 392,3	7 523,6	17,7%
total moyens d'engagement	6 478,5	7 768,1	19,9%

1. Modernisation et développement des réseaux d'infrastructures

Cet agrégat regroupe les crédits consacrés par l'Etat aux investissements sur les réseaux nationaux d'infrastructures de transports terrestres, à savoir le réseau ferroviaire et celui des voies navigables. Les crédits correspondants sont en forte progression en moyens de paiement (+ 44,4 %) et en moyens d'engagement (+ 51,7 %) pour 2004.

Concernant le réseau ferroviaire, il s'agit de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement, aux études en matière de transports ferroviaires et combinés, et aux subventions d'investissement aux transports interurbains.

Les dotations recouvrent plus précisément :

- **le concours annuel de l'Etat à RFF** pour lui permettre de limiter son déficit courant et de faire face aux coûts d'exploitation et d'entretien du réseau qu'il sous-traite à la SNCF (1,38 milliard d'euros) ;

- **la contribution au désendettement de la SNCF** c'est-à-dire la contribution annuelle au service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF qui est la partie de la dette ferroviaire non transférée à RFF mais « sortie » de la dette de la SNCF et dont la prise en charge est de faite assurée par l'Etat, pour 677,2 millions d'euros annuels (la dette s'élève à 7,3 milliards d'euros au 31 décembre 2002) ;

- *la contribution au désendettement de RFF* pour 800 millions d'euros, ligne nouvelle en raison de la suppression des dotations en capital du compte d'affectation spéciale n° 902-24 ;

- *les dotations aux investissements*, pour un 316,7 millions d'euros. Ces dotations doivent permettre tout à la fois les études et travaux d'infrastructures ferroviaires et concernent le réseau à grande vitesse comme le réseau classique, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions ;

Concernant les voies navigables, il s'agit des crédits d'entretien préventif, réhabilitation et aménagements de sécurité des infrastructures et des subventions d'investissements pour les infrastructures de voies navigables, qui s'élèvent à 43,9 millions d'euros ;

- *les subventions aux travaux de régénération de RFF* pour 675 millions d'euros en crédits de paiement et 900 millions d'euros en autorisations de programme.

2. Transport de voyageurs

Cet agrégat regroupe les moyens accordés aux transports collectifs en Ile-de-France, aux transports collectifs urbains de province, aux transports collectifs interurbains, aux études et recherches dans le domaine des transports terrestres.

La contribution de l'Etat à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France s'élève à 746,5 millions d'euros. Elle est complétée par une subvention d'investissement de 82,4 millions d'euros et par des dotations pour études et travaux de 7,7 millions d'euros.

Les moyens en faveur du transport de voyageurs en Ile-de-France s'élèvent donc à 836,6 millions d'euros pour 2004, soit une diminution de 9,1 %.

Les subventions aux transports urbains de province s'élèvent à 55,3 millions d'euros pour les transports en site propre, auxquels il faut ajouter 20,4 millions d'euros pour les plans de déplacement urbain, 1,8 million d'euros pour les transports collectifs régionaux et départementaux et 2,5 millions d'euros de crédits d'étude.

Les moyens en faveur du transport de voyageurs en province s'élèvent donc à 80 millions d'euros pour 2004, soit une diminution de 44 %.

3. Transport de marchandises

Cet agrégat regroupe les crédits en faveur de la modernisation et de l'adaptation du secteur des transports de marchandises, les crédits en faveur du contrôle des transports terrestres et du développement du transport combiné. Ces crédits représentent au total 56,1 millions d'euros en moyens de paiement, soit une baisse de 14,8 % par rapport à 2003, et 55,8 millions d'euros en moyens d'engagement, soit une baisse de 15,1 %.

L'agrégat « transport de marchandises » représente 0,75 % budget des transports terrestres, ce qui symbolise la très grande faiblesse des moyens accordés à ce secteur.

L'essentiel de l'agrégat est constitué par **les interventions dans le domaine des transports combinés** dont 32 millions d'euros au titre des interventions (- 8 % après - 12,6 % en 2003 et - 58 % en 2002) et 13,6 millions d'euros (- 26 %) au titre des infrastructures et équipements, c'est-à-dire pour l'entretien et la construction de terminaux de transports combinés et l'aide à l'investissement des transporteurs routiers en matériel adapté au transport combiné.

Il faut rappeler qu'en 2002, les subventions au transport combiné avaient été divisées par trois, ce qui avait été présenté comme la conséquence du réexamen des aides directes à la SNCF exigé par la Commission européenne. En effet, depuis 1995, les aides à l'exploitation en matière de transport combiné étaient versées à la SNCF.

Les actions de promotion dans le domaine des transports (4,7 millions d'euros), la dotation au comité national routier (1,5 million d'euros), les équipements destinés au contrôle routier (2,3 millions d'euros) et l'aide au développement de la productivité des transports terrestres (1 million d'euros) complètent l'agrégat. Toutes ces dotations budgétaires sont réduites pour 2004.

Enfin, les interventions en faveur de la batellerie s'élèvent à 615.000 euros.

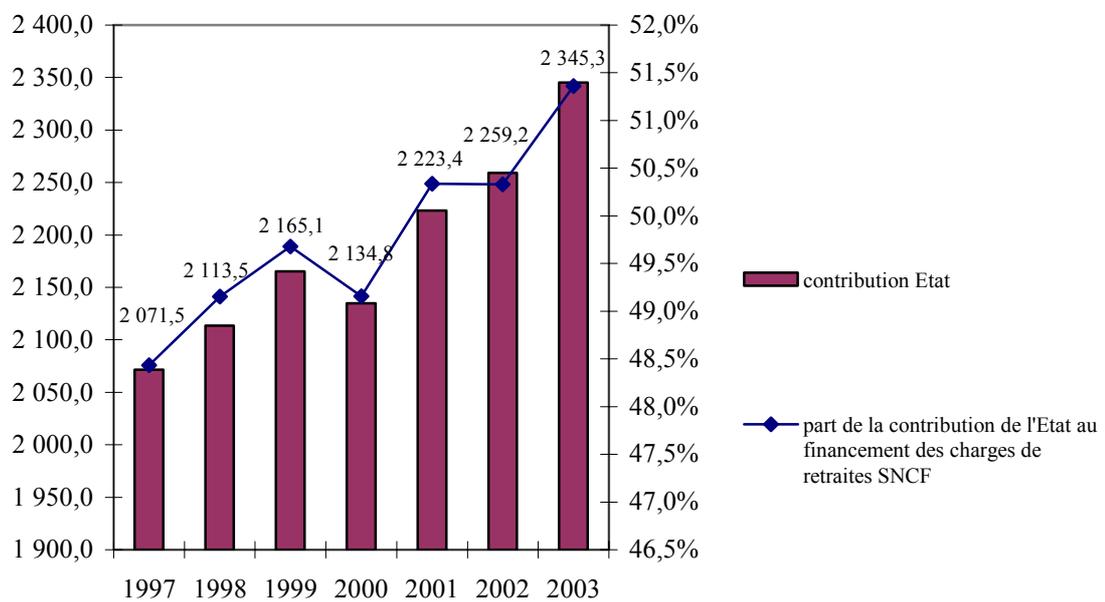
4. Politiques sociales

Cet agrégat regroupe les crédits de compensation des tarifs sociaux et les subventions aux régimes de retraites.

Les subventions au régime général de retraite de la SNCF et à divers régimes sociaux représentent l'essentiel des dotations, qui s'élèvent à 2,7 milliards d'euros pour 2004 (+ 3,9 %).

Contribution de l'Etat aux charges de pensions de la SNCF

(en millions d'euros)

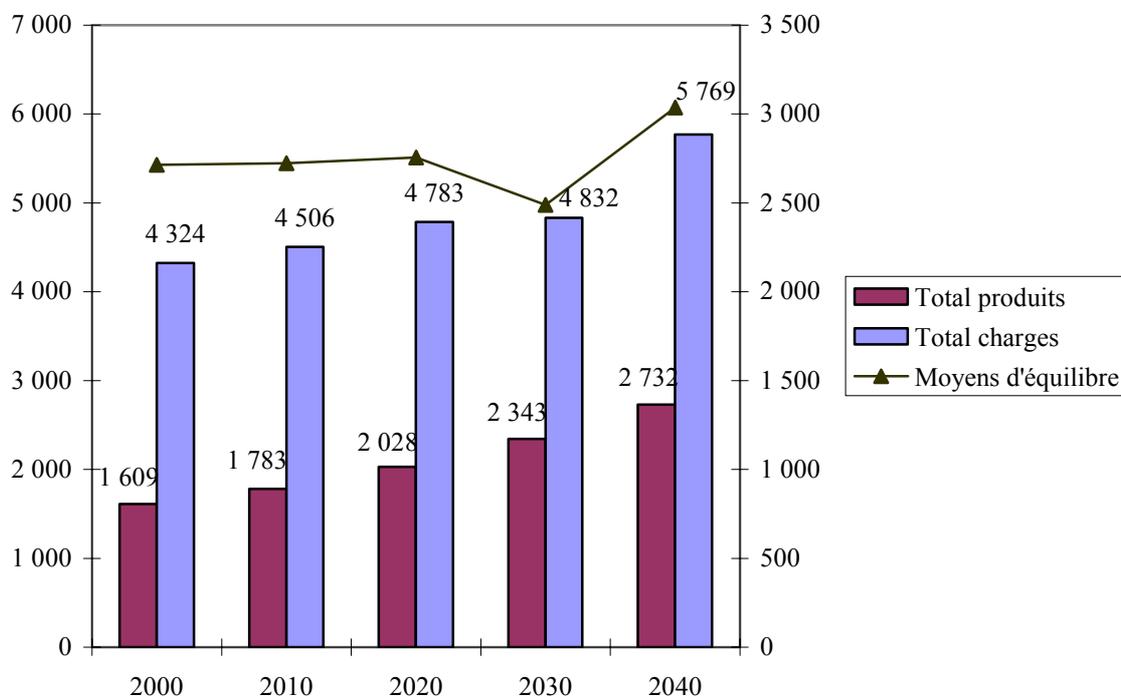


Par ailleurs, les informations suivantes ont été données à votre rapporteur spécial concernant la charge prévisible du régime de retraite de la SNCF à moyen et long terme⁴.

⁴ Il s'agit des projections du Conseil d'orientation des retraites.

Evolution prospective du régime de retraites de la SNCF

(en millions d'euros)



L'amélioration du régime entre 2020 et 2030 résulterait pour l'essentiel de la diminution du nombre de pensionnés.

Toutefois, il faut souligner que cette projection a été réalisée avec une hypothèse de nombre de cotisants constant, c'est-à-dire sans projeter aucune réduction des effectifs de la SNCF d'ici 40 ans. Une hausse du nombre de cotisants est même prévue pour 2010.

Evolution prévisible des retraités et des cotisants du régime SNCF à l'horizon 2040

	2000	2010	2020	2030	2040
Nombre de cotisants	177 716	179 900	179 900	179 900	179 900
Total retraités	325 800	298 000	268 100	240 100	250 000

C. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2003

1. Les ouvertures de crédits

Le projet de loi de finances rectificative procède à l'ouverture de **30 millions d'euros** sur le chapitre 46-41 relatif à la contribution de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France (STIF). Le ministère de l'équipement, des transports et du logement a bien voulu fournir à votre rapporteur spécial les explications suivantes.

Les raisons de l'ouverture complémentaire de crédits pour le STIF

1) Les recettes hors produit des amendes diminuent.

La prévision du versement de transport est revue à la baisse. Elle passe de 2 436,6 millions d'euros à 2.413,5 millions d'euros, soit une perte de recettes de 23,1 millions par rapport à la prévision budgétaire initiale.

2) Les charges relatives aux contrats entre le STIF et la RATP et la SNCF augmentent

Les factures prévisionnelles de la RATP et de la SNCF devraient être supérieures de 62,1 millions d'euros TTC par rapport aux dernières prévisions, suite à essentiellement deux effets jouant à la hausse (d'autres charges jouant à la baisse pour un montant de -4,6 millions d'euros TTC).

D'une part, l'augmentation des hypothèses de taux d'inflation conduit à une **hausse de la contribution forfaitaire et du montant des recettes totales de trafic**, pour un montant de + 24,6 millions d'euros TTC.

D'autre part, les recettes directes diminuent globalement de 42,1 millions d'euros TTC :

- **l'impact financier de la hausse tarifaire** plus élevée que prévue (2 % en volume pour une hypothèse du budget initial de +1,3 % en moyenne) sur les recettes directes encaissées par le STIF est estimé à +22,9 millions d'euros TTC. Ces recettes supplémentaires minorent le montant des compensations tarifaires dues aux exploitants ;

- *a contrario*, **le tassement du trafic payant entraîne une baisse des recettes directes estimée aujourd'hui à - 65,0 millions d'euros TTC**. Ces pertes découlent directement des **mouvements sociaux du printemps** et, semble-t-il, d'un infléchissement de la progression structurelle du trafic du fait de la conjoncture, sans qu'il soit à ce stade possible d'en mesurer la part. Ces pertes apparaissent donc nettement supérieures à l'estimation fournie pour la réunion du conseil d'administration de juillet (21,5 millions d'euros environ) sur la base des mesures provisoires réalisées par les exploitants.

Par ailleurs, le contrat entre le STIF et la SNCF prévoit que « *les péages sont établis sur la base d'une stabilisation en euros constants et pendant toute la durée du contrat des barèmes unitaires de tarification de l'infrastructure* » et que « *les éléments susceptibles de remettre en cause l'équilibre du présent contrat seront examinés* ». Or, le barème des redevances d'utilisation du réseau ferré en Ile-de-France a été revu à la hausse en 2002. Aussi, le STIF aura à rembourser à la SNCF ce surcoût estimé à 15,7 millions d'euros.

Par ailleurs, le projet de loi de finances rectificative, procède à une ouverture de crédits de 3 millions d'euros sur le chapitre consacré aux transports collectifs urbains.

Analyse de l'évolution du chapitre 63-43

	1	2	3	4=2-3	5	6	7	8=4+5+6+7
	dotation LFI	Blocages LFI	Annulation LFI	Solde sur blocage LFI	Blocages techniques	Annulation LFR	Ouvertures LFR	Disponible final
63-43/05	1 000 000,00	300 000,00	89 989,00	210 011,00	0,00	0,00	0,00	210 011,00
63-43/10	121 390 000,00	36 417 000,00	10 923 749,00	25 493 251,00	0,00	0,00	0,00	25 493 251,00
63-43/30	23 580 000,00	7 074 000,00	2 121 938,00	4 952 062,00	1 659 183,00	-1 659 183,00	0,00	4 952 062,00
63-43/40 (TCSP)	114 180 000,00	34 254 000,00	10 274 929,00	23 979 071,00	0,00	0,00	6 493 000,00	30 472 071,00
63-43/50	18 440 000,00	5 532 000,00	1 659 395,00	3 872 605,00	1 532 946,00	-1 532 946,00	0,00	3 872 605,00
63-43/60	0,00	0,00		0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Total	278 590 000,00	83 577 000,00	25 070 000,00	58 507 000,00	3 192 129,00	-3 192 129,00	6 493 000,00	65 000 000,00

3 300 871,00

Les **65 millions d'euros annoncés par le gouvernement** dans le collectif budgétaire pour 2003 correspondent donc pour l'essentiel **au déblocage de sommes déjà prévues en loi de finances initiale pour 62 millions d'euros** et à 3 millions d'euros complémentaires dans le projet de loi de finances rectificative. Ils ne concernent pas seulement les crédits pour les transports collectifs en site propre (TCSP) mais aussi pour les transports en Ile-de-France (article 10), les plans de déplacement urbains (article 30) et le réseau routier national (article 50).

Pour les seuls TCSP, d'après les seules informations du projet de loi de finances rectificative, la dotation finale serait de 110 millions d'euros avec le déblocage de 24 millions d'euros "gelés" et une dotation complémentaire de 6 millions d'euros compensant en partie l'annulation de 10 millions d'euros sur la loi de finances initiale.

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, en gestion, tous les crédits seront ramenés sur la ligne dédiée aux TCSP de province. Pour les TCSP, la dotation 2003 sera dans cette hypothèse de 144,9 millions d'euros au lieu de 114 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, soit un complément d'environ 30 millions d'euros.

2. Les annulations de crédits

Le projet de loi de finances rectificative pour 2003 procède à l'annulation de 194,3 millions d'euros d'autorisations de programme et 10,5 millions d'euros de crédits sur la section « transports et sécurité routière ».

Pour l'essentiel, les annulations portent sur le chapitre 53-47 consacré au développement des infrastructures (117,2 millions d'euros en autorisations de programme) et sur le chapitre 63-44 relatif aux subventions d'investissement aux transports interurbains (53,9 millions d'euros en autorisations de programme).

II. UN BUDGET POUR 2004 MARQUÉ PAR UN BESOIN DE RÉFORMES

A. LES ENSEIGNEMENTS DE L'AUDIT ET DES TRAVAUX PARLEMENTAIRES SUR LES GRANDES INFRASTRUCTURES

1. Le rapport d'audit a rappelé la progression à venir des trafics

Par lettre de mission du 10 septembre 2002, le ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer ont demandé à l'Inspection générale des finances et au Conseil général des ponts et chaussées de procéder à **un audit des principaux projets de grandes infrastructures de transport** dont la réalisation est envisagée pour les prochaines années, à l'exclusion des aménagements portuaires, aéroportuaires et de transports collectifs urbains.

L'audit s'est fondé sur les prévisions d'évolution de trafics figurant dans les schémas de services collectifs de transports, soit 50 % minimum d'augmentation pour la route sur la période 2001-2020 et une augmentation équivalente pour le trafic ferroviaire de voyageurs (sous réserve de la construction de lignes à grande vitesse) alors que le trafic ferroviaire de fret a été revu à la baisse.

Globalement, la mission estime que de 1996 à 2020, **les déplacements des personnes et des marchandises en France devraient augmenter au minimum de moitié et « assez vraisemblablement des deux tiers ».**

En effet il souligne que, quelles que soient les hypothèses de cadrage retenues, la croissance des trafics devrait se poursuivre au cours des vingt années à venir.

L'audit rappelle également que pour les voyageurs, la route supporte près de 89 % des déplacements de personnes en 2001 soit une part sensiblement identique à celle de 1999. Les modes aériens (environ 2 % des trafics intérieurs) et ferroviaire (9 % des trafics intérieurs) n'ont pas connu d'évolution marquée de leur part dans le transport global.

Pour les transports de marchandises, la part du mode routier, déjà déterminante à la fin des années 80, a connu depuis une croissance importante : elle est ainsi passée entre 1990 et 2001 de 77 % à 83 % du trafic total intérieur hors oléoducs exprimé en milliards de tonnes-kilomètres. A contrario, il convient de souligner l'érosion continue de la part du fret ferroviaire qui ne contribue plus en 2001 qu'à hauteur de 15 % de ce trafic global, et le caractère résiduel des échanges fluviaux (2 %).

2. Les résultats contrastés de l'expertise des grands projets

La mission d'audit devait se prononcer sur les principaux projets de grandes infrastructures de transport dont la réalisation est envisagée pour les prochaines années, à l'exclusion des aménagements portuaires, aéroportuaires et de transports collectifs urbains.

En premier lieu, **les analyses devaient se concentrer sur les liaisons interurbaines**, seules les opérations urbaines clairement individualisées dans les schémas de services collectifs de transport relevant du champ de la mission.

En deuxième lieu, seuls devaient être précisément étudiés les **investissements de développement susceptibles d'impliquer un financement public**. Cette restriction excluait d'une part, un examen critique individualisé des opérations de régénération et d'entretien des réseaux existants même si elles peuvent individuellement atteindre un montant élevé et, d'autre part, les projets importants qui devraient être réalisés dans les prochaines années sans subvention publique.

Enfin, elle ne devait se prononcer que sur les aménagements projetés, ce qui excluait de reconsidérer les « coups partis ». Outre quelques grands projets d'infrastructures ferroviaires (TGV Est 1^{ère} phase, Perpignan-Figueras), cette restriction concernait essentiellement **les projets contractualisés aux contrats de plan Etat-Régions 2000-2006** qui n'ont pas fait l'objet d'investigations spécifiques.

Au total, une centaine d'opérations ont donc été examinées par la mission.

Concernant le secteur ferroviaire, la mission a retenu cinq projets :

- 1 - le contournement de **Nîmes et de Montpellier**⁵ ;
- 2 - la ligne du **haut Bugey** (aménagement de la ligne Bourg-Bellegarde) ;
- 3 et 4 - la branche Est de la **LGV Rhin-Rhône** et/ou la **LGV Sud Europe Atlantique** ;
- 5 - la **LGV Bretagne-Pays de Loire**.

⁵ Première phase du projet de ligne nouvelle Languedoc-Roussillon qui a vocation, à terme, à relier les réseaux français et espagnols.

Par ailleurs, selon l'audit, **des projets présentaient des rentabilités socio-économiques qui ne permettent pas d'en recommander la réalisation d'ici 2020**. Il s'agit de :

- 1 - la LGV Lyon-Sillon alpin ;
- 2 - l'aménagement pendulaire de la ligne **Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT)** ;
- 3 - la réouverture de la ligne **Pau-Canfranc** ;
- 4 - la modernisation de la ligne **Béziers-Neussargue-Clermont-Ferrand**.

Concernant le projet Lyon-Turin, la mission a mis en valeur son coût très élevé (8 milliards d'euros pour la partie française dont au moins 5 milliards d'euros à la charge de l'Etat) et a recommandé une mise en oeuvre progressive en fonction des trafics constatés. Elle a fait la même recommandation pour le contournement de Lyon et la deuxième phase de la LGV est-européenne.

Concernant le fret ferroviaire, la mission n'a retenu aucun projet à l'exception du contournement fret de Lyon qui « *pourrait être nécessaire en fin de période en fonction de l'augmentation du trafic de fret Nord-Sud* ».

Comme le souligne l'audit, « *le réalisme et la cohérence macroéconomique de l'objectif multimodal volontariste sont aujourd'hui profondément remis en cause, ce qui perturbe la définition des besoins en infrastructures pourtant nécessaire à l'évaluation des projets à dominante fret* ».

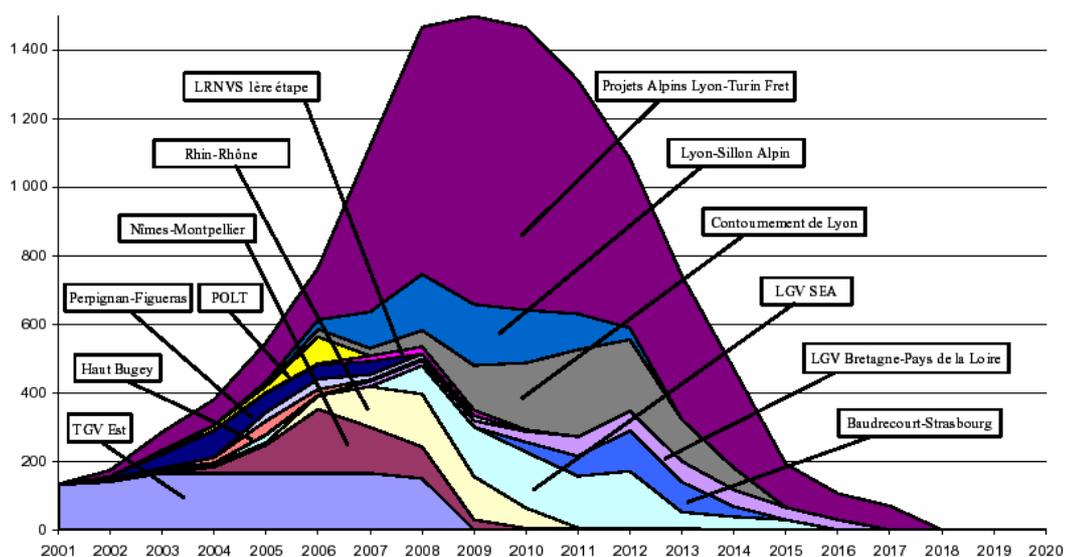
« *Si un développement du fret ferroviaire est envisageable, il se heurte à des contraintes économiques fortes tenant à la nature même des marchandises à transporter et à l'évolution des besoins logistiques des entreprises* ». L'audit envisage donc un trafic fret de l'ordre de 75 milliards de tonnes-kilomètres à l'horizon 2020, alors que le trafic 2002 est à 50 milliards de tonnes-kilomètres.

