

N° 74

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

---

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

## 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 2005, 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° 15

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE,  
TOURISME ET MER :**

**II. – TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE :  
TRANSPORTS TERRESTRES ET INTERMODALITÉ**

*Rapporteur spécial : M. Alain LAMBERT*

---

*(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, président ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, vice-présidents ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, secrétaires ; M. Philippe Marini, rapporteur général ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jégou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.*

**Voir les numéros :**

**Assemblée nationale (12<sup>ème</sup> législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345**

**Sénat : 73 (2004-2005)**

---

**Lois de finances.**

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU BUDGET DES TRANSPORTS TERRESTRES POUR 2005</b> .....	7
<b>A. UNE NOUVELLE POLITIQUE FINANCIÈRE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS : LA CRÉATION DE L'AFITF</b> .....	7
1. <i>Une nouvelle ambition pour la politique des transports</i> .....	7
a) Les débats de l'année 2003 .....	7
b) Le CIADT du 18 décembre 2003 .....	9
2. <i>La création de l'agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF)</i> .....	10
a) Le statut et les ressources de l'AFITF .....	10
b) Une consolidation bienvenue du financement des infrastructures .....	12
<b>B. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DU SECTEUR FERROVIAIRE : UNE CLARIFICATION À POURSUIVRE</b> .....	13
1. <i>Le bilan des relations entre l'Etat, la SNCF et RFF</i> .....	14
a) La situation de RFF .....	14
b) La situation de la SNCF .....	15
2. <i>Une réévaluation nécessaire des relations entre la SNCF et RFF</i> .....	17
a) La finalisation du partage des actifs .....	17
b) Des rémunérations réciproques à affiner .....	18
<b>C. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SNCF : CONCRÉTISER LES OBJECTIFS DU PLAN « FRET 2006 »</b> .....	19
1. <i>Un résultat courant qui demeure déficitaire, un endettement élevé</i> .....	19
a) Le résultat de la SNCF en 2003 .....	19
b) L'endettement du secteur ferroviaire .....	21
2. <i>Un plan ambitieux de redressement du fret ferroviaire</i> .....	23
<b>D. LES PERSPECTIVES DU TRANSPORT FLUVIAL</b> .....	25
1. <i>La situation de VNF : vers la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens</i> .....	25
2. <i>Un nouveau plan d'aide en faveur de la batellerie</i> .....	28
<b>E. LES TRANSPORTS COLLECTIFS FRANCILIENS EN TRANSITION</b> .....	29
1. <i>La situation financière dégradée de la RATP</i> .....	29
2. <i>Le STIF : une contractualisation renouvelée et une perspective de décentralisation</i> .....	30
a) Le financement des transports publics en Ile-de-France .....	30
b) Le bilan et l'avenir de la contractualisation .....	31
c) Les perspectives d'évolution dans le cadre de la décentralisation .....	33
<b>F. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS DE PROVINCE</b> .....	34
1. <i>La suppression progressive des dotations budgétaires</i> .....	34
2. <i>La mise en place de prêts spécifiques</i> .....	35

G. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS .....	36
1. Les deux premiers « paquets ferroviaires » .....	36
2. L'adoption du « troisième paquet ferroviaire » .....	37
3. La proposition de modification de la directive « Eurovignette » .....	38
4. D'autres propositions dans le domaine des transports routiers et de la navigation fluviale.....	41
H. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 <sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF) .....	41
1. Les trois programmes du budget des transports terrestres .....	41
a) Le programme « Transports terrestres et maritimes ».....	42
b) Le programme « Passifs financiers ferroviaires » .....	43
c) Le programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » .....	43
2. Les indicateurs de performance .....	44
a) Le programme « Transports terrestres et maritimes ».....	44
b) Le programme « Passifs financiers ferroviaires » .....	46
c) Le programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres» .....	46
<b>II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS .....</b>	<b>47</b>
A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR NATURE .....	47
1. Les dépenses ordinaires .....	47
2. Les dépenses en capital .....	49
B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS .....	51
1. Modernisation et développement des réseaux d'infrastructures .....	52
2. Transport de voyageurs.....	53
3. Transport de marchandises .....	53
4. Politiques sociales .....	54
<b>MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....</b>	<b>57</b>
<b>EXAMEN EN COMMISSION.....</b>	<b>59</b>

## INTRODUCTION

**Les moyens de paiement** (dépenses ordinaires + crédits de paiement) demandés pour les transports terrestres en 2005 atteignent **7,6 milliards d'euros, soit une hausse de 1,13 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004.**

**Les moyens d'engagement** (dépenses ordinaires + autorisations de programme) demandés pour les transports terrestres en 2005 atteignent **7,7 milliards d'euros, soit une diminution de 0,25 %.**

Deux éléments affectent toutefois la comparaison entre la loi de finances initiale pour 2004 et le projet de loi de finances pour 2005 :

- d'une part, la création d'un chapitre d'expérimentation de gestion des crédits selon les principes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF)<sup>1</sup> ;

- d'autre part, la création de la nouvelle agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF), puisque certaines opérations financées jusqu'à présent sur des dotations budgétaires seront, demain, prises en charge par l'agence.

En effet, en réalité, **les ambitions du gouvernement en matière d'infrastructures de transport sont concrétisées au prix d'une « débudgétisation »**. 635 millions d'euros seront alloués en 2005 à cette agence, pour la mise en œuvre des orientations définies par le CIADT du 18 décembre 2003. 70 % de ces ressources sont des revenus autoroutiers affectés à l'agence par l'article 41 du projet de loi de finances initiale pour 2005.

**La création de l'AFITF est la principale nouveauté de ce budget des transports terrestres.** Elle témoigne de la **priorité donnée par le gouvernement à l'investissement**, alors que ce budget est constitué, il faut le rappeler, **pour un tiers de la subvention d'équilibre au régime de retraite de la SNCF, et pour un autre tiers des contributions aux charges d'exploitation et au désendettement du secteur ferroviaire.**

---

<sup>1</sup> Ce chapitre n° 59-03 regroupe des crédits de personnel ne provenant pas du budget des transports terrestres, ainsi que des crédits du titre VI dudit budget.

**A l'avenir, la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finance permettra d'y voir plus clair dans ce budget aux composantes hétérogènes.** Celui-ci s'articulera, en effet, en trois programmes, consacrés respectivement aux « Transports terrestres et maritimes », aux « Passifs financiers ferroviaires » et aux « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ».

**Evolution des crédits des transports terrestres et de l'intermodalité**

*(en millions d'euros)*

	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005 (hors transferts)</b>	<b>Evolution</b>
Titre III : Moyens des services	0,09	0,08	-11,17%
Titre IV : Interventions publiques	6 295,99	6 317,72	0,35%
<b>Total Dépenses ordinaires</b>	<b>6 296,08</b>	<b>6 317,80</b>	<b>0,34%</b>
Titre V : Investissements exécutés par l'Etat			
AP	19,11	20,00	4,68%
CP	15,86	10,65	-32,84%
Titre VI : Subventions d'investissement			
AP	1 452,98	1 411,10	-2,88%
CP	1 211,77	1 280,28	5,65%
Total Dépenses en capital			
AP	1 472,08	1 431,10	-2,78%
CP	1 227,63	1 290,93	5,16%
<b>Total général DO + AP</b>	<b>7 768,16</b>	<b>7 748,90</b>	<b>-0,25%</b>
<b>Total général DO + CP</b>	<b>7 523,71</b>	<b>7 608,73</b>	<b>1,13%</b>

## I. LES PRINCIPALES ORIENTATIONS DU BUDGET DES TRANSPORTS TERRESTRES POUR 2005

### A. UNE NOUVELLE POLITIQUE FINANCIÈRE DANS LE DOMAINE DES TRANSPORTS : LA CRÉATION DE L'AFITF

#### 1. Une nouvelle ambition pour la politique des transports

##### a) Les débats de l'année 2003

Le gouvernement a lancé une réflexion sur la politique des transports au cours de l'année 2002, en demandant un **audit des grands projets d'infrastructures, confié à l'Inspection générale des finances (IGF) et au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC)**. La mission a examiné une centaine d'opérations et rendu ses conclusions en février 2002. Elle a évalué le montant total des investissements à engager sur la période 2001-2020 :

- Pour les routes, la mission a évalué les besoins financiers à 63 milliards d'euros, dont **23 milliards d'euros à la charge de l'Etat**, sur la période 2003-2020.

- S'agissant des investissements ferroviaires, ce montant serait d'environ **24,8 milliards d'euros constants 2001**, dont **11,8 milliards d'euros à la charge de l'Etat**. Un scénario « bas », tenant compte de l'intérêt relatif des projets et reportant un certain nombre d'investissements, évalue à 18,8 milliards d'euros le montant total des investissements, dont 8,1 milliards d'euros pour l'Etat.

- Concernant les voies navigables, la réalisation des nouveaux aménagements envisagés sur 2003-2020, incluant le tronçon central de Seine-Nord, exigerait la **mobilisation de 2,7 milliards d'euros de crédits d'Etat**.

**Le montant que l'Etat devrait mobiliser d'ici 2020 pour le financement de l'ensemble des opérations réalisables est donc de 37,5 milliards d'euros**, dans le scénario le plus « haut ». Le rapport d'audit établit que le financement des projets de développement et des besoins de maintenance qui apparaissent utiles à réaliser avant 2020 nécessiterait de la part de l'Etat un surcroît de ressources à mobiliser par rapport aux enveloppes des années 2000 à 2002 projetées jusqu'en 2020. **Ce surcroît de ressources serait compris entre 11 et 15 milliards d'euros.**

Ce rapport d'audit a été complété par une **étude prospective de la DATAR**, préconisant une nouvelle organisation du système de transports de marchandises et, plus particulièrement le **report vers les modes alternatifs à la route**, qu'il s'agisse du ferroviaire, du cabotage maritime ou du transport fluvial.

Les deux rapports soulignent que le **développement des partenariats public-privé** pourrait permettre d'optimiser la construction et la gestion de certaines infrastructures, mais sans modifier sensiblement le besoin de financement public.

Compte tenu des besoins d'investissement, les deux rapports préconisent d'accroître, dans une certaine mesure, le **part relative du financement par l'utilisateur**, par rapport à celle du financement par le contribuable.

Suite à la publication de ces deux rapports, votre commission des finances avait entendu, le 20 mai 2003, une **communication de notre ancien collègue Jacques Oudin, alors rapporteur spécial du budget des transports terrestres et de l'intermodalité, sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020<sup>1</sup>**. Les propositions de notre ancien collègue étaient, notamment, les suivantes :

- **renforcer la part de l'utilisateur**, par une tarification adaptée sur la route (création d'une redevance poids lourds, mise à péage d'autoroutes aujourd'hui gratuites, possibilité d'instaurer des péages sur les liaisons réalisées par les collectivités locales) ou pour les lignes à grande vitesse ;

- **ne faire intervenir le contribuable qu'au titre de la solidarité** (financement des modes alternatifs et des grandes liaisons d'aménagement du territoire) ;

- **affecter les taxes et ressources existantes à un fonds national de développement des transports**, qui serait constitué sous la forme d'un compte d'affectation spéciale recevant la taxe d'aménagement du territoire, les dividendes des sociétés d'autoroutes, la redevance domaniale et une éventuelle redevance poids lourds.

---

<sup>1</sup> Cette communication a fait l'objet d'un rapport d'information n° 303 (2002-2003), sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020.

Par ailleurs, en février 2003, **nos collègues Hubert Haenel et François Gerbaud ont remis un rapport consacré au fret ferroviaire<sup>1</sup>**, dans le cadre d'une mission qui leur avait été confiée par le Premier ministre le 1<sup>er</sup> septembre 2002. Dressant un état des lieux alarmant, cette étude formule plusieurs propositions pour une véritable politique du fret ferroviaire, incluant une nouvelle stratégie et une nouvelle organisation du secteur ferroviaire et notamment de la SNCF, un développement de la complémentarité route-rail et la mobilisation de nouveaux moyens de financement nationaux et européens. Par ailleurs, **notre collègue Henri de Richemont a rendu un rapport sur le pavillon français et le cabotage maritime**, suite à la mission que le Premier ministre lui avait confiée sur ce sujet.

Suite à l'ensemble de ces travaux, **deux débats ont eu lieu, sur une déclaration du gouvernement, respectivement à l'Assemblée nationale<sup>2</sup> et au Sénat<sup>3</sup>, sur la politique en matière d'infrastructures à l'horizon 2020.**

*b) Le CIADT du 18 décembre 2003*

**Le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003** a constitué l'aboutissement de l'ensemble des travaux décrits ci-dessus. Il a adopté les nouvelles orientations de la politique des transports, dans la perspective de concilier plusieurs objectifs : le développement économique, l'attractivité du territoire et la prise en compte des enjeux environnementaux. Reconnaisant la nécessité de développer les modes alternatifs à la route, le CIADT a approuvé des cartes de planification des infrastructures nationales de transport à long terme. Parmi les grands projets approuvés ou confirmés, on peut mentionner :

- les TGV Est (deuxième phase), Nîmes-Montpellier, Rhin-Rhône, Sud-Europe-Atlantique et Bretagne ;

- la liaison Lyon-Turin, le canal Seine Nord, le projet portuaire Fos 2XL et le lancement de lignes « d'autoroutes de la mer » sur les façades Atlantique et Méditerranée ;

- les autoroutes A19 Artenay-Courtenay, A45 Lyon-Saint-Etienne, A32 Nancy-Thionville, ainsi que les contournements autoroutiers d'Arles, de Strasbourg et de Bordeaux.

---

<sup>1</sup> « Le fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail », rapport de la mission confiée par le Premier ministre à nos collègues Hubert Haenel et François Gerbaud (la Documentation française, février 2003).

<sup>2</sup> JO Assemblée Nationale, 20 mai 2003.

<sup>3</sup> JO Sénat, 3 juin 2003.

Pour conduire cette politique, le gouvernement a **décidé la création d'une agence pour le financement des infrastructures de transport. Elle doit mobiliser, grâce notamment à l'affectation des dividendes des sociétés d'autoroutes, un volume global de subvention de 7,5 milliards d'euros sur la période 2004-2012, permettant de soutenir un programme de travaux de l'ordre de 20 milliards d'euros.**

## **2. La création de l'agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF)**

### *a) Le statut et les ressources de l'AFITF*

Le gouvernement a décidé la création, d'ici le 1<sup>er</sup> janvier 2005, d'un établissement public chargé de financer la part de contributions publiques incombant à l'Etat dans le cadre de la planification définie par le CIADT.

Le décret de création de cet établissement public est en cours de finalisation, après examen par le Conseil d'Etat. **Le volet législatif est inscrit à l'article 41 du projet de loi de finances initiale pour 2005**, qui prévoit l'affectation à l'agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF) du produit des dividendes autoroutiers ainsi que de la redevance domaniale.

#### **Ressources prévisionnelles de l'AFITF en 2005**

*(en millions d'euros)*

<b>Nature de la ressource</b>	<b>Montant estimé</b>
Dotation en capital	200
Dividendes des sociétés d'autoroutes	280
Redevance domaniale	155
<b>TOTAL</b> (correspondant au plafond de dépenses)	<b>635</b>

Les ressources de l'agence seront les suivantes :

- Une **dotation en capital** de 200 millions d'euros sera prélevée sur le compte d'affectation spéciale n° 902-24, au bénéfice de l'AFITF.

- Le **montant des dividendes qui seront versés par les sociétés d'autoroute en 2005 est évalué à 280 millions d'euros.**

A ce sujet, votre rapporteur spécial rappelle que le gouvernement a annoncé, le 29 juillet 2004, la prochaine introduction en bourse de deux sociétés d'autoroute, la SAPRR (société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône) et la SANEF (société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France), deux ans et demi après l'introduction en bourse de 49 % du capital des Autoroutes du sud de la France (ASF), considérée comme un succès. Ces deux nouvelles introductions en bourse se feront par augmentation du capital des sociétés, pour leur permettre de renforcer leur structure financière à des niveaux comparables à celles de leurs concurrents. Concernant la SAPRR, l'opération doit avoir lieu très bientôt. Elle devrait s'élever à environ 1,3 milliard d'euros, ce qui correspondrait à une détention d'environ 20 % du capital de la société par le public.

