

N° 303

---

# SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

---

---

Annexe au procès-verbal de la séance du 21 mai 2003

## RAPPORT D'INFORMATION

FAIT

*au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le **financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020,***

Par M. Jacques OUDIN,

Sénateur.

---

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

## SOMMAIRE

Pages

<b>INTRODUCTION</b> .....	5
<b>I. DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 90, L'ÉTAT S'EST DÉSENGAGÉ DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT</b> .....	7
<b>A. 1990-1992 : LA DÉFINITION D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS AMBITIEUX</b> .....	7
1. <i>Le schéma directeur routier national de 1992</i> .....	7
2. <i>Le réseau de lignes à grande vitesse</i> .....	8
3. <i>Les autres réseaux de transport</i> .....	10
<b>B. 1993-1997 : LA RÉORGANISATION DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS</b> .....	11
1. <i>La loi d'orientation pour l'aménagement du territoire</i> .....	11
2. <i>La réforme autoroutière</i> .....	12
3. <i>La réforme ferroviaire</i> .....	13
<b>C. 1997-2002 : LA REMISE EN CAUSE DES INVESTISSEMENTS DE TRANSPORTS</b> .....	15
1. <i>La philosophie des schémas de service</i> .....	16
2. <i>L'annonce symbolique d'un rééquilibrage entre le rail et la route</i> .....	18
3. <i>L'illusion du « découplage » entre la croissance et la demande de transports</i> .....	20
<b>D. LA CHUTE DES INVESTISSEMENTS ET LE DÉMANTÈLEMENT DES FINANCEMENTS PUBLICS</b> .....	21
1. <i>L'abandon de l'adossment autoroutier</i> .....	21
2. <i>Le démantèlement des financements dédiés</i> .....	23
3. <i>La chute des investissements de l'Etat</i> .....	24
<b>II. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DES RAPPORTS COMMANDÉS PAR LE GOUVERNEMENT</b> .....	28
<b>A. LA CROISSANCE PRÉVISIONNELLE DES TRAFICS</b> .....	28
1. <i>Le rapport d'audit rappelle la progression à venir des trafics</i> .....	28
2. <i>La DATAR met davantage l'accent sur l'équipement de la France</i> .....	29
<b>B. LES PERSPECTIVES D'INVESTISSEMENTS FUTURS : DES APPROCHES DIFFÉRENTES</b> .....	30
1. <i>Le rapport de la mission d'audit : une expertise des grands projets</i> .....	30
2. <i>Le rapport de la DATAR : une vision générale orientée vers le rééquilibrage modal</i> .....	34
<b>C. UN CONSTAT COMMUN : DES BESOINS DE FINANCEMENT ÉLEVÉS SUR LA PÉRIODE 2003-2020</b> .....	36
1. <i>Le constat : un besoin de financement élevé</i> .....	36
2. <i>La conséquence : des propositions de ressources nouvelles</i> .....	40

<b>III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL</b> .....	43
<b>A. METTRE EN VALEUR LA CLARTÉ DES COMPTES</b> .....	44
1. <i>Revaloriser le rôle de la commission des comptes des transports de la Nation</i> .....	44
2. <i>Mettre en œuvre la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001</i> .....	45
<b>B. ELABORER UNE LOI DE PROGRAMME POUR LES TRANSPORTS</b> .....	45
1. <i>Réexaminer les schémas de service devenus obsolètes</i> .....	45
2. <i>Distinguer les infrastructures d'intérêt régional, national et européen</i> .....	45
3. <i>Programmer les crédits d'entretien</i> .....	46
<b>C. CLARIFIER LE PARTAGE ENTRE USAGER ET CONTRIBUABLE</b> .....	47
1. <i>Mieux tarifier les infrastructures</i> .....	47
2. <i>Ne pas recourir « trop facilement » à l'augmentation de la fiscalité</i> .....	49
3. <i>Dégager des marges de manœuvre sur le fonctionnement</i> .....	51
<b>D. RÉTABLIR UN MÉCANISME DE FINANCEMENT DÉDIÉ</b> .....	53
1. <i>Préserver les recettes des sociétés d'autoroutes</i> .....	53
2. <i>Créer un Fonds national de développement des transports</i> .....	55
3. <i>Agir auprès de l'Union européenne pour le financement des transports</i> .....	56
<b>E. PRENDRE EN COMPTE LA DÉCENTRALISATION</b> .....	58
1. <i>Les collectivités locales financent majoritairement les infrastructures de transports</i> .....	58
2. <i>Compenser les transferts de charge par des ressources pérennes</i> .....	60
3. <i>Autoriser les collectivités locales à instaurer des péages</i> .....	61
4. <i>Mettre en œuvre à moyen terme des schémas interrégionaux de service</i> .....	62
<b>CONCLUSION</b> .....	63
<b>LISTE DES PROPOSITIONS</b> .....	64
<b>LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES</b> .....	67
<b>EXAMEN EN COMMISSION</b> .....	68
<b>BIBLIOGRAPHIE</b> .....	78
<b>CARTES</b> .....	79