3. D'importants moyens financiers publics nécessaires

S'agissant des seuls projets ferroviaires, l'audit a distingué entre le scénario « faisable » c'est-à-dire qui peut être réalisé techniquement d'ici à 2020 sans prendre en compte les priorités de l'audit, et le scénario « indicatif » qui est celui ayant la préférence des auditeurs.

Le scénario techniquement réalisable coûte **24,8 milliards d'euros** dont 18,6 milliards d'euros de concours public, la part Etat se montant à 11,8 milliards d'euros. Ce scénario est représenté ci-après : le pic des investissements aurait lieu en 2010. Il s'élèverait à un peu plus de 1,4 milliard d'euros⁶.

Part Etat des concours publics annuels pour les projets ferroviaires
Scénario technique, en M€ constants 2001

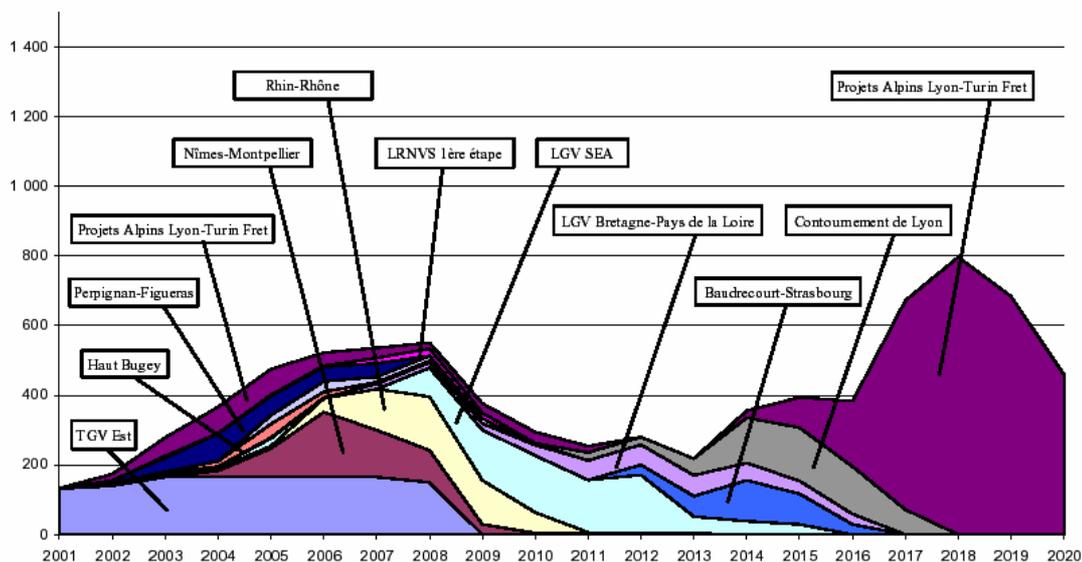


Source : rapport d'audit sur les grandes infrastructures de transports – février 2003

Le scénario « indicatif », c'est-à-dire préconisé par la mission (excluant certains grands projets comme le POLT ou le Lyon-Turin) s'élève à **18,8 milliards d'euros** dont 13,1 milliards d'euros de subventions publiques et 8,1 milliards d'euros de subvention de l'Etat. Il est représenté ci-après. Le « décalage » du projet Lyon-Turin en fin de période conduit à lisser davantage l'effort d'investissement. Le « pic » d'investissement serait de 800 millions d'euros en 2018.

⁶ On observera qu'en 1991 et 1992, années qui ont enregistré les plus forts investissements en matière de lignes ferroviaires à grande vitesse, les investissements ont représenté près de 1,5 milliard d'euros. Ces forts investissements ont toutefois contribué à l'endettement croissant du système ferroviaire.

Part Etat des concours publics annuels pour les projets ferroviaires
 Scénario révisé indicatif, en M€ constants 2001



Source : rapport d'audit sur les grandes infrastructures de transports – février 2003

Concernant le secteur ferroviaire, « l'extrapolation » de l'enveloppe budgétaire 2000-2002 sur la période 2003-2020 aboutit à une enveloppe de référence de 3,2 milliards d'euros. Comme le besoin de financement estimé de l'Etat est de 8,1 milliards d'euros, l'audit en déduit un besoin de financement supplémentaire de 4,9 milliards d'euros.

Cependant, le coût serait supérieur si l'on décidait d'ajouter le Lyon-Turin et le POLT.

Besoins financiers sur la période 2003-2020 (secteur ferroviaire)

(en milliards d'euros)

Mode de transport	Investissements	Part Etat	Subventions sur rythme actuel	Reste à financer
Fer (scénario de l'audit)	18,8	8,1	3,2	4,9
<i>Fer (scénario technique)</i>	<i>24,8</i>	<i>11,8</i>	<i>3,2</i>	<i>8,6</i>

B. DE NOUVEAUX MOYENS POUR RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

1. De nouveaux concours pour tenter de stabiliser la dette de RFF

a) Un versement « au compte-gouttes » des dotations en capital depuis 2 ans

Le budget des transports terrestres pour 2004 connaîtra une augmentation certaine. Elle résulte intégralement de la **budgetisation des dotations à Réseau Ferré de France (RFF)**, ce qui signifie que des moyens nouveaux seront dégagés pour l'investissement ferroviaire et le désendettement.

En effet, depuis 2001, la dotation en capital effectivement versée à RFF n'a jamais atteint le montant prévu en loi de finances initiale et surtout, elle ne permet plus le désendettement puisque le montant de la dette héritée progresse. En 2002, la dotation en capital n'a atteint que 1,3 milliard d'euros, y compris le solde de 2001 et pour 2003, elle sera limitée à 600 millions d'euros. **Au total, RFF aura perdu une année de dotation en capital.**

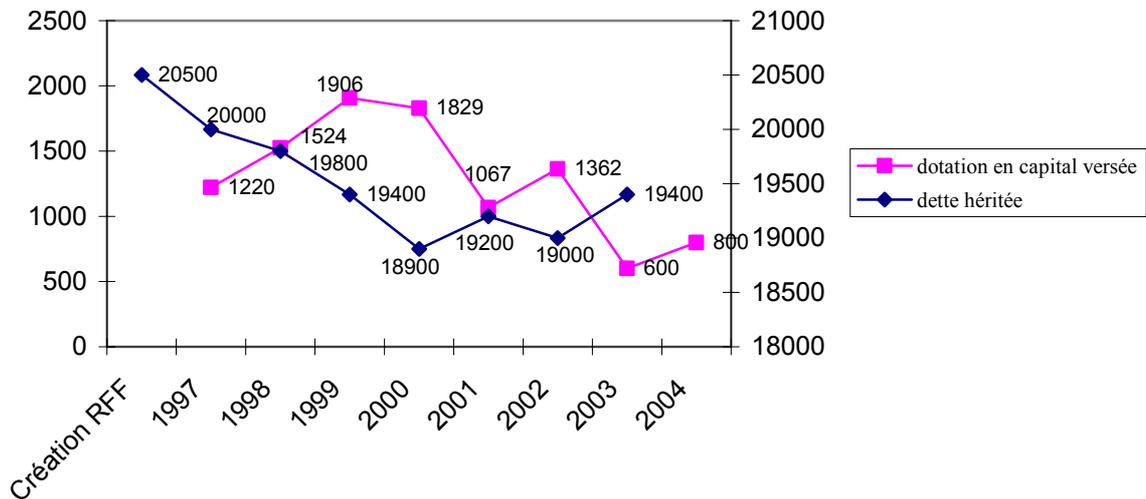
Rythme de versement de la dotation à RFF depuis sa création

(en millions d'euros)

	Création RFF	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dotation en capital versée		1220	1524	1906	1829	1067	1362	600	800
Dette héritée	20.500	20.000	19.800	19.400	18.900	19.200	19.000	19.400	

**Evolution comparée des dotations en capital
versées à RFF et de la dette**

(en millions d'euros)



Ainsi, l'encours de la dette à long terme nette de RFF a augmenté en raison du versement tardif de la dotation en capital.

b) Une dotation budgétaire nouvelle de 800 millions d'euros qui ne couvre cependant pas les intérêts de la dette héritée

Certes moins élevée que la dotation en capital de 1,8 milliard d'euros prévus dans la loi de finances pour 2003, la contribution au désendettement de 800 millions d'euros complétée par la dotation de 675 millions d'euros en crédits de paiement et 900 millions d'euros en autorisations de programme, en faveur des investissements de régénération, marque un réel progrès.

Cette somme permettra seulement de couvrir une partie des intérêts de la dette, qui s'élèvent à 1,1 milliard d'euros. Il ne s'agit donc pas, à proprement parler, de désendettement. Il s'agit de contenir la spirale de l'endettement, l'Etat ne parvenant pas à stabiliser la dette.

Il faut préciser que la dette de RFF a trois composantes : la dette héritée de la SNCF en 1997, la dette d'exploitation et enfin la dette liée à l'investissement, qui est, en quelque sorte, la « bonne dette ».

Fin 2003, la dette de RFF, qui s'élevait à 25,9 milliards d'euros, se décomposait comme suit :

Décomposition de la dette de RFF en 2003

(en milliards d'euros)

Dettes héritées	19,4
Dettes d'exploitation	2,4
Dettes liées à l'investissement	4,1

Les frais financiers représentaient 1,4 milliard d'euros dont 1,1 milliard d'euros au titre de la dette héritée. **Il manquera donc de l'ordre de 300 millions d'euros en 2004 pour couvrir les intérêts de la dette.**

c) *La persistance d'une dette d'exploitation malgré la hausse des péages*

La dette d'exploitation de RFF, qui atteint 2,4 milliards d'euros en 2003, s'explique par le décalage entre les produits perçus par RFF, à savoir les péages versés par la SNCF et la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires (CCI) versée par l'Etat et les charges de l'établissement, à savoir les sommes versées au titre de la convention de gestion avec la SNCF, l'amortissement, les frais de fonctionnement et les frais financiers.

Le résultat d'exploitation de Réseau Ferré de France en 2003

(en millions d'euros)

Produits		Charges		Total
péages	2,0	convention gestion	2,6	
CCI	1,4	amortissement	0,9	
		fonctionnement	0,1	
		charges financières	0,1	
	3,4		3,7	
				- 0,3

Concernant les péages, une hausse importante est prévue pour 2004, soit 225 millions d'euros de hausse de péages sur le réseau TER et 60 millions d'euros pour le reste du réseau (pour moitié sur le réseau fret et pour moitié sur le réseau classique et les lignes à grande vitesse). Par ailleurs, **un plan d'augmentation des péages versés par la SNCF est prévu sur 5 ans**, avec 60 millions d'euros de hausse annuelle, permettant d'atteindre 300 millions d'euros en 2008.

La SNCF estime que ces hausses de péages sont trop importantes, ce qui est évidemment contesté par RFF.

Il est vrai que les réseaux régionaux et le réseau fret sont sous-tarifés en France, mais le réseau classique, et surtout les lignes à grande vitesse, enregistrent des péages élevés. La comparaison avec les lignes ICE en Allemagne montrerait que les lignes à grande vitesse françaises supportent des péages plus lourds. Il n'en reste pas moins que, du fait de l'originalité du réseau à grande vitesse français, sans réel équivalent dans les autres pays européens, les comparaisons s'avèrent difficiles. S'agissant du fret, la situation très dégradée de cette branche d'activité amène à prendre des décisions mesurées, mais les péages devront nécessairement augmenter, sauf à « subventionner » les futurs attributaires des sillons de fret ferroviaires ouverts à la concurrence depuis le 15 mars 2003.

A terme, l'augmentation des péages sur 5 ans devrait être de l'ordre de 500 millions d'euros (si les péages TER ne sont pas de nouveau relevés) ce qui permettrait, en l'absence de réduction des autres produits, d'atteindre l'équilibre d'exploitation. **On observe cependant que toute hausse de péages se traduit immédiatement par une diminution à due concurrence de la contribution de l'Etat** (réduite de 300 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2004) ce qui ne permet pas d'améliorer la situation de RFF, mais seulement de réduire sa dépendance à l'égard des subventions publiques.

Hausse cumulée des péages versés par la SNCF à RFF (prévision)

(en millions d'euros)

2004	60
2005	120
2006	180
2007	240
2008	300

Pour mettre fin aux éternels débats sur les péages d'infrastructure, votre rapporteur spécial adhère à la proposition de la SNCF de créer un observatoire européen des péages. Il s'agit en effet d'une question qui ne peut que se traiter à ce niveau, compte tenu notamment du mouvement de libéralisation du fret international⁷.

⁷ Votre rapporteur spécial rappelle à cette occasion que déjà dans son rapport d'information du 9 février 2001 intitulé « Le financement des infrastructures de transport : conduire la France vers l'avenir » - rapport n° 42 (2000-2001) de la commission des finances – il avait stigmatisé « des règles de tarification mal définies et inexistantes » et regretté que les péages soient davantage calculés en fonction de la capacité contributive de la SNCF qu'en fonction de critères objectifs.

S'agissant de la convention de gestion entre la SNCF et RFF, fixée à 2,6 milliards d'euros, elle recouvre la compensation versée à la SNCF au titre de l'entretien du réseau (pour les deux tiers) et de l'exploitation, c'est-à-dire de la gestion du graphique de circulation (pour le tiers restant). Il semble que cette convention soit un simple accord sur un montant global sans que ni la SNCF, ni RFF ne puisse discuter des charges réellement supportées pour l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure.

Il serait légitime de faire évoluer le montant de la contribution en fonction des charges réelles supportées par la SNCF pour la gestion du réseau⁸.

2. L'évolution à la hausse des investissements ferroviaires

Depuis la séparation de la SNCF et de RFF, c'est ce dernier établissement public qui est responsable de l'investissement.

L'investissement de Réseau ferré de France a progressé entre 2001 et 2003 : 1,3 milliard d'euros en 2001, 1,6 milliard d'euros en 2002, 2,2 milliards d'euros en 2003.

Le programme d'investissements présenté par Réseau Ferré de France lors du CIES du printemps 2003⁹ est récapitulé par type d'opérations dans le tableau suivant pour les années 2003 à 2006.

⁸ *La SNCF fait notamment valoir qu'elle a dû supporter le coût de l'application des 35 heures sans contrepartie financière dans la convention de gestion. La révision de la convention de gestion n'est pas liée à ce seul point. Il s'agit avant tout de clarifier les charges des deux établissements.*

⁹ *Ce programme ne tient pas compte des modifications courant 2003, et notamment de la régulation, ce qui explique l'écart entre la projection de 2,4 milliards d'euros et la prévision actuelle de 2,2 milliards d'euros.*

Le programme d'investissement de Réseau Ferré de France (RFF)
(en millions d'euros)

	2003	2004	2005	2006
Extension du réseau LGV	890	1 152	1 052	1 103
Développement du réseau classique	576	881	1 355	1 377
Productivité	35	49	92	100
Sous-total opérations de développement	1 501	2 082	2 499	2 580
Régénération	731	821	927	1 023
Sécurité	101	108	105	77
Qualité de service	71	82	116	107
Environnement	7	31	49	75
Divers	35	27	25	26
Sous-total gestion et maintien du réseau	946	1 069	1 221	1 307
Autres	41	61	70	66
TOTAL GENERAL	2 488	3 212	3 790	3 953

a) Les lignes à grande vitesse

Les opérations sur les lignes à grande vitesse représentent 454 millions d'euros en 2002 et 875 millions d'euros en 2003.

Sur ces 875 millions d'euros, la quasi totalité, soit 820 millions d'euros seront consacrés à la ligne à grande vitesse du TGV Est, le reste étant utilisé pour des projets au stade de l'avant-projet détaillé, APD (TGV Rhin-Rhône) ou de l'avant-projet sommaire, APS (TGV Bretagne).

Pour 2004, les crédits consacrés au réseau à grande vitesse devraient progresser pour atteindre 1,15 milliard d'euros dont environ 1 milliard d'euros pour le TGV Est. La « montée en charge » des investissements pour les projets hors TGV Est (ex : TGV Rhône-Alpes, liaison Sud-Europe-Atlantique) ne devrait pas intervenir avant 2005 ou 2006.

Dans le projet de loi de finances pour 2004, le montant global des investissements sur le budget des transports terrestres est porté en moyens d'engagement à 355 millions d'euros contre 338 millions d'euros en 2003, soit une augmentation de 5 %. Ces crédits seront en premier lieu consacrés au projet de TGV Est Européen pour un montant de 165 millions d'euros correspondant à la reconduction des crédits 2003.

L'avancement des travaux du TGV Est

D'après le ministère, les travaux de construction de cette nouvelle ligne, dont la mise en service des 300 km entre l'Ile-de-France et le sillon mosellan est prévue pour l'été 2007, sont bien engagés. Les marchés de terrassement et d'ouvrage d'art pour la construction du génie civil sont tous notifiés ; plus du tiers des déblais et des remblais ont été réalisés ; sur 331 ouvrages d'art à construire, 45 sont achevés et 131 sont en cours de réalisation. Les aménagements connexes sur le réseau existant auquel se raccorde la LGV sont aussi commencés.

Ce budget permet également la poursuite des études pour le TGV Sud Europe Atlantique et le TGV Bretagne, **le lancement des débats publics** pour le TGV Côte d'Azur et le TGV Bordeaux-Toulouse, la poursuite de l'avant projet détaillé du TGV Rhin-Rhône, ainsi que la poursuite des travaux des installations terminales de Perpignan. Concernant le projet Perpignan-Figueras, le contrat de concession pourrait être signé en début d'année 2004, ce qui permet d'envisager le démarrage des travaux en cours d'année.

b) Le réseau classique et les contrats de plan

S'agissant du réseau classique, 410 millions d'euros y auront été consacrés en 2003 (après régulation, la dotation initiale étant de 576 millions d'euros) dont une majeure partie concerne les contrats de plan Etat-régions (385 millions d'euros pour la province, 62 millions d'euros pour l'Ile-de-France).

Sur les 300 projets contenus dans les CPER, beaucoup sont en phase d'étude (ligne du Haut-Bugey, POLT, Lyon-Turin, Port 2000) et environ 40 opérations ont reçu des subventions en 2003.

Si le rythme d'exécution des CPER devait rester le même, les objectifs ne pourront être atteints qu'au terme de deux plans et non d'un seul. En 2003, la dotation initiale de 130 millions d'euros a été réduite à 68 millions d'euros.

Dans le projet de loi de finances, 138 millions d'euros sont prévus : le début de montée en charge des projets (premiers travaux après les phases d'étude, comme la liaison Marseille-Aix) recommande de ne pas opérer de trop importantes régulations.

En ajoutant le programme de modernisation des gares, la dotation atteint 146 millions d'euros pour les opérations des contrats de plan Etat-régions. Il s'agit d'opérations de développement du réseau ferré national visant en particulier à désengorger certains nœuds ferroviaires et à permettre le développement des circulations régionales, nationales et de marchandises sur le réseau. Le programme de modernisation des gares se place dans le cadre de la régionalisation du transport ferroviaire de voyageurs.

Avancement des contrats de plan Etat-région

Domaine	Engagements de l'Etat	Tranche théorique annuelle	Dotations 2003 post gel	Engagements au 31/07/2003	Dotations totales du secteur au PLF 2004	Dotations CPER 2004	Pourcentage des crédits PLF 2004 dédiés CPER
Transports collectifs IdF	985,00	140,71	100,00	60,00	121,60	121,60	100,00%
Fer	1 070,00	152,86	73,00	55,67	355,00	145,00	40,85%
Voies navigables	327,00	46,71	19,34	19,34	69,65	40,00	57,43%
Transports combinés	57,00	8,14	3,70	1,70	12,60	7,00	55,56%

c) Les travaux de régénération

Enfin, s'agissant de la régénération, 755 millions d'euros devraient être dépensés en 2003. L'essentiel de la dotation, soit 450 millions d'euros, est consacré à la rénovation des voies. Mais d'autres travaux sont prévus concernant les gares, ouvrages d'art, postes de signalisation etc.

Il faut savoir que la moitié du réseau ferroviaire, c'est-à-dire les lignes classées 7 à 9 les moins circulées, est en dehors de tout processus de régénération, qui ne concerne que les catégories 1 à 6. Ces lignes « délaissées » sont le plus souvent d'intérêt local mais il y a également des liaisons ferroviaires transversales (ex : Lyon-Bordeaux). A plus ou moins long terme, l'absence de régénération les condamne.

Réseau Ferré de France considère qu'une dotation de 1 à 1,2 milliard d'euros serait nécessaire pour une régénération correcte du réseau. La dotation budgétaire prévue dans le projet de loi de finances pour 2004, de 675 millions d'euros en crédit de paiement et de 900 millions d'euros en autorisations de programme, permettra de couvrir une grande partie des besoins mais pas la totalité, ce qui demandera un apport de fonds propres. Pour plus de clarté, la dotation a été séparée de la contribution aux charges d'infrastructures prévue au titre IV du budget des transports terrestres.

D'une manière générale, votre rapporteur spécial estime que l'importance des crédits à apporter chaque année à la régénération devrait conduire à réaliser un audit indépendant de l'état du réseau ferroviaire.

3. La question du partage des actifs entre RFF et la SNCF

Concernant le partage des actifs entre la SNCF et RFF, les deux entreprises ont mené pendant plusieurs années un travail de fond pour répartir leur patrimoine conformément à la législation et à la réglementation adoptés en 1997. Toutefois, des difficultés sont apparues, concernant en particuliers trois types de biens :

- les logements,
- les entités situées autour des gares,
- les cours de marchandises.

Une mission a été confiée à M. Christian Vigouroux, conseiller d'Etat, qui devait remettre ses conclusions prochainement. Les entreprises s'en remettent semble-t-il aux conclusions de cette mission qui devrait régler l'immense majorité des problèmes.

Au sujet de la répartition des actifs, et des redevances perçues sur ces actifs (au titre, par exemple, des panneaux publicitaires, des loyers, des commerces), **une des difficultés rencontrées par RFF semble avoir été l'accès à l'information.** Ne disposant pas du fichier des immobilisations de la SNCF, alors que la SNCF gère pour le compte de RFF la perception des redevances, des litiges sont apparus sur le montant des redevances à verser à RFF. Une grande partie du litige est directement liée aux questions non résolues sur la propriété des biens, et les conclusions de la mission Vigouroux devraient permettre d'aboutir sur ces sujets et de verser les sommes dues à RFF. Ces sommes pourraient cependant être importantes (de l'ordre de 140 millions d'euros si les revendications de RFF s'avèrent justifiées) et peser sur les comptes de la SNCF. De même, se posera la question des cessions effectuées par la SNCF depuis 1997 si certains biens devaient revenir à RFF.