**Votre rapporteur spécial souligne que le choix de procéder par augmentation de capital devrait permettre de préserver et même d'optimiser les dividendes autoroutiers, en consolidant la structure financière des sociétés.**

• **Le montant de la redevance domaniale est évalué à 155 millions d'euros en 2005** : la redevance domaniale a été instituée par le décret n° 97-607 du 31 mai 1997. Elle constitue la contrepartie de l'avantage que les sociétés retirent de l'occupation du domaine public. Son calcul se réfère à la réalité économique objective que constitue pour les sociétés la valeur locative des biens de l'Etat mis à leur disposition. La redevance domaniale n'est ni un impôt, ni une taxe, ni même une taxe parafiscale, mais un prélèvement de nature non fiscale s'apparentant à une redevance pour service rendu<sup>1</sup>. Elle est calculée en fonction du nombre de kilomètres de voies autoroutières exploitées par le concessionnaire, et en fonction du chiffre d'affaires réalisé par la société au titre de son activité sur le domaine public national.

**Cette ressource présente l'avantage d'être stable et en augmentation continue depuis 1998.**

**Montant de la redevance domaniale**

*(en millions d'euros)*

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 <sup>p</sup>	2005 <sup>p</sup>
Redevance domaniale	122	129	132	137	145	144	149	155

• Enfin, l'AFITF pourra **emprunter, en anticipant sur le produit des dividendes**, dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances. En 2005, le plafond des dépenses sera fixé à 635 millions d'euros, compte tenu des objectifs de ressources indiqués ci-dessus.

---

<sup>1</sup> Conseil d'Etat, 28 juillet 1999, Cofiroute (conclusions de Mme Daussun).

*b) Une consolidation bienvenue du financement des infrastructures*

D'après les informations fournies par le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, la liste des opérations susceptibles d'être financées en 2005 par l'agence de financement est la suivante :

**Opérations susceptibles d'être financées par l'AFITF en 2005**

<b>Opérations déjà lancées</b>
TGV Est 1 <sup>ère</sup> phase
TGV Est 2 <sup>ème</sup> phase
LGV : Perpignan - Figueras
Lyon – Turin : études LTF
A28 : Rouen - Alençon
Tunnel Maurice Lemaire
<b>Opérations à lancer</b>
Installations terminales Perpignan
Ligne ferroviaire du Haut-Bugey
Ligne ferroviaire POLT
Ligne ferroviaire Dijon - Modane
Ecluse fluviale du Havre (AP)
Canal Seine – Nord (APS)
A585 antenne de Digne
A19 : Artenay - Courtenay
A41 : Annecy - Genève
Investissements routiers (A34, RN88, RCEA)
<b>Opérations d'études</b>
Lyon-Turin : contournement fret de Lyon et étude sur les accès français
LGV Sud Europe Atlantique 1 <sup>ère</sup> phase
LRNVS 1 <sup>ère</sup> étape
Contournement Nîmes - Montpellier
TGV Rhin-Rhône branche Est
TGV Bretagne Pays de Loire
Poitiers-Limoges
<b>Opérations nouvelles</b>
Fos 2XL
Investissements routiers

*Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer*

**La création de l'AFITF aura le mérite de rendre plus visible l'effort de l'Etat en matière d'infrastructures.** Votre commission des finances avait d'ailleurs désapprouvé la suppression du fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) par la loi n° 2000-1352 du 30 décembre 2000 de finances pour 2001. Ce fonds était constitué sous la forme d'un compte d'affectation spéciale, alimenté par deux taxes créées par l'article 47 de la loi n° 94-1162 du 29 décembre 1994 de finances pour 1995 :

- une taxe sur les titulaires d'ouvrages hydroélectriques concédés (supprimée à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004) ;

- une taxe sur les concessionnaires d'autoroutes, dite également taxe d'aménagement du territoire (TAT), qui est affectée au budget général depuis 2001. Cette taxe a rapporté 480 millions d'euros en 2003. **Le gouvernement a choisi de ne pas affecter cette taxe, ni aucune autre, à l'AFITF, afin de ne pas nuire à l'équilibre global du budget.**

**Votre rapporteur spécial juge que les ressources affectées à l'AFITF présentent des garanties en termes de stabilité et de dynamisme. La redevance domaniale est suffisamment prévisible et peu fluctuante pour constituer une base de ressources stables. Par ailleurs, le renforcement des fonds propres des sociétés d'autoroute est de nature à optimiser les dividendes perçus par l'Etat et donc les ressources de l'agence.**

D'un point de vue strictement budgétaire, votre rapporteur ne peut pas ne pas se soustraire à ses devoirs sans souligner que **l'effort en faveur des infrastructures se fait au prix d'une « débudgétisation » dont la nature n'est guère conforme au principe d'orthodoxie budgétaire.** Il signale, en outre, que les dotations aux transports interurbains (article 63-44/30) pour 2005 sont réduites de 177,5 millions d'euros en AP et en CP, en conséquence de la création de l'agence. A périmètre constant, les subventions d'investissement aux transports interurbains diminuent de 23 % en crédits de paiement, mais augmentent de 11,4 % en autorisations de programme.

#### ***B. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DU SECTEUR FERROVIAIRE : UNE CLARIFICATION À POURSUIVRE***

Le financement du secteur ferroviaire a été modifié en loi de finances initiale pour 2004 avec la création de deux nouvelles contributions en faveur de RFF. Le projet de loi de finances pour 2005 maintient cette nouvelle organisation du financement du secteur ferroviaire.

## 1. Le bilan des relations entre l'Etat, la SNCF et RFF

### Financement du secteur ferroviaire en 2005

(en millions d'euros)

	ETAT	
CCI <sup>1</sup> : 1.244 Subv d'investissement : 244 Contribution désendettement : 800 Régénération : 900 <u>Total : 3.188</u>		
<b>RFF</b>	Convention de gestion : 2.524 <sup>3</sup> ← Péages d'infrastructures : 2.392	<b>SNCF</b>

#### a) La situation de RFF

L'Etat participe au fonctionnement de RFF par le versement d'une **contribution aux charges d'infrastructures** (1,24 milliard d'euros). Cette dotation permet à l'établissement de limiter son déficit courant et de faire face aux coûts d'exploitation et d'entretien qu'il sous-traite à la SNCF. L'exécution des tâches relatives au fonctionnement et à l'entretien des installations est, en effet, déléguée à la SNCF, à laquelle RFF verse une rémunération fixée par convention. En 2005, cette contribution baisse de 6,4 %, ce qui est moins que les années précédentes mais correspond à l'augmentation des péages versés à RFF prévue pour 2005, **dans la perspective d'un transfert de charges des contribuables vers les usagers**. Cette augmentation des péages doit permettre de les rapprocher de leur coût marginal social préconisé par les directives européennes.

<sup>1</sup> Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires.

<sup>2</sup> Service annexe d'amortissement de la dette.

<sup>3</sup> Ce chiffre est une prévision pour 2004, donc un ordre de grandeur, car les données pour 2005 ne sont pas disponibles à ce jour.

Depuis 2004, l'Etat contribue au **désendettement de RFF** par une dotation budgétaire de 800 millions d'euros, reconduite pour 2005. Cette dotation remplace les dotations en capital annuelles (dont le montant cumulé s'élevait au 31 décembre 2002 à 8,9 milliards d'euros), autrefois financées par le compte d'affectation spéciale n° 902-24 alimenté par le produit des privatisations. La dette initialement transférée à RFF en 1997 (20,5 milliards d'euros) a augmenté rapidement (23,5 milliards d'euros en 2002), en dépit des dotations en capital de l'Etat.

Cette évolution a incité à créer, en 2004, **une nouvelle ligne budgétaire de subvention à la régénération** (900 millions d'euros en 2005), afin de couvrir la totalité des investissements de renouvellement et de sécurité du réseau qui ne produisent pas de revenus futurs et qui, dans le système antérieur, augmentaient chaque année l'endettement de RFF.

#### *b) La situation de la SNCF*

La contribution de l'Etat au régime spécial de retraite de la SNCF s'élève à 2.515 millions d'euros en 2005, contre 2.431 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004. Les charges du régime de retraite de la SNCF s'élèveront, en 2004, d'après les prévisions fournies à votre rapporteur spécial, à 4.589 millions d'euros, en hausse de 1,1 %, **ce qui signifie que la contribution de l'Etat représente 54 % du montant total des charges du régime**, un chiffre qui donne une idée de l'ampleur du déséquilibre structurel des comptes de la caisse de retraite de la SNCF (cf. présentation de l'agrégat « politiques sociales »).

Le ministère a précisé, dans ses réponses aux questionnaires, que : *« La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites ne concerne pas le régime de la SNCF. Le gouvernement considère en effet que les régimes spéciaux, dont celui de la SNCF, font partie du contrat social propre à chacune des grandes entreprises concernées et que toute évolution devra avoir pour objectif la sauvegarde de ces régimes face aux déséquilibres démographiques ».*

Outre la compensation versée en contrepartie des tarifs sociaux pratiqués par la SNCF (109 millions d'euros), l'Etat participe au désendettement de la SNCF en subventionnant le **service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)** à hauteur de 677 millions d'euros reconduits chaque année. **Créé en 1991, le SAAD a eu pour objet de recueillir une partie de la dette de l'entreprise, de façon à consolider sa structure financière. La Cour des comptes a, depuis l'origine, critiqué le principe même de ce service annexe** et demandé sa réintégration dans les comptes de l'entreprise, à partir du moment où ce service ne disposait pas de la personnalité morale. La SNCF fait apparaître les comptes du SAAD dans l'annexe à ses comptes annuels. Les perspectives de clôture du SAAD sont, d'après la Cour des comptes, sans cesse repoussées : en 1996, la SNCF

estimait que cette extinction interviendrait en 2004. Au début 2003, les perspectives de clôture du service se situaient autour de l'année 2035.

**Les contributions de l'Etat au transport ferroviaire représenteront près de 6,5 milliards d'euros en 2005**, c'est-à-dire 85 % du budget des transports terrestres (et 73 % du budget des transports, des routes et de la sécurité routière) :

**- 39 % de cette contribution au ferroviaire va au régime de retraite de la SNCF ;**

**- 23 % est consacré au désendettement des deux établissements publics ;**

**- 18 % seulement est consacré à l'investissement<sup>1</sup>.**

#### **La réforme ferroviaire de 1997 : le bilan de la Cour des comptes**

Dans son rapport public pour 2003, la Cour des comptes a dressé un bilan financier de la réforme ferroviaire de 1997 (loi n° 97-135 du 13 février 1997) :

*« Le jugement qui peut être porté sur la réforme et ses conséquences sur la situation financière du système ferroviaire doit être nuancé.*

*« 1- Si l'on considère la seule SNCF, il apparaît que l'objectif prioritaire tendant à décharger l'entreprise du très lourd déficit financier lié à la charge des emprunts qu'elle avait dû émettre pour financer la construction des lignes nouvelles et ses achats de matériels roulants a été atteint. Cela ne signifie pas pour autant - et de loin - que tous les problèmes de la SNCF soient résolus. Si l'entreprise n'affiche plus de pertes annuelles colossales, particulièrement démotivantes pour son personnel, il reste qu'au niveau de l'exploitation, le poids et la rigidité des charges fixes constituent encore aujourd'hui un sérieux handicap.*

*« 2- La réforme de 1997 a donné lieu à une transposition correcte des directives de l'Union européenne en droit interne.*

*« 3- Les concours publics au système ferroviaire n'ont pas diminué.*

*« Les sommes versées par l'Etat à RFF représentent des montants considérables. La contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire a certes diminué (elle atteignait 1.772 millions d'euros en 1997), mais reste fixée à un niveau élevé : 1.406 millions d'euros en 2002. A cela s'ajoutent les dotations en capital (8.908 millions d'euros au total depuis 1997) et les subventions d'investissement des collectivités publiques (2. 890,3 millions d'euros appelés depuis le 1er janvier 1997). De leur côté, les concours publics à la SNCF n'ont guère été affectés par la réforme, si ce n'est par le transfert de la contribution aux charges d'infrastructure ferroviaire à RFF. L'ensemble des concours de l'Etat et des collectivités locales à la SNCF, tous secteurs confondus, est proche de 6 milliards d'euros en 2002, dont 39 % au titre des charges de retraite.*

---

<sup>1</sup> Il s'agit de la subvention aux infrastructures et de la subvention de régénération.

« Encore ne s'agit-il là que des subventions de fonctionnement ordinaires, hors les subventions d'investissement (721 millions d'euros en 2002) et les subventions exceptionnelles, au demeurant irrégulières, qui ont été versées à l'occasion de l'augmentation des tarifs de péages de 1999 (182,94 millions d'euros pour les années 1999 et 2000).

« 4- La réforme de 1997 n'a pas suffi à rétablir les grands équilibres de l'ensemble du système ferroviaire, défailants depuis 1993. Bon an, mal an, les quelque 1,5 milliards d'euros qui, avant 1997, manquaient à la SNCF pour équilibrer son compte de résultat, font aujourd'hui défaut à RFF pour équilibrer le sien et doivent lui être apportés par l'Etat. Il en sera ainsi, tant que la capacité d'autofinancement des deux établissements publics ne sera pas plus forte, compte tenu des besoins à financer. Les projections actuelles de RFF à l'horizon 2006 conduisent à un accroissement sensible de sa dette (+ 770 millions d'euros), malgré un taux de subvention de 80 % des investissements de développement du réseau. En outre, au même horizon, les investissements de régénération devraient augmenter de 45 %.

« Dans ces conditions, si le niveau de la dette de la SNCF paraît stabilisé, l'endettement global du système ferroviaire (RFF et SNCF, y compris le SAAD) augmentera inévitablement ».

Source : Cour des comptes, rapport public 2003

## 2. Une réévaluation nécessaire des relations entre la SNCF et RFF

### a) La finalisation du partage des actifs

La réorganisation du système ferroviaire en 1997 a modifié le périmètre des immobilisations de la SNCF, alors même qu'il n'existait pas, alors, d'inventaire détaillé de ces immobilisations. **Des progrès ont été enregistrés, puisqu'un fichier des immobilisations a été établi**, ce qui a permis la levée d'une réserve émise par les commissaires aux comptes de la SNCF. Une réserve subsiste toutefois, s'agissant de l'incertitude sur la propriété des actifs, dans la mesure où les comptes de la SNCF n'ont pas pris en considération l'incidence financière du différend avec RFF.

En janvier dernier, **un rapport remis au gouvernement par M. Christian Vigouroux, conseiller d'Etat, a proposé des solutions**. Les ministres concernés ont alors demandé aux deux entreprises publiques de finaliser le partage de leurs actifs avant le 31 octobre 2004.

D'après les informations fournies à votre rapporteur spécial au cours du mois d'octobre 2004 :

« *L'inventaire des biens transférés par la SNCF à RFF au 1<sup>er</sup> janvier 1997 n'est pas achevé à ce jour. Son établissement a été ralenti, du fait qu'à la création de RFF, la SNCF ne disposait pas d'un inventaire des biens du domaine ferroviaire suivant les catégories de partage prévues par la loi du 13 février 1997.*

*« S'agissant de l'achèvement du processus de répartition des actifs, consécutif à la remise du rapport de M. Vigouroux, une lettre commune des ministres en charge de l'économie et des finances, du budget et des transports a été adressée, le 21 juin dernier, aux présidents de RFF et de la SNCF en leur assignant l'objectif d'achever définitivement la répartition physique des actifs entre leurs deux établissements pour le 31 octobre prochain de manière à ce que les comptes 2004 des deux établissements puissent refléter cette normalisation.*

*« Les principes fixés pour l'achèvement de cette répartition sont les suivants :*

*« - application des textes sur la répartition des actifs à droit constant ; en particulier, aucune modification des périmètres respectifs des deux établissements, tels que ceux fixés par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 et le décret n° 97-445 du 5 mai 1997, n'est retenue ;*

*« - mise en œuvre des principes de répartition dégagés par la CNRA<sup>1</sup> à l'occasion des avis rendus dans le cadre des différents dossiers soumis à son examen ;*

*« - mise en œuvre des préconisations contenues dans le rapport de M. Vigouroux, à l'exception de celles qui ne résuleraient pas d'une application des textes à droit constant ou qui seraient en contradiction avec les principes déjà dégagés par la CNRA. »*

**Votre rapporteur spécial souhaite que le partage des actifs entre les deux établissements soit achevé au plus vite. La situation actuelle retarde l'avancement de projets au niveau local, empêche les deux entreprises de mener une politique active de gestion de leur patrimoine, et retarde la relance de l'habitat par la mobilisation des actifs fonciers publics<sup>2</sup>.**

*b) Des rémunérations réciproques à affiner*

Dans son rapport public 2003, la Cour des comptes remarque que *« la convention de gestion passée entre la SNCF et RFF en 1997 et renouvelée en 1998 est trop imprécise : la rémunération versée à la SNCF qui, pourtant, a atteint 2.545 millions d'euros en 2002, est forfaitaire et fondée sur des évaluations approximatives tirées des comptes de gestion 1995 de la SNCF. La convention ne définit pas d'objectifs de rentabilité et d'optimisation ; elle ne donne pas d'orientations sur les conditions de circulation et l'évolution des*

---

<sup>1</sup>Commission nationale de répartition des actifs, chargée d'arbitrer sur la propriété des terrains entre la SNCF et RFF.