## INTRODUCTION

Dans son précédent rapport d'information<sup>1</sup> sur le financement des infrastructures de transports, publié il y a deux ans, votre rapporteur spécial soulignait que, dans un contexte de maîtrise des dépenses publiques, « *le financement des investissements de long terme devient problématique pour un Etat qui refuse d'engager une réflexion exhaustive et approfondie dans un domaine de cette importance, (...) en préférant rejeter les responsabilités financières sur les collectivités locales* ».

Votre rapporteur spécial regrettait également que le précédent gouvernement n'était alors pas « *en mesure de présenter à la représentation nationale une politique globale, cohérente, multimodale, de transports associée à une politique de financement fondée sur des analyses sérieuses et comparant les rentabilités et les possibilités de financement* ».

Dans ses rapports budgétaires au nom de la commission des finances<sup>2</sup>, il avait également souligné, dès l'automne 2001, suite à la publication des schémas de services collectifs de transports, l'accumulation des grands projets d'infrastructure et, dans le même temps, l'absence complète de financement. En donnant des évaluations financières des projets ferroviaires alors annoncés, il indiquait que « *les objectifs sont ambitieux, mais les moyens financiers n'ont pas encore été dégagés pour des opérations qui pourtant devraient commencer rapidement* ».

**Votre rapporteur spécial se félicite donc de l'initiative du nouveau gouvernement.**

Celui-ci a souhaité disposer d'une appréciation précise de la situation de chacun des projets envisagés. C'est pourquoi il a lancé un audit des grandes infrastructures de transport, dont les lignes ferroviaires à grande vitesse, confié au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale des finances. Cet audit avait pour objet de faire le point sur les caractéristiques de chaque projet, les contraintes de financement, tant pour l'Etat que pour les collectivités locales et les autres partenaires, et d'évaluer l'intérêt socio-économique des projets et les enjeux en termes d'aménagement du territoire tant au plan français qu'au plan européen.

---

<sup>1</sup> « *Le financement des infrastructures de transport : conduire la France vers l'avenir* ». Rapport d'information n°42 (2000-2001), commission des finances.

<sup>2</sup> *Projet de loi de finances pour 2002 – tome III – annexe 22 – transports terrestres et intermodalité.*

Les résultats de cet audit, complétés par une étude prospective confiée à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), devaient permettre d'éclairer un débat parlementaire sur la politique des transports.

Le rapport d'audit de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées et le rapport de la DATAR ont été rendus publics en février et avril 2003.

Le débat au Parlement a été fixé au 20 mai 2003 à l'Assemblée nationale et au 3 juin 2003 au Sénat.

**Compte tenu de l'ancienneté des prises de position du Sénat, votre rapporteur spécial a estimé qu'il convenait d'apporter une nouvelle contribution au débat, concernant la question du financement des infrastructures de transports.**

## I. DEPUIS LE MILIEU DES ANNÉES 90, L'ÉTAT S'EST DÉSENGAGÉ DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT

La loi d'orientation des transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982, dite «loi LOTI», promulguée il y a un peu plus de 20 ans, a constitué le point de départ d'une ambition française en matière de développement des infrastructures de transports. Cette loi a conduit à la définition de programmes sectoriels de développement des transports.

### A. 1990-1992 : LA DÉFINITION D'UN PROGRAMME D'INVESTISSEMENTS AMBITIEUX

#### 1. Le schéma directeur routier national de 1992

Plusieurs schémas nationaux se sont succédés après l'entrée en vigueur de la LOTI. Le schéma directeur du 14 février 1986, réformant le programme de 1978 puis le schéma du 18 mars 1988. Ce schéma a relancé le programme autoroutier en ajoutant 1.700 kilomètres de liaisons à péage aux 1.100 kilomètres non encore engagés