En conclusion, votre rapporteur spécial ne peut que regretter la lenteur avec laquelle le processus de répartition des actifs entre la SNCF et RFF s'est déroulé, puisque la question n'est sur le point de se résoudre que près de 7 ans après la loi de 1997. Ces attermoissements auront été préjudiciables aux deux établissements.

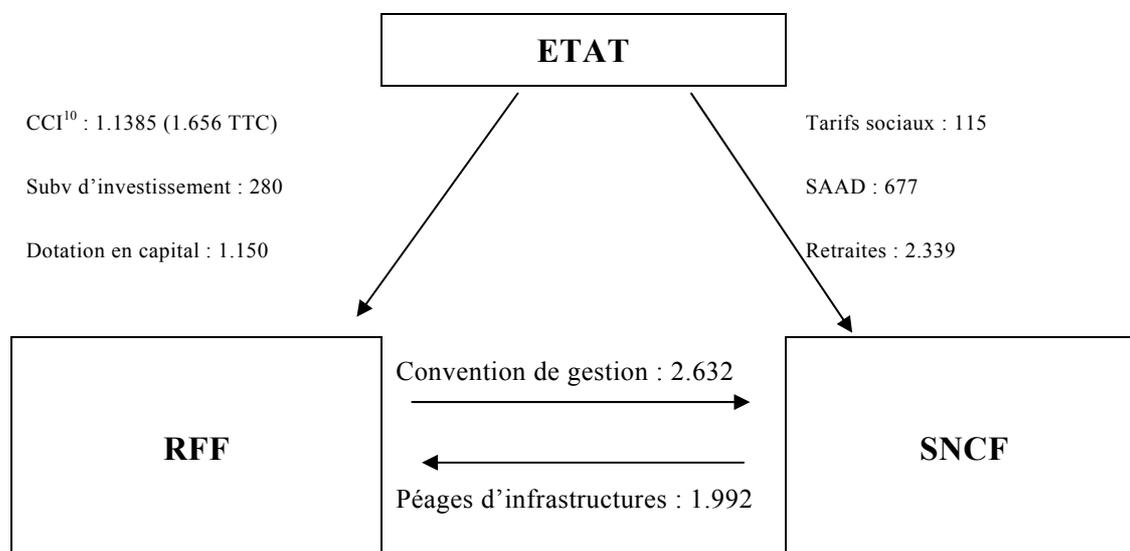
4. Le bilan des relations financières SNCF-RFF en 2004

a) Les transferts entre l'Etat, la SNCF et RFF

Les transferts entre l'Etat, la SNCF et FRR, relativement complexes, sont synthétisés dans les schémas ci-après.

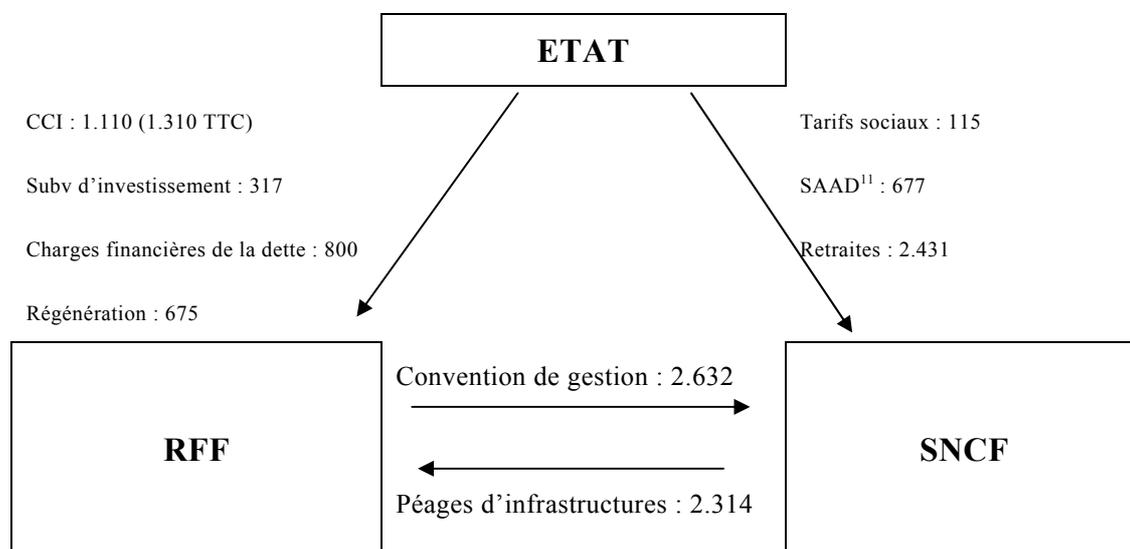
Financement du secteur ferroviaire en 2003

(en millions d'euros)



Financement du secteur ferroviaire en 2004

(en millions d'euros)



¹⁰ Contribution aux charges d'infrastructure.

¹¹ Service annexe d'amortissement de la dette.

b) L'endettement ferroviaire

Le secteur ferroviaire supporte un endettement trop lourd qui pèse sur les choix d'investissement.

La dette « ferroviaire » : une progression lente depuis 1997

	Dette Entreprise nette		SAAD		RFF		Dette Totale
	Encours moyen	Taux de charge	Encours moyen	Taux de charge	Encours moyen	Taux de charge	Encours moyen
	(en M€)	(en %)	(en M€)	(en %)	(en M€)	(en %)	(en M€)
1990	14 910	10,97%					14 910
1991	11 555	10,20%	5 563	10,09%			17 118
1992	14 644	9,65%	5 409	9,24%			20 053
1993	18 772	8,75%	5 246	9,01%			24 018
1994	22 207	7,99%	5 013	8,60%			27 220
1995	25 536	7,88%	4 712	8,31%			30 248
1996	28 728	7,17%	4 357	7,59%			33 085
1997	5 732	6,86%	8 540	6,87%	21 176	7,25%	35 448
1998	6 595	5,36%	8 414	6,86%	22 178	6,78%	37 187
1999	6 295	5,04%	8 946	7,02%	22 941	6,27%	38 182
2000	6 002	4,95%	8 930	7,33%	23 665	6,75%	38 597
2001	6 145	4,12%	8 930	7,42%	24 847	6,41%	39 922
2002	6 508	4,41%	8 864	6,90%	25 941	5,72%	41 313

Au 31 décembre 2002, l'endettement global du secteur ferroviaire atteignait près de 41,3 milliards d'euros¹². Il a progressé de 16,5 % depuis 1997, soit beaucoup plus modérément que sur la période 1992-1996 (+ 65 %), grâce aux dotations en capital et à un contexte marqué par un fort ralentissement de l'investissement ferroviaire.

¹² A noter que ce chiffre correspond parfaitement à l'évaluation que votre rapporteur spécial avait dû faire lui-même en 2001 faute de tableau de synthèse, qui heureusement est désormais fourni.

C. LA SITUATION FINANCIÈRE DIFFICILE DE LA SNCF DOIT CONDUIRE À L'ACCÉLÉRATION DES RÉFORMES

1. Une situation difficile héritée des cinq années passées

Votre rapporteur spécial a mis en valeur l'an dernier les difficultés de la SNCF. Ces difficultés sont résumées dans l'encadré ci-après.

La productivité de la SNCF s'est fortement dégradée depuis 1998

La récente période de croissance économique et de développement des trafics avait en quelque sorte « masqué » les difficultés structurelles de la SNCF, mais celles-ci réapparaissent avec le ralentissement économique depuis le 2nd semestre 2001.

En effet, les charges fixes de la SNCF sont très élevées, sans élasticité aux recettes de trafics, et le « point mort » de l'entreprise a progressé ces dernières années. La SNCF est contrainte de céder des actifs, pour ne pas laisser se dégrader ses comptes et pour contenir son endettement.

La réforme de 1997 devait inciter la SNCF à faire des gains de productivité, mais ceux-ci n'ont pas été réalisés conformément aux objectifs de la réforme.

Le bilan 1997-1999 a fait état de résultats positifs en termes de politique de volume pour le trafic, de rétablissement de la situation financière de l'entreprise et de mise en place d'instruments de pilotage de l'entreprise.

Pour la période 2000-2001, les résultats sont, par certains aspects, encourageants :

- les objectifs pour le trafic voyageurs ont été atteints avec une progression de 8,2 % pour les années 2000/2001, notamment en raison du trafic TGV et TER.

- la régionalisation s'est traduite par un développement de l'offre, l'amélioration de la qualité des services et l'adaptation aux situations locales.

- la mise en service du TGV-Méditerranée a représenté également pour 2001 une réussite commerciale en volume de trafic mais aussi en gain de temps de parcours pour les voyageurs se rendant dans le sud-est, et en confort des nouvelles rames et des aménagements des gares.

Cependant, malgré ces bons résultats en volume, la productivité de l'entreprise diminue :

- la productivité technique du matériel a régressé pour la branche « fret » ;

- du fait même de l'acquisition de matériel TGV à un coût élevé, la rentabilité financière des investissements ferroviaires s'est dégradée : 1 euro d'immobilisation nette produisait 1,6 euro de chiffre d'affaires en 1998, et seulement 1,34 euro en 2001. La marge sur le chiffre d'affaire a ainsi été réduite de 8,94 % à 4,44 %.

- la politique tarifaire de la SNCF n'a pas accompagné l'augmentation de la qualité de service.

- enfin, l'augmentation des effectifs s'est traduite par une dégradation des soldes intermédiaires de gestion de la SNCF.

On note ainsi, depuis 1998, une évolution globale à la hausse des effectifs, en raison notamment de la mise en œuvre des 35 heures. Les effectifs moyens de la SNCF (hors Sernam et emplois jeunes) sont passés de 169.420 en 1998 à 176.480 en 2001, soit une augmentation de 7.060 équivalents temps plein.

En conclusion, deux éléments essentiels expliquent la diminution de la rentabilité de la SNCF : la sous-tarification et l'augmentation de la masse salariale sans gains de productivité.

La SNCF fait valoir, parmi les contraintes qui pèsent sur elles, les obligations de service public. Celles-ci sont particulièrement fortes lorsqu'il s'agit de desservir des liaisons ferroviaires à faible fréquentation. Ces contraintes ne concernent pas seulement des liaisons d'intérêt local, mais aussi des lignes ferroviaires classiques, qui seraient structurellement déficitaires¹³.

Cet argument est sans aucun doute pertinent, puisque la SNCF ne peut fermer autant de lignes non rentables qu'elle le souhaiterait. Elle n'a pas la flexibilité d'une entreprise privée.

Votre rapporteur spécial considère donc que toute la clarté doit être faite sur, d'une part, les obligations de service public de la SNCF et leur coût pour l'entreprise, et d'autre part les subventions qui lui sont versées, comme cela est déjà clairement identifié en termes de compensations tarifaires. Il ne serait pas opposé à un audit de l'ensemble des lignes ferroviaires.

En effet, en identifiant mieux les lignes ferroviaires déficitaires, et leur coût pour l'Etat, l'impulsion sera forte pour réduire ces déficits par des gains de productivité ou, dans les cas les plus difficiles, pour des liaisons de faible portée, remplacer le service ferroviaire par un service moins coûteux, par exemple sous forme de liaisons par cars.

Cette nouvelle présentation n'empêchera pas de mener une réflexion sur la qualité de service : la régionalisation des lignes de transports locaux de voyageurs a, par exemple, permis de « doper » la fréquentation dans certaines régions, alors même que leur rentabilité des lignes pouvait être fortement contestée du fait de l'érosion du trafic ces dernières années.

2. La dégradation des comptes de l'entreprise depuis 2001

a) Des mauvais résultats 2002 masqués par des cessions d'actifs

Conséquence de la diminution de la productivité de la SNCF, en période de ralentissement économique, la situation financière de l'entreprise se dégrade fortement.

En 2001, le résultat de l'exercice a été en très forte dégradation par rapport à l'exercice 2000, en raison notamment de l'impact des mouvements sociaux de mars-avril 2001, estimé à 145 millions d'euros et de la chute du chiffre d'affaires du Fret.

¹³ Une douzaine de destinations de « train corail » seraient ainsi déficitaires aujourd'hui et l'entreprise fait valoir la limite des péréquations possibles avec les autres lignes classiques rentables et les lignes à grande vitesse. La « rente » des TGV serait captée par les péages d'infrastructures.

Les résultats 2002 sont récapitulés dans le tableau ci-après.

(en millions d'euros)

Situation financière de la SNCF, Principaux éléments	Résultats 2002
Chiffre d'affaires	14 782
Produits d'exploitation courante	15 938
Charges d'exploitation courante	- 14 685
Excédent brut d'exploitation	713
Amortissements et provisions nets	- 708
Résultat d'exploitation	- 17
Résultat financier	- 166
Résultat courant	- 183
Résultat exceptionnel	168
Résultat net	19

Le résultat net de l'exercice 2002 fait apparaître un bénéfice de 19 millions d'euros contre une perte de 134 millions d'euros en 2001.

Ce bénéfice ne résulte pas de l'amélioration des performances de l'entreprise, même si le résultat d'exploitation a été moins déficitaire en 2002 (- 17 millions d'euros) mais **il s'explique uniquement par le niveau élevé du résultat exceptionnel** (168 millions d'euros).

Le résultat exceptionnel recouvre des plus-values nettes de cessions immobilières pour 191 millions d'euros, dont 83 millions d'euros pour l'immeuble du 10 place Budapest à Paris et 51 millions d'euros pour l'immeuble du 1 place Valhubert à Paris.

b) Un début d'année 2003 catastrophique

L'exercice 2003 s'est préparé sur une base de résultat 2002 dégradé et dans un environnement économique qui demeure peu porteur. La situation s'est encore aggravée avec les grèves du printemps 2003.

Les résultats très dégradés de la SNCF au 1^{er} semestre 2003

Le 24 septembre 2003, la SNCF a annoncé dans un communiqué ses résultats du 1^{er} semestre 2003.

Le chiffre d'affaires de l'établissement public SNCF est en réduction de 1,4 % à 7.224 millions d'euros :

- les activités « voyageurs » connaissent une stabilité de leur chiffre d'affaires grâce à la dynamique commerciale initiée en début d'année ;

- l'activité « Fret » voit son chiffre d'affaires baisser de 7 % sous l'effet de la conjoncture et des mouvements sociaux ;

- enfin, l'activité « Infrastructure » enregistre une réduction de son chiffre d'affaires de 1,3 %.

L'excédent brut d'exploitation s'élève à 131 millions d'euros, en baisse de 119 millions d'euros.

Le résultat courant est négatif de 257 millions d'euros en baisse de 101 millions d'euros, malgré une amélioration du résultat financier.

Le résultat net de la maison-mère apparaît en perte de 243 millions d'euros, alors que le premier semestre 2002 avait dégagé un résultat net de 21 millions d'euros sous l'effet de plus-values de cessions immobilières.

L'endettement net de la maison-mère s'établit à 6.825 millions d'euros au 30 juin 2003 contre 7.100 millions d'euros au 31 décembre 2002.

c) Des mesures de redressement à court terme

La SNCF a engagé un programme d'actions composé de relances commerciales et de mesures d'économies visant à limiter les pertes de l'année 2003. Il s'agit d'actions très volontaristes, décidées dès la sortie des conflits sociaux, devant conduire à une amélioration de l'excédent brut d'exploitation de 100 millions d'euros

Il s'agit du plan dénommé « starter » : les recrutements prévus pour 2003, soit 5.500 agents, sont réduits à 4.150 agents, l'essentiel de l'effort portant sur le réseau Transilien.

La prévision pour l'ensemble de l'année concernant le résultat courant de l'établissement public SNCF est donc actuellement **une perte de 300 millions d'euros pour 2003. Il faut noter qu'à elle seule, la branche fret devrait enregistrer une perte de 450 millions d'euros pour 2003, dont 100 millions d'euros directement liés aux grèves du printemps 2003.**

3. L'impact significatif des grèves sur les résultats de l'entreprise

Votre rapporteur spécial a interrogé le ministère sur l'impact financier des grèves à la SNCF et le régime de retenue pour ces jours de grèves.

Il apparaît que les grèves du printemps 2003 ont eu un coût très significatif pour l'entreprise. **En moyenne, un jour de grève coûte 20 millions d'euros par jour à la SNCF.**

Le nombre de journées perdues et l'impact financier des grèves sur les produits des trafics

années	journées perdues	dont locales	grèves nationales	jour. perd. par agent	impact financier (en millions d'euros)
1992	89 160	29 896	59 264	0,45	5,7
1993	144 803	23 506	121 297	0,75	7,5
1994	93 815	38 246	55 569	0,51	8,7
1995	1 054 920	31 435	1 023 485	5,82	430
1996	94 867	33 499	61 368	0,53	7,3
1997	124 259	20 818	103 441	0,71	27,4
1998	180 431	34 051	146 380	1,03	62,1
1999	53 779	23 391	30 388	0,31	41,8
2000	85 094	36 532	48 562	0,48	27,8
2001	160 947	31 698	129 249	0,90	130,7
2002	37 239	23 841	13 398	0,21	1,5
1er sem 2003	389 516	6 013	383 503	2,2	298

L'impact sur les produits du trafic, soit 298 millions d'euros, a été pour une faible partie, soit 52 millions d'euros, compensé par les retenues sur salaires, si bien que l'impact net des grèves au 1^{er} semestre 2003 a été de **246 millions d'euros.**

Concernant les retenues salariales pour grève, la SNCF a précisé que l'entreprise :

- n'a accepté la conversion d'aucune journée de grève en congé ou repos ;

- a opéré les retenues correspondantes soit en « absence pour grève », soit en « absence irrégulière » suivant la situation de chaque agent par rapport aux articles L. 521-3 et 521-4 du Code du travail.

D'autre part, au-delà de sept jours de grève consécutifs, la retenue pour grève a également été appliquée aux jours de repos et jours chômés inclus dans cette période, conformément à la réglementation en vigueur.

4. L'exemple du fret : une réforme impossible ?

- a) *Des promesses non tenues : au lieu d'un « doublement », une chute ininterrompue du fret ferroviaire depuis 1997*

Depuis 1997, le transport par fret ferroviaire s'est affaibli et la part du rail a décliné dans le transport de marchandises.

On se rappellera que le développement du fret ferroviaire, du transport combiné et plus généralement de l'intermodalité était le principal mot d'ordre du précédent gouvernement en matière de transport, et il avait fixé un objectif de trafic de 100 milliards de tonnes-km en 2010 pour le fret ferroviaire.

Mais les résultats de l'entreprise SNCF, les moyens budgétaires et les investissements en infrastructure ont été **en flagrante contradiction avec les déclarations du gouvernement**, qui, pendant cinq ans, dans une période de croissance des échanges, n'a réalisé aucun progrès en matière de développement du fret ferroviaire.

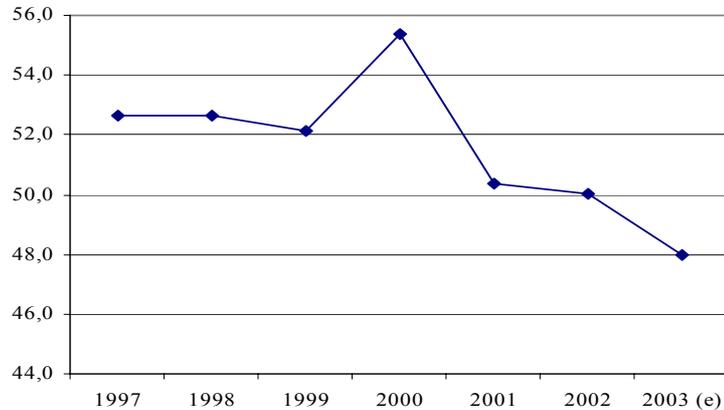
Les premiers résultats de l'année 2003 (premier semestre) font encore état d'une baisse de 8,6 % par rapport à la même période de l'année précédente.

Cette baisse concerne la totalité des secteurs de marché dans des proportions plus ou moins importantes (le transport combiné régresse de 12,6 %) et est essentiellement imputable aux différents mouvements sociaux qu'a connus la SNCF au cours de cette période et aux difficultés liées à la conjoncture économique.

De ce fait la SNCF considère que le volume de trafic ne devrait, dans le meilleur des cas, atteindre pour l'année 2003 que 48 milliards de tonnes-km.

Evolution du trafic de fret ferroviaire depuis 1997

(en milliards de tonnes-km)



b) Les pistes de réforme

Le Premier ministre a confié en septembre 2002 à nos collègues **Hubert Haenel et François Gerbaud** une mission parlementaire sur ce sujet, dont le rapport a été remis au mois de mars dernier. Le rapport établi à la suite de cette mission réaffirme les enjeux stratégiques du fret ferroviaire et retient un scénario de rupture écartant l'immobilisme ou une stratégie de repli de l'activité.

Il considère qu'il est tout d'abord du ressort de la SNCF et de son groupe de retrouver au plus vite une offre de qualité correspondant aux besoins des chargeurs. Ceci implique de créer au sein de la SNCF et de son groupe une activité fret dotée de moyens propres et de mettre en place une nouvelle stratégie et organisation de l'établissement public.

Votre rapporteur spécial avait conclu exactement de la même façon sa présentation des enjeux de la relance du fret l'an dernier.

Les voies de progrès passent par une réforme de la SNCF et de nouveaux investissements

L'échec de la relance du fret ferroviaire, annoncée par le précédent gouvernement, est patent, mais malgré ce tableau bien sombre, il existe des voies d'améliorations.

La première amélioration, qui peut conduire à des résultats sur le court ou moyen terme, concerne une fois encore la SNCF.

En effet, il s'agit de donner une priorité au fret sur certains segments, d'améliorer la productivité du matériel et de s'engager sur la régularité du trafic. Il s'agit également de favoriser l'interopérabilité des réseaux de transport en Europe, puisque l'avenir du fret passe d'abord par l'amélioration de la qualité des corridors européens. Le président de la SNCF est conscient de l'importance de ces changements, et il a pris récemment des initiatives avec son homologue allemand sur le fret ferroviaire.

La SNCF est en quelque sorte « condamnée » à se réformer. Adopté le 11 décembre 2000, le premier « paquet ferroviaire européen » qui prévoit l'ouverture du fret ferroviaire transeuropéen devrait, selon le ministre de l'équipement, des transports et du logement¹⁴, être transposé pour le 15 mars 2003, RFF étant chargé de répartir les voies, avec un organisme de contrôle. **Le deuxième paquet, c'est-à-dire la libéralisation totale du fret -comportant la création d'une agence européenne de sécurité et d'interopérabilité- devra intervenir en 2006 après le bilan de la mise en oeuvre du premier volet.**

Cette priorité passe aussi par des investissements. Certains commencent à se réaliser, avec la livraison prochaine de locomotives de fret. Des mesures de renouvellement du matériel ont en effet enfin prises car le parc des 1.160 locomotives diesels dédiées à l'activité fret au 1^{er} janvier 2000 était très ancien, avec une moyenne d'âge de 34 ans. Le renouvellement d'une première tranche de 600 locomotives pour un montant total d'investissement de 1,3 milliard d'euros a été approuvé par le comité des investissements économiques et sociaux (CIES) du 18 septembre 2001.