<sup>2</sup> Cf notamment rapport de M. Pierre Pommelot « Relancer l'habitat en Ile-de-France par la mobilisation des actifs fonciers publics ».

*caractéristiques du réseau ; elle ne comporte pas d'indicateurs de niveau de service, de qualité ou de productivité.*

*« En outre, elle est imparfaitement appliquée. Certes, par avenant du 31 mars 1999, il a été convenu que des « objectifs chiffrés » seraient définis pour chaque indicateur « sur la base du tableau de bord qui sera finalisé avant le 1<sup>er</sup> avril 2000 ». Mais les seuls indicateurs disponibles ne concernent que l'entretien. Les autres ne semblent pas définis ou pas opérationnels. De plus, en dépit de deux avenants conclus en 2001 et en 2002, la modulation de la rémunération versée à la SNCF prévue par le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 n'a pas été mise en œuvre ».*

Un audit de l'état du réseau ferré national a été demandé par les présidents de la SNCF et de RFF, en septembre 2004<sup>1</sup>. Cet audit indépendant aura pour objectif de décrire l'état réel de l'infrastructure et son évolution prévisible, d'apprécier la pertinence des politiques actuelles de maintenance et de régénération, d'évaluer l'efficacité technique et économique de ces politiques et de leur mise en œuvre par la SNCF. Cet audit devrait permettre de fixer objectivement les besoins actuels et futurs d'entretien et de renouvellement de l'infrastructure. Ses résultats sont attendus pour juillet 2005. **Votre rapporteur spécial souhaite que cet audit permette de réexaminer la convention de gestion entre RFF et la SNCF au regard de la réalité économique.**

### ***C. LA SITUATION FINANCIÈRE DE LA SNCF : CONCRÉTISER LES OBJECTIFS DU PLAN « FRET 2006 »***

#### **1. Un résultat courant qui demeure déficitaire, un endettement élevé**

##### *a) Le résultat de la SNCF en 2003*

L'année 2003 a été difficile pour la SNCF, en raison d'une conjoncture économique défavorable tant pour l'activité fret que pour le trafic de voyageurs et en raison des conflits sociaux du printemps 2003 qui ont conduit à l'arrêt d'une partie de la production, générant une perte importante de chiffre d'affaires. **Le résultat net 2003 est néanmoins positif (50 millions d'euros)** et supérieur à celui de l'année 2002 (19 millions d'euros), alors que le premier semestre avait dégagé une perte de 243 millions d'euros. **Le résultat courant demeure déficitaire (- 204 millions d'euros)**. Ce résultat traduit des effets contrastés :

---

<sup>1</sup> Le comité de pilotage de cet audit est présidé par M. Pierre Delaporte, président d'honneur d'EDF.

- **l'impact des mouvements sociaux est estimé à – 250 millions d'euros** sur l'exercice ;

- des mesures de relance commerciale et d'économies ont été prises dans le cadre du **plan « starter »**, au second semestre 2003, dont l'effet est estimé à + **150 millions d'euros** ;

- un **produit financier non récurrent de 90 millions d'euros** a été perçu sur des opérations de financement conclues en 2003 ;

- les **plus-values de cessions d'actifs se sont élevées à 231 millions d'euros**.

### Les comptes de la SNCF

En application de l'article 57 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), votre commission des finances a commandé, en juin 2002, une étude au cabinet Didier Kling, portant sur la gestion et le financement public du secteur ferroviaire. Le rapport de cette mission a été remis à la fin de l'année 2003, **avec un retard imputable au manque de coopération de la SNCF et de ses commissaires aux comptes**. La Cour des comptes s'était également penchée sur les comptes de la SNCF, dans un rapport particulier publié en mars 2003.

Notre ancien collègue Jacques Oudin, alors rapporteur spécial des crédits des transports terrestres et de l'intermodalité, a tiré les enseignements de ces opérations de contrôle dans une communication à votre commission des finances, le 23 juin 2004.

**Il a, tout d'abord, précisé que la mission confiée au cabinet Didier Kling avait permis de clarifier les relations entre votre commission et la SNCF.** En effet :

- d'une part, le rapporteur spécial avait pu obtenir d'être personnellement destinataire des procès-verbaux et documents préparatoires du conseil d'administration de la SNCF ;

- d'autre part, les relations tripartites entre la SNCF, le rapporteur spécial et le cabinet mandaté ayant donné lieu à un certain nombre de difficultés pratiques, M. Louis Gallois, Président de la SNCF, avait entériné, pour l'avenir, le principe de relations directes avec le cabinet mandaté par une commission des finances pour réaliser une mission d'assistance technique ;

- enfin, cette mission ayant été entravée par le manque de coopération des commissaires aux comptes de la SNCF, la seconde lecture au Sénat du projet de loi de sécurité financière avait donné l'occasion à M. Francis Mer, alors ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, de lever tout doute en confirmant que le secret professionnel imposé aux commissaires aux comptes était levé à l'égard des rapporteurs spéciaux des commissions des finances.

Sur le fond, **observant que la SNCF avait amélioré la lisibilité de ses comptes et qu'elle avançait donc sur la bonne voie, notre ancien collègue Jacques Oudin a néanmoins jugé que des progrès étaient encore possibles.** Il a formulé sept recommandations :

1°) rappelant que le gouvernement avait demandé aux présidents de la SNCF et de RFF de réaliser le partage de leurs immobilisations avant le 31 octobre 2004, **il a demandé que ce partage soit entériné au plus vite, selon l'arbitrage rendu par le gouvernement à la suite du rapport Vigouroux ;**

2°) **il a souhaité que les comptes de gestion par activité de la SNCF soient fiabilisés et, à terme, certifiés par les commissaires aux comptes**, ce qui impliquait que les règles d'affectation entre les différentes activités soient affinées et que l'on renonce aux clés forfaitaires ;

3°) **il a estimé que la comptabilité des charges de la SNCF devait être clarifiée, ce qui impliquait une remise en question des relations financières avec RFF** (audit des péages, d'une part, et de la rémunération du gestionnaire d'infrastructure, d'autre part) et a attiré l'attention sur **l'effet de l'augmentation du prix de l'énergie électrique**, correspondant, pour la SNCF, à un montant de 120 millions d'euros qui affectait d'autant le résultat courant ;

4°) **il a demandé que soient éclaircis les comptes hors bilan de la SNCF**, s'agissant, d'une part, des provisions pour charges de retraite et, d'autre part, du service annexe d'amortissement de la dette ;

5°) **il a rappelé que l'entreprise avait choisi de passer, dès 2005, aux normes IFRS et qu'elle devrait, par conséquent, indiquer quel en serait l'impact sur ses capitaux permanents et notamment sur sa dette**, afin que ce changement ne nuise pas à la transparence comptable ;

6°) il a jugé que **le rapport annuel de la SNCF devrait inclure**, à l'avenir, outre les comptes consolidés :

- les **comptes complets de l'EPIC** et l'avis des commissaires aux comptes ;
- la **liste intégrale des filiales** du groupe et leurs modes d'intégration respectif ;
- un **tableau chiffré précis des contributions de l'Etat et des autres collectivités publiques** ;

7°) **Enfin, notre ancien collègue Jacques Oudin a souhaité que l'Etat formule clairement ses exigences à l'égard de la SNCF et qu'une véritable contractualisation pluriannuelle soit définie entre l'Etat, la SNCF et RFF.**

#### *b) L'endettement du secteur ferroviaire*

Au 31 décembre 2003, l'endettement net de la SNCF s'élevait à 7,3 milliards d'euros, ce montant intégrant les opérations de cession-bail. La dette du service annexe d'amortissement de la dette<sup>1</sup> (SAAD) s'élevait à 8,8 milliards d'euros, **soit un endettement total de 16 milliards d'euros**. L'entreprise prévoit de ramener sa dette (hors SAAD) à 6,9 milliards d'euros au 31 décembre 2004. Compte tenu des programmes d'investissements envisagés en 2005, des prévisions relatives aux cessions, au plan de recapitalisation du fret et aux variations du besoin en fonds de roulement, le montant de l'endettement de l'entreprise prévu au 31 décembre 2005 est de 6,7 milliards d'euros.

---

<sup>1</sup> *Votre rapporteur spécial déposera un amendement tendant à ce que le gouvernement dépose, avant le 30 juin 2005, un rapport définissant les modalités d'intégration de la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF à la dette publique ou à la dette de l'établissement public précité.*

### Evolution de la dette de la SNCF

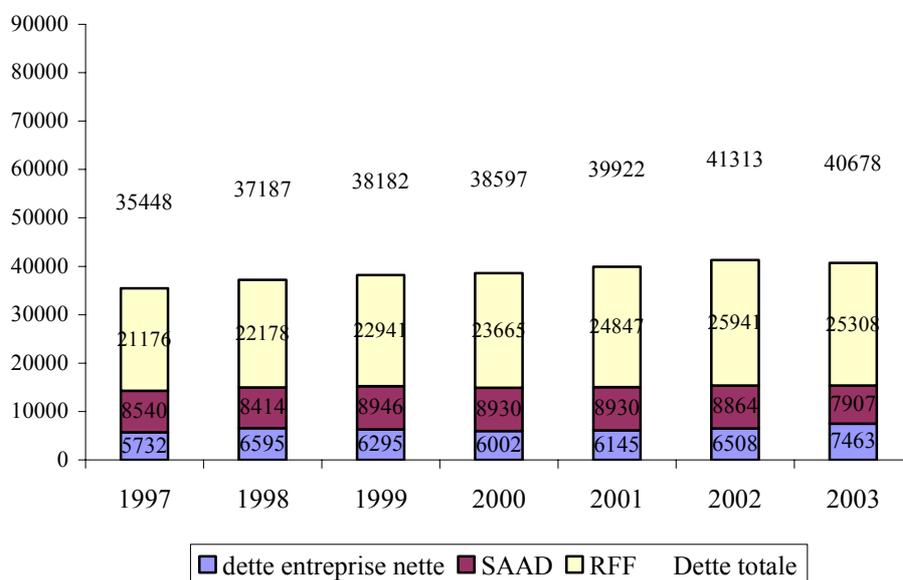
(en millions d'euros)

	Dette entreprise	SAAD
1997	6 898	8 540
1998	7 197	8 414
1999	6 711	8 946
2000	6 384	8 930
2001	6 758	8 930
2002	7 291	8 854
2003	7 294	8 769

L'endettement du secteur ferroviaire dans son ensemble, qui s'établit en 2004 à 40,678 milliards d'euros soit environ 2,6 % du PIB, a évolué comme suit :

### Evolution de l'endettement du secteur ferroviaire depuis 1997

(en millions d'euros)



## 2. Un plan ambitieux de redressement du fret ferroviaire

**En 2003, le volume d'activité pour le transport de marchandises a baissé de 6,4 % (de 50 GTK<sup>1</sup> à 46,8 GTK),** essentiellement en raison des mouvements sociaux qu'a connus la SNCF au cours du premier semestre. Les résultats du premier semestre 2004 font état d'une hausse apparente de 1,2 % par rapport à la même période de l'année précédente, mais cela correspond toutefois à une baisse réelle, en raison des grèves importantes du printemps 2003 (dont l'impact est estimé par la SNCF à près de 2 GTK). **La SNCF prévoit un trafic total de l'ordre de 46 GTK en 2004, dont 8 GTK pour le transport combiné, et de 44 GTK pour 2005.** Certains trafics déficitaires doivent, en effet, être abandonnés au profit de trafics plus rentables.

**Le 19 novembre 2003, la SNCF a présenté à son conseil d'administration le plan Fret 2006,** qui vise à reconstruire en trois ans les bases d'une croissance saine du transport de marchandises. Ce plan comporte quatre volets :

- la refonte de l'outil de production dans une logique industrielle avec la création de cinq grands axes et une gestion informatisée et centralisée ;

- l'amélioration de la productivité par restructuration, rationalisation et par des investissements supplémentaires évalués à près de 600 millions d'euros ;

- une nouvelle politique commerciale, de marge plutôt que de volume, afin de rétablir la rentabilité des trafics ;

- une offre internationale, nécessitant des alliances avec d'autres partenaires logistiques.

**Ces différentes mesures ont déjà permis des améliorations sensibles de productivité.** Ainsi, au 15 juin, une centaine de jours de service avaient été gagnés. Le taux de remplissage moyen des wagons était de 66 % au 31 août 2004, au lieu de 59 % et le taux de rotation des wagons s'est également amélioré (2 jours de moins). A trafic constant, le parc de locomotives a diminué de 10 %. La qualité des prestations a été améliorée avec une réduction significative du nombre des trains et une meilleure ponctualité. En juin 2004, quatre triages ont transféré leurs fonctions à d'autres sites, seize gares principales fret ont réduit leur activité et une centaine de points de dessertes sont fermés de fait, en l'absence de trafic. La hausse tarifaire s'élève (au 31 août) à 4,5 % pour 2004.

---

<sup>1</sup> *Milliards de tonnes-kilomètres.*

**Le plan fret nécessite un apport en capital de 1,5 milliard d'euros sur trois ans, dont 800 millions d'euros de la part de l'Etat et 700 millions d'euros de la part de la SNCF.** Ce dispositif est actuellement encore soumis à l'approbation de la Commission européenne.

**Le compte spécial du Trésor n° 902-24 prévoit un apport de 250 millions d'euros à réaliser d'ici fin 2004,** après validation de la Commission européenne.

Le dossier de notification de cette aide de l'Etat a été transmis à la Commission européenne à la mi-septembre 2004. Il a déjà fait l'objet de différentes demandes de précisions des services de la Commission européenne.

En date du 4 octobre 2004, le secrétariat général à la coopération internationale (SGCI) a transmis à l'ambassadeur représentant permanent de la France auprès de l'Union européenne, les éléments de réponse à ces demandes de précision de la Commission européenne.

Des compléments d'information et des précisions ont ainsi été apportés sur les mesures de soutien qu'envisagent de mettre en place les autorités françaises au profit du Fret SNCF sur les « contreparties » de l'entreprise Fret SNCF et la séparation fonctionnelle et analytique de Fret SNCF.

D'après les informations fournies par le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, il est prévu que la dotation en capital de l'Etat soit versée en quatre tranches successives.

**La première tranche d'un montant de 250 millions d'euros sera versée dès la décision d'approbation du plan de restructuration par la Commission européenne.**

La deuxième tranche de 250 millions d'euros sera versée dès l'approbation des comptes annuels 2004 par le conseil d'administration de la SNCF, sous réserve que le résultat courant 2004 de Fret SNCF soit d'un montant au minimum égal au résultat courant 2004 défini dans le scénario de référence avec une tolérance de 10 millions d'euros.

La troisième tranche de 250 millions d'euros sera versée suivant le même mécanisme.

Pour le deuxième et le troisième versement, si le résultat courant de Fret SNCF n'est pas conforme au scénario prévu, les 250 millions d'euros sont minorés du triple de la différence entre le résultat réalisé et le résultat courant du scénario.

Le versement de la quatrième et dernière tranche de 50 millions d'euros pourra intervenir dès l'approbation des comptes annuels 2006 par le conseil d'administration de la SNCF selon des critères d'appréciation de la réussite du plan, portant notamment sur l'amélioration de la qualité de service, l'amélioration de la productivité et le respect des équilibres économiques et financiers. Il faudra notamment que le résultat courant 2006 de Fret SNCF soit d'un montant au minimum égal au résultat courant 2006 défini dans le scénario de référence après application de la tolérance de 10 millions d'euros.