Il faut également que **le dialogue social dans l'entreprise SNCF progresse au détriment des arrêts de travail.** A cet égard, le nombre de journées perdues pour fait de grève, qui a quasiment doublé entre 2000 (85.094) et 2001 (160.947), a durablement découragé les chargeurs.

c) Un plan de redressement encore incomplet

A la demande du gouvernement, **le président de la SNCF a fait du redressement et du développement du fret ferroviaire une priorité de sa mandature.**

Un nouveau plan stratégique devait être présenté le 22 octobre et devait permettre d'amplifier les mesures déjà engagées en termes d'industrialisation de la production, de modernisation des moyens et de leur gestion, d'organisation des relations avec la clientèle, de renouvellement de la gamme commerciale et de partenariats dans le cadre du groupe SNCF au plan européen. Sa présentation a cependant été repoussée au 19 novembre 2003.

Ce plan a comme axes principaux :

¹⁴ Séance publique du 24 octobre 2002 – question orale avec débat sur la politique ferroviaire.

- **une reconquête de la qualité de service**, par une remise à plat de l'activité, une meilleure distinction entre longue distance et zones locales de fret, la modernisation des moyens de contrôle de l'activité, et la mise à disposition de la branche fret de moyens dédiés ;

- **une réduction des coûts**, avec un objectif de gains de productivité de 20 % sur 3 ans, grâce notamment à une meilleure utilisation du parc de locomotives (utilisées aujourd'hui en moyenne 5 jours par semaine) et son renouvellement (les locomotives sont âgées en moyenne de 37 ans) et une réduction des frais généraux ;

- **un pilotage commercial**, en identifiant les trafics les plus déficitaires et en donnant priorité aux trafics à contribution positive ;

- **un effort sur le trafic européen**, domaine de pertinence du fret (avec la mise en place, par exemple, d'un seul responsable pour les trafics européens soit sous forme de coopérations nationales ou sous forme de société intégrée de type Eurostar).

La grande incertitude sur le plan fret repose sur les aides que l'Etat pourrait apporter.

En effet, l'idée d'une aide de l'Etat de l'ordre de 1,1 à 1,2 milliard d'euros en faveur du fret ferroviaire a été annoncée. Un abondement du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) est évoqué.

Votre rapporteur spécial estime que, s'agissant de montants aussi significatifs, il est important d'engager une réflexion très approfondie sur les objectifs à fixer au fret ferroviaire. Il ne serait pas acceptable d'aider de manière significative ce secteur sans aucune garantie sur son redressement durable.

d) La libéralisation du fret

Depuis le 15 mars 2003, les services de fret internationaux sont ouverts à la concurrence en application de trois directives constituant le « paquet ferroviaire ». La France s'est conformée à cette date, mais plusieurs pays comme l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni n'ont pas ouvert leur réseau.

Le décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national permet aux entreprises ferroviaires de l'Union européenne d'emprunter le réseau national. Trois conditions sont posées :

1) disposer d'une licence ;

2) obtenir un certificat de sécurité délivré par l'Etat ;

3) obtenir un « sillon » auprès de Réseau Ferré de France.

Auprès du ministre des transports a été mise en place une mission de contrôle des activités ferroviaires composée de membres du Conseil d'Etat, de la Cour des comptes et du Conseil général des ponts et chaussées.

A ce jour, seule une société a présenté au ministère chargé des transports une demande expresse de licence. Trois autres entreprises ferroviaires ont manifesté leur intérêt. De fait, aucune société n'est encore intervenue sur le réseau national.

e) Le cas particulier du transport combiné

Pour 2004, le ministère annonce que, en matière de transport combiné, l'État poursuivra ses investissements pour la création ou la modernisation des terminaux de transport combiné les plus pertinents, comme Maisons-Alfort – Pompadour, dont les travaux permettront la ré-ouverture. Parallèlement, les dotations de l'Etat devraient permettre les opérations de transport combiné prévues dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, les gros travaux à engager étant notamment ceux de Perpignan St-Charles et de Grans-Miramas.

Cependant, les moyens en faveur de l'investissement pour le transport combiné seront en recul. Les dotations aux transports combinés s'élèveront à 32 millions d'euros au titre des interventions (- 8 % après - 12,6 % en 2003 et - 58 % en 2002) et à 13,6 millions d'euros (- 26 %) au titre des infrastructures et équipements, c'est-à-dire pour l'entretien et la construction de terminaux de transports combinés et l'aide à l'investissement des transporteurs routiers en matériel adapté au transport combiné. Parmi ces crédits, 8 millions d'euros sont prévus pour l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire alpine (2003-2006). Cette expérimentation vise à vérifier la fiabilité technique du système Modalohr pendant les travaux de modernisation et de mise au gabarit de la ligne historique Dijon-Modane.

De fait, depuis plusieurs années, le trafic combiné stagne ou recule. La SNCF explique que le transport combiné représente 25 % du volume du transport par fret, mais seulement 12 % des recettes. La distance de pertinence du transport combiné serait d'au moins 700 kilomètres.

D. LE PREMIER BILAN TRÈS POSITIF DE LA RÉGIONALISATION DES TRANSPORTS FERROVIAIRES

1. Les conclusions du rapport du Conseil économique et social

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les régions sont autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux de voyageurs, communément désignés sous l'appellation TER.

Le Conseil économique et social, sur saisine du Premier ministre, a effectué un « premier bilan » de cette réforme sur laquelle, le 26 septembre 2001, avant sa mise en œuvre, il avait déjà émis un avis.

Les principales conclusions du rapport de M. Jacques Chauvineau sont résumées dans l'encadré ci-après.

Le bilan de la régionalisation ferroviaire selon le Conseil économique et social

1) Le diagnostic

1.1.- Les régions ont pris activement en main leur compétence.

Fin 2002, l'offre avait augmenté de 24,6 % et la fréquentation de 21,4 %. Depuis 1997, les régions ont engagé un programme de renouvellement du parc de matériel roulant portant aujourd'hui sur 3,7 milliards d'euros.

1.2.- Avec l'identification des besoins porteurs, le développement de l'intermodalité et l'innovation sont le « sésame » de la réussite.

1.3.- Intermodalité et innovation nécessitent la coopération des régions entre elles et avec les autres autorités organisatrices. Elles nécessitent aussi celle des opérateurs entre eux.

1.4.- Les « conflits » entre TER et Grandes Lignes sont nombreux ; ils témoignent de l'existence d'un ensemble de services Grandes Lignes, souvent interrégionaux, non rentables du point de vue de la SNCF, dont la frontière avec les TER et les modalités de prise en charge sont mal définies. L'enjeu est de valoriser les synergies entre ces deux types de service et de développer ainsi l'interrégionalité du réseau ferroviaire.

1.5.- Le nouveau matériel met en évidence le « décalage » de qualité avec les autres composantes du service.

1.6.- De nouvelles pratiques de démocratie de proximité sont nées. Ce sont les comités de ligne, de bassin d'emploi, de pôles.

1.7.- L'optimisation de la gestion des ressources publiques par la région est la clé du succès à moyen terme ; mais la réussite fera aussi croître les besoins. A terme, il faudra substituer à l'actuelle contribution forfaitaire des modalités de financement plus dynamiques et évolutives.

1.8.- La modernisation du service par les régions pose la question de la cohérence de leur action avec la politique d'infrastructure, qui leur échappe : niveau d'entretien, niveau des péages, attribution des sillons, difficulté de l'Etat à respecter les projets ferroviaires des contrats de plan...

La réforme française fondée sur un opérateur national unique n'est pas cohérente avec les orientations de la Commission européenne qui généralise la mise en concurrence des opérateurs.

2) Les propositions du Conseil économique et social

2.1.- Organiser la lisibilité des effets de la réforme et créer un réseau d'échange d'expérience et d'expertise ; en mettant en place le Comité national de suivi prévu par la loi SRU ; en favorisant l'appropriation de la réforme par la société civile, notamment par le canal des CES régionaux ; en désignant un lieu d'échange entre les acteurs du transport, par exemple le Conseil national des transports. Les régions auraient intérêt à organiser un réseau d'échange d'expériences.

2.2.- Dynamiser la recherche et l'innovation sur les services au public ; en créant des comités d'innovation sous la présidence d'une région ; en organisant le recrutement d'experts en transport et en renforçant les programmes de formation au sein de la fonction publique territoriale.

2.3.- Ouvrir autour de la réforme un champ d'expérimentation concerté avec l'Etat. Ces expérimentations pourraient porter notamment sur des projets intermodaux par regroupement des autorités organisatrices concernées dans des syndicats mixtes. Elles pourraient faire l'objet de contrats d'expérimentation impliquant l'Etat, le cas échéant financièrement, et se prolonger par des coopérations public/privé entre opérateurs. Elles seraient suivies d'évaluation.

2.4.- Comblent, par cette même démarche expérimentale, le déficit actuel d'interrégionalité du territoire français. Des contrats d'expérimentation, initiés par deux ou plusieurs régions, associées à l'Etat, pourraient être utilisés dans ce sens. Les régions transfrontalières bénéficieraient d'une attention particulière. Ces contrats ouvriraient la voie à de nouvelles formes de péréquation interrégionale.

2.5.- Appréhender le TER dans une prospective globale des transports et de développement durable. Des transports propres et maîtrisés, l'organisation de la coexistence de tous les types de mobilité sont une des conditions d'un développement durable. Ceci implique une vision prospective du développement. Les régions, en s'appuyant sur leur CES, devraient organiser cette démarche prospective avec les acteurs locaux, intégrant toutes les dimensions du transport et leurs liens avec l'aménagement du territoire et le développement durable.

2.6.- Associer les régions à la politique d'infrastructures ferroviaires ; RFF et la SNCF doivent leur donner un état des lieux prospectif de leur territoire ; l'Etat doit respecter les engagements qu'il a pris dans les contrats de plan Etat-région ; devant l'ampleur des besoins à moyen et long terme, en matière de services et d'infrastructures, l'Etat doit mettre à l'étude une nouvelle ressource régionalisée combinant un prélèvement sur le transport routier au nom du développement de l'intermodalité et un prélèvement sur la valeur ajoutée, justifié par la notion de bénéficiaire indirect du transport ; enfin, l'Etat doit négocier et fixer les conditions contractuelles d'un désendettement du système ferroviaire français, handicapé dans ses développements européens.

2.7.- Préparer au sein de la SNCF, et à son initiative, le « second souffle » de la réforme ; en trouvant des modalités de gestion des conflits sociaux qui pénalisent le moins possible les utilisateurs ; en procédant à un audit interne destiné à adapter ses modes de fonctionnement et son organisation à la décentralisation.

2. Des conclusions qui rejoignent celles de votre rapporteur spécial

Les conclusions du rapport du Conseil économique et sociale sont très intéressantes, en ce sens que tout en notant le « succès » de la régionalisation du transport de voyageurs, avec notamment une rénovation du matériel roulant, il pointe les axes de progrès : davantage de réflexion interrégionale ; une plus grande implication de la SNCF.

Votre rapporteur spécial ne peut qu'adhérer à certaines des propositions du Conseil économique et social, notamment en ce qui concerne la prise en compte des « interrégions », zones de pertinence pour le développement des projets d'infrastructures, ferroviaires comme routiers.

E. LES TRANSPORTS EN ÎLE DE FRANCE, UNE RENÉGOCIATION NÉCESSAIRE DES CONTRATS EN COURS, UNE PROCHAINE DÉCENTRALISATION

1. Un schéma de financement des transports en Ile de France à réviser

a) Les caractéristiques du système actuel

La contribution de l'Etat au fonctionnement des transports en Ile-de-France est versée directement au syndicat des transports en Ile-de-France (STIF), autorité organisatrice des transports, qui est responsable de sa répartition entre les entreprises de transport sur la base d'une contractualisation avec les entreprises comprenant des engagements sur le niveau du service rendu.

Par ailleurs, la région Ile-de-France est entrée au conseil d'administration du syndicat des transports en Ile-de-France (STIF) et contribue désormais, comme les autres membres, au financement de l'exploitation. En contrepartie, la contribution de l'Etat au STIF est diminuée du même montant et versée à la région.

Depuis la parution du décret du 6 juillet 2000 modifiant les décrets relatifs à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne et portant statut du syndicat des transports parisiens, des **conventions pluriannuelles** sont conclues entre la RATP, la SNCF et le STIF. Elles ont pour objectif principal de rompre avec le mécanisme de l'indemnité compensatrice et de responsabiliser les deux entreprises publiques sur des objectifs de service (en volume et en qualité), de trafic et de maîtrise des charges. Ces conventions arrivent à expiration fin 2003 et sont donc en cours de renégociation.

La contractualisation entre la RATP et le STIF

La signature d'un contrat entre la RATP et le Syndicat des Transports en Ile-de-France (le STIF) constitue un changement radical des conditions d'exercice de l'entreprise. Désormais, la contractualisation avec le STIF permet à la RATP de mettre en œuvre une politique d'entreprise.

L'entreprise s'engage vis-à-vis du STIF sur la qualité et la quantité de service qu'elle fournit jusqu'en 2003. Cet engagement sur la qualité est suivi par des indicateurs dont le non-respect donne lieu à un malus. En cas de dépassement de ces indicateurs, l'entreprise perçoit un bonus. L'entreprise s'engage également sur une croissance minimum en volume du trafic payé (0,5 % par an).

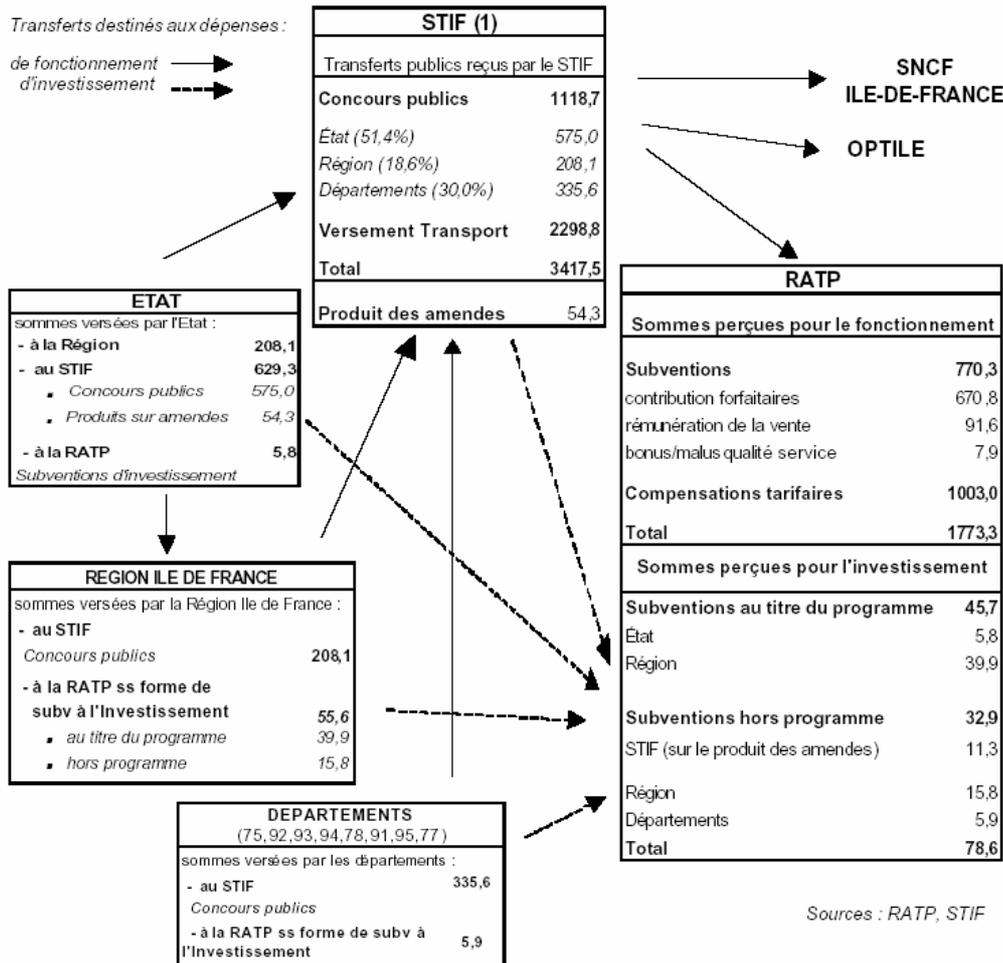
En contrepartie, le STIF verse annuellement à l'entreprise, au-delà des compensations tarifaires, un concours forfaitaire pré-déterminé qui doit permettre à l'entreprise non seulement d'être à l'équilibre mais également de dégager une marge.

Le contrat comporte enfin une clause qui intéresse l'entreprise au développement des recettes. Ainsi dans la limite de 2 % par rapport à l'objectif contenu dans le contrat, l'entreprise et le STIF partagent le surcroît selon une clef de répartition déterminée (60 % pour le STIF et 40 % pour la RATP). Au-delà de 2 %, l'ensemble du surcroît de recettes est conservé par le STIF.

Le même mécanisme joue en cas de recettes inférieures aux objectifs. L'entreprise perçoit également une commission de 6 % sur les ventes des titres de transport qu'elle réalise.

Il faut rappeler que le financement des transports en Ile-de-France implique un grand nombre d'acteurs, comme en témoigne le schéma ci-après.

Les transferts entre l'Etat, les collectivités locales et la RATP en 2002 (en millions d'euros)



(1) Les montants indiqués dans le cadre du STIF représentent la totalité des ressources du STIF. Outre les versements vers la RATP, ces ressources servent également à rémunérer la SNCF, ainsi que l'Organisation professionnelle des transports d'Ile-de-France (OPTILE).

Le schéma global du financement des transports en Ile-de-France en 2003 est le suivant.

L'ensemble des produits s'élève à 6 milliards d'euros :

- dont un peu plus de la moitié, soit 3,5 milliards d'euros, transitent par le syndicat des transports en Ile-de-France (STIF) : il s'agit des contributions publiques pour 1 milliard d'euros et du versement transport pour 2,5 milliards d'euros ;

- l'autre partie est constituée des recettes directes perçues par les opérateurs (RATP et SNCF Ile-de-France) sur les usagers, soit 2,5 milliards d'euros de recettes.

b) Un schéma qui devrait être modifié par la décentralisation

Pour 2004, le schéma global de financement ne devrait pas être modifié, même si les conventions pluriannuelles seront renégociées. Cependant, le projet de loi relatif aux responsabilités locales devrait conduire à un désengagement de l'Etat du STIF au profit de la région Ile-de-France et à une évolution très importante des modalités du financement des transports en Ile-de-France.

Les dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales concernant les transports en Ile-de-France (articles 29 à 31 du projet de loi sur les responsabilités locales)

L'organisation des transports collectifs en Ile-de-France est fixée par l'ordonnance n°59 151 du 7 janvier 1959, qui a porté création d'un établissement public administratif associant l'Etat, la Ville de Paris, les départements des Hauts-de-Seine, de la Seine-Saint-Denis, du Val-de-Marne, de l'Essonne, des Yvelines, du Val d'Oise, de Seine-et-Marne et, depuis l'intervention de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 sur la solidarité et le renouvellement urbains, la Région Ile-de-France.

Cet établissement public administratif, administré par un conseil composé paritairement de représentants de l'Etat et des collectivités territoriales intéressées, est qualifié d'autorité organisatrice de l'ensemble des réseaux de transport collectif en Ile-de-France, qu'ils soient exploités par des entreprises publiques comme la RATP et la SNCF ou des entreprises privées comme celle regroupées dans l'organisation professionnelle OPTILE.

Cet établissement public assure la coordination multimodale des réseaux, dans le cadre du décret modifié du 14 novembre 1949, et en **finance l'exploitation par le biais des ressources procurées par le versement de transport et des contributions annuelles versées par ses différents membres, dont l'Etat.**

En matière de réalisation d'infrastructures de transport, le syndicat ne dispose pas au sens strict de capacité de maîtrise d'ouvrage, celle-ci étant assurée par la RATP, Réseau Ferré de France ou les collectivités territoriales ou l'Etat pour les aménagements de voirie liés à la réalisation de système de transport.

L'organisation des transports en Ile-de-France reste encore très éloignée des principes et modalités issus de la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 et l'Etat continue d'y jouer un rôle prépondérant à travers la tutelle assurée sur les entreprises publiques qui produisent plus de 90 % de l'offre de transport en Ile-de-France et sur le STIF.

Il est donc apparu opportun et nécessaire d'accomplir une étape décisive en confiant à une autorité décentralisée compétente la pleine responsabilité de l'organisation et du fonctionnement des réseaux de transport.

L'objectif est la transformation du STIF pour en faire un véritable établissement public territorial, regroupant, à l'exclusion de l'Etat, l'ensemble des collectivités précitées, et présidé par le Président du Conseil régional. Ce dispositif définit une collectivité de rattachement de l'établissement public qui ne peut être que la région d'Ile-de-France, compte tenu de l'importance des financements qu'elle consacre aux investissements de transports collectifs.

Les compétences de l'établissement seront étendues, puisqu'il disposera d'une capacité de maîtrise d'ouvrage en matière de réalisation d'infrastructures de transport, dans la limite des attributions reconnues à RFF et à la RATP, de la capacité de fixer les taux du versement de transport dans le respect des taux plafonds fixés par la loi, de la compétence en matière d'élaboration et de révision du plan de déplacements urbains, de la compétence en matière d'organisation et de financement des transports scolaires, dans une logique de rapprochement de la situation existant sur le reste du territoire depuis 1984 et de la compétence d'organisation du transport public fluvial régulier.

Il est prévu d'assortir ce transfert de responsabilités du versement chaque année aux collectivités intéressées, en contrepartie des charges nouvelles en résultant, d'une compensation forfaitaire indexée fixée par décret en Conseil d'Etat.

Par ailleurs, dans des conditions fixées par un décret, l'Etat versera à la RATP un concours financier en raison des charges de retraite qu'elle supporte.

c) Une nécessaire révision des contrats en cours

Votre rapporteur spécial a clairement souhaité, lors de la discussion budgétaire de l'an dernier, une renégociation des relations financières entre l'Etat, la Région Ile-de-France et les opérateurs de transports.

C'était le sens de l'amendement qu'il a proposé au nom de la commission des finances réduisant de 6 millions d'euros la contribution de l'Etat aux charges d'exploitation des transports en Ile-de-France et que le Sénat puis l'Assemblée nationale ont adopté.

En tant que membre du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) au côté des autres collectivités publiques, **l'Etat exerce une responsabilité directe dans l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France.**

A ce titre, 746,5 millions d'euros sont inscrits dans le projet de loi de finances afin d'assurer un bon fonctionnement du réseau francilien. **Cette somme traduit d'une part la volonté du gouvernement de maîtriser les dépenses publiques** en assurant un service de qualité aux voyageurs et d'autre part, la poursuite des efforts d'économies. Ainsi, cette dotation intègre le financement nécessaire au développement de l'offre de transports, prévu notamment sur les lignes de bus en grande couronne. Enfin, elle tient compte de l'augmentation de 0,1 point du versement de transport proposée dans le présent projet de loi de finances à l'article 77 (qui doit rapporter 111 millions d'euros) ainsi que des efforts tarifaires décidés par le STIF avec effet au 1^{er} août 2003 (+ 2 % au-delà de l'inflation).

2. La situation financière dégradée de la RATP

Comme votre rapporteur spécial le soulignait l'an passé, la RATP connaît toujours une situation financière très dégradée et donc très peu satisfaisante.

La difficulté provient essentiellement, comme on a pu le constater pour la SNCF, d'une augmentation des effectifs et des charges supérieure à la progression des recettes. Si la RATP remplit bien ses objectifs en termes de trafic, ses charges sont difficilement contenues et son endettement continue de progresser.

A cela s'est ajouté plus récemment une moindre progression des trafics, en partie due aux conséquences des mouvements sociaux mais également de la moindre fréquentation du réseau, notamment en période touristique.

La situation de la RATP d'après le dernier rapport sur l'Etat actionnaire

La RATP a bénéficié d'une croissance du trafic de seulement 1,4 % en 2002, en net retrait par rapport à 2001 (2,9 %). Le trafic s'est maintenu jusqu'en mars 2003, soit une hausse de 0,9 % par rapport à mars 2002 mais l'activité de la RATP a été perturbée au second trimestre 2003 par des mouvements sociaux, liés au projet de réforme gouvernemental sur les retraites bien que celui-ci ne concerne pas le régime spécifique de la RATP.

L'exploitation est pénalisée par une progression plus rapide des dépenses que des recettes. La hausse du trafic en 2002, bien que modeste, s'est traduite, du fait du mécanisme de rémunération du contrat STIF, par une progression du chiffre d'affaires de 3,3 %, à 2,9 milliards d'euros. Toutefois, les charges de fonctionnement ont augmenté de +3,8 %, à un rythme plus rapide que les recettes, ce qui n'a permis qu'une faible progression de l'excédent d'exploitation et de la capacité d'auto-financement, et constitue la cause principale du recul du résultat net.

L'entreprise enregistre un résultat net de 16,5 millions d'euros en 2002, en recul par rapport à 2001 et en décalage avec son objectif de 30 millions d'euros. Le fléchissement du résultat, s'il se poursuivait, réduirait les marges de manoeuvre de l'entreprise pour son développement futur.

Les investissements de la RATP en 2002 s'élèvent à 622,1 millions d'euros, soit une augmentation de 4,90 % par rapport à 2001 (593 millions d'euros). Les dépenses liées aux opérations des XIe et XIIe contrats de plan représentent 56,1 millions d'euros; les opérations liées au XIIe Plan, qui sont encore au stade des études, commenceront à impacter fortement la politique d'investissement de l'entreprise dès 2004. Les investissements d'entretien, de modernisation et de matériel roulant, qui sont exclusivement financés sur fonds propres par la RATP, sont en légère diminution par rapport aux années précédentes et atteignent 500,5 millions d'euros (contre 514 millions d'euros en 2001) mais vont reprendre fortement à partir de 2004.

L'évolution de l'endettement constitue un des enjeux majeurs pour l'avenir de la RATP. L'endettement net de l'entreprise est passé de 2,4 milliards d'euros en 1990 à près de 4 milliards d'euros en 2001, représentant 7,8 fois la capacité d'autofinancement de l'entreprise. La dette financière de l'entreprise s'est élevée à 4,87 milliards d'euros à fin 2002.

Les principales données hors bilan. Les engagements financiers s'élèvent à 5,4 milliards d'euros dont 0,3 milliard d'euros de cautions accordées au personnel de l'entreprise, 1,8 milliard d'euros d'opérations d'échange de taux d'intérêt et 3,1 milliards d'euros au titre des opérations de «*leasehold*» portant sur le matériel roulant. A ces montants, s'ajoutent **17,1 milliards d'euros d'engagements en matière de retraites qui ne sont pas provisionnés.**

3. La montée en charge des investissements

Les investissements en Ile-de-France devraient monter en charge. Ainsi, 121,6 millions d'euros en autorisations de programme sont prévus au projet de budget 2004, permettant de poursuivre le développement des infrastructures de transports. Il portera prioritairement sur la réalisation de lignes de rocades en petite couronne, par exemple la prolongation de la ligne de Tramway T2 jusqu'à la porte de Versailles, sur l'amélioration du réseau existant, notamment autour de Massy (liaison Massy-Valenton, pôle intermodal de Massy) et sur la qualité de service (sécurisation des gares et réduction des incidents et des retards).

F. LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE : UN DÉSENGAGEMENT DE L'ETAT

1. Les projets en cours en matière de transports collectifs urbains

a) Les contrats de plan et d'agglomération

Les contrats de plan Etat-régions (CPER) conclus pour la période 2000-2006 ne prévoient pas de subvention de l'Etat pour des projets de transports collectifs, sauf en région Ile-de-France et en région Alsace.

Le CPER Alsace prévoit la réalisation de deux projets de tram-trains: l'un desservant la vallée de la Thur depuis Mulhouse, l'autre reliant l'aéroport de Strasbourg/Entzheim à Barr. Il prévoit une participation de 16,16 millions d'euros pour le tram-train de la vallée de la Thur et de 13,26 millions d'euros pour le tram-train Entzheim-Barr.

Par ailleurs, la circulaire du 10 juillet 2001 prévoit que des aides aux transports collectifs de province peuvent être inscrites dans les volets territoriaux des contrats de plan, contrats d'agglomération ou, plus marginalement, contrats de pays. Au 1^{er} août 2003, neuf contrats d'agglomération ont déjà été signés. Il s'agit des contrats concernant les agglomérations de Belfort, Bordeaux, Brest, Creusot/Montceau-les-Mines, Dijon, Elbeuf, Morlaix, Seine-Eure et Tarbes.

Etat des engagements de l'Etat dans les contrats d'agglomération

Agglomération	Opération	Chapitre Budgétaire	Part Etat
<u>Brest</u>	Amélioration des transports urbains	63-43-30	5 400 000,00 €
	Etude axe de TCSP est-ouest	63-43-40	<u>157 500,00 €</u>
			5 557 500,00 €
<u>Seine - Eure</u>	Elaboration d'un PDU	63-43-30	34 000,00 €
	Amélioration des TC - travaux de voirie	63-43-30	186 200,00 €
	Amélioration des TC - communication	63-43-30	28 000,00 €
	Pôle d'échange à Val de Reuil	63-43-30	<u>301 000,00 €</u>
			549 200,00 €
<u>Belfort</u>	PDU	63-43-30	1 465 876,00 €
	Aménagement des voies structurantes de l'agglomération	63-43-30	1 902 174,00 €
	Liaison est-ouest	63-43-30	1 159 940,00 €
	Structuration d'un réseau cyclable	63-43-30	<u>321 906,00 €</u>
			4 849 896,00 €
<u>Bordeaux</u>	Pôles d'échange	63-43-30	6 090 000,00 €
	Pôle St Jean	63-43-30	<u>3 842 780,00 €</u>
			9 932 780,00 €
<u>Tarbes</u>	Opérations liées aux déplacements urbains (gare multimodale, PDU, énergies propres, aménagement des arrêts bus, PMR, centre d'accueil et d'information.	63-43-30	<u>797 400,00 €</u>
			797 400,00 €
<u>Dijon</u>	Diagnostic et application d'un plan "bruit"	63-43-30	30 000,00 €
	Etude faisabilité d'un réseau de transports urbains hiérarchisés et en site propre	63-43-30	152 000,00 €
	Carrefours à feux tricolores pour les bus	63-43-30	104 000,00 €
	Etudes et aménagements d'un schéma directeur en faveur des cyclistes	63-43-30	1 372 000,00 €
	Transport des personnes handicapées	63-43-30	<u>49 000,00 €</u>
			1 707 000,00 €
Total des engagements de l'Etat			<u>23 393 776,00 €</u>

Une bonne part de ces contrats propose des actions relatives aux transports publics (mise en œuvre des plans de déplacement urbain et réalisation de transports collectifs urbains).

D'autres contrats d'agglomération sont en cours d'élaboration, notamment pour les agglomérations de Chalon sur Saône, Limoges, Lyon, Rouen et Le Havre.

b) Les transports collectifs en site propre (métro et tramway)

En 2002, **le total des aides de l'Etat s'est élevé à 78 millions d'euros pour financer 4 opérations nouvelles** : le prolongement de la ligne 3 du réseau de tramway de Nantes, le site propre bus de Nice, la ligne C de Toulouse et, la plus importante, la première ligne de tramway de Valenciennes qui a bénéficié d'une aide de l'Etat de 42 millions d'euros.

Les autres aides ont été attribuées aux opérations en voie d'achèvement ou achevées, actualisant et soldant (en autorisation de programme) les subventions accordées au Val de Rennes (mis en service en mars 2002), le tramway sur pneu (TVR) de Caen (mis en service fin 2002) et la première phase du réseau de 3 lignes de tramway à Bordeaux (mise en service début 2004).

Pour l'année 2003, une autorisation de programme à la Communauté Urbaine de Bordeaux a d'ores et déjà été attribuée pour un montant de 1,76 million d'euros. Elle est destinée à contribuer au surcoût généré par l'innovation technologique introduite par la Communauté Urbaine de Bordeaux qui met en place l'alimentation par le sol du réseau de tramway dans une partie du centre ville.

Les autres opérations susceptibles d'être financées en 2003 sont les suivantes :

1- Le prolongement de la ligne de tramway T1 entre la tranche Perrache-Montrochet.

2- Le prolongement du tramway de Bordeaux jusqu'à l'Hôpital.

3- La construction de la 1^{ère} phase du réseau de tramway de Mulhouse.

4- La réalisation de la 3^{ème} ligne de tramway de Grenoble et le prolongement de la 1^{ère} ligne à Gières

5- La réalisation de la 1^{ère} ligne de tramway de Nice.

Projets TCSP à financer par l'Etat en 2003

(en millions d'euros)

	km	coût total	coût/km	subvention	part de l'Etat en % du coût total
Lyon tramway section Perrache-Montrochet- Confluence	12	38	19	3	8%
Bordeaux prolongement du tramway jusqu'au CHR	3	65	24	6	8%
Bordeaux prise en compte surcoût alimentation par le sol tramway	—	7		1,7	25%
Mulhouse tramway 1ère phase	12	249	22	23	9%
Grenoble tramway 3ème ligne est/ouest	12	318	28	23	7%
Nice tramway lig.1	8	257	31	24	9%

En 2004, les opérations de TCSP susceptibles d'être lancées sont les suivantes :

Projets TCSP à financer par l'Etat en 2004

(en millions d'euros)

Opération	Coût
Rennes Site propre bus	23,4
Lorient Site propre bus	22,6
Clermont-Ferrand Tramway sur pneu	258
Strasbourg Extension tramway	392
Marseille Extension métro (ligne 2)	183
Toulon 1 ^{ère} ligne tramway	466
Mulhouse tram-train (partie péri-urbaine)	146
	1.491

Le montant de subventions, défini à partir des pratiques de calcul retenues pour l'année 2003, se serait établi à 130 millions d'euros en 2004.

2. La suppression dès 2004 des aides de l'Etat

En 2004, le gouvernement a décidé de réformer le financement des transports collectifs en région, compte tenu de leur coût budgétaire croissant.

Il propose de leur substituer, pour soutenir les investissements de transport collectif, deux mesures qui visent à renforcer les ressources des collectivités territoriales et à compenser la suppression de la subvention de l'Etat :

- le **déplafonnement des taux du versement de transport**¹⁵ ;
- et la **mise en place par la Caisse des dépôts et consignations, de prêts ou de montages financiers nouveaux.**

Ces prêts sur fonds d'épargne devraient représenter une enveloppe de **500 millions d'euros** sur l'enveloppe globale de 4 milliards d'euros prévue pour les grandes infrastructures de transport. Le taux d'intérêt des prêts devrait être de 4 %, ce qui n'est pas un taux très bas, mais la durée des prêts sera portée à 35 ans, ce qui fera un avantage important. Il devrait également être mis en place un différé d'amortissement jusqu'à 3 ans.

Parallèlement, l'objectif de la mission qui a été confiée par le Premier ministre à notre collègue député Christian Philip, élu du Rhône et vice-président du GART, est la recherche des ressources nouvelles au bénéfice des autorités organisatrices.

G. LE TRANSPORT FLUVIAL DANS L'ATTENTE DE NOUVEAUX ARBITRAGES

1. Les résultats de l'audit

L'audit demandé par le gouvernement a étudié le **projet Seine-Nord** et a estimé que sa rentabilité socio-économique était trop faible au regard du coût élevé de l'investissement.

Il faut noter que la mission reprend simplement l'expertise du conseil général des ponts et chaussées d'août 1999 constatant que tous les *scenarii* d'aménagement de la liaison à grand gabarit présentent une rentabilité socio-économique très faible (2,4 % pour la solution centrale étudiée) pour un coût d'investissement très élevé (2,6 milliards d'euros) qui devrait dès lors être financé intégralement sur fonds publics.

¹⁵ Ce déplafonnement fait l'objet d'un commentaire détaillé à la fin du présent rapport (article 77 rattaché).

L'audit a reconnu que des doutes subsistaient sur les prévisions de trafic du fait de la difficulté à prévoir les effets de la mise en relation du bassin à grand gabarit de la Seine et celui des liaisons fluviales débouchant sur les ports de la mer du Nord. Enfin, la mission relevait que les péages perçus par VNF sur son réseau ne couvraient pas les coûts d'entretien.

Cependant, lors du débat sur les infrastructures de transport tenu au Sénat le 3 juin 2003, le ministre de l'équipement et des transports, en réponse à notre collègue Philippe Percheron, ne s'est déclaré défavorable au projet : « *J'ai entendu son plaidoyer en faveur d'un grand projet européen durable, utile à nos ports de Seine-Nord. Je suis de son avis : ce projet mérite d'être réalisé* ».

S'agissant du **projet d'écluse de Port 2000**, la mission a réservé son jugement dans l'attente de l'achèvement des études techniques, socio-économiques et financières du projet et de ses alternatives.

2. Les orientations pour 2004 en matière d'investissement

Dans le secteur des voies navigables la progression de 22 % du trafic fluvial au cours des cinq dernières années illustre les potentialités de développement de ce mode alternatif à la route. Ce développement repose sur la poursuite de la modernisation du réseau ainsi que sur l'optimisation de son exploitation afin de renforcer la qualité du service et l'amélioration des interfaces entre la voie d'eau et les autres modes de transport. La modernisation, sur une période d'une dizaine d'années, du réseau des voies navigables qui assurent l'essentiel du transport de marchandises, constitue donc la priorité.

La dotation budgétaire pour 2004, de 70 millions d'euros en autorisations de programme (après un transfert de 2 millions d'euros vers le fonds national d'aménagement et de développement du territoire, FNADT, pour le financement du volet voies navigables du plan Loire grandeur nature), devrait permettre à Voies Navigables de France (VNF) de poursuivre la restauration du réseau notamment dans le cadre des contrats de plan État-régions et des grands programmes interrégionaux.

Les crédits 2004 permettront de poursuivre les études et les travaux des débouchés de la liaison Seine-Nord : le canal Dunkerque-Escaut et les liaisons avec la Belgique au nord, la Seine entre Le Havre et Paris et l'Oise au sud. Ils permettront également à VNF de réaliser des investissements de restauration et de sécurité de tunnels (tunnel de Riqueval sur le canal de Saint-Quentin, Tunnel de Chalifert et de Saint Maur) et de barrages (barrage de Roanne notamment).

3. La situation de Voies navigables de France (VNF)

a) Les produits

L'établissement dispose, pour assurer ses charges de fonctionnement, de ressources propres procurées majoritairement par la taxe hydraulique, les diverses redevances domaniales et les péages versés par les utilisateurs du réseau. S'y ajoutent quelques agrégats composés de recettes diverses et de produits financiers ou exceptionnels.

Le tableau ci-après reprend l'évolution de ces différentes recettes sur la période considérée :

Recettes de fonctionnement de VNF

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 estimation	2004 prévision
Taxe hydraulique	76,38	80,76	79,68	79,17	81,49	81,50	89,50
Redevances domaniales	6,35	9,30	12,00	13,06	15,28	16,71	17,54
Péages marchandises	9,66	10,62	9,81	10,26	9,92	10,31	10,73
Recettes diverses	5,42	5,76	6,12	6,94	7,19	6,58	6,50
Produits financiers	2,64	2,83	4,08	4,00	3,43	2,50	2,50
Produits exceptionnels	3,79	14,30	8,37	4,41	5,10	0,80	0,80
	104,24	123,57	120,06	117,84	122,41	118,40	127,57

b) Les charges

La ventilation des dépenses de Voies navigables de France sur la période est la suivante.

Les charges de VNF

(en millions d'euros)

		1999	2000	2001	2002	2003 estimation	2004 prévision
Section de fonctionnement	Fonctionnement EPIC	19,15	20,85	22,55	22,07	24,50	24,93
	Reversement concessions	7,23	6,95	6,90	6,97		
	Intérêts sur emprunts						
	Abandons de créances	5,78	0,43	1,59	0,55	1,00	1,00
	Subventions ponts et divers	0,38	2,41	4,17	0,47	2,50	2,50
	Entretien exploitation du réseau	37,32	45,60	40,17	40,70	48,12	48,12
	Fonds de concours DPS	5,58	5,49	6,53	7,12	7,97	7,97
	Développement économique voie d'eau	8,67	8,47	8,73	9,51	10,40	10,40
	Environnement et paysage	0,10	1,10	0,37	0,14	1,57	1,57
	Etudes générales	0,01	0,11	0,12	0,11	0,18	0,18
Total	84,22	91,41	91,12	87,64	96,24	96,67	
Section d'investissement	Remboursements emprunts	0,73	0,73	0,42	0,16	0,15	0,15
	Autres dépenses		0,26		0,13		
	Etudes générales	1,43	1,34	0,65	1,22	1,40	1,40
	Travaux cofinancés à 100%	3,99	4,19	2,16	1,59	2,80	2,00
	Développement et environnement	2,86	3,87	5,84	4,92	8,00	8,00
	Matériel d'exploitation	4,85	4,88	4,87	5,27	6,00	6,00
	Restauration	79,07	83,00	78,38	82,64	85,50	97,00
	Développement du réseau	11,38	17,17	21,77	17,39	25,10	26,20
	Investissements propres	1,88	1,61	1,97	3,50	6,00	4,20
	Autres immobilisations financières	0,09	0,10	0,86	0,14	0,20	0,20
Total	106,28	117,15	116,92	116,95	135,15	145,15	

En 2004, l'établissement maintient un niveau identique de dépenses dans les secteurs de l'entretien et l'exploitation de la voie d'eau, qui avaient sensiblement progressé en 2003. L'augmentation des dépenses d'investissement traduit la montée en charge des programmes de travaux dans le cadre des CPER.

Contrairement aux dépenses de fonctionnement, les investissements réalisés par Voies navigables de France ne sont financés qu'en partie par ses ressources propres. La majeure partie provient de subventions d'investissement en provenance de l'Etat et celles versées par d'autres organismes publics les collectivités territoriales. Le tableau ci-dessous en reprend l'évolution depuis 1998 :

Recettes d'investissement de VNF

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 estimation	2004 prévision
Capacité d'autofinancement	38,81	22,50	31,60	26,75	34,77	22,16	30,90
Contribution de l'Etat	50,95	67,48	78,82	60,34	54,67	44,00	42,00
Collectivités, UE...	5,17	12,13	19,15	34,04	33,32	34,00	37,00
Divers	9,36	2,83	0,88	1,76	0,78	0,19	0,19
Total	104,29	104,94	130,45	122,89	123,54	100,35	110,09

En 2003 et en 2004 la baisse de la dotation budgétaire de l'Etat sera compensée par un prélèvement sur le fond de roulement de VNF.

c) Les investissements de VNF

En 2003, le programme d'investissement devait atteindre environ 128,8 millions d'euros qui seraient principalement affectés

- pour 27,9 millions d'euros à la **poursuite du développement du réseau** (dont 20,9 millions d'euros pour les contrats de plan Etat-Régions 2000-2006 et l'aménagement de l'Oise) ;

- pour 85,5 millions d'euros à la **restauration des canaux et rivières** confiés à VNF (dont 38,5 millions d'euros pour les contrats de plan Etat-Régions 2000-2006 et la restauration du canal du Rhône au Rhin) ;

- pour 9,4 millions d'euros pour **les études générales et les opérations de développement économique et d'environnement** ;

- pour 6,0 millions d'euros à **l'acquisition de matériels et d'engins** affectés à l'entretien de la voie d'eau.

Pour 2004, le programme d'investissement de VNF est prévu à hauteur de 140,6 millions d'euros, l'essentiel (97 millions d'euros) restant consacré à la restauration des canaux et rivières, financée à hauteur de 44 millions d'euros dans le cadre des contrats de plan Etat-Région.

Dépenses d'investissement et de restauration du réseau confié à VNF

(en millions d'euros)

	2002	2003 (prévision)	2004 (prévision)
développement du réseau	17,39	25,10	26,20
restauration du réseau	82,64	85,50	97,00
autres investissements liés au réseau (polder d'Erstein)	1,59	2,80	2,00
Études générales	1,22	1,40	1,40
développement économique et environnement	4,91	8,00	8,00
Matériel d'exploitation	5,27	6,00	6,00
TOTAL :	113,02	128,80	140,60
<i>Pour mémoire</i>			
<i>Investissements propres et immobilisation financières</i>	<i>3,64</i>	<i>6,20</i>	<i>4,40</i>
Montant total des investissements	116,66	135,00	145,00

4. Le plan d'aide à la batellerie

S'agissant de l'aide à la batellerie, il faut rappeler que le plan ayant été prévu pour trois ans à compter de 2001, il s'éteint à la fin de l'année 2003. **Un plan quadriennal couvrant la période 2004-2007 est en cours d'élaboration, dans la continuité du plan précédent et devra être notifié prochainement à la Commission européenne.**

Le volet concernant les économies d'énergies, prévu dans le plan 2001-2003, n'a pour l'instant pas pu être mis en œuvre. Il est en effet lié au plan d'aides français visant à promouvoir des moyens de transport plus respectueux de l'environnement qui n'a été validé par la Commission européenne qu'en mars 2003. Cette aide pourra donc être attribuée prochainement. Elle intéresse les travaux et installations d'équipements spécifiques ayant pour objet la réalisation d'économies d'énergie : moteurs plus économes, hélice, gouverne, économètres, isolation des parties logement, installation de récupérateurs de chaleur, etc. Cette aide peut atteindre 40 % de l'investissement sans dépasser 30.000 euros.

L'action en faveur de la formation s'orientera pour partie **vers l'institut supérieur de la navigation intérieure (ISNI)**, qui devrait accueillir, à compter de septembre 2003, des promotions annuelles de 25 étudiants. L'Institut sera situé à Elbeuf, à proximité des quais de Seine et non loin du port de Rouen. Outil de qualification et d'ascension professionnelle, la formation dispensée s'adressera à la fois aux bacheliers mais aussi aux personnes en requalification, aux étudiants d'autres formations en spécialisation et, sous conditions, aux élèves titulaires de la mention complémentaire au CAP, disposant d'une certaine expérience professionnelle.

H. LES NOUVEAUX PROJETS DE L'UNION EUROPÉENNE

1. Un engagement financier plus important pour les projets transfrontaliers

La Commission a proposé le 1^{er} octobre dernier d'adapter les orientations du réseau transeuropéen de transport (RTE-T) à l'échelle de l'Europe élargie.