**Scénario de référence du plan Fret**

*(en millions d'euros)*

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>	<b>2007</b>	<b>2008</b>
Chiffre d'affaires	2111	2047	2083	2170	2249
Résultat courant	- 405	- 214	- 43	+ 53	+ 58

Il est sans doute encore trop tôt pour juger des résultats du plan fret, qui doivent s'analyser sur le moyen terme. **Votre rapporteur souligne, qu'en raison de la situation du fret à la SNCF, la réussite de ce plan justifie qu'il soit qualifié de plan de « la dernière chance », dont le succès est capital.**

**En outre, il rappelle que le plan est concomitant avec la mise en concurrence du fret et juge que l'un et l'autre seront sans doute complémentaires pour améliorer la situation du transport de marchandises en France.**

***D. LES PERSPECTIVES DU TRANSPORT FLUVIAL***

**1. La situation de VNF : vers la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens**

La modernisation du réseau fluvial passe par une rénovation des rapports entre l'Etat et son établissement public Voies navigables de France (VNF), en charge du développement et de l'exploitation du réseau principal. Cette rénovation se traduit par **un contrat d'objectifs en cours de finalisation entre l'Etat et VNF, couvrant la période 2005-2008**. Ce contrat porte plus particulièrement sur certains points jugés essentiels pour réorienter la politique fluviale :

- mettre la priorité des actions de VNF, réalisées pour le compte de l'Etat, sur un réseau magistral de transport et son exploitation, tout en favorisant la décentralisation des autres voies ;

- moderniser, conformément aux exigences de sécurité moderne, des ouvrages très anciens ;
- conforter les ressources propres et les moyens mis à disposition de VNF ;
- conforter et clarifier les autres missions de VNF ;
- réaliser les infrastructures nouvelles : Seine Nord Europe et l'écluse fluviale de Port 2000.

#### Le financement de VNF

L'établissement dispose, pour assurer ses charges de fonctionnement, de ressources propres procurées principalement par la taxe hydraulique, mais également par les diverses redevances domaniales et les péages versés par les utilisateurs du réseau. Il dispose enfin de quelques recettes diverses (des cofinancements, frais de dossiers...) et de produits financiers ou exceptionnels. Le tableau suivant reprend l'évolution de ces différentes recettes sur la période considérée :

(en millions d'euros)

Recettes de fonctionnement	2002	2003	2004 prévision	2005 prévision
Taxe hydraulique	81,49	81,21	81,50	103,70
Redevances domaniales	15,28	15,56	18,40	19,60
Péages marchandises	9,92	10,22	10,61	11,00
Recettes diverses	7,19	6,96	6,57	5,50
Produits financiers	3,43	2,96	2,00	0,50
Produits exceptionnels	5,10	3,88	0,50	0,50
	122,41	120,79	119,58	140,80

1. La **taxe hydraulique** est payée par les personnes, sociétés et organismes qui prélèvent ou rejettent de l'eau dans le réseau. Elle constitue la principale ressource de Voies navigables de France. Les nouveaux assujettis ne compensent sur le court terme que les fermetures de centrale hydroélectrique, et son évolution passe donc par un décret permettant l'actualisation de sa méthode de calcul suite à la disparition de l'un des indices INSEE utilisé. Cette actualisation pourrait toutefois permettre une évolution évaluée entre 25 et 45 millions d'euros.

2. Les **redevances domaniales** ont été fortement influencées dans le passé par l'évolution des fibres optiques. Ce phénomène tend à s'inverser aujourd'hui selon la tendance dégagée dans le secteur de la téléphonie. Les évolutions futures passent par une meilleure rentabilité du patrimoine confié, ainsi que par la recherche de recettes nouvelles procurées notamment par la filiale ou les possibilités qui pourraient voir le jour au niveau des micro-centrales électriques.

3. Les **péages** sont payés par les transporteurs de marchandises, les transporteurs de passagers et, en dehors de quelques exceptions, tous les bateaux circulant sur le réseau. Les recettes de péage plaisance, comme celles de péage marchandises ne devraient que faiblement évoluer, la conjoncture plutôt défavorable sur la plaisance n'étant qu'à peine compensée par les possibilités d'expansion de transport de marchandises.

4. Les **recettes diverses** proviennent essentiellement de subventions de collectivités locales pour cofinancer divers travaux d'entretien sur le réseau.

5. Les **produits financiers**, importants du fait du niveau de trésorerie de l'établissement dans le passé, sont pressentis à la baisse en corrélation avec le niveau de fonds de roulement qui devrait atteindre un niveau plancher dès fin 2004.

6. Les **produits exceptionnels** sont représentés majoritairement par des remboursements obtenus suite à des sinistres sur des ouvrages, ainsi que par des recettes sur exercices antérieurs. Leur évolution est prévue en forte diminution pour tenir compte des moyens mis en place par l'établissement pour procéder au tirage rapide de son potentiel de recette par des outils tels VNF 2000+ ou SCOT+.

Comparativement 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 mais également d'autres organismes publics. Le tableau ci-dessous en reprend l'évolution depuis 2002 :

(en millions d'euros)

Recettes d'investissement	2002	2003	2004 prévision	2005 prévision
Capacité d'autofinancement	34,77	31,06	28,53	48,26
Contribution de l'Etat (+ AFIT pour 6.6 en 2005)	54,67	34,10	35,00	56,60
Collectivités, UE...	33,32	40,34	40,00	51,10
Divers	0,78	0,68	0,20	0,50
	123,54	106,18	103,73	156,46

Pour 2004, la dotation budgétaire de l'Etat sera complétée par un effort d'autofinancement sur le fonds de roulement d'une partie du programme d'investissement par VNF. Cet effort, destiné à permettre l'atteinte d'un niveau global de dépenses d'investissement en rapport avec les travaux restant à réaliser pour la restauration, la sécurisation et la modernisation du réseau est retranscrit sous la forme d'un contrat d'objectif, actuellement en négociation.

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

En 2005, la subvention d'investissement de l'Etat (article 63-44/50) est transférée sur un chapitre d'expérimentation de la LOLF. **Cette subvention s'élève à 50 millions d'euros en crédits de paiement et autant en autorisations de programme. VNF prévoit, par ailleurs, une subvention d'investissement de 6,6 millions d'euros en provenance de l'AFITF.**

Le CIADT du 18 décembre 2003 a, en effet, pris deux décisions, s'agissant du développement de l'infrastructure : **la réalisation de l'écluse fluviale Port 2000, au Havre, avec pour objectif sa mise en service en 2007, et le principe de réalisation du canal Seine-Nord-Europe.** L'audit IGF-CGPC, mentionné plus haut, avait proposé le report de la réalisation du nouveau canal au-delà de 2020, sa rentabilité économique étant jugée insuffisante au regard de son coût de 2,6 milliards d'euros. En revanche, l'étude prospective de la DATAR y était favorable, soulignant la dimension européenne et d'aménagement du territoire de ce projet. Le CIADT précité a

décidé que ce projet serait réalisé. D'après les informations fournies par le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer :

*« Pour amplifier l'essor du transport fluvial de ces dernières années, Seine-Nord-Europe est en effet le seul grand projet de liaison inter-bassins à grand gabarit envisageable à l'horizon 2020. Par ailleurs, dans un contexte de développement des modes alternatifs à la route, la rentabilité socio-économique limitée de ce nouveau canal ne peut constituer l'unique élément de jugement de ce projet, d'autant que le calcul économique ne peut mesurer précisément l'ensemble des effets d'un tel investissement. Sur cet axe de communication congestionné, ce projet présenterait l'avantage de faire pénétrer les marchandises au cœur des agglomérations de deux régions parmi les plus peuplées de France, en particulier les transports de déchets et de matériaux de construction. Il convient également de noter que la part de la voie d'eau représente d'ores et déjà 15 % des flux entre le Nord et l'Ile-de-France et que ce projet aurait un effet positif sur le trafic fluvial sur le bassin de la Seine ».*

## 2. Un nouveau plan d'aide en faveur de la batellerie

### Evolution de la dotation budgétaire d'intervention en faveur de la batellerie

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
<b>45-47/10</b>	3,05	3,05	3,05	1,98 ramené à 1,37	-	-	-		
<b>44-20/10</b>	-	-	-		1,07 ramené à 0,76	0,76	0,76 ramené à 0,62	0,62	1,05

La diminution des crédits consacrés aux aides à la batellerie s'expliquait notamment par la fin des mesures exceptionnelles mises en place en 1999 pour préparer la libéralisation du transport fluvial, à la date du 1<sup>er</sup> janvier 2000.

Le **nouveau régime d'aides aux transporteurs de marchandises par voie navigable** pour la période 2004-2007, élaboré en concertation avec les professionnels du secteur, a été **approuvé par la Commission européenne le 8 septembre 2004**, pour un budget global de près de 15 millions d'euros, dont 4 millions d'euros apportés par l'Etat ; ce budget est complété pour l'essentiel par VNF, ainsi, pour partie, que par la chambre nationale de la batellerie artisanale (CNBA) (300.000 euros). Aucun dossier n'a encore pu

être déposé par les entrepreneurs, étant donné la date tardive d'approbation par la Commission européenne. Le régime d'aides sera bien mis en place dès 2004 mais devrait connaître une montée en puissance en 2005.

Ce régime d'aides poursuit un double objectif : moderniser la flotte et améliorer sa capacité à répondre aux besoins des industriels et des chargeurs d'une part, et promouvoir et renouveler la profession de transporteur fluvial d'autre part.

Par ailleurs, la réforme de l'ORGANIC (caisse de retraites des commerçants) au 1<sup>er</sup> janvier 2004 a mis en évidence l'absence de **statut des conjoints de bateliers**. Ces derniers, ne cotisant pas directement, ne peuvent en effet prétendre au versement d'une pension. Dans l'attente de l'adoption d'un statut spécifique, l'État instaure un dispositif d'aide provisoire aux conjoints de bateliers pour accompagner financièrement le choix du statut de conjoint collaborateur existant. L'aide représente un million d'euros en 2005. La mise en place du dispositif est réalisée dans le cadre d'une convention entre l'Etat et l'ORGANIC.

## ***E. LES TRANSPORTS COLLECTIFS FRANCILIENS EN TRANSITION***

### **1. La situation financière dégradée de la RATP**

L'année 2003 marque la fin du premier contrat passé entre le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) et la RATP pour la période 2000-2003. Ce contrat a encouragé la RATP à passer **d'une logique budgétaire à une logique de résultat** fondée sur le développement commercial et la qualité de service associés à la maîtrise de sa gestion industrielle et de ses charges. L'objectif en matière financière est d'obtenir des résultats positifs et non plus de solder les comptes dans les limites d'une subvention d'équilibre négociée.

On rappellera en effet que le régime de l'indemnité compensatrice, en place jusqu'au 31 décembre 1999, a été supprimé. Ce régime consistait en une subvention d'équilibre du STIF aux comptes de la RATP. Ce système ne comportait aucune incitation à une meilleure gestion et n'était donc pas satisfaisant.

L'exercice 2003 se solde par **un résultat brut avant intéressement de 10,2 millions d'euros** et un résultat net de 6,5 millions d'euros, après intéressement. Ce résultat reste cependant en retrait de 10 millions d'euros par rapport à celui constaté en 2002.

La conjoncture économique générale morose, associée aux mouvements sociaux du printemps et à un été particulièrement défavorable du fait de la baisse du tourisme et de la canicule, a affecté l'activité pour 2003, en légère baisse par rapport à l'année 2002. Les grèves de mai et juin 2003 ont entraîné une perte de recettes voyageurs d'environ 25 millions d'euros, soit une perte économique de 14 millions d'euros compte tenu des retenues sur salaires. En 2004, la perte de recettes, estimée à 0,2 million d'euros, est inférieure aux retenues sur salaire (0,5 million d'euros).

Paradoxalement cependant, cette diminution de l'activité n'est pas la cause du résultat économique réduit, car **le mécanisme de partage des risques sur les recettes du trafic, qui a fait bénéficier le STIF de la majeure partie des bons résultats du trafic de 2000 à 2002, lui fait supporter l'essentiel de l'impact des baisses enregistrées en 2003**. En effet, la RATP a subi cette année d'importants surcoûts fiscaux (taxe professionnelle notamment) et sociaux (du fait des transferts de compensations entre régimes de retraites), représentant ensemble, un supplément net de 22 millions d'euros par rapport à son budget, et a dû provisionner dans ses comptes des charges importantes à caractère non récurrent.

**L'endettement de la RATP a augmenté de huit millions d'euros, à 4 milliards d'euros.**

En 2003, la RATP a perçu 3,6 milliards d'euros de recettes dont 54 % (1,9 milliard d'euros) versées par le STIF.

## **2. Le STIF : une contractualisation renouvelée et une perspective de décentralisation**

### *a) Le financement des transports publics en Ile-de-France*

D'une part, l'Etat, en tant que membre du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), exerce une responsabilité directe dans l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France. Cette responsabilité cessera au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2005 conformément à la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. L'Etat contribue au STIF pour l'exploitation (788 millions d'euros en 2005<sup>1</sup>). L'Etat contribue également au financement des investissements dans le cadre du contrat de plan passé avec la région Ile-de-France et subventionne à ce titre les maîtres d'ouvrage pour les investissements d'extension du réseau et d'amélioration de la qualité du service.

---

<sup>1</sup> Chapitre 46-41.

D'autre part, l'Etat compense à la région Ile-de-France, qui s'est vu reconnaître la compétence pour siéger au sein du STIF par la loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, la contribution versée par celle-ci au STIF, la compensation de l'Etat au STIF, hors compensation à la région, étant réduite à due concurrence.

**Contribution de l'Etat aux transports collectifs franciliens**

*(en millions d'euros)*

<b>Intitulé</b>	<b>Chapitre</b>	<b>Montant 2004</b>	<b>Montant 2005</b>	<b>Evolution</b>
Contribution de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France	46-41	746	788	+ 5,6 %
Etudes et travaux en matière de transports collectifs en Ile-de-France au titre de l'aménagement de la voirie nationale	53-47/90	7,8	4,8	- 38,5 %
Infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France	63-43/10	82,4	38,1	- 53,8 %
<b>Total</b>		<b>836,2</b>	<b>830,9</b>	<b>- 0,6 %</b>

*b) Le bilan et l'avenir de la contractualisation*

Le décret n° 2000-634 du 6 juillet 2000, en application duquel ont été signés le 12 juillet 2000 un contrat entre le STIF et la RATP et un contrat entre le STIF et la SNCF, a supprimé le régime précédent de l'indemnité compensatrice. Les deux entreprises publiques reçoivent désormais une subvention d'exploitation versée par le STIF permettant de leur garantir la rémunération totale prévue contractuellement. Les sommes qui étaient auparavant versées directement par l'Etat et les Conseils généraux aux deux entreprises transitent désormais par le STIF. Les contrats signés entre le STIF et la RATP d'une part, et la SNCF d'autre part, en juillet 2000 (avec effet rétroactif au 1<sup>er</sup> janvier 2000), ont permis de moderniser les relations entre l'autorité organisatrice et les entreprises publiques de transport franciliennes.

**Le 15 janvier 2004, le conseil d'administration du STIF a approuvé les nouveaux contrats pour la période 2004-2007.**

**Ces nouveaux contrats mettent fortement l'accent sur l'amélioration de la qualité du service rendu aux voyageurs. Ils consolident les mécanismes antérieurs de responsabilisation financière des entreprises sur la maîtrise de leurs charges.**

Dans la perspective de la décentralisation du STIF, ils ouvrent la voie à des modifications ultérieures plus profondes en mettant à la disposition de la future autorité organisatrice une « boîte à outil » adaptable à toute évolution politique de transports, en particulier en matière d'offre de service ou de politique tarifaire.

Ces contrats poursuivent plusieurs objectifs :

• **La poursuite de l'amélioration de la qualité de service**, qui se concrétise notamment par :

- l'augmentation du nombre d'indicateurs (36 indicateurs dans les nouveaux contrats au lieu de 22 pour la RATP et 26 au lieu de 14 pour la SNCF) ;

- le renforcement du mécanisme de bonus-malus relatif à la qualité du service, introduit par les contrats précédents ;

- un poids financier plus important accordé aux indicateurs de régularité ;

- un meilleur suivi de l'offre de transport permettant de mesurer par ligne et par sous-réseau les services effectivement réalisés ;

- un dispositif permettant de développer des offres nouvelles intervenant en cours de contrat ;

- la possibilité d'introduire de nouveaux titres de transport ou de modifier les titres existants ;

- un programme spécifique de remise à niveau de la régularité des trains SNCF.

• **Le renforcement de la productivité et de l'efficacité économique des entreprises** :

- une incitation financière plus forte pour les entreprises à développer le trafic et à lutter contre la fraude ;

- une meilleure responsabilisation des entreprises en cas d'interruption de trafic, notamment pour fait de grève. Les entreprises assument les conséquences financières, sauf lorsqu'elle revêtent le caractère de force majeure (causes extérieures au fonctionnement de l'entreprise) ;

- un effort de productivité a été demandé aux entreprises (0,5 % par an). Les marges de manœuvre ainsi dégagées permettent de financer les offres nouvelles et l'amélioration de la qualité de service.

• **L'affirmation du rôle de l'autorité organisatrice :**

- le STIF examinera les grandes orientations du programme prévisionnel d'investissement des entreprises et en assurera le suivi ;
- les dispositions relatives au suivi des contrats ont été renforcées ;
- enfin, a été introduite la possibilité, à la demande du STIF, de réviser les contrats afin de prendre en compte les modifications dans la composition et les compétences du STIF, résultant du nouveau contexte institutionnel prévu par la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales.

Les nouveaux contrats prévoient une **rémunération contractuelle totale de la RATP et de la SNCF qui s'élève à plus de 5,8 milliards d'euros chaque année et plus précisément en 2004 à 3,7 milliards d'euros pour la RATP et à 2,1 milliards d'euros pour la SNCF.**

*c) Les perspectives d'évolution dans le cadre de la décentralisation*

La loi précitée du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales comporte, dans son titre II, un chapitre consacré aux transports dans la région Ile-de-France, qui prévoit :

- **le retrait complet de l'Etat du conseil d'administration du STIF, qui deviendra un établissement public territorial** présidé par le président du conseil régional ou par un élu régional désigné par ce dernier. Cette réforme constitue l'aboutissement de l'évolution initiée en 2001 avec l'entrée de la région en tant que membre minoritaire au conseil d'administration du STIF. L'Etat compensera aux collectivités locales le coût de ce transfert de responsabilité. Le nouvel établissement qui se substituera à l'actuel syndicat pour l'ensemble de ses biens, droits et obligations, aura son statut fixé par décret après consultations de la région, de la ville de Paris et des départements franciliens. Le conseil d'administration comprendra, outre des représentants de la région, de la ville de Paris et des sept autres départements franciliens, un représentant de la chambre régionale de commerce et d'industrie et un représentant des présidents des établissements publics de coopération intercommunale de la région ;

- **un élargissement des compétences du STIF qui deviendra de la sorte une autorité organisatrice à part entière**, à l'image de ses homologues en province. Sont notamment concernées : l'organisation des transports scolaires, des transports à la demande et du transport fluvial régulier de voyageurs ; l'élaboration et la révision du plan de déplacements urbains (PDU) ; la possibilité de réaliser des projets d'investissement ; la fixation des taux du versement de transport dans la limite des plafonds fixés par la loi ;

**- des modalités simplifiées et élargies de délégation par le STIF de certaines de ses compétences à des collectivités locales ou des groupements de collectivités locales** (futurs autorités organisatrices de proximité) pour des services ou sur des territoires définis d'un commun accord (à l'exclusion de la politique tarifaire) ;

La loi prévoit que ces dispositions entreront en vigueur au plus tard six mois après l'adoption du décret statutaire du nouvel établissement et **au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2005**.

## ***F. LA RÉFORME DU FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS DE PROVINCE***

### **1. La suppression progressive des dotations budgétaires**

La suppression des aides de l'Etat aux transports publics urbains en régions (lignes budgétaires 63-43/30 et 40) a été adoptée en loi de finances initiale pour 2004. Le projet de loi de finances initiale pour 2005 ne prévoit pas de revenir sur cette disposition. La circulaire du 10 juillet 2001 est donc implicitement abrogée pour ce qui concerne les nouveaux projets d'investissements des autorités organisatrices de transports urbains et il n'y aura plus de décision ministérielle de prise en considération de nouveaux projets de transport en commun en site propre (TCSP).

**Cette décision s'est accompagnée de la mise en place d'une dotation de 65 millions d'euros inscrits dans la loi de finances rectificative pour 2003**, pour ne pas compromettre la réalisation de certains projets de transports collectifs en sites propres, pris en considération au préalable par l'Etat. A cette dernière dotation s'est ajouté un report de 5,5 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2003.

Les opérations pour lesquelles des subventions sont prévues en 2004 sont les suivantes :

**Subventionnement des TCSP de province en 2004**

*(en millions d'euros)*

<b>Opérations</b>	<b>Coût total</b>	<b>Subvention prévue</b>
<b>Clermont-Ferrand</b> tramway sur pneu, ligne 1	290	6
<b>Bordeaux</b> prolongement du tramway jusqu'au CHR	65	13
<b>Montpellier</b> tramway ligne 2	424	5
<b>Saint-Etienne</b> tramway 2 <sup>ème</sup> ligne, 1 <sup>ère</sup> phase	76	10
<b>Strasbourg</b> Extension réseau tramway	402	15
<b>Lorient</b> Site propre bus	22	2
<b>Marseille</b> tramway	298	10
<b>Toulon</b> tramway, phase 1	300	10
<b>total 2004</b>		<b>71</b>

## **2. La mise en place de prêts spécifiques**

**La décision du gouvernement de mettre fin dès 2004 au régime des subventions s'est accompagnée d'offres de prêts à taux réduits (indexés sur le taux de rémunération du livret A) et sur longues durées (jusqu'à 30 ou 35 ans) de la Caisse des dépôts et consignations (CDC), d'une part, et de Dexia Crédit Local, d'autre part. Ces deux établissements ont chacun ouvert une enveloppe de prêts de 500 millions d'euros, destinée aux autorités organisatrices de transport urbain, leur permettant de financer, dans de bonnes conditions financières et sur longue durée, la réalisation de leurs projets de métro, de tramway et de bus en site propre.**

Sur chacune des enveloppes de 500 millions d'euros, 310 millions d'euros sont déjà programmés par la CDC et 100 millions d'euros par DEXIA Crédit Local.

Ces prêts sont accordés sur 30-35 ans à un taux variable (3,65 %), indexé sur le taux du livret A. La CDC pourrait, par ailleurs, mettre en place une offre de prêts à taux fixes, comme le lui demandent les autorités organisatrices de transport.

**Par ailleurs, un protocole d'accord a été signé, en septembre 2004, entre l'Etat, la Caisse nationale des caisses d'épargne (CNCE) et la Banque européenne d'investissement (BEI) pour mettre en place une ligne de financement de 500 millions d'euros dédiés au développement de transports collectifs urbains durables.** D'une durée maximale de **40 ans**, ce programme est conçu pour offrir une grande souplesse à l'emprunteur, que ce soit au niveau de l'adossement du prêt, de la périodicité de remboursement ou du mode d'amortissement. Ces prêts seront intermédiés par le groupe Caisse d'épargne et adossés sur des ressources de la BEI. D'après les informations recueillies, des taux fixes devraient être proposés, ainsi que des taux variables privilégiés (Euribor + une marge de 0,08 point).

## ***G. LA POLITIQUE EUROPÉENNE DES TRANSPORTS***

### **1. Les deux premiers « paquets ferroviaires »**

Le premier « paquet ferroviaire » (directive n° 2001/12 du 26 février 2001) a institué le **réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF)**, sur lequel les entreprises ferroviaires, titulaires d'une licence, ont un droit d'accès depuis le 15 mars 2003. Un droit d'accès à la totalité du réseau ferroviaire européen pour le transport de marchandises était prévu pour le 15 mars 2008.

La directive 2004/51 du 29 avril 2004, faisant partie du deuxième paquet ferroviaire, a procédé à une **ouverture totale des réseaux avec un calendrier accéléré, à la demande du Parlement européen (avant le 1<sup>er</sup> janvier 2006)**. Elle a institué, d'autre part, le **cabotage, à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2007**, c'est-à-dire qu'elle a ouvert les réseaux nationaux aux opérateurs des autres Etats membres.

**A ce jour, en France, aucune entreprise autre que la SNCF n'a exercé son droit d'accès au réseau ferré national.** La France a, toutefois, mené à bien les travaux de transposition dans les délais impartis. Le décret du 7 mars 2003 a permis aux entreprises ferroviaires de l'Union européenne qui veulent offrir des services internationaux de fret ferroviaire d'emprunter le réseau ferré national. Pour exercer ces droits, elles doivent **disposer d'une licence et d'un certificat de sécurité** délivrés par l'Etat, et formuler des demandes de « sillons » auprès de RFF.

A ce jour, **deux licences ont été délivrées**, en plus de celle délivrée à la SNCF, à **Europorte 2** (filiale d'Eurotunnel) et à **CFTA Cargo** (filiale de Connex). **Le 22 octobre 2004, Europorte 2 a obtenu le certificat de sécurité** délivré par le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer et est ainsi **devenu le premier concurrent potentiel de la SNCF sur les lignes internationales de fret. Dans d'autres pays comme l'Allemagne, l'Italie ou la Grande-Bretagne, les opérateurs ont déjà perdu leur monopole, non seulement de droit mais aussi de fait.**

## **2. L'adoption du « troisième paquet ferroviaire »**

La Commission a adopté, le 3 mars 2004, son « **troisième paquet ferroviaire** », composé de quatre propositions de textes :

- **une proposition de directive modifiant la directive 91/440** : elle vise à établir, au plus tard en 2010, des droits d'accès au réseau pour les services internationaux de transport de passagers, incluant la possibilité de prendre et de laisser des passagers en cours de route dans un même pays. Cette proposition n'a pas encore fait l'objet de travaux au Conseil. Lors de la présentation de ces textes au Conseil transports de mars 2004, la France s'est déclarée favorable au principe d'une ouverture, dans la mesure où les services publics seraient préservés et la sécurité garantie ;

- **une proposition de règlement sur les droits et devoirs des passagers internationaux** : cette proposition reprend très largement les dispositions existant déjà dans la Convention sur le transport ferroviaire international de voyageurs (CIV), dépendant de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF). Cependant, les obligations des entreprises ferroviaires sont alourdies (au-delà de ce qui existe pour les autres modes), et les clauses d'exonération sont réduites. Cette proposition n'a pas encore fait l'objet de travaux au Conseil. La France n'est pas opposée au principe de ce texte, dont la rédaction devra cependant être sensiblement améliorée ;

- **une proposition de règlement sur la qualité du fret** : il s'agit d'imposer l'inclusion de clauses de qualité et de compensations dans les contrats de transport ferroviaires. La proposition reprend également des éléments relatifs à la responsabilité des entreprises ferroviaires qui existent déjà dans la Convention sur le transport ferroviaire international de marchandises (CIM) dépendant de la Convention relative aux transports internationaux ferroviaires (COTIF). Les premiers débats ont fait apparaître un rejet d'au moins vingt Etats membres, dont la France ;

**- une proposition de directive sur la certification des conducteurs de trains** : l'objectif est d'harmoniser les conditions de délivrance et le contenu des certificats autorisant la conduite de trains. La Commission propose un certificat en deux parties : d'une part, une licence à validité communautaire, délivrée par l'autorité nationale de sécurité, attestant de la formation de base, de la formation professionnelle et de l'état de santé physique et psychologique, et restant propriété du conducteur en cas de changement d'entreprise ; d'autre part, une attestation complémentaire harmonisée, portant sur la connaissance des règles de sécurité, des lignes et des engins moteurs, délivrée par l'employeur (entreprise ferroviaire ou gestionnaire d'infrastructure) et restant propriété de l'employeur. Les premiers travaux ont mis en évidence une volonté des Etats membres d'aboutir sur ce texte, voire de traiter ce texte indépendamment du reste du « paquet ». La France est très favorable à ce texte, dont elle regrette cependant la confusion en ce qui concerne le contenu respectif de la licence et de l'attestation complémentaire harmonisée, ainsi que sur les responsabilités des différents intervenants. Elle a été suivie par de nombreux autres Etats membres.

### **3. La proposition de modification de la directive « Eurovignette »**

La politique de tarification constitue un élément central de la gestion des transports. C'est pourquoi, face aux initiatives de certains Etats membres ayant pour objectif de percevoir des péages sur les poids lourds (Allemagne, Autriche...), **la Commission européenne a déposé le 23 juillet 2003 une proposition visant à adapter le cadre tarifaire actuel fixé par la directive 1999/62/CE relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures**, dite « Eurovignette » afin d'élaborer une approche harmonisée au sein de l'Union européenne.

A ce stade, la variété des divergences de positions entre les différents Etats membres, notamment entre Etats de transit d'une part et Etats périphériques d'autre part, a rendu impossible un compromis lors des Conseils de l'Union européenne de 2003 et du premier semestre 2004.

Depuis le début de la négociation, la France insiste tout particulièrement sur les points suivants :

- **La sécurisation des concessions existantes** : l'annexe actuelle, qui fixe les principes directeurs de calcul des péages, ne concernerait pas les péages des concessions existantes, c'est-à-dire l'essentiel de la situation française. Seules les modifications substantielles apportées aux contrats qui affecteraient les péages seraient soumises aux règles de cette annexe. Enfin, le niveau des tarifs des concessions d'autoroutes existantes sur lesquelles un surpéage serait imposé ne pourrait dépasser le montant maximal d'un péage calculé conformément à cette annexe ;

La question demeure cependant du pouvoir de contrôle sur les concessions futures accordées à la Commission. Le maintien de cette possibilité fait peser une insécurité juridique inacceptable sur des négociations contractuelles complexes entre plusieurs partenaires telles qu'elles se déroulent en France. La plupart des pays « à concessions », dont la France, s'opposent donc à ce pouvoir de la Commission.

• **Le surpéage et la prise en compte des coûts externes** : afin d'augmenter les possibilités de recueillir des recettes supplémentaires, une minorité d'États membres est favorable à l'introduction de dispositions concernant les financements croisés et l'internalisation des coûts externes qui permettraient également de répondre aux exigences du développement durable et de l'équilibre intermodal à travers une meilleure vérité des prix pour les usagers.

A ce stade des négociations, les coûts externes ne sont pas pris en compte dans le calcul des péages, bien que plusieurs États membres soient intéressés par cet aspect, dont la France, mais aussi l'Allemagne, l'Autriche et le Royaume-uni. La France serait favorable à l'introduction de dispositions les intégrant.

Quant au surpéage, la question n'est toujours pas réglée même si plusieurs options ont été discutées : surpéage généralisé sur l'ensemble du réseau couvert par le texte, surpéage réservé aux zones sensibles urbaines et montagneuses, surpéage modéré sur l'ensemble des zones sensibles. Certains États restent opposés au principe même du surpéage tandis que d'autres, dont la France, souhaitent qu'il puisse être fixé à un taux élevé si nécessaire. La France est, en effet, favorable à l'option relative à la mise en œuvre d'un surpéage généralisé dont le montant serait affecté aux infrastructures de transport. Il convient de noter par ailleurs que le surpéage est facultatif.

• **L'affectation des recettes des péages ou droits d'usage** : si un certain nombre d'États demande, tout comme la Commission européenne, que les recettes soient affectées aux infrastructures de transports, la France souhaite, à ce stade, pouvoir décider de l'utilisation de telles recettes.