Elle propose de déclarer d'intérêt européen une série de projets prioritaires représentant 220 milliards d'euros. Cette proposition, qui fait suite au rapport du Groupe à haut niveau sur les RTE-T, présidé par M. Karel Van Miert, **s'accompagne d'une proposition de révision des règles financières afin de permettre un cofinancement accru des sections transfrontalières des projets prioritaires.** Le paquet s'inscrit dans le cadre de l'initiative de croissance européenne visant à mobiliser de nouveaux investissements dans les réseaux transeuropéens et dans les domaines de la recherche, le développement et l'innovation pour renforcer la compétitivité de l'Union.

En plus des projets déjà proposés en octobre 2001, **la Commission propose d'inclure dans les orientations du RTE-T les projets proposés par le rapport du Groupe à haut niveau sur les RTE-T du 30 juin 2003.** Le coût estimé de réalisation de tous ces projets est d'environ 220 milliards d'euros d'ici 2020, dont 80 milliards d'ici 2006 pour les plus mûrs d'entre eux. La commission estime que 20 % du montant total est susceptible d'être mobilisé auprès du secteur privé, le reste devant être apporté par les budgets nationaux et celui de la Communauté, notamment dans le cadre des perspectives financières après 2006.

Les nouvelles règles sur l'octroi d'aides au titre des réseaux transeuropéens proposent en particulier d'augmenter de 10 % à 30 % (contre 20 % dans les précédentes propositions), **le taux de cofinancement sur les tronçons transfrontaliers des projets prioritaires.** Les nouvelles règles permettraient également le recours à des engagements pluriannuels, ce qui apporterait à la fois une garantie aux promoteurs des projets RTE-T ainsi que plus de flexibilité dans les engagements financiers.

Votre rapporteur spécial se réjouit de cette orientation puisqu'il avait lui-même proposé en mai de cette année, de relever le taux de financement européen à 20 % ou 30 %¹⁶.

Pour encourager une meilleure synchronisation des investissements la Commission propose de désigner au cas par cas pour des projets ou des groupes de projets situés sur le même axe européen **un coordinateur européen.** La mission de ce coordinateur agissant au nom et pour le compte de la Commission comprendra également le conseil dans le montage financier des projets.

¹⁶ Dans sa proposition n° 6 intitulée « *Intervenir auprès de l'Union européenne pour qu'elle relève sa part de financement (10 % à 20 % ou 30 %) pour les grands projets transfrontaliers* », votre rapporteur spécial écrivait : « *L'Union européenne est le seul échelon pertinent pour certaines grandes liaisons d'infrastructures, et notamment en matière de fret. L'Union européenne s'est engagée dans la voie de la libéralisation, qui permet de moderniser le fonctionnement des transports. Elle doit compléter son approche par une plus grande implication sur quelques grands projets européens ciblés, avec un taux de subvention plus important* ».

La Commission propose également aux Etats membres de coordonner les procédures d'évaluation et de consultation du public préalables aux autorisations de construire. Pour certains tronçons transfrontaliers tels que des ponts ou des tunnels, les Etats membres pourront notamment avoir recours à **une enquête transnationale.**

2. Les nouveaux projets déclarés d'intérêt européen

La commission européenne propose de réviser la liste des projets qu'elle a jugés prioritaires en 2001.

La plupart des nouveaux projets proposés concernent les nouveaux pays adhérents à l'Union européenne.

Projets prioritaires déclarés d'intérêt européen par la commission européenne

En italique, nouveaux projets par rapport à la proposition de la Commission en 2001. Entre parenthèse figure la date indicative d'achèvement des travaux proposée (seuls les projets impliquant une liaison ferroviaire ou fluviale en France sont détaillés par tronçon et soulignés).

1. Axe ferroviaire Berlin-Verona/Milan-Bologna-Napoli-Messina

2. Axe ferroviaire à grande vitesse Paris-Bruxelles-Köln-Amsterdam-London

- . Tunnel sous la Manche-London (2007)
- . Bruxelles/Brussel-Liège-Köln (2007)
- . Bruxelles/Brussel-Rotterdam-Amsterdam (2007) 2

3. Axe ferroviaire à grande vitesse du sud-ouest de l'Europe

- . *Lisboa/Porto.Madrid (2011)*
- . Madrid-Barcelona (2005)
- . Barcelona-Figueras-Perpignan (2008)
- . Perpignan.Montpellier (2015)
- . Montpellier.Nîmes (2010)
- . Madrid-Vitoria-Irun/Hendaye (2010)
- . Irún/Hendaye.Dax, tronçon transfrontalier (2010)
- . *Dax.Bordeaux (2020)*
- . *Bordeaux.Tours (2015)*

4. TGV Est

- . Paris-Baudreecourt (2007)
- . Metz-Luxembourg (2007)
- . Saarbrück-Mannheim (2007)

5. Ligne de la Betuwe (2007)

6. Axe ferroviaire Lyon.Trieste/ Koper. Ljubljana. Budapest- frontière ukrainienne

- . Lyon.St-Jean-de-Maurienne (2015)
- . Tunnel du Mont-Cenis (2015-2017), tronçon transfrontalier
- . Bussoleno.Torino (2011)
- . Torino-Venice (2010)
- . *Venice.Trieste/Koper.Divaca (2015)*
- . *Ljubljana.Budapest (2015)*

7. Axe autoroutier Igoumenitsa/Patra-Athina-Sofia.Budapest

8. Axe multimodal Portugal/Espagne avec le reste de l'Europe

9. Liaison ferroviaire Cork-Dublin-Belfast-Stranraer4 (2001)

10. Malpensa (terminé-2001)

11. Lien fixe Öresund (terminé-2000)

12. Axe ferroviaire/route du triangle nordique

13. Liaison routière UK/Irlande/Benelux (2010)

14. West Coast Main Line (2007)

15. Galileo (2008)

16. Axe ferroviaire fret Sines-Madrid-Paris

. Nouvelle ligne ferroviaire transpyrénéenne à grande capacité

. *Ligne ferroviaire Sines-Badajoz (2010)*

17. Axe ferroviaire Paris.Strasbourg.Stuttgart.Wien.Bratislava

. Paris-Baudrecourt (2007)

. Metz-Luxembourg (2007)

. Saarbrücken-Mannheim (2007)

. Baudrecourt.*Strasbourg.Stuttgart (2015) avec le pont de Kehl comme tronçon transfrontalier*

. Stuttgart.Ulm (2012)

. München.Salzburg (2015), tronçon transfrontalier

. Salzburg.Wien (2012)

. *Wien.Bratislava (2010), tronçon transfrontalier.*

18. Axe fluvial du Rhin/Meuse-Main-Danube

. *Rhin.Meuse (2019) avec l'écluse de Lanay comme tronçon transfrontalier*

. Vilshofen.Straubing (2013)

. *Wien.Bratislava (2015) tronçon transfrontalier*

. *Palkovicovo.Mohács (2014)*

. *Goulets d'étranglement en Roumanie et Bulgarie (2011)*

19. Interopérabilité du réseau ferroviaire à grande vitesse de la péninsule ibérique

20. Axe ferroviaire du Fehmarn Belt

21. Autoroutes de la mer

22. Axe ferroviaire Athina.Sofia.Budapest.Wien.Praha.Nürnberg /Dresdens transfrontalier.

23. Axe ferroviaire Gdansk.Warszawa.Brno/Bratislava-Wien⁹

24. Axe ferroviaire Lyon/Genova.Basel.Duisburg.Rotterdam/Antwerp

. *Lyon.Mulhouse.Mülheim,10 avec Mulhouse-Mülheim comme tronçon transfrontalier (2018)*

25. Axe autoroutier Gdansk.Brno/Bratislava-Wien¹²

26. Axe ferroviaire/route Irlande/Royaume-Uni/Europe continentale

27. « Rail Baltica »: Axe ferroviaire Warsaw - Kaunas - Riga . Tallinn

28. « Eurocaprail » sur l'axe ferroviaire Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg

. *Bruxelles-Luxembourg-Strasbourg (2012)*

29. Axe ferroviaire du Corridor intermodal Ionien/Adriatique

III. ARTICLE 77 RATTACHÉ : MAJORATION DES TAUX PLAFONDS DU VERSEMENT DE TRANSPORT

A. LE DROIT EXISTANT

1. Pour les transports collectifs de province

En vertu de l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales, en dehors de la région d'Ile-de-France, les personnes physiques ou morales, publiques ou privées, à l'exception des fondations et associations reconnues d'utilité publique à but non lucratif dont l'activité est de caractère social, peuvent être assujetties à un versement destiné au financement des transports en commun lorsqu'elles emploient plus de neuf salariés dans une commune ou une communauté urbaine dont la population est supérieure à 10.000 habitants ; ou dans le ressort d'un établissement public de coopération intercommunale compétent pour l'organisation des transports urbains, lorsque la population de l'ensemble des communes membres de l'établissement atteint le seuil de 10.000 habitants.

En vertu de l'article L. 2333-65 du même code, l'assiette du versement est constituée par la masse salariale de la personne assujettie.

L'article L. 2333-66 du même code dispose que le versement est institué par délibération du conseil municipal ou de l'organe compétent de l'établissement public.

L'article L. 2333-67 du même code précise que le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organisme compétent de l'établissement public dans la limite fixe de taux plafonds. Ces taux sont détaillés ci-après.

Taux plafonds du versement transport en province

Population de la commune, de la communauté urbaine ou des communes membres d'un EPCI	Taux applicable	Majoration pour compétence sur une communauté de communes ou d'agglomération
Entre 10.000 et 100.000 habitants	0,55 %	+ 0,05 %
Plus de 100.000 habitants	1,00 %	
Plus de 100.000 habitants + Réalisation d'infrastructures de transport collectif avec engagement de principe de subvention de l'Etat	1,75 %	

L'article L. 2333-68 dispose que **le versement est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics urbains** et des autres services de transports publics qui, sans être effectués entièrement à l'intérieur du périmètre des transports urbains, concourent à la desserte de l'agglomération dans le cadre d'un contrat passé avec l'autorité responsable de l'organisation des transports urbains. Le versement est également affecté au financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité transports en commun-vélo

Les employeurs sont tenus de procéder au versement auprès des organismes ou services chargés du recouvrement des cotisations de sécurité sociale et des allocations familiales. Les organismes ou services précités précomptent sur les sommes recouvrées une retenue pour frais de recouvrement.

En vertu de l'article L. 2333-70, après perception auprès des employeurs, **le versement de transport est remboursé** à ceux qui justifient avoir assuré le logement permanent de leurs salariés sur leur lieu de travail ou qui ont pris en charge intégralement leur transport. Il est également remboursé sous certaines conditions aux entreprises implantées dans les villes nouvelles.

2. Pour les transports en Ile-de-France

L'assiette du versement transport est identique en Ile-de-France à celle applicable au versement en province.

Toutefois, en application de l'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, **le taux du versement est fixé par décret**, dans les limites ci-après.

Taux plafonds du versement transport en Ile-de-France

	Taux applicable
Paris, Hauts de Seine	2,50 %
Seine-Saint-Denis, Val de Marne	1,60 %
Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne	1,30 %

En vertu de l'article L. 2531-5 du code général des collectivités territoriales, le versement est affecté au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics réguliers de personnes effectués dans la région des transports parisiens. Le Syndicat des transports d'Ile-de-France peut également contribuer sur les ressources provenant de ce versement au financement :

- de mesures prises en application de la politique tarifaire ;

- à titre accessoire et dans le cadre de conventions passées entre le syndicat et les gestionnaires, de dépenses d'exploitation d'ouvrages et d'équipements affectés au transport et mentionnés par le plan de déplacements urbains, tels que des gares routières, des parcs relais et des centres d'échanges correspondant à différents modes de transport.

3. Le produit actuel du versement transport

Le produit actuel du versement transport **représente un peu plus de 4 milliards d'euros**, dont 1,9 milliard d'euros pour la province et 2,3 milliards d'euros pour l'Ile-de-France.

Produit du versement transport

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	Estimations 2002
Province	1 533	1 640	1 735	1 822	1 913
- autorités organisatrices à TCSP	750	785	830	869	910
- autres autorités organisatrices de 100 000 habitants et plus	620	683	723	761	802
- autorités organisatrices de moins de 100 000 habitants	163	172	182	191	201
Ile-de-France (STIF)	1 935	2 002	2 100	2 203	2 299
Ensemble	3 487	3 640	3 843	4 025	4 212

Source : 40^{ème} rapport de la commission des comptes des transports de la Nation – septembre 2003

B. LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR LE PRÉSENT ARTICLE

1. Un relèvement différencié des taux de versement transport

Le présent article modifie les articles L. 2333-67 et L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, relatifs respectivement au taux de versement transport en province et en Ile-de-France.

Il s'agit de relever légèrement les taux applicables en Ile-de-France (de 0,1 %), et de revaloriser plus substantiellement les taux plafonds pour le financement des transports urbains de province (en moyenne de 0,2 % soit + 0,2 % à + 0,25 % pour les populations supérieures à 100.000 habitants et + 0,15 % pour les populations inférieures à 100.000 habitants), comme le montrent les tableaux suivants.

La situation actuelle en matière de versement de transport

	Taux applicable	Majoration pour compétence sur une communauté de communes ou d'agglomération
Province		
Entre 10.000 et 100.000 habitants	0,55 %	+ 0,05 %
Plus de 100.000 habitants	1,00 %	
Plus de 100.000 habitants + Réalisation d'infrastructures de transport collectif avec engagement de subvention de l'Etat	1,75 %	
Ile-de-France		
Paris, Hauts de Seine		2,50 %
Seine-Saint-Denis, Val de Marne		1,60 %
Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne		1,30 %

La situation proposée par le présent article

	Nouveau taux applicable
Province	
Entre 10.000 et 100.000 habitants	0,70 %
Plus de 100.000 habitants	1,20 %
Plus de 100.000 habitants + Réalisation d'infrastructures de transport collectif et engagement des travaux dans les 5 ans	2,00 %
Ile-de-France	
Paris, Hauts de Seine	2,60 %
Seine-Saint-Denis, Val de Marne	1,70 %
Essonne, Yvelines, Val-d'Oise, Seine-et-Marne	1,40 %

Au-delà du changement de taux, **deux modifications sont introduites** par rapport au droit existant :

- **les taux ne peuvent plus être majorés de 0,05 %** lorsque la compétence de l'autorité organisatrice s'exerce sur une communauté de communes ou d'agglomération ;

- **le lien entre le taux supérieur applicable en cas de réalisation d'infrastructures de transport et la notification par l'Etat d'un engagement de principe de subvention est remplacé** par une condition d'engagement des travaux correspondants dans un délai de cinq ans. Si, dans un délai de cinq ans à compter de la date de majoration du taux de versement transport, les travaux n'ont pas commencé, le taux est ramené à 1,2 %.

2. L'impact de l'augmentation des taux plafond du versement transport

Il faut souligner que le relèvement du taux plafond du versement transport aura un impact proportionnel aux décisions des autorités organisatrices de procéder, ou non, à un relèvement de leur taux.

a) En Ile-de-France

Dans tous les départements d'Ile-de-France, le taux de prélèvement en vigueur est au plafond, depuis qu'il a notamment été relevé dans les départements de grande couronne par décret n° 2002-1561 du 24 décembre 2002.

En considérant qu'un prochain décret « actera » le relèvement de 0,1 % du versement transport, cette hausse devrait **augmenter les ressources des transports en Ile-de-France de 111 millions d'euros.**

Cette hausse devrait être pour partie un moyen de compenser la diminution des contributions de l'Etat en 2004.

En effet, l'an prochain, la contribution de l'Etat à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France s'élèvera à 746,5 millions d'euros (- 59,5 millions d'euros). L'ensemble des moyens en faveur du transport de voyageurs en Ile-de-France s'élèvera à 836,6 millions d'euros pour 2004, soit une diminution d'environ 83 millions d'euros.

b) En province

Le ministère de l'équipement a bien voulu transmettre à votre rapporteur spécial les évaluations suivantes sur l'impact du relèvement du taux du versement transport.

Autorités organisatrices à TCSP (en service au 31/12/02)

Nombre d'AO	Produit VT en milliers €	produit maximal en milliers €	assiette VT	0,10%	0,20%	0,30%
14	985 820	1 044 948	58 229 390	58 229	116 459	174 688

Autorités organisatrices + 100 000 habitants

Nombre d'AO	Produit VT en milliers €	produit maximal en milliers €	assiette VT	0,10%	0,20%	0,30%
52	666 013	766 201	64 390 222	64 390	128 780	193 171

Autorités organisatrices - 100 000 habitants

Nombre d'AO	Produit VT en milliers €	produit maximal en milliers €	assiette VT	0,10%	0,20%	0,30%
109	283 321	301 408	42 727 658	42 728	85 455	193 171

Récapitulatif

Nombre d'AO	Produit VT en milliers €	produit maximal en milliers €	assiette VT	0,10%	0,20%	0,30%
175	1 935 154	2 112 558	165 347 270	165 347	330 695	561 030

Il apparaît que le relèvement de 0,2 point du taux du versement transport pour l'ensemble des autorités organisatrices, **aurait un impact de 330 millions d'euros.**

Pour les seules autorités avec des transports collectifs en site propre (TCSP) le relèvement au taux plafond entraînerait **une recette supplémentaire de 116,5 millions d'euros**, soit presque exactement l'équivalent des autorisations de programmes inscrites sur le budget de l'Etat en 2003 pour les TCSP (114 millions d'euros) et supprimées pour 2004.

Il faut également observer que **toutes les autorités organisatrices de province ne sont pas au taux plafond pour leur versement transport.** S'agissant des autorités avec TCSP, le fait d'appliquer le taux plafond actuel rapporterait par exemple 59 millions d'euros supplémentaires.

Pour les villes avec TCSP, l'impact est le suivant.

Projets TCSP (pris en considération ou en cours d'élaboration)

(en milliers d'euros)

Réseaux	Taux actuel	produit VT	taux maxi autorisé	produit VT maxi	assiette VT	+ 0,20 %	solde si taux 2%	disponibilité / au taux actuel
Projets pris en considération								
MONTPELLIER	1,75%	42 044	1,80%	43 245	2 402 514	4 805	0,25%	6 006
STRASBOURG	1,75%	67 113	1,80%	69 031	3 835 029	7 670	0,25%	9 588
CLERMONT FERRAND	1,60%	25 964	1,75%	28 398	1 622 750	3 246	0,40%	6 491
MARSEILLE	1,80%	80 432	1,80%	80 432	4 468 444	8 937	0,20%	8 937
MAUBEUGE	1,40%	8 973	1,75%	11 216	640 929	1 282	0,60%	3 846
NANTES	1,63%	70 738	1,80%	78 116	4 339 755	8 680	0,37%	16 057
TOULON	1,75%	29 098	1,80%	29 929	1 662 743	3 325	0,25%	4 157
LE MANS	1,70%	19 171	1,80%	20 299	1 127 706	2 255	0,30%	3 383
LORIENT	1,05%	9 951	1,80%	17 059	947 714	1 895	0,95%	9 003
RENNES	1,75%	62 176	1,80%	63 952	3 552 914	7 106	0,25%	8 882
TOTAL		415 660		441 677		49 201		76 350
Projets avec DPC déposé								
BORDEAUX	1,40%	78 354	1,80%	100 741	5 596 714	11 193	0,20%	11 193
SAINT-ETIENNE	1,50%	28 700	1,80%	34 440	1 913 333	3 827	0,50%	9 567
LYON	1,63%	178 099	1,80%	196 674	10 926 319	21 853	0,37%	40 427
MARSEILLE	1,80%	80 432	1,80%	80 432	4 468 444	8 937	0,20%	8 937
NANTES	1,63%	70 738	1,80%	78 116	4 339 755	8 680	0,37%	16 057
TOULOUSE	1,75%	111 326	1,75%	111 326	6 361 486	12 723	0,25%	15 904
TOTAL		547 649		601 728		67 212		102 085
Projets connus sans DPC déposé								
ANGERS	1,00%	19 775	1,05%	20 764	1 977 500	3 955	1,00%	19 775
TOURS	1,00%	21 107	1,05%	22 162	2 110 700	4 221	1,00%	21 107
TOULOUSE	1,75%	111 326	1,80%	114 507	6 361 486	12 723	0,25%	15 904
AMIENS	1,00%	14 202	1,05%	14 912	1 420 200	2 840	1,00%	14 202
LYON	1,63%	178 099	1,80%	196 674	10 926 319	21 853	0,37%	40 427
TOTAL		344 509		369 019		45 592		111 415
TOTAL sans double compte		867 223		942 696		109 814		208 525

DPC : dossier de prise en charge

3. Des mesures complémentaires pour les villes avec des projets de TCSP

Il apparaît que le relèvement du taux du versement transport permettra pour certaines villes de compenser largement les dotations de l'Etat, mais sera insuffisant pour les agglomérations ayant des projets très importants.

En effet, selon une étude publiée par le Groupement des autorités responsables de transport (GART), ce sont, au total, 22 agglomérations françaises qui ont aujourd'hui des projets de TCSP en cours ou en attente de réalisation, dans les cinq ans à venir. **Le montant global estimé de ces projets s'élève à 7 milliards d'euros.**

Sans compter les travaux déjà engagés, les projets les plus importants à venir concernent la 2^{ème} phase du tramway de Bordeaux (420 millions d'euros), le tramway sur pneus de Clermont-Ferrand (282 millions d'euros), les projets urbains de Marseille (385 millions d'euros et 186 millions d'euros pour le prolongement de la ligne 1 du métro) et l'extension du réseau de métro de Strasbourg (402 millions d'euros).

Deux mesures complémentaires sont donc annoncées par le gouvernement :

- une dotation de 65 millions d'euros serait proposée dans le prochain collectif budgétaire pour 2003, afin de régler la situation des projets pour lesquels l'Etat s'est déjà engagé ;

- la mise en place par la Caisse des dépôts et consignations, de prêts ou de montages financiers nouveaux.

S'agissant du premier point, il convient de préciser que les **65 millions d'euros annoncés par le gouvernement** dans le collectif budgétaire correspondent donc pour l'essentiel **au déblocage de sommes déjà prévues en loi de finances initiale pour 62 millions d'euros** et à 3 millions d'euros complémentaires dans le projet de loi de finances rectificative. Ils ne concernent pas seulement les crédits pour les transports collectifs en site propre (TCSP) mais aussi pour les transports en Ile-de-France (article 10), les plans de déplacement urbains (article 30) et le réseau routier national (article 50).

Pour les seuls TCSP, d'après les seules informations du projet de loi de finances rectificative, la dotation finale serait de 110 millions d'euros avec le déblocage de 24 millions d'euros "gelés" et une dotation complémentaire de 6 millions d'euros compensant en partie l'annulation de 10 millions d'euros sur la loi de finances initiale.

Toutefois, d'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, en gestion, tous les crédits seront ramenés sur la ligne dédiée aux TCSP de province. Pour les TCSP, la dotation 2003 sera dans cette hypothèse de 144,9 millions d'euros au lieu de 114 millions d'euros prévus en loi de finances initiale, soit un complément d'environ 30 millions d'euros.

S'agissant des prêts sur fonds d'épargne, ceux-ci devraient représenter une enveloppe de 500 millions d'euros sur l'enveloppe globale de 4 milliards d'euros prévue pour les grandes infrastructures de transport. Le taux d'intérêt des prêts devrait être de 4 %, ce qui n'est pas un taux très bas, mais la durée des prêts sera portée à 35 ans. Il devrait également être mis en place un différé d'amortissement jusqu'à 3 ans.

Parallèlement, l'objectif de la mission précitée qui a été confiée par le Premier ministre à notre collègue député Christian Philip, élu du Rhône et vice-président du Groupement des autorités responsables de transport (GART) est la recherche des ressources nouvelles au bénéfice des autorités organisatrices.