En tout état de cause, il est extrêmement difficile de trouver un consensus, au niveau communautaire, sur cette proposition de directive. **Par conséquent, le texte actuel n'est pas finalisé et ses dispositions ne sont donc toujours pas stabilisées.**

**Le 12 juin 2004, le Sénat a adopté, en vertu de l'article 88-4 de la constitution, une résolution sur la proposition de directive précitée<sup>1</sup>. Votre rapporteur spécial partage les positions exprimées dans cette résolution**

---

<sup>1</sup> Proposition de résolution n° 214 (2003-2004) de notre ancien collègue Jacques Oudin et rapport n° 323 (2003-2004) de notre ancien collègue Max Marest, au nom de la commission des affaires économiques.

qui a approuvé dans les grandes lignes la proposition de directive, tout en constatant qu'elle était **en retrait par rapport aux ambitions affichées par le Livre blanc de septembre 2004** sur la politique européenne des transports. Le Sénat a, d'une part, souhaité **que les coûts globaux du transport routier soient pris en compte**, en particulier les coûts environnementaux et, d'autre part, plaidé pour que **l'équilibre des contrats de concession en vigueur ne soit pas remis en cause**. Contrairement au gouvernement, le Sénat a soutenu le **principe d'affectation des recettes de la tarification au développement d'infrastructures**. Ce principe s'est voulu, en effet, **cohérent avec la décision de créer une agence de financement des infrastructures de transport**. Enfin, la résolution précitée est favorable à l'instauration d'une **autorité de supervision des infrastructures** et suggère de créer un **observatoire européen des péages**.

**Résolution du Sénat sur la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (n° 94 (2003-2004))**

*Le Sénat,*

*Vu l'article 88-4 de la Constitution,*

*Vu la proposition de directive relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures (E 2351),*

*- Prend acte des grandes lignes de la proposition de directive susvisée, qui apparaît en retrait par rapport aux ambitions affichées par le Livre blanc sur la politique européenne des transports de septembre 2001 ;*

*- Considère comme primordial que soient intégralement pris en compte tous les coûts et avantages du transport routier, qu'il s'agisse de la pollution atmosphérique, des nuisances sonores ou de sécurité routière ;*

*- Juge indispensable que soit mis en oeuvre le principe de l'affectation effective et contrôlée des recettes de la tarification au développement des infrastructures de transport, notamment en donnant priorité aux modes de transport alternatifs à la route ;*

*- Estime préférable de limiter la méthode de calcul des péages aux grands principes, sans descendre dans les détails et sans remettre en question les contrats de concession en vigueur en France et dans les autres Etats membres, ce qui implique la suppression de l'annexe III de la proposition de directive dont le degré de précision n'est pas compatible avec le respect du principe de subsidiarité ;*

*- Considère comme devant être proscrit le principe de l'application de la tarification au réseau des routes ordinaires ;*

*- Estime indispensable de créer un observatoire européen des péages et d'instaurer dans chaque Etat membre une autorité nationale de supervision voire de financement des infrastructures de transport ;*

*- Estime indispensable de créer un fonds européen de financement et de péréquation affecté aux infrastructures de transit transeuropéen.*

#### 4. D'autres propositions dans le domaine des transports routiers et de la navigation fluviale

Enfin, le Conseil des ministres a adopté, malgré un vote négatif de la France, une **proposition de directive établissant les conditions de contrôle de la législation sociale relative aux activités de transport routier**, complétant les règlements n° 3820/85 et 3821/85. La proposition vise à actualiser et à améliorer la qualité et la quantité des contrôles des temps de conduite et de repos des conducteurs professionnels. Initialement, elle visait aussi à contrôler le temps de travail de ces conducteurs mais le Conseil, contre l'avis de la France, a choisi de supprimer ce type de contrôle.

Enfin, la Commission européenne a publié, le 25 mai 2004, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à des **services d'information fluviale harmonisés sur les voies navigables communautaires**, dite « directive RIS (River Information Services) ». Cette proposition vise à éviter que la multiplicité des services d'information fluviale actuels ne conduise à un ensemble disparate et incohérent.

#### ***H. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)***

Le budget des transports terrestres s'articulera désormais autour de trois programmes : « Transports terrestres et maritimes » et « Passifs financiers ferroviaires (mission « Transport ») et « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » (mission « Régimes sociaux et de retraite »).

#### 1. Les trois programmes du budget des transports terrestres

##### Le budget des transports terrestres par programmes

*(en millions d'euros)*

<b>Intitulé du programme</b>	<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005</b>	<b>Evolution</b>
Transports terrestres et maritimes	4.041	3.857	- 4,6 %
Passifs financiers ferroviaires	1.477	1.477	0
Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres	2.590	2.680	+ 3,5 %
<b>Total</b>	<b>8.108</b>	<b>8.014</b>	<b>- 1,2 %</b>

a) *Le programme « Transports terrestres et maritimes »*

Les objectifs du programme transports terrestres et maritimes sont au nombre de cinq :

**- réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime planifiés par l'Etat en maîtrisant les dépenses ;**

**- améliorer la performance des réseaux et des infrastructures de transports terrestres et portuaires ;**

**- contribuer au développement de l'usage des transports publics collectifs ;**

**- veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen ;**

**- développer les modes de transport complémentaires ou alternatifs à la route** dans leur champ de pertinence économique (voyageurs et marchandises) : ferroviaire, fluvial, maritime, transports combinés.

Ces objectifs s'inscrivent dans le droit fil de la politique nationale définie par le CIADT du 18 décembre 2003, tout en concourant à l'application de la réglementation européenne. Leur réalisation se fera avec l'appui de l'agence de financement des infrastructures de transport en France (AFITF).

Ce programme comporte, outre les dotations actuellement inscrites sur la section « Transports terrestres et sécurité routière », des crédits de rémunération et de fonctionnement actuellement inscrits sur la section « Services communs et urbanisme » ainsi que des crédits de la section « Mer ».

**Ce programme permet, mais seulement partiellement, d'individualiser les différents modes de transports**, ainsi que l'avait souhaité votre commission des finances après la présentation de la première maquette par le gouvernement le 21 janvier 2004<sup>1</sup>. **Le regroupement des transports terrestres, de la route et de la mer est cohérent ; mais la déclinaison par sous-actions sera nécessaire pour appréhender la répartition des crédits par modes. Il serait souhaitable que le gouvernement prenne des engagements à cet égard.**

---

<sup>1</sup> *Rapport d'information n° 292 (2003-2004) de nos collègues Jean Arthuis et Philippe Marini, fait au nom de la commission des finances, déposé le 5 mai 2004.*

*b) Le programme « Passifs financiers ferroviaires »*

Le programme « Passifs financiers ferroviaires » retrace les subventions de l'Etat destinées à contribuer au désendettement de RFF et de la SNCF (SAAD), c'est-à-dire les crédits inscrits au chapitre 45-43 articles 20 et 30 de la section Transports et sécurité routière.

**Ce programme permet de séparer la contribution au désendettement – qui constitue le poids du passé – du reste des crédits des transports terrestres et maritimes.**

Les objectifs de ce programme sont les suivants :

- d'une part, contribuer au désendettement du système ferroviaire, s'agissant de la dette de RFF ;
- d'autre part, contribuer au désendettement du système ferroviaire, s'agissant de la dette du SAAD.

*c) Le programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »*

Les dépenses à caractère social constituent une des composantes importantes du budget des transports terrestres (dont un tiers est consacré au financement du régime de retraite de la SNCF).

**Ce programme permettra de distinguer des crédits qui relèvent davantage de la politique sociale que de la politique des transports.**

Les finalités du programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » sont :

- d'une part, de **compenser financièrement le déséquilibre démographique du régime de retraite des cheminots** ;
- d'autre part, de **contribuer à la compensation de la pénibilité des conditions de travail des conducteurs routiers**, par une participation au financement d'un dispositif de congé de fin d'activité et d'amélioration du taux de retraite ;
- enfin, de **financer les pensions d'anciens agents des chemins de fer et des transports urbains d'Afrique du Nord et d'outre-mer.**

**La création des programmes « Passifs financiers ferroviaires » et « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » constitue une heureuse initiative. La mise en œuvre de la LOLF permettra ainsi de distinguer différentes composantes d'un budget aujourd'hui hétérogène.**

## 2. Les indicateurs de performance

### a) Le programme « Transports terrestres et maritimes »

D'après les informations fournies dans l'avant-projet annuel de performance publié par le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, les indicateurs suivants ont été retenus :

- **taux de réalisation de la planification décidée lors du CIADT de décembre 2003** : cet indicateur implique de décliner les décisions du CIADT sur une durée de cinq ans, soit sur la période 2006-2010, en un plan quinquennal qui indiquerait les étapes à atteindre : études, mises en chantier, mises en service, constructions réalisées. Au terme de la période 2006-2010, la mesure de la performance serait exprimée, par mode, par un pourcentage traduisant le niveau de réalisation par rapport aux étapes fixées. A la fin de chaque exercice, dans le rapport annuel de performance (RAP), sera présenté l'avancement annuel par un indicateur relatif (en %), sans toutefois remettre en cause le caractère pluriannuel de l'objectif, la performance restant analysée à fin 2010. **Notre rapporteur spécial approuve cet indicateur qui permettra un suivi annuel des chantiers planifiés sur le long terme. Un tel outil de suivi global des réalisations effectuées en application d'une programmation pluriannuelle n'existe pas actuellement. Toutefois, le taux de réalisation de la planification des investissements dépendra largement des crédits ouverts et donc de la conjoncture économique. Des indicateurs de productivité et d'efficacité de la dépense constitueraient des compléments utiles ;**

- **taux de disponibilité du réseau ferroviaire** (délai de remise en état après incident) et **taux de disponibilité du réseau fluvial** (nombre d'heures disponibles/nombre d'heures indisponibles). La notion de taux de disponibilité n'est pas évidente et certains indicateurs, tels que des temps moyens de trajet ou des indices de ponctualité, viennent plus spontanément à l'esprit, pour évaluer la mise en œuvre de l'objectif d'amélioration de la performance des réseaux et des infrastructures. **Il importe que les indicateurs soient les plus lisibles possibles pour nos concitoyens. Pour cette raison, des indicateurs simples seront toujours préférables à des constructions complexes ;**

- **taux d'avancement des contrats de plan Etat-régions** : ici encore, ce taux dépendra largement des crédits ouverts et des crédits consommés ;

- **évolution du taux de satisfaction des professionnels de la batellerie fluviale concernant le réseau** : cet indicateur relève davantage du sondage de satisfaction que de la construction mathématique... il n'est pas inintéressant pour autant, si l'enquête est réalisée de façon identique chaque année. Il paraîtrait, d'ailleurs, cohérent de prévoir le même type d'indicateur pour les autres modes de transport, notamment le chemin de fer (un taux de satisfaction des transporteurs de fret, par exemple) ;

- pour évaluer le développement de l'usage des transports publics, les indicateurs suivants sont en cours de construction : **dépense de l'Etat pour les réalisations du contrat de plan Etat-Région Ile-de-France / trafic prévisionnel induit ; taux d'avancement du contrat de plan Etat-Région Ile-de-France ; taux de déplacements en transports collectifs dans la répartition des déplacements motorisés en Ile-de-France et dans les grandes agglomérations de province ;**

- pour évaluer la mise en œuvre d'une concurrence loyale et harmonisée, les indicateurs suivants sont envisagés : **taux d'établissements ayant évalué les risques professionnels en vue de les prévenir / nombre d'établissements contrôlés ; nombre de journées de travail contrôlées sur route et en entreprise / nombre de journées de travail effectuées par les conducteurs ; taux d'infractions à la réglementation sociale européenne / nombre de journées de travail contrôlés ;**

- s'agissant du développement des modes alternatifs à la route, les indicateurs suivants seront employés : **évolution de la part de marché des modes complémentaires ou alternatifs à la route dans le transport de fret ; part du transport ferroviaire dans le transport de voyageurs grandes lignes : trafic ferroviaire / trafic total exprimé en voyageurs x km et comparaison avec l'aérien ; % de population des aires urbaines couverte par un PDU (plan de déplacement urbain).**

**Votre rapporteur spécial approuve les orientations choisies, sous les réserves mentionnées plus haut, pour les indicateurs de performance en matière de transports terrestres.**

Toutefois, s'agissant de la planification élaborée par le CIADT, l'approche par le « **taux de réalisation** » des chantiers devrait sans doute s'accompagner d'une évaluation, réactualisée chaque année, de la **rentabilité financière et socio-économique des grandes infrastructures récemment achevées, ou à construire.** De tels indicateurs permettraient notamment de juger si les réalisations se sont accompagnées, autant que possible, d'une maîtrise des dépenses. **De façon générale, des indicateurs de productivité et de satisfaction des usagers sont préférables à des indicateurs de mise à disposition des crédits.**

*b) Le programme « Passifs financiers ferroviaires »*

Compte tenu de l'importance des besoins financiers au regard de la situation d'endettement de RFF et de la SNCF, **les objectifs de désendettement ne peuvent se traduire que par un suivi attentif de l'évolution.**

Les indicateurs seront donc, d'une part, le montant de la dette de RFF et, d'autre part, le montant de la dette du service annexe de la SNCF.

Votre rapporteur spécial juge, en outre, qu'il serait utile de pouvoir **comparer les performances de gestion de la dette ferroviaire avec celles de l'Agence France Trésor d'une part, et avec celles des dettes ferroviaires de quelques autres pays européens, d'autre part.** Des indicateurs en ce sens seraient les bienvenus.

*c) Le programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres »*

Les indicateurs suivants sont assignés à ce programme :

- **Dépenses de gestion pour un euro de prestations servies ;**
- **Taux de pensions liquidées dans le délai** (premier versement de la pension le jour de la date d'entrée en jouissance de celle-ci).

## II. PRÉSENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

### A. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR NATURE

#### 1. Les dépenses ordinaires

**Les dépenses ordinaires, qui s'élèvent à 6,3 milliards d'euros hors transferts**, sont en hausse de 0,34 % pour 2005, et constituées en quasi-totalité de dépenses d'intervention publique (99,9 %).

Elles représentent 83 % des crédits des transports terrestres contre 93 % en 2003, en raison de la création en 2004 d'une nouvelle ligne d'investissement au profit de la régénération des infrastructures ferroviaires (titre VI).

Les dépenses ordinaires sont presque exclusivement des dépenses du titre IV, les dépenses du titre III étant limitées à 80.300 euros, représentant des pensions versées par l'Etat au titre des chemins de fer d'intérêt local. Les dépenses de personnel du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer sont décrites dans le fascicule consacré aux services communs et à l'urbanisme.

Le détail des crédits est le suivant :

- **l'aide à la formation professionnelle dans le domaine des transports terrestres** (chapitre 43-10) est très sensiblement réduite (- 69 %), ce qui poursuit la tendance observée les années précédentes. Au total, ces crédits auront diminué de 4,9 millions d'euros en quatre 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** (45-41) sont réduites de moitié, à 16 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** (45-43/10). La contribution, réduite de 85 millions d'euros, s'élèvera à 1,24 milliard d'euros (- 6,4 %). La réduction est moins forte que les années précédentes (- 328 millions d'euros en 2005, - 25 millions d'euros en 2003, - 109 millions d'euros en 2001, - 221,6 millions d'euros en 2002), **mais correspond, comme à l'accoutumée, à l'augmentation des**

**péages versés à RFF prévue pour 2005**, dans la perspective d'un transfert de charges des contribuables vers les usagers. L'augmentation des péages versés à RFF sera de 118 millions d'euros. Cette augmentation sera compensée, pour les régions, par une augmentation de la dotation générale de décentralisation ;

- **la contribution au désendettement de la SNCF (45-43/20)**, 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 est apparue en loi de finances initiale pour 2004, consacrée au désendettement de RFF (45-43/30)**. Cette ligne est stable à 800 millions d'euros. Présentée la contrepartie du relèvement de la fiscalité sur le gazole, cette contribution budgétaire a été rendue nécessaire par l'épuisement du compte d'affectation spéciale des produits de privatisations, le compte n° 902-24, qui, jusqu'en 2003, devait permettre de verser chaque année une dotation à RFF ;

Au total, **le chapitre 45-43 (« contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement ») représente 2,7 milliards d'euros, soit 35,7 % du budget des transports terrestres. Les deux contributions au désendettement représentent, à elles seules, 1,5 milliard d'euros, soit 19,8 % du budget des transports terrestres.**

- **la contribution de l'Etat à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France (46-41)** est augmentée de 41,4 millions d'euros pour 2005. Elle s'élève ainsi à 787,9 millions d'euros.

Il s'agit d'une part, de la contribution aux charges d'exploitation du STIF, d'autre part d'une compensation versée à la région Ile-de-France en contrepartie de la compétence qu'elle s'est vu reconnaître par la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains. Par ailleurs, en 2005, le STIF allouerait 1.927 millions d'euros TTC à la RATP et 1.280 millions d'euros TTC à la SNCF, au titre de l'exploitation de leurs réseaux.

- les **compensations pour tarifs sociaux (46-42)** s'élèvent à 109 millions d'euros, soit une diminution de 5,1 % ;

- enfin, **les charges de retraites de la SNCF (47-41/10)** progressent de 84 millions d'euros, pour s'établir à 2,51 milliards d'euros, soit **33,7 % du budget des transports terrestres**. Depuis 2000, les charges de retraites ont progressé de près de 300 millions d'euros en loi de finances initiale.

- le chapitre consacré aux subventions au régime de retraite de la SNCF et à divers régimes particuliers des transports a été complété par un nouvel article (47-41/50) destiné au **financement d'un dispositif d'aide aux conjoints de bateliers** pour la prise en charge de leur cotisation retraite. Cette aide ne sera pas versée directement aux personnes mais à l'ORGANIC.

## 2. Les dépenses en capital

**Les dépenses en capital** progressent de 5,2 % en crédits de paiement à 1,29 milliard d'euros pour 2005, et diminuent de 2,8 % en autorisations de programme à 1,4 milliard d'euros. Les dépenses en capital représentent 17 % des crédits du budget des transports terrestres<sup>1</sup>.

**Les dépenses en capital du titre V** sont faibles et diminuent très sensiblement pour 2005. Elles ne représentent (hors expérimentation LOLF) que 10,1 millions d'euros en crédits de paiement, soit une baisse de 33 %, et 20 millions d'euros en autorisations de programme, ce qui correspond à une hausse de 4,7 %. L'essentiel des dotations ira aux études et travaux en matière de transports collectifs en Ile-de-France (53-47/90) où la dotation est réduite à 4,8 millions d'euros en crédits de paiement (- 38 %) et portée à 12 millions d'euros en autorisations de programme (+ 21 %). Il s'agit de l'exécution des engagements contractualisés de l'Etat. L'autre moitié des dotations concernera des aménagements destinés au contrôle routier (53-47/70 : 1,9 million d'euros,), des investissements sur les voies navigables (53-46/80 : 1,2 million d'euros, en baisse de 53,3 %) et des études en matière de transports ferroviaires et combinés (53-47/80) qui chutent à 460.000 euros (- 26 %).

Toutefois, le titre V est complété cette année par un chapitre 59-03 **d'expérimentation LOLF dans le domaine des voies navigables**. Il s'agit d'une expérimentation portant sur l'action « Infrastructures fluviales et portuaires ». Une dotation de 72,2 millions d'euros est inscrite sur cette ligne budgétaire. Elle se décompose de la façon suivante :

- 50 millions d'euros en AP et en CP, provenant de l'article 63-44/50 du budget des transports terrestres (subventions aux infrastructures de voies navigables) ;

- 18 millions d'euros transférés des chapitres de rémunération gérés par la direction du personnel (section I. Services communs et urbanisme), correspondant à la rémunération de 659,3 équivalents temps plein (ETP);

- 4 millions d'euros provenant des chapitres de fonctionnement gérés par la direction du personnel (section I. Services communs et urbanisme).

**Hors expérimentation LOLF, les dépenses en capital comprennent donc essentiellement des subventions d'investissement du titre VI**, consacrées aux transports urbains, aux transports interurbains et, depuis 2004, aux travaux de régénération des infrastructures ferroviaires (chapitre 63-45) :

---

<sup>1</sup> Ce chiffre a plus que doublé par rapport à la loi de finances initiale pour 2003, du fait de l'individualisation des crédits accordés à RFF au titre de ses dépenses de régénération.

- les **subventions aux transports urbains** (chapitre 63-43) **diminuent de 54,3 % en crédits de paiement à 72,6 millions d'euros et de 55,8 % en autorisations de programme, à 49,6 millions d'euros.** Les transports collectifs en site propre de province (63-43/40) et les plans de déplacement urbains (63-43/30) ne font plus l'objet d'autorisations de programme mais sont encore subventionnés en crédits de paiement à hauteur de 30 millions d'euros pour les premiers (- 45,7 %) et 3,7 millions d'euros pour les seconds (- 82 %). Les infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France (63-43/10) passent à 38,1 millions d'euros en 2005 (- 53,7 %) en crédits de paiement et à 48 millions d'euros en autorisations de programme (- 53,7 %).

- les **subventions aux transports interurbains** (chapitre 63-44) s'élèvent à 461,5 millions d'euros **hors « transferts »** (+ 4,7 %). Les comparaisons sur ce chapitre sont affectées d'une part, par la création de l'AFITF, d'autre part, par l'expérimentation LOLF dans le domaine des voies navigables.

L'essentiel est constitué de la **subvention aux infrastructures de transport ferroviaire** (article 63-44/30), qui diminue notablement en raison de « transferts » à l'AFITF qui prendra en charge la totalité des subventions en faveur du TGV Est ou de la liaison Perpignan-Figueras pour ne mentionner que les plus grosses opérations.

**Evolution des crédits de l'article 63-44/30**

*(en millions d'euros)*

		<b>LFI 2004</b>	<b>PLF 2005 hors « transferts »</b>	<b>« transferts »</b>	<b>PLF 2005 après « transferts »</b>
Infrastructures de transport ferroviaire					
	AP	189,7	230,0	-19,5	210,5
	CP	151,7	79,3	-15,9	63,4
TGV Est					
	AP	165,0	165,0	-165,0	0,0
	CP	165,0	165,0	-165,0	0,0
<b>Total</b>					
	AP	<b>354,7</b>	<b>395,0</b>	-184,5	210,5
	CP	<b>316,7</b>	<b>244,3</b>	-180,9	63,4

Le tableau ci-dessus indique, **qu'à périmètre constant**, les subventions d'investissement aux transports interurbains s'élèvent à 244,3 millions d'euros, ce qui représente une **baisse de 23 %**. Les **AP augmentent, quant à elles, de 11,4 %**, passant à 395 millions d'euros.

Les crédits ont été réduits de 177,5 millions d'euros en AP et CP, en raison de la **création de l'AFITF**. Ils ont été réduits de 7 millions d'euros supplémentaires en AP et de 2,7 millions d'euros supplémentaires en CP, en raison du **transfert des dépenses d'investissement de transport ferroviaire relatives au programme exceptionnel d'investissement (PEI) en faveur de la Corse** vers le chapitre 67-50 du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales.

La **subvention aux infrastructures de voies navigables (63-44/50)** s'élève à 51,2 millions d'euros, à périmètre constant, ce qui représente une augmentation de 16,4 % en crédits de paiement. En autorisations de programme, on observe une baisse de 22,5 %. Cette ligne budgétaire fait toutefois l'objet d'un transfert de 50 millions d'euros en AP et en CP vers le chapitre 59-03 d'expérimentation du programme « Transports terrestres et maritimes » (cf. ci-dessus).

La **subvention aux équipements de transport combiné (63-44/60)** s'élève à 9,5 millions d'euros en AP, soit une baisse de 24,6 %, et à 9,4 millions d'euros en CP (- 31 %).

- Un nouveau chapitre (63-45) a été créé en loi de finances initiale pour 2004, consacré aux **subventions aux travaux de régénération de RFF**. Cette ligne s'élève, pour 2005, à 900 millions d'euros en autorisations de programme et en crédits de paiement, ce qui représente une stabilité en AP et une augmentation de 33 % en CP.

## **B. PRÉSENTATION DES CRÉDITS PAR AGRÉGATS**

### **Présentation du budget des transports terrestres par agrégat**

(en millions d'euros)

	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>Evolution</b>
<b>Modernisation et développement des infrastructures des réseaux ferroviaires et des voies navigables</b>			
moyens paiement DO+CP	3 844,60	3 759,256	-2,22%
AP	1 327,73	1 189,408	-10,42%
<b>Transport de voyageurs</b>			
moyens paiement DO+CP	918,185	869,065	-5,35%
AP	127,557	66,65	-47,75%
<b>Transport de marchandises</b>			
moyens paiement DO+CP	56,125	32,313	-42,43%
AP	16,8	12,75	-24,11%
<b>Politiques sociales</b>			
moyens paiement DO+CP	2 704,80	2 788,64	3,10%
<b>total DO+CP</b>	<b>7 523,71</b>	<b>7 449,27</b>	<b>-0,99%</b>
<b>total AP</b>	<b>1 472,08</b>	<b>1 268,81</b>	<b>-13,81%</b>

Ce tableau reprend les chiffres du « bleu budgétaire », ce qui signifie que certaines évolutions sont peu significatives, étant donné les changements de périmètre décrit ci-dessus. Il faut donc se référer au A. pour l'analyse des évolutions.

## **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.

**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* (45-43/10) 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 (contribution aux charges d'infrastructures : 1,24 milliard d'euros) ;

- *la contribution au désendettement de la SNCF* (45-43/20) 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 du SAAD s'élève à 8.769 millions d'euros au 31 décembre 2003) ;

- *la contribution au désendettement de RFF* (45-43/30) pour 800 millions d'euros, ligne créée en 2004, en raison de la suppression des dotations en capital du compte d'affectation spéciale n° 902-24 ;

- *les dotations aux investissements* (63-44/30), pour un montant de 63,4 millions d'euros ;

- *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 (53-46/80), qui s'élèvent à 1,2 million d'euros ;

- *les subventions aux travaux de régénération de RFF* (63-45) pour 900 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** (46-41) s'élève à 787,9 millions d'euros. Elle est complétée par une subvention d'investissement (63-43/10) de 38,1 millions d'euros et par des dotations pour études et travaux (53-47/90) de 4,8 millions d'euros.

**Les moyens en faveur du transport de voyageurs en Ile-de-France s'élèvent donc à 830,8 millions d'euros pour 2004, soit une diminution de 0,7 %.**

**Les subventions aux transports urbains de province** s'élèvent à 30 millions d'euros pour les transports en site propre (63-43/40), auxquels il faut ajouter 3,7 millions d'euros pour les plans de déplacement urbain (63-43/30), 1,4 million d'euros pour les transports collectifs régionaux et départementaux (63-44/10) et 1,8 million d'euros de crédits d'études (53-47/10). Les investissements aux transports collectifs urbains de province sont supprimés à compter de 2004.

**Les moyens en faveur du transport de voyageurs en province s'élèvent donc à 36,8 millions d'euros pour 2004, soit une diminution de 54 %.**

## **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 32,3 millions d'euros en moyens de paiement, soit une baisse de 42 % par rapport à 2004, et 12,7 millions d'euros en moyens d'engagement, soit une baisse de 24 %.

**L'agrégat « transport de marchandises » représente 0,42 % 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**, soit 16 millions d'euros au titre des interventions (45-41) et 9,4 millions d'euros au titre des infrastructures et équipements (63-44/60), 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. Depuis 2002, elles sont attribuées directement aux opérateurs de transport combiné, dans le cadre d'un nouveau régime d'aides approuvé par la Commission européenne le 30 avril 2003.

Les actions de promotion dans le domaine des transports (1,5 million d'euros), la dotation au comité national routier (1,5 million d'euros), les équipements destinés au contrôle routier (1,9 million d'euros) et l'aide au développement de la productivité des transports terrestres (0,8 million d'euros) complètent l'agrégat. Toutes ces dotations budgétaires sont réduites pour 2005.

**Enfin, les interventions en faveur de la batellerie** s'élèvent à 1 million euros, en augmentation de 70 %.

#### **4. Politiques sociales**

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

- L'Etat a, en effet, institué des **tarifs sociaux** accordés à certaines catégories de la population. Il en compense le coût à la SNCF pour les services nationaux de voyageurs et aux conseils généraux pour l'exploitation des lignes de substitution. Une partie des crédits (180 millions d'euros) a été transférée, à l'occasion de la régionalisation, vers la DGD. En 2005, le montant de la compensation versée par l'Etat (chapitre 46-42) s'élève à **109 millions d'euros**.

- Le régime de retraite de la SNCF est structurellement déséquilibré, du fait de sa structure démographique (1 cotisant pour 1,8 retraités) et des avantages particuliers attachés à ce régime (retraite entre 50 et 55 ans, mode de calcul des compensations...). L'Etat prend en charge la part de ce déséquilibre structurel non financée par les compensations démographiques entre régimes (solde entre les dépenses et les recettes internes et externes de la caisse de retraite). Le nombre de bénéficiaires de ce régime s'élève à 314.500 en 2003, pour 174.800 cotisants. La contribution de l'Etat (47-41) s'élève à 2.515 millions d'euros en 2005, contre 2.431 millions d'euros en loi de finances initiale pour 2004. Les charges du régime de retraite de la SNCF s'élèveront, en 2004, d'après les prévisions fournies à votre rapporteur spécial, à 4.589 millions d'euros, en hausse de 1,1 %, ce qui signifie que la contribution de l'Etat représente 54 % du montant total des charges du régime.

### Evolution des comptes de la caisse des retraites de la SNCF entre 1994 et 2004

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004 Prévisions
<b>CHARGES</b>											
. Pensions	4 130,1	4 172,1	4 225,8	4 235,9	4 258,1	4 280,5	4 287,6	4 355,4	4 431,3	4 483,8	4 535,5
. Frais de gestion	24,4	24,6	25,2	23,8	24,6	24,9	26,0	25,3	25,2	25,3	26,0
. Charges financières						34,5	10,2	16,5	12,7	9,0	8,0
. Charges exceptionnelles (dotation aux prov.)				17,3	17,1	18,5	19,0	19,7	19,4	19,3	19,4
<b>TOTAL "CHARGES"</b>	<b>4 154,5</b>	<b>4 196,7</b>	<b>4 251,1</b>	<b>4 277,0</b>	<b>4 299,8</b>	<b>4 358,3</b>	<b>4 342,8</b>	<b>4 417,0</b>	<b>4 488,6</b>	<b>4 537,4</b>	<b>4 588,9</b>
<b>PRODUITS</b>											
. Cotisations salariales et patronales	1 308,7	1 318,1	1 350,9	1 356,1	1 380,6	1 400,9	1 434,6	1 482,4	1 518,7	1 538,4	1 547,1
. Cotisations complémentaires	55,6	67,1	77,4	84,0	94,4	107,6	120,8	145,8	158,3	172,7	186,7
. Cotisations rétroactives							3,7	23,5	9,1		
. Produits divers	5,1	4,8	4,7	4,8	4,8	4,8	5,5	5,7	6,1	6,1	6,5
. Compensation inter-régime	52,9	50,2	56,5	38,0	13,7	9,6	11,5	6,1	-3,8	1,4	1,9
. Compensation entre régimes spéciaux	662,3	703,0	703,9	705,6	675,5	653,1	568,5	494,9	508,5	414,0	379,1
. Droits constatés à l'ouverture				16,8							
. Reprise de provision - risque/charges except					17,3	17,1	18,5	18,4	19,7	19,4	19,3
. Contribution aux charges financières							44,7	16,5	12,7	9,0	8,0
<b>CONTRIBUTION DE L'ETAT</b>	<b>2 069,8</b>	<b>2 053,4</b>	<b>2 057,5</b>	<b>2 071,5</b>	<b>2 113,5</b>	<b>2 165,1</b>	<b>2 134,8</b>	<b>2 223,4</b>	<b>2 259,2</b>	<b>2 376,2</b>	<b>2 440,3</b>
<b>TOTAL "PRODUITS"</b>	<b>4 154,5</b>	<b>4 196,7</b>	<b>4 251,1</b>	<b>4 277,0</b>	<b>4 299,8</b>	<b>4 358,3</b>	<b>4 342,8</b>	<b>4 417,0</b>	<b>4 488,6</b>	<b>4 537,4</b>	<b>4 588,9</b>

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

### Perspectives démographiques et financières du régime de retraite de la SNCF

	2002	2003	2004 prévisions	2005 prévisions	2006 prévisions	2007 prévisions	2008 prévisions
<b>EFFECTIFS au 1er juillet</b> (en milliers d'agents)							
. des retraités	317 400	314 600	311 400	308 500	305 700	303 100	301 000
. des cotisants	179 552	177 120	174 162	170 331	166 240	166 240	166 240
<b>MONTANTS :</b> (en millions d'euros)							
. des pensions	4 431	4 484	4 536	4 614	4 691	4 759	4 836
. des cotisations	1 686	1 711	1 734	1 751	1 751	1 789	1 829

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer



## MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

### I. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre IV du budget des transports et de la sécurité routière, d'un montant de 13.500 euros sur le chapitre 44-20 « Interventions dans le domaine des transports et de la sécurité routière », dont **11.000 euros sur l'article 30 « Actions de concertation et d'animation »** et 2.500 euros sur l'article 50 « Actions d'incitation en matière de sécurité routière » qui relève du fascicule « Routes et sécurité routière ».