En conclusion, votre rapporteur spécial rappelle que à l'issue de l'audition du ministre de l'équipement, des transports et du logement et du secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 77 rattaché, sans modification.**

Lors de sa séance du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **la commission a confirmé l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer tels qu'amendés à l'Assemblée nationale.**

A l'article 77, relatif à la majoration des taux plafonds du versement transport, après les interventions de **MM. Jacques Oudin, rapporteur spécial et Jean-Philippe Lachenaud**, et après que **M. Marc Massion** eut exprimé son désaccord avec une telle disposition, elle a adopté **un amendement tendant à revenir au texte initialement proposé par le gouvernement.**

L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES

Le ministère indique que ses moyens seront présentés, en 2006, autour des missions suivantes :

- 1 - Déplacements et transports
- 2 - Aviation civile
 - Contrôles et exploitation aériens
 - Intervention pour l'aménagement du territoire et des aéroports
- 3 - Régimes sociaux et de retraite
- 4 - Aménagement, logement et tourisme
- 5 - Stratégie et politique financière et de ressources humaines.

Ainsi à ce stade, il n'est pas prévu de mission interministérielle.

Le ministère classerait ses activités en **onze programmes** (entre parenthèses figure le nombre d'agents du ministère qui y seraient affectés)¹⁷ :

- 1 - réseau routier national (25.100 agents);
- 2 - sécurité routière (2.050 agents) ;
- 3 - transports terrestres et maritimes (12.600 agents) ;
- 4 - transports aériens (300 agents) ;
- 5 - contrôle et exploitation aériens (0 agent¹⁸);
- 6 - intervention pour l'aménagement du territoire et des aéroports (0 agent) ;
- 7 - régimes sociaux et de retraite (0 agent) ;
- 8 – tourisme (220 agents) ;
- 9 - aménagement et logement (31.100 agents) ;

¹⁷ Hormis le cas de l'exploitation et des travaux sur routes départementales, les effets de la décentralisation n'ont pas été pris en compte.

¹⁸ Le document de « stratégie ministérielle de réforme » ne mentionne pas d'effectifs en face de ces programmes.

10 - stratégie et innovation (1.200 agents);

11 - pilotage et support opérationnels (4.500 agents).

En pratique, deux programmes intéresseraient les transports terrestres : le programme « transports terrestres et maritimes » et le programme « régimes sociaux de retraite ».

TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES	REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE
Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires	Régimes sociaux des transports terrestres
Infrastructures fluviales et portuaires	Régimes de retraite SNCF
Régulation et contrôle des services de transports	Régimes de retraites et de sécurité sociale des marins
Sécurité maritime, activités littorales et maritimes	

Aucun moyen humain ou service n'est rattaché au programme « régimes sociaux et de retraite » dont on peut s'interroger sur la légitimité en dehors de toute mission interministérielle. En revanche, la création d'un programme « transports terrestres et maritimes » devrait permettre le regroupement de plusieurs directions et une rationalisation des services.

Schéma prévisionnel des programmes « transports terrestres »

Programme	Moyens mobilisés	Service inclus complètement (ou postes budgétaires du METLTM alloués à un organisme externe)	Service inclus partiellement
TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES	12 600	Directions d'administration centrales Direction des Affaires Maritimes et des Gens de Mer Direction du Transport Maritime, des Ports et du Littoral Direction des Transports Terrestres Services techniques centraux ou à compétence nationale Centre d'Études Techniques Maritimes et Fluviales Service Technique des Remontées Mécaniques et des Transports Guidés Services déconcentrés Directions Régionales des Affaires Maritimes Direction des Travaux Maritimes Services Déconcentrés des Affaires Maritimes Autres entités Association de Gestion de l'Enseignement Maritime et Aquacole Centre d'Information et de Documentation Administrative Maritime Conseil National des Transports Secrétariat Général au Tunnel sous la Manche Secrétariat Général de la Mer	Services déconcentrés Centres d'Études Techniques de l'Équipement Directions Départementales de l'Équipement Directions Régionales de l'Équipement Services Maritimes Services de la Navigation
REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	0	?	?

Au-delà du schéma des programmes et missions, votre rapporteur spécial souhaite que le ministère de l'équipement, des transports et du logement engage une vraie réflexion afin d'engager les établissements publics placés sous sa tutelle dans une démarche d'objectifs et de résultats. La réussite de l'application de la loi organique précitée du 1^{er} août 2001 dépendra pour beaucoup de l'engagement des établissements extérieurs au ministère (SNCF, RATP, etc) dans une démarche de réforme.

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

1. Majorations de crédits à titre non reconductible

- 75.000 euros en AP et CP **sur le chapitre 63-44/50** (subventions d'investissements aux transports interurbains – infrastructures de voies navigables) ;

- 4.500 euros **sur le chapitre 44-20/30** (interventions dans le domaine des transports et de la sécurité routière - actions de concertation et d'animation).

2. Articles rattachés

L'Assemblée nationale avait adopté un amendement de suppression de l'article 77 rattaché, relatif à l'augmentation du taux plafond du versement transport. En seconde délibération, l'article 77 a été rétabli mais dans une rédaction différente :

- **la nouvelle rédaction reprend à l'identique les dispositions relatives à la hausse de 0,1 point du taux plafond du versement transport en Ile-de-France** (qui doit rapporter 111 millions d'euros en 2004) ;

- en revanche, **la nouvelle rédaction ne reprend pas le principe du relèvement des taux plafonds s'agissant des transports collectifs urbains de province.**

EXAMEN EN COMMISSION

Dans sa réunion du jeudi 30 octobre 2003, **sous la présidence de M. Jean Arthuis, président**, la commission a tout d'abord procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer : **III. Transports et sécurité routière – Transports terrestres et intermodalité et article 77 rattaché**, sur le rapport de **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**.

En introduction à sa présentation, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a souhaité rappeler deux spécificités du domaine des transports : la croissance continue de la demande et le cloisonnement d'un système qui ne disposait pas de régulation européenne.

Il a rappelé cinq idées qu'il avait exprimées dans son rapport d'information sur le financement des grandes infrastructures de transports, réalisé à l'occasion du débat parlementaire de juin 2003 : le besoin d'une clarté des comptes avec l'aide de la commission des comptes des transports de la Nation, la nécessité de « faire payer » plus l'utilisateur que le contribuable, l'importance de raisonner à long terme c'est à dire jusqu'à 2030 au minimum, l'enjeu de la concertation avec les collectivités territoriales, et enfin la problématique du financement européen.

Il a estimé que le débat parlementaire avait été très riche et qu'il revenait désormais au gouvernement de prendre des décisions. Il a enfin rappelé qu'il préconisait la mise en place d'un système national de financement et de péréquation en faveur des transports.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a ensuite expliqué que les moyens de paiement demandés pour les transports terrestres en 2004 devraient atteindre 7,6 milliards d'euros, et les moyens d'engagement 7,8 milliards d'euros, soit une progression moyenne de 20 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, cette forte hausse s'expliquant entièrement par la budgétisation des dotations autrefois versées à Réseau ferré de France (RFF) sous forme de dotation en capital.

En première observation, il a rappelé les résultats de la mission d'audit commandée par le gouvernement sur les grandes infrastructures de transports. Cette mission avait retenu cinq projets prioritaires : le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne du Haut Bugey, la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône ou la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique, enfin la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de Loire. En revanche, elle n'avait pas retenu la ligne à grande vitesse Lyon-sillon alpin,

l'aménagement pendulaire de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), la réouverture de la ligne Pau-Canfranc et la modernisation de la ligne Beziers-Neussargue-Clermont-Ferrand. Concernant le projet Lyon-Turin, la mission avait mis en valeur son coût très élevé, soit huit milliards d'euros pour la partie française, dont au moins cinq milliards d'euros à la charge de l'Etat, et elle avait recommandé une mise en oeuvre progressive en fonction des trafics constatés.

Le rapporteur spécial a souligné que le coût financier du scénario préconisé par la mission s'élevait ainsi à 18,8 milliards d'euros, dont 8,1 milliards d'euros de subventions de l'Etat.

Il a expliqué que les résultats de cette mission pouvaient évidemment être contestés, et qu'ils l'avaient d'ailleurs été sur certains projets, notamment le projet POLT. Il a conclu qu'il appartiendrait au gouvernement de préciser ses orientations prochainement, en tenant compte de la richesse du débat parlementaire du mois de juin 2003.

En deuxième observation, il s'est réjoui des nouveaux moyens consacrés à Réseau Ferré de France et à l'investissement ferroviaire en 2004.

En effet, il a expliqué que, depuis 2001, la dotation en capital versée à RFF n'avait jamais atteint le montant prévu en loi de finances initiale. Au total, RFF avait ainsi perdu une année de dotation en capital. Il a estimé que la contribution au désendettement de 800 millions d'euros pour 2004, complétée par la dotation en faveur des investissements de régénération, marquerait un réel progrès, même si cette somme permettrait seulement de couvrir une partie des intérêts de la dette, qui s'élevaient à 1,1 milliard d'euros. Il a donc indiqué qu'il ne s'agissait pas, à proprement parler, de désendetter RFF, mais de contenir la spirale de l'endettement, l'Etat ne parvenant pas à stabiliser la dette.

Il a ajouté qu'une hausse importante des péages était prévue pour 2004 pour financer RFF, soit 225 millions d'euros sur le réseau régional de voyageurs et 60 millions d'euros pour le reste du réseau. Par ailleurs, il a évoqué un plan d'augmentation des péages versés par la Société Nationale des Chemins de Fer Français (SNCF) sur cinq ans permettant d'atteindre une hausse des péages de 300 millions d'euros en 2008. Le rapporteur spécial a rappelé que la SNCF contestait évidemment cette hausse et il a préconisé, pour mettre fin à ces éternels débats, de créer un observatoire européen des péages, comme l'entreprise le demandait. Enfin, il a souhaité que la convention de gestion entre la SNCF et RFF, fixée à 2,6 milliards d'euros, puisse être renégociée en fonction des charges réellement supportées pour l'entretien et l'exploitation de l'infrastructure.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a ensuite indiqué que l'investissement de RFF avait sensiblement progressé en 2003 passant de 1,6 milliard à 2,2 milliards d'euros et continuerait de croître en 2004. Les crédits consacrés au réseau à grande vitesse devraient ainsi atteindre 1,15 milliard d'euros en 2004, dont environ 1 milliard d'euros pour le TGV Est, la « montée en charge » des autres investissements ne devant pas intervenir avant 2005 ou 2006. S'agissant du réseau classique, en ajoutant le programme de modernisation des gares, la dotation de l'Etat atteindrait 146 millions d'euros pour les opérations des contrats de plan Etat-régions. Il a noté cependant que ces opérations connaissaient un très important retard.

Enfin, en matière de régénération, il a mentionné le fait que RFF considérait qu'une dotation de 1 à 1,2 milliard d'euros serait nécessaire pour une régénération correcte du réseau. Il a souhaité, compte tenu de l'importance des crédits à apporter chaque année à la régénération, qu'un audit indépendant soit réalisé sur l'état du réseau ferroviaire.

Parallèlement à ce réel effort d'investissement, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a rappelé que le secteur ferroviaire supportait un endettement toujours trop lourd. Au 31 décembre 2002, l'endettement global du secteur ferroviaire atteignait près de 41,3 milliards d'euros.

Le rapporteur spécial a ensuite évoqué la situation difficile de la SNCF dont la productivité avait diminué ces dernières années et qui, en période de ralentissement économique, connaissait une situation financière très dégradée.

Il a expliqué que le résultat net de l'exercice 2002 avait fait apparaître un bénéfice de 19 millions d'euros, mais que celui-ci résultait uniquement des plus-values exceptionnelles réalisées sur la cession d'immeubles parisiens, pour un total de 191 millions d'euros. Pour l'année courante, il a indiqué que l'entreprise envisageait une perte de 300 millions d'euros. Il a ajouté qu'à elle seule, la « branche fret » de l'entreprise devrait enregistrer une perte de 450 millions d'euros, dont 100 millions d'euros directement liés aux grèves du printemps 2003.

Il a par ailleurs indiqué que la SNCF avait engagé un programme d'actions composé de relances commerciales et de mesures d'économies visant à limiter ses pertes, avec un plan dénommé « starter » qui prévoyait, notamment, que les recrutements seraient réduits en 2003. Il a estimé que ces mesures, pour nécessaires qu'elles soient à court terme, étaient évidemment très insuffisantes pour répondre à l'objectif de redressement de long terme de l'entreprise.

Il a précisé que les grèves du printemps 2003 avaient eu un coût très significatif pour l'entreprise, puisqu'en moyenne, un jour de grève coûtait 20 millions d'euros par jour à la SNCF. Il a indiqué que l'impact net des

grèves au 1er semestre 2003 avait ainsi été de 246 millions d'euros. La SNCF lui avait précisé n'avoir accepté la conversion d'aucune journée de grève en congé ou repos.

Puis **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a abordé la question du fret ferroviaire, en indiquant que, quelques années après la promesse du précédent gouvernement de doublement du fret ferroviaire à l'horizon 2010, les résultats de l'entreprise SNCF étaient désastreux en ce domaine. Il a observé qu'un nouveau plan stratégique devait être présenté le mercredi 22 octobre 2003, mais que sa présentation avait été repoussée au mercredi 19 novembre 2003. Ce plan devait avoir comme axes principaux une reconquête de la qualité de service, une réduction des coûts, un pilotage commercial et un effort sur le trafic européen, domaine de pertinence du fret.

Il a estimé que la réforme était urgente, tout en exprimant son pessimisme quant à la capacité de « sauver » le fret. Il a rappelé que depuis le 15 mars 2003, les services de fret internationaux étaient ouverts à la concurrence, mais que, à ce jour, seule, une société avait présenté au ministère chargé des transports une demande expresse de licence et que, de fait, aucune société n'était encore intervenue sur le réseau national.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a ensuite salué le premier bilan, très positif, de la régionalisation des transports ferroviaires. Il a souscrit aux principales conclusions du rapport du Conseil économique et social, réalisé par M. Jacques Chauvineau, qui notait le « succès » de la régionalisation du transport de voyageurs.

S'agissant des transports en Ile-de-France, le rapporteur spécial a expliqué qu'en 2004, le schéma global de financement ne serait pas modifié, même si les conventions pluriannuelles avec les opérateurs de transport seraient renégociées. Mais il a ajouté que le projet de loi relatif aux responsabilités locales devrait conduire à un désengagement de l'Etat du syndicat des transports en Ile-de-France (STIF) au profit de la région Ile-de-France. Il a rappelé que, lors de la discussion du projet de loi de finances pour 2003, il avait clairement souhaité une renégociation des relations financières entre l'Etat, la Région Ile-de-France et les opérateurs de transports. C'était le sens de l'amendement qu'il avait proposé au nom de la commission et que le Sénat avait adopté, amendement qui avait permis de réduire de 6 millions d'euros la contribution de l'Etat aux charges d'exploitation des transports en Ile-de-France. Il s'est donc félicité que des mesures soient prises par le gouvernement afin de mieux maîtriser la dotation versée par l'Etat pour l'exploitation des transports en Ile-de-France, et de renégocier les contrats avec les opérateurs de transports. Il a ajouté que la région Ile-de-France était la région la plus riche de l'Union européenne et qu'elle devait contribuer à hauteur de ses moyens.

Il a ensuite abordé la question des transports collectifs urbains de province. Il a expliqué que le gouvernement avait décidé de réformer le financement des transports collectifs en région, compte tenu de leur coût budgétaire croissant, et qu'il proposait de substituer aux dotations budgétaires deux mesures : le déplafonnement des taux du versement de transport, mesure figurant à l'article 77 du projet de loi de finances pour 2004 et la mise en place par la Caisse des dépôts et consignations, de prêts ou de montages financiers nouveaux.

Il a ensuite considéré que le transport fluvial se trouvait dans l'attente de nouveaux arbitrages. Il a rappelé que l'audit demandé par le gouvernement sur les grandes infrastructures de transports avait étudié le projet Seine-Nord et avait conclu que sa rentabilité socio-économique était trop faible, mais que cette évaluation pouvait être contestée au regard, notamment, du taux élevé de rentabilité trop élevé exigé pour ce type d'investissement. Il a expliqué que, dans l'attente des décisions, la dotation budgétaire pour 2004 devrait permettre à Voies navigables de France (VNF) de poursuivre la restauration du réseau. Les crédits permettraient, en particulier, de poursuivre les études et les travaux des débouchés de la liaison Seine-Nord. Ils donneraient également à VNF les moyens de réaliser des investissements de restauration et de sécurité de tunnels et de barrages.

En dernière observation, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a souhaité évoquer les financements de l'Union européenne. Il a rappelé que la commission européenne avait proposé, le 1er octobre dernier, d'adapter les orientations du réseau transeuropéen de transport à l'échelle de l'Europe élargie et de déclarer d'intérêt européen une série de projets prioritaires représentant 220 milliards d'euros. Il a expliqué que cette proposition faisait suite au rapport du groupe à haut niveau présidé par M. Karel Van Miert, et s'accompagnait d'une proposition de révision des règles financières, afin de permettre un cofinancement accru des sections transfrontalières des projets prioritaires. Il s'agirait, en particulier, d'augmenter de 10 % à 30 % le taux de cofinancement sur les tronçons transfrontaliers des projets prioritaires.

En conclusion, il a évoqué l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), pour indiquer qu'il avait entendu le nouveau responsable de la réforme au ministère, le directeur de l'administration financière et des affaires générales (DAFAG), M. Christian Serradji. Il a expliqué avoir pris connaissance d'un certain nombre de propositions dont le mérite essentiel était, à ses yeux, de constituer le premier pas vers une refonte complète de l'organisation du ministère, tant au niveau central que déconcentré. Il a ajouté qu'un seul programme pourrait réunir les transports terrestres et maritimes, mais que les détails de ce programme et ses indicateurs devaient encore être éclaircis.

Puis le rapporteur spécial a présenté l'article 77 du projet de loi de finances pour 2004 modifiant les articles du code général des collectivités territoriales relatifs au taux de versement transport en province et en Ile-de-France qui était rattaché, pour son examen, au budget des transports terrestres. Il a expliqué qu'il s'agissait de relever les taux plafonds applicables de 0,1 %, en Ile-de-France et de 0,2 % en moyenne en province.

Il a souligné que le relèvement du taux plafond du versement transport aurait un impact proportionnel aux décisions des autorités organisatrices de procéder, ou non, à un relèvement de leur taux.

Il a précisé que, dans tous les départements d'Ile-de-France, le taux de versement en vigueur était au plafond. En considérant qu'un prochain décret « acterait » le relèvement de 0,1 % du versement transport, cette hausse devrait augmenter les ressources des transports en Ile-de-France de 111 millions d'euros en 2004. En province, il a expliqué que le relèvement de 0,2 point du taux du versement transport, aurait un impact de 330 millions d'euros pour l'ensemble des autorités organisatrices.

Tout en soulignant que la commission examinait ce jour le texte initial du projet de loi de finances, il a indiqué que l'Assemblée nationale avait adopté un amendement de suppression du présent article, sur proposition de sa commission des finances, dans sa séance du vendredi 24 octobre 2003. Le gouvernement s'en était remis à la sagesse de l'Assemblée nationale. Il a expliqué que les arguments des opposants à l'article 77 tenaient à l'éventuel « manque de responsabilité » des collectivités territoriales, et au fait que le versement transport pénaliserait les petites et moyennes entreprises, sans qu'il se traduise toujours par une amélioration significative de la desserte par transport collectif.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a expliqué que, pour sa part, il souhaitait plutôt faire confiance aux collectivités territoriales. Il s'agissait de leur donner des « marges de manœuvre » et elles auraient seules la responsabilité, ou non, de les utiliser, et d'en répondre devant leurs électeurs. Il a ajouté que la hausse du taux plafond du versement transport ne devait pas empêcher de faire payer à l'utilisateur le juste prix du transport.

Il a donc annoncé que si la suppression de l'Assemblée nationale était confirmée, il proposerait de rétablir ce dispositif, mais que la commission ne pouvait, comme il était de tradition que réserver son vote, à ce stade, en attendant l'audition du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le mardi 18 novembre 2003.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Jean Arthuis, président, a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation et sa mise en perspective, toujours utile, des crédits accordés au secteur des transports.

M. Hubert Haenel a salué l'expertise du rapporteur spécial. Il a estimé que ses propos sur la situation de la SNCF reflétaient exactement la situation d'une entreprise qui avait besoin d'être « encouragée » à se réformer. S'agissant de la régionalisation des transports ferroviaires de voyageurs, il a rappelé que lui-même et son collègue Claude Belot avaient été les principaux concepteurs de cette réforme, et que le Sénat ne pouvait, dès lors, que se réjouir du succès d'une réforme qu'il avait proposée. Il a indiqué que pour la seule région Alsace, le trafic avait progressé de 40 % en quatre ans, en supprimant ainsi 11.500 véhicules sur les routes, et les contributions publiques avaient diminué de 10 %. Il a estimé qu'il s'agissait d'une révolution culturelle, institutionnelle et technique. Il a souscrit à la proposition du rapport du Conseil économique et social de faire un audit interne de la SNCF. S'agissant de l'état des infrastructures ferroviaires, il s'est déclaré très inquiet de la dégradation de certaines lignes, qui conduisait à ralentir le trafic pour des raisons de sécurité, et il a souhaité qu'une ou plusieurs sociétés étrangères réalisent un audit du réseau ferroviaire. Enfin, s'agissant du fret ferroviaire, il a estimé que le plan de redressement qui serait présenté le mercredi 19 novembre 2003 serait certainement le plan « de la dernière chance », son échec pouvant signifier, à plus ou moins brève échéance, des suppressions d'emplois.

M. Jean Arthuis, président, a interrogé M. Hubert Haenel sur le mode de fonctionnement du conseil d'administration de la SNCF. Celui-ci lui a confirmé que la direction du budget et la direction du trésor y étaient représentées.

M. Jean-Pierre Demerliat a réaffirmé son attachement à la réalisation de la ligne Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT).

M. Jacques Oudin a dit partager son sentiment, en soulignant que le sort de cette liaison ne devait pas se décider en fonction d'un choix technique.

M. Maurice Blin a expliqué qu'il était très satisfait du service apporté par la SNCF, mais que ce service avait un coût, notamment pour certaines lignes classiques peu fréquentées, et il a souhaité connaître la répartition des charges et des produits de l'entreprise en fonction de la catégorie de trains (trains à grande vitesse, trains « Corail », trains de fret). Il s'est également interrogé sur l'impact de la réduction du temps de travail à la SNCF.

M. Marc Massion a souligné, s'agissant de l'article 77 précité, qu'il était logique de donner la possibilité aux collectivités territoriales d'augmenter leur taux de versement transport, mais qu'il était choquant de le faire au

moment de la suppression par l'Etat de ses aides budgétaires aux transports collectifs de province. Il a conclu qu'il s'agissait d'un transfert de charges vers les collectivités territoriales en leur demandant de relever l'impôt pour y faire face.

M. Roger Besse a interrogé le rapporteur spécial sur les difficultés rencontrées, pendant la récente période de sécheresse, pour disposer de plateformes et de wagons de la SNCF, alors qu'il n'était pas possible d'avoir recours à d'autres prestataires.