### II. ADOPTION D'UN ARTICLE ADDITIONNEL RATTACHÉ

L'Assemblée nationale a adopté un **article 73 *nonies* (nouveau)** disposant que **le gouvernement dépose, chaque année, sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, un rapport sur le financement et le fonctionnement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.** Cet article vise à garantir une bonne information du Parlement, ce que votre commission des finances ne peut qu'approuver.



## EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mardi 9 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer – II Transports et sécurité routière : Transports terrestres et intermodalité, sur le **rapport de M. Alain Lambert, rapporteur spécial**.

A titre liminaire, **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a souhaité rendre hommage à M. Jacques Oudin, ancien rapporteur spécial des crédits des transports terrestres, dont l'expertise était reconnue de tous et qui s'était consacré avec passion à cette question stratégique des transports.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a indiqué qu'il avait souhaité profiter de son rapport spécial sur les crédits des transports terrestres et de l'intermodalité pour faire un point d'étape, une « sorte de photographie » de la situation de ce secteur vital pour notre économie, auquel l'Etat contribuait activement.

En premier lieu, il a rappelé que le gouvernement avait commandé, en septembre 2002, un audit des grands projets d'infrastructures et que cet audit avait permis d'évaluer le montant total des investissements à engager, sur la période 2001-2020 :

- 63 milliards d'euros, dont 23 milliards d'euros à la charge de l'Etat pour les routes ;

- 25 milliards d'euros, dont 12 milliards d'euros à la charge de l'Etat pour le secteur ferroviaire ;

- enfin, 2,7 milliards d'euros à la charge de l'Etat pour les voies navigables.

Par conséquent, il a indiqué que l'Etat devrait mobiliser 37,5 milliards d'euros d'ici 2020.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a ajouté que ce rapport d'audit avait été complété par une étude prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) et que la commission des finances avait, suite à ces deux rapports, entendu une communication de M. Jacques Oudin sur la politique financière des transports, le 20 mai 2003.

Il a rappelé que l'ensemble des travaux menés au cours de l'année 2003 avait abouti au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, qui avait adopté des orientations et approuvé des cartes de planification des infrastructures nationales à long terme.

Pour mener cette politique, **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a indiqué que le gouvernement avait décidé la création d'une Agence pour le financement des infrastructures de transport en France (AFITF). Il a précisé que cette agence devait mobiliser, grâce aux dividendes des sociétés d'autoroutes, un volume global de subventions de 7,5 milliards d'euros sur la période 2004-2012, permettant de soutenir un programme de travaux de l'ordre de 20 milliards d'euros. Il a souligné que la création de l'AFITF, au 1<sup>er</sup> janvier 2005, était la principale nouveauté de ce budget et a indiqué que le volet législatif de cette réforme, à savoir l'affectation à l'agence de recettes, était inscrit à l'article 41 du projet de loi de finances initiale pour 2005. Il a précisé que les ressources prévues pour l'agence en 2005 étaient les suivantes :

- une dotation en capital de 200 millions d'euros ;
- le montant des dividendes versés par les sociétés autoroutières, évalué à 280 millions d'euros ;
- le montant d'une redevance domaniale évaluée à 155 millions d'euros.

Enfin, il a ajouté que l'AFITF serait autorisée à emprunter, en anticipant sur le produit des dividendes, dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances et que ce plafond serait de 635 millions d'euros l'année prochaine. Il a jugé utile de bien mesurer, à terme, les conséquences de l'autorisation ainsi donnée à l'agence d'emprunter, puisqu'il s'agirait d'une dette de l'Etat, ce qui devrait inciter à la plus grande prudence. Néanmoins, le rapporteur spécial a estimé que la création de l'AFITF aurait le mérite de rendre plus visible l'effort en matière d'infrastructures, même si cette réforme ne pouvait être considérée comme un modèle sur le plan de l'orthodoxie budgétaire.

En deuxième lieu, **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a indiqué que le financement du secteur ferroviaire avait été modifié par la loi de finances initiale pour 2004. Il a recommandé que cette clarification soit, à l'avenir, poursuivie et a ajouté que le rapport spécial sur les crédits des transports terrestres comporterait un bilan des relations financières entre l'Etat, la SNCF et RFF, ainsi qu'une description précise de la situation de chaque acteur. Le rapporteur spécial a constaté que les contributions de l'Etat au transport ferroviaire représenteraient près de 6,5 milliards d'euros en 2005, soit 85 % du budget des transports terrestres et 73 % du budget des transports, des routes et de la sécurité routière. Il a précisé que cette contribution budgétaire au ferroviaire allait :

- au régime de retraite de la SNCF pour 39 % ;
- au désendettement de RFF et de la SNCF pour 23 % ;
- et à l'investissement pour seulement 18 %.

S'agissant plus spécialement de la situation financière de la SNCF, le rapporteur spécial a fait état du résultat net de l'opérateur ferroviaire, qui s'élevait à 50 millions d'euros en 2003, tandis que son résultat courant demeurait déficitaire de 204 millions d'euros. Il a précisé que l'impact des mouvements sociaux sur ce résultat était estimé à 250 millions d'euros. Il a indiqué, en outre, que l'endettement total de la SNCF s'élevait à 16 milliards d'euros, répartis dans les comptes de l'établissement pour 7,3 milliards d'euros et dans le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) pour 8,8 milliards d'euros.

Il a ensuite évoqué l'ambitieux plan de redressement du fret ferroviaire, présenté au conseil d'administration de la SNCF le 19 novembre 2003. Il a indiqué que ce plan nécessitait un apport en capital de 1,5 milliard d'euros sur trois ans, dont 800 millions d'euros seraient payés par l'Etat, après approbation par la Commission européenne. Il a indiqué que ce plan avait été qualifié de « plan de la dernière chance », d'aucuns estimant, en effet, que le redressement du fret était un enjeu crucial, dont l'urgence était accrue par le contexte de libéralisation.

En troisième lieu **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a évoqué la situation du transport fluvial, signalant la mise en place d'un contrat d'objectifs et de moyens, en cours de finalisation, entre l'Etat et Voies navigables de France (VNF), pour la période 2005-2008. Il a rappelé que le CIADT du 18 décembre 2003 avait pris deux décisions d'équipement importantes : d'une part, la réalisation de l'écluse fluviale de Port 2000 au Havre et, d'autre part, la construction du canal Seine-Nord Europe.

Il a ensuite abordé la question des transports collectifs franciliens, actuellement en situation de transition, puisque le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) était entré dans une phase de contractualisation renouvelée et que l'horizon de la décentralisation se rapprochait, le retrait complet de l'Etat du conseil d'administration du STIF étant prévu, au plus tard le 1<sup>er</sup> juillet 2005, lorsque celui-ci deviendrait un établissement public territorial, à l'image de l'évolution déjà à l'œuvre en province. Evoquant la situation financière dégradée de la RATP, le rapporteur spécial a indiqué que son résultat net était de 6,5 millions d'euros et que son endettement s'élevait à 4 milliards d'euros. Il a précisé que l'Etat contribuerait au STIF pour l'exploitation à hauteur de 788 millions d'euros en 2005.

S'agissant des transports collectifs urbains des régions, **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a rappelé que leur financement avait été modifié l'année dernière, les subventions de l'Etat étant progressivement supprimées et remplacées par des prêts de longue durée. Il a remarqué qu'une dotation de 65 millions d'euros avait été inscrite en loi de finances rectificative pour 2003, afin de permettre à l'Etat de financer les opérations sur lesquelles il s'était engagé. Il a indiqué qu'au cours de l'année trois enveloppes de prêts, d'un montant de 500 millions d'euros chacune, avaient été mises en place : l'une par la Caisse des dépôts et consignations, l'autre par Dexia Crédit local et, enfin, la dernière en date par les Caisses d'épargne, avec un adossement sur les ressources de la Banque européenne d'investissement (BEI).

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a ensuite évoqué la mise en œuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), en ce qui concernait le budget des transports terrestres. Il a observé que ce budget s'articulerait désormais autour de trois programmes : « transports terrestres et maritimes », « passifs financiers ferroviaires » et « régimes sociaux et de retraite des transports terrestres ». Il a jugé que ces programmes étaient cohérents mais, qu'étant donné le regroupement des transports terrestres, de la route et de la mer, il faudrait exiger du gouvernement une déclinaison par mode de transport pour avoir une parfaite vue du sujet. Plus généralement, il a estimé que les modalités de mise en œuvre de la LOLF auraient l'immense mérite de montrer que le budget des transports était massivement consacré à la dette et au régime de retraite, les investissements constituant la variable d'ajustement.

Au sujet des indicateurs de performance, il a indiqué que leur élaboration n'était pas achevée, mais a néanmoins précisé qu'ils s'orientaient vers des calculs de taux de réalisation de la planification des investissements, certes très intéressants, mais malheureusement largement dépendants du niveau des crédits ouverts. Il a considéré que les indicateurs de productivité, d'efficacité et de satisfaction des usagers étaient plus significatifs que les indicateurs portant sur la mise à disposition des crédits.

**M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a jugé, en conclusion, que ce budget était un budget de transition, comme l'avait d'ailleurs indiqué M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer. Il a rappelé que ce budget traduisait :

- une nouvelle politique de financement des infrastructures, avec la création de l'AFITF ;
- une clarification à poursuivre du financement du secteur ferroviaire ;
- une mise en œuvre de la LOLF satisfaisante mais à parfaire.

Il a donc proposé l'adoption des crédits des transports terrestres et de l'intermodalité.

Un large débat s'est ensuite instauré.

Après avoir remercié le rapporteur spécial, **M. Jean Arthuis, président**, a souligné la faiblesse des marges de manœuvre du budget des transports terrestres, dont seulement 18 % étaient consacrés à l'investissement. Il s'est inquiété du niveau de la dette ferroviaire, d'autant qu'il a considéré qu'il fallait également prendre en compte la composante « sociale » de cette dette, s'agissant des retraites. Revenant sur la création de l'AFITF, il s'est demandé si, à l'avenir, le produit d'éventuelles cessions de participations dans les sociétés d'autoroute ne pourrait pas être affecté à cette agence.

**M. Maurice Blin**, après avoir félicité le rapporteur spécial pour la clarté de sa présentation, a exprimé trois interrogations : d'une part, il s'est étonné du délabrement d'un certain nombre de lignes ferroviaires et s'est demandé, par ailleurs, ce que le TGV rapportait à la SNCF ; d'autre part, il s'est inquiété de la situation du fret en France, comparativement à la situation dans d'autres pays européens ; enfin, il a demandé des précisions sur le déséquilibre financier de la caisse de retraite de la SNCF.

Après avoir souligné la concision des propos du rapporteur spécial, **M. Michel Sergent** s'est interrogé sur l'ouverture de capital des sociétés autoroutières, craignant que cette évolution ne soit préjudiciable à l'Etat en réduisant la « manne financière » procurée par ces sociétés. Il s'est interrogé sur la création éventuelle d'une redevance pour les poids lourds. Il a également demandé des précisions sur le bilan de la régionalisation des transports collectifs.

**M. Philippe Adnot**, s'est également inquiété de la situation du fret ferroviaire. Il s'est interrogé sur le plan de redressement, mis en œuvre par la SNCF, que d'aucuns avait qualifié de « plan de la dernière chance ».

**M. Auguste Cazalet** s'est interrogé sur la crédibilité de promesses à très long terme dans le domaine des infrastructures.

**M. Claude Belot** a noté la progression très rapide de l'endettement de la SNCF au cours de la dernière décennie. Il a jugé que la situation du fret provenait en grande partie des règles de priorité de la circulation ferroviaire, estimant que la réalisation de lignes dédiées au fret était indispensable.

**M. Jean-Jacques Jégou** a approuvé la nécessité et l'urgence du plan de redressement du fret ferroviaire, jugeant que le transport routier de marchandises constituait un danger, tant sur le plan de la sécurité routière que sur celui de la protection de l'environnement.

Répondant aux interrogations formulées par ses collègues, **M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a rappelé que l'AFITF ne bénéficierait pas, dans l'immédiat, de produits de cessions d'actifs. Il a rappelé que l'ouverture du capital de la société des Autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR) et celle de la société d'autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) se feraient par augmentation de capital, n'affectant pas le montant des dividendes versés à l'Etat. Il a indiqué, qu'au contraire, ces opérations devaient consolider la structure financière des sociétés et ainsi optimiser les revenus de l'Etat. Sur le principe même de la création de l'AFITF, il s'est montré réservé du strict point de vue de l'orthodoxie budgétaire, puisque la création de cette agence était indéniablement contraire au principe d'universalité, même si elle permettrait sans doute de clarifier, à l'avenir, le schéma de financement des infrastructures.

Répondant à **M. Maurice Blin, M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a indiqué qu'une nouvelle ligne budgétaire, consacrée à la régénération ferroviaire, avait été créée en 2004 et qu'elle était dotée de 900 millions d'euros dans le projet de loi de finances initiale pour 2005. Au sujet de la rentabilité du TGV, il a fait part du résultat d'une enquête menée par la Cour des comptes sur le TGV Méditerranée, qui avait établi que le bénéfice actualisé de cette opération était proche de zéro, aussi bien pour la SNCF et RFF que pour l'ensemble de la collectivité nationale. Il a souhaité que la SNCF fournisse des données de comptabilité analytique, afin que l'impact des lignes de TGV sur ses comptes puisse être mieux appréhendé et a précisé qu'il entendait œuvrer en ce sens, en sa qualité de rapporteur spécial. Enfin, il a indiqué que le déséquilibre démographique de la caisse de retraite de la SNCF se traduisait par l'existence d'un salarié pour 1,8 retraité.

S'agissant du fret, il a estimé que l'Etat ne pouvait contribuer indéfiniment à une activité qui demeurerait, en l'état actuel, insuffisamment productive. Il a jugé qu'il existait d'importantes marges de progrès en termes de productivité pour le fret et a ajouté que l'enjeu était, d'abord, un enjeu de management, puisqu'il s'agissait de faire comprendre que, si le fret français n'était pas compétitif, il risquait de disparaître. Il a jugé que le plan de redressement s'inscrivait logiquement dans le contexte de libéralisation du fret ferroviaire au niveau européen, cette libéralisation constituant une puissante incitation pour la SNCF à améliorer sa compétitivité.

Répondant à **M. Michel Sergent, M. Alain Lambert, rapporteur spécial**, a jugé que l'expérience allemande de redevance spécifique pour les poids lourds n'était pas totalement concluante et que, par conséquent, ce sujet demeurerait pour l'instant en phase d'étude. S'agissant de la régionalisation des transports collectifs de province, il a espéré que les usagers ne soient pas pénalisés par un dialogue parfois difficile entre les différents acteurs impliqués.

Enfin, au sujet des comptes de la SNCF, il a souhaité poursuivre le travail de questionnement accompli par M. Jacques Oudin auprès de l'opérateur public. Il a notamment estimé nécessaire de pouvoir disposer de données de comptabilité analytique. Il a jugé indispensable que la relation de confiance entre l'Etat et la SNCF se renforce, pour faire face aux défis à venir.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur spécial pour sa volonté d'œuvrer en faveur d'une plus grande clarté des comptes de la SNCF.

**Après avoir pris acte de l'avis favorable donné par M. Alain Lambert, rapporteur spécial, à l'adoption de ces crédits, la commission a alors décidé de réserver sa position sur le budget des transports terrestres et de l'intermodalité, jusqu'à l'examen des crédits des routes et de la sécurité routière, prévu pour le mercredi 24 novembre 2004.**

**Le mercredi 24 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.**

Réunie à nouveau le **jeudi 25 novembre 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a **confirmé sa position, après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale, et a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'article 73 nonies (nouveau) rattaché.** Elle a, par ailleurs, **décidé de recommander au Sénat d'adopter un article additionnel après l'article 73 nonies**, tendant à ce que le gouvernement dépose, avant le 30 juin 2005, un rapport définissant les modalités d'intégration de la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF à la dette publique ou à la dette de l'établissement public précité.