M. Paul Girod a regretté que RFF fasse croire aux collectivités territoriales, et notamment aux communes, qu'elles étaient propriétaires des ponts de franchissement des tranchées ferroviaires, afin de leur faire payer leur remise en état.

M. Jean Arthuis, président, s'est étonné que RFF paye 2,6 milliards d'euros à la SNCF au titre de la convention de gestion, alors que cette entreprise n'acquitterait en 2004 que 2,3 milliards d'euros de péages. Il a estimé que la SNCF gagnait ainsi 300 millions d'euros par an du seul fait de l'existence d'une structure de défaisance de sa dette. Enfin, il a déclaré, s'agissant de l'article 77, qu'il convenait de laisser les collectivités territoriales prendre leurs responsabilités.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial, a répondu à M. Maurice Blin qu'il était favorable à une clarification des comptes de la SNCF, afin de bien séparer les résultats de ses différentes branches d'activité. Concernant le coût de la régionalisation, il a expliqué que celle-ci représentait environ 1,5 milliard d'euros par an en fonctionnement et que, selon le rapport du Conseil économique et social, les régions avaient déjà consacré 3,7 milliards d'euros à l'investissement. Enfin, s'agissant de l'application de la réduction du temps de travail à 35 heures, il a rappelé que celle-ci avait conduit la SNCF à embaucher un peu plus de 7.000 agents supplémentaires.

En réponse à **M. Marc Massion**, il a estimé que, s'il était logique que l'Etat finance les études en matière d'infrastructures de transports et les liaisons interurbaines, il ne lui appartenait plus de contribuer directement au financement d'investissements de transports collectifs urbains.

En réponse à **M. Roger Besse**, il a estimé que son expérience était symptomatique des difficultés du fret ferroviaire.

En réponse à **M. Paul Girod**, il a expliqué que la tentation de faire supporter de nouvelles charges aux collectivités territoriales était partagée par tous les opérateurs de transports, lui-même ayant eu cette expérience avec des sociétés concessionnaires d'autoroutes, s'agissant du financement des échangeurs autoroutiers.

Enfin, en réponse à **M. Jean Arthuis, président**, il a précisé que l'augmentation des péages d'infrastructures versés par la SNCF à RFF, soit 300 millions d'euros sur cinq ans, permettrait de mettre à niveau les échanges financiers entre les deux établissements. Il a toutefois souligné que le versement des péages restait encore dépendant de la capacité contributive de la SNCF.

M. Jean Arthuis, président, a alors encouragé le rapporteur spécial à poursuivre la démarche qu'il avait engagée l'année passée et consistant en la recherche d'économies budgétaires.

A l'issue de ce débat, après que **M. Jacques Oudin**, rapporteur spécial, eut exprimé un avis favorable à l'adoption de ces crédits et de l'article 77 rattaché, la commission a décidé de réserver son vote jusqu'à l'audition du ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, le mardi 18 novembre 2003.

A l'issue de cette audition, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer pour 2004, et l'article 77 rattaché, sans modification.**

Lors de sa séance du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **elle a confirmé l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer tels qu'amendés à l'Assemblée nationale.** A l'article 77, relatif à la majoration des taux plafonds du versement transport, après les interventions de **MM. Jacques Oudin, rapporteur spécial et Jean-Philippe Lachenaud**, et après que **M. Marc Massion** eut exprimé son désaccord avec une telle disposition, elle a adopté **un amendement tendant à revenir au texte initialement proposé par le gouvernement.**

**AUDITION DE M. GILLES DE ROBIEN, MINISTRE DE
L'EQUIPEMENT, DES TRANSPORTS ET DU LOGEMENT ET
DE M. DOMINIQUE BUSSEREAU, SECRÉTAIRE D'ETAT AUX
TRANSPORTS ET A LA MER**

Le mardi 18 novembre 2003, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'audition de **M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, sur les crédits de son ministère**, et de **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer**.

M. Jean Arthuis, président, a tout d'abord rappelé que cette audition s'inscrivait dans un cycle nouveau, suivant une méthode décidée par le bureau de la commission, tendant à rompre avec les habitudes antérieures, pour plus porter sous forme de questions ciblées sur les stratégies ministérielles de réforme, dans la perspective, notamment, de la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), que sur les prévisions souvent éloignées de la réalité d'évolution des crédits inscrits dans les lois de finances initiales. Dans ce cadre, il a indiqué que la présente audition devait permettre d'évoquer de façon « interactive » les problèmes concrets auxquels était confronté le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a indiqué qu'une dynamique de réforme animait le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, qui venait d'organiser un séminaire regroupant les 450 cadres supérieurs du ministère afin de jeter les bases d'une réforme profonde.

Il a rappelé notamment les quatre grandes lignes qui guidaient la réforme du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer :

- la perspective de restructuration de l'administration centrale, à travers la mise en oeuvre de la LOLF, avec une réduction significative du nombre de directions, de 16 à 8, en les regroupant sous forme de directions générales ;

- le principe de renforcement et de repositionnement de l'échelon régional est acquis, un grand pôle régional des transports, du logement et de l'aménagement du territoire devrait être créé ;

- les directions départementales de l'équipement (DDE) devaient être reconfigurées pour faire face aux attentes nouvelles de la société et le nombre de subdivisions de l'équipement réduit ;

- une organisation spécifique pour la gestion et l'exploitation par itinéraire du réseau routier national structurel devait également voir le jour.

Il a indiqué que ces quatre éléments constituaient des réformes structurelles profondes du ministère. Elles seraient conduites en parallèle avec la mise en œuvre de la décentralisation, pour laquelle, d'ici trois ans, 30.000 agents devraient être transférés aux collectivités territoriales.

M. Jean Arthuis, président, a demandé au ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer de s'engager publiquement, sur un point précis, lors de cette audition, comme l'avaient fait les ministres déjà auditionnés par la commission des finances dans le cadre du projet de loi de finances pour 2004.

Après que **M. Dominique Bussereau, secrétaire d'état aux transports et à la mer**, se fut associé aux propos tenus par le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, un débat s'est alors instauré.

M. Philippe Marini, rapporteur général, s'est réjoui des économies réalisées sur le budget de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, estimant qu'elles prouvaient qu'on pouvait allier une véritable ambition politique tout en rationalisant les structures de l'Etat. Il a souhaité savoir comment le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, entendait transformer 16 directions d'administration centrale en 8 directions seulement. En ce qui concernait le renforcement de l'échelon régional et la création d'un pôle équipement et aménagement dans chaque région, il a souhaité connaître les grandes lignes de la réforme de l'implantation territoriale du ministère. Enfin, évoquant les choix d'organisation du ministère, il s'est demandé quels étaient les services ou les prestations qui seraient mieux accomplis par des prestataires privés ou semi-publics, sous une forme partenariale par exemple.

M. Gilles de Robien a indiqué que, s'il était prématuré d'annoncer les regroupements de service d'administration centrale, il était néanmoins possible de les esquisser. A titre d'exemple, il pouvait être envisagé une direction générale des transports terrestres et maritimes par rapprochement de la direction des transports terrestres de celle des transports maritimes, des ports et du littoral et celle, pour partie, des affaires maritimes et des gens de mer. De même, il a indiqué qu'on pouvait penser à un rapprochement des directions transversales de support, comme la direction du personnel, des services et de la modernisation, la direction des affaires financières et de l'administration générale, la direction des affaires économiques et internationales et la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

Il a indiqué que, parallèlement à la réforme de l'administration centrale, il était envisagé, d'une part, de renforcer le niveau régional en constituant un pôle « transports, logement et aménagement » regroupant tous les services du ministère présents à l'échelon régional et que le directeur de l'équipement serait l'animateur de ce regroupement, et, d'autre part, de repositionner le niveau départemental, grâce à une meilleure articulation interministérielle avec peut-être des rapprochements avec les directions départementales de l'agriculture. Il a indiqué que ces chantiers, qui comprendraient par ailleurs un volet concernant les prestataires privés, devaient démarrer à la fin de l'année 2003 pour déboucher dès la fin du premier semestre 2004 sur des principes d'organisation. Enfin, comme activités susceptibles d'être effectuées par des prestataires privés, il a cité, de façon non exhaustive, le conseil technique de proximité, les missions de maîtrise d'œuvre en matière d'ingénierie publique pour compte de tiers, ou encore l'instruction des actes d'urbanisme.

M. Jean Arthuis, président, a souhaité savoir si un programme unique dédié aux régimes sociaux et de retraite était pertinent, à l'échelle du seul ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

M. Gilles de Robien a répondu que la mission « régimes sociaux et de retraite », elle-même divisée en deux parties, l'une consacrée au secteur des transports ferroviaires et terrestres, la seconde consacrée au régime spécial des marins, aurait l'avantage de permettre la « sanctuarisation » des régimes spéciaux du secteur des transports.

M. Paul Girod, rapporteur spécial des crédits des services communs, de l'urbanisme et du logement, a interrogé le ministre sur les effectifs du ministère, remarquant que les gains de productivité réalisés s'étaient élevés à 2 % chaque année pendant une vingtaine d'années. Il a voulu savoir, en particulier, si la réduction progressive des effectifs devait être ralentie.

M. Gilles de Robien a indiqué que les effectifs du ministère avaient connu de fortes diminutions à partir du milieu des années quatre-vingt, et que cette diminution avait atteint un rythme de l'ordre de 1 % par an dans les années quatre-vingt dix. Il a indiqué qu'ensuite, ces effectifs avaient connu une stabilisation globale entre 1999 et 2002, après deux budgets de réduction en 1999 et en 2000, et deux budgets de création d'emplois, en 2001 et 2002, et qu'ils avaient diminué à nouveau en 2003, tandis que le projet de loi de finances pour 2004 prévoyait la suppression nette de 1.008 emplois sur les sections « services communs » et « mer », de 8 emplois sur la section « aviation civile », et d'emploi sur la section tourisme, soit 1.017 suppressions nettes d'emplois au total. Par ailleurs, il a précisé que les redéploiements actuels de postes qui étaient opérés annuellement en interne, pour répondre aux besoins nouveaux, avoisinaient le millier d'emplois. Enfin, il a déclaré

que la réduction du temps de travail avait été absorbée en 2002 dans un contexte de maintien des effectifs, mais avait induit une fragilisation de l'organisation en cas de nécessité d'intervention massive des personnels pour faire face, notamment, à des événements climatiques exceptionnels. Il a déclaré que la nouvelle étape de décentralisation, avec ses conséquences en termes d'évolution de l'organisation des services, permettait d'envisager, à l'avenir, un fonctionnement plus efficace du service public, mais que les gains de productivité que l'on pouvait logiquement attendre de ces phases nouvelles devaient être utilisés, certes pour les réductions d'effectifs, mais aussi pour accroître la qualité du service rendu aux usagers et pour développer des activités nouvelles face aux attentes de la société et pour, sous forme de mesures nouvelles indemnitaires ou statutaires, valoriser les efforts consentis par les personnels.

Puis **M. Paul Girod, rapporteur spécial**, a interrogé le ministre sur l'avenir des 4.000 ouvriers des parcs et ateliers travaillant sur les routes départementales et les routes nationales.

M. Gilles de Robien lui a répondu que la première particularité des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) était qu'ils n'avaient pas le statut de fonctionnaires mais celui d'ouvriers de l'Etat, et qu'il n'existait pas de corps homologue dans la fonction publique territoriale. Par conséquent, la décentralisation était difficile à appliquer en ce cas d'espèce, et le gouvernement avait proposé au Parlement de se donner un délai maximal de réflexion de trois ans, à l'issue duquel un rapport serait réalisé et présenté au Parlement sur le sujet. En attendant, il a précisé qu'il n'était pas nécessaire de supprimer le compte de commerce qui permet d'assurer la rémunération de ces personnels.

M. Jacques Oudin, rapporteur spécial des crédits des transports, a rappelé que la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) imposait, à côté des missions et des programmes, des indicateurs de performance et de résultats, et qu'il n'en était pratiquement pas question dans la stratégie ministérielle de réforme. Il a souhaité savoir comment le ministère allait mettre en œuvre les indicateurs de performance et de résultats. Il a également voulu savoir comment le ministère entendait bâtir un système contractuel incluant des indicateurs de performances et de résultats, et englobant l'ensemble des activités des transports.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a indiqué que dans la stratégie ministérielle de réforme, l'action envisagée visant à développer la responsabilisation et la contractualisation, dans le cadre de la mise en œuvre de la loi organique précitée, était fondamentale. Il a indiqué qu'elle passait nécessairement par une rénovation du dialogue de gestion et par la définition d'indicateurs de performance et de résultats, tant au niveau national que déconcentré. Il a déclaré que des indicateurs de performance et de résultats seraient proposés dès la fin du premier semestre 2004. Il a précisé que des

outils de mesure du temps passé par les agents dans le cadre de leurs prestations existaient déjà depuis plusieurs années au sein du ministère, notamment sous forme de tableaux de bord de résultats, de plans « orientations mesures » et d'orientations stratégiques en région.

Puis **M. Yvon Collin, rapporteur spécial des crédits de l'aviation et de l'aéronautique civiles**, a indiqué que les articles 26 et 27 du projet de loi de finances proposaient une hausse du taux de la taxe d'aviation civile et une modification de la répartition entre le budget annexe et le compte d'affectation spéciale, le Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA). Il a indiqué que M. Philippe Marini, rapporteur général, avait émis quelques réserves qu'il partageait, sur le principe de faire financer la dotation de continuité territoriale pour l'outre-mer par une augmentation de cette taxe, qui frappait un secteur déjà en difficulté. Par ailleurs, il a rappelé qu'un député, M. Charles de Courson, avait émis des réserves sur la conformité de ce mode de financement à l'article 21 de la LOLF, considérant que le système choisi revenait à faire financer par une taxe générale le financement d'une politique de subvention en direction de certains territoires. Il a rappelé que l'article 21 de la LOLF disposait que « les comptes d'affectation spéciale retraçaient, dans les conditions prévues par une loi de finances, des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui étaient, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

M. Dominique Bussereau a déclaré que le premier point évoqué par M. Yvon Collin avait fait l'objet de nombreux débats à l'Assemblée nationale. Il a indiqué que l'aide à la continuité territoriale devait être abondée par les collectivités ultra-marines, et que la question du budget à prélever, soit celui des DOM-TOM, soit celui de l'intérieur, n'était pas encore tranchée. Il a indiqué qu'il était dans la vocation du FIATA de favoriser l'aménagement du territoire, et que le Conseil d'Etat n'avait émis aucune objection au dispositif. Il a noté qu'une réflexion était en cours en vue d'élargir les missions du FIATA.

A la question de **M. Claude Belot**, qui souhaitait savoir comment serait financé cet éventuel élargissement des missions du FIATA, **M. Dominique Bussereau** a répondu que plusieurs pistes pouvaient être explorées et a cité notamment la proposition de M. Bernard Joly, sénateur, de créer une taxe sur les billets de trains à grande vitesse (TGV).

M. Marc Massion, rapporteur spécial des crédits de la mer, a ensuite souhaité savoir si l'opération « Port 2000 » serait relayée par une opération de la même envergure dans un autre port. Puis il a demandé au ministre s'il était possible d'établir un calendrier de réalisation des « autoroutes de la mer ».

M. Dominique Bussereau a indiqué que l'opération « Port 2000 » avait constitué un investissement considérable et, qu'actuellement, le gouvernement travaillait sur la future réforme des ports autonomes. A cette occasion, et lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire, des orientations plus précises seraient données. En ce qui concernait les autoroutes de la mer, il a indiqué que le concept avait été accepté par le Conseil d'Etat, qui les avait qualifiées d'« infrastructures », et que leur réalisation serait proposée lors du prochain comité interministériel d'aménagement du territoire. Il a indiqué qu'elles seraient mises en œuvre dans le courant de l'année 2004 et que le Portugal avait d'ores et déjà manifesté son intérêt pour une ligne atlantique.

Mme Marie-Claude Beaudeau, rapporteur spécial des crédits du tourisme, a interrogé les ministres sur l'avenir des délégations régionales au tourisme, les projets de restructuration du secrétariat d'Etat au tourisme, et les difficultés du parc de loisirs Disneyland.

M. Gilles de Robien lui a précisé que les délégués régionaux au tourisme ne seraient pas transférés aux régions, puisque leurs attributions demeuraient dans le champ des compétences de l'Etat. En revanche, le ministre a expliqué que, pour tenir compte des dispositions du projet de loi relatif aux responsabilités locales, ces délégués seraient transformés, sans doute au 1^{er} janvier 2005, en correspondants territoriaux du tourisme vraisemblablement placés auprès des secrétariats généraux pour les affaires régionales (SGAR). Il a ajouté que les crédits de fonctionnement attribués aux délégués régionaux au tourisme seraient rétablis en gestion.

S'agissant des projets de restructuration du Secrétariat d'Etat au tourisme, le ministre a répondu que les services de l'Etat chargés de l'expertise et du conseil en matière d'adaptation de l'offre touristique étaient actuellement éparpillés entre un bureau « études et stratégie » à la direction du tourisme, un service d'étude et d'aménagement de la montagne (SEATM), un observatoire national du tourisme (ONT) et une agence française d'ingénierie touristique (AFIT). Il a rappelé que le comité interministériel du tourisme du 9 septembre 2003 avait décidé de fusionner ces structures, sans remettre en cause la localisation géographique du SEATM. Enfin, s'agissant des difficultés du parc de loisirs Disneyland, il a déclaré que ce parc disposait de plusieurs mois pour retrouver un équilibre financier et que l'Etat serait, en tout état de cause, très attentif, en raison de l'importance de ce sujet en termes d'emplois.

M. Hubert Haenel a rappelé que mercredi 19 novembre 2003 le conseil d'administration de la SNCF devait examiner un plan de redressement du fret, qu'il a qualifié de « plan de la dernière chance ». Il a souhaité la signature rapide du contrat annoncé par le ministre entre la SNCF et l'Etat, afin de donner une visibilité aux usagers, aux élus et aux entreprises. Il s'est interrogé sur les conditions dans lesquelles pourrait être réalisée une

augmentation du capital de la SNCF à hauteur de 1,1 à 1,2 milliard d'euros. Il a regretté que l'hypothèse de la filialisation de certaines activités de la SNCF ne soit pas, à ce stade, retenue. Enfin, il a interrogé le ministre sur le récent rapport du Conseil économique et social concernant les services régionaux de voyageurs, sur la réalisation d'un audit d'ensemble du réseau ferroviaire et enfin sur les engagements de l'Etat en matière d'exécution des contrats de plan Etat-régions, concernant leur volet ferroviaire.

M. Dominique Bussereau a répondu que l'idée de filialisation du fret était une piste intéressante mais qu'elle ne pouvait pour le moment être mise en œuvre. S'agissant de l'aide apportée par l'Etat à la SNCF, il a expliqué qu'elle devrait respecter les critères fixés par la Commission européenne et que son montant n'était pas encore définitivement arrêté. Il a salué la qualité du rapport réalisé par M. Jacques Chauvineau, au nom du Conseil économique et social. Il s'est déclaré favorable à un audit du réseau ferroviaire, notamment pour informer les collectivités territoriales de l'état du réseau. S'agissant des contrats de plan Etat-régions pour leur volet ferroviaire, il a expliqué que leur taux d'exécution était au minimum équivalent à celui des contrats routiers, tout en soulignant des difficultés particulières en Ile-de-France, s'agissant des liaisons tangencielles.

M. Eric Doligé a rappelé que le projet de loi relatif aux responsabilités locales prévoyait le transfert de nombreux personnels aux départements et il a estimé qu'il serait nécessaire de préparer ce transfert particulièrement lourd avant même le vote définitif de la loi.

M. Gilles de Robien a indiqué qu'il souhaitait effectivement préparer le transfert d'environ 30.000 agents du ministère, mais qu'il convenait d'attendre au moins la fin de l'examen en première lecture du projet de loi dans chaque assemblée.

M. René Trégouët a interrogé les ministres sur les expérimentations en matière de transports terrestres, en citant les initiatives prises par l'agglomération lyonnaise pour le développement de moyens de déplacements automatiques, qui ne parvenaient pourtant pas à obtenir une aide concrète du ministère. Il a rappelé que le développement de la recherche prenait quinze ans au minimum et qu'il ne fallait plus attendre, sauf à constater, à plus ou moins brève échéance, une congestion totale du trafic dans les grandes agglomérations. Il a souhaité que soit créée une direction de la prospective, dans le cadre de la réorganisation du ministère.

En réponse, **M. Gilles de Robien** a précisé que les réflexions engagées en matière de réforme de l'administration centrale prévoyaient précisément une direction de la prospective en charge de ces questions et que le ministère disposait également de nombreux chercheurs notamment au sein

de l'Institut national pour la recherche sur les transports et la sécurité (INRETS) et au Laboratoire central des Ponts et chaussées (LCPC).

M. Dominique Bussereau a rappelé l'existence du Programme de recherche pour le développement et l'innovation dans les transports (PREDIT) dont il avait assuré la présidence jusqu'à son entrée au sein du gouvernement et qui menait des recherches importantes en matière de développement des transports intelligents.

M. Philippe Adnot a souhaité que le ministère engage une expérimentation afin que les ouvriers des parcs et ateliers puissent être transférés aux départements. Il a expliqué que les dispositions du projet de loi précité relatif aux responsabilités locales contenaient des contradictions sur ce point, certains départements pouvant, par exemple, supporter de nouvelles charges sans aide de l'Etat et d'autres recevoir une aide de l'Etat sans charges nouvelles.

M. Gilles de Robien a jugé cette idée d'expérimentation pour les parcs intéressante et a déclaré qu'il allait examiner sa réalisation.

M. Joël Bourdin a rappelé que deux années de suite le Parlement avait adopté une majoration des crédits de l'Agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH), qui avait été « parfaitement » effacée en exécution. Il a interrogé le ministre sur une possible sanctuarisation des moyens de l'agence en 2004, qui permettrait d'éviter ces « coups d'accordéon » dans la dotation budgétaire.

M. Gilles de Robien a répondu que l'ANAH était un établissement indispensable pour la rénovation et la mise sur le marché de logements anciens et que les crédits prévus au budget 2004, soit 392 millions d'euros, correspondaient au montant souhaitable de crédits pour permettre à l'agence de réaliser l'ensemble des opérations dont elle avait la charge.

En conclusion de cette audition, **M. Jean Arthuis, président**, a pris acte des engagements des ministres concernant une réforme en profondeur de leur ministère.

A l'issue de cette audition, **la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer pour 2004, et l'article 77 rattaché, sans modification.**

Lors de sa séance du jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale, **elle a confirmé l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer tels**

qu'amendés à l'Assemblée nationale. A l'article 77, relatif à la majoration des taux plafonds du versement transport, après les interventions de **MM. Jacques Oudin, rapporteur spécial et Jean-Philippe Lachenaud**, et après que **M. Marc Massion** eut exprimé son désaccord avec une telle disposition, elle a adopté **un amendement tendant à revenir au texte initialement proposé par le gouvernement.**

Réunie le **jeudi 30 octobre 2003**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (**III. Transports et sécurité routière : Transports terrestres et intermodalité**), sur le **rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**.

Le mardi 18 novembre 2003, à l'issue de **l'audition de MM. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports et du logement et Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer**, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**, et l'article 77 rattaché sans modification.

La commission a confirmé son vote le jeudi 20 novembre 2003, après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale, **en adoptant un amendement tendant à revenir au texte initialement proposé par le gouvernement pour l'article 77 rattaché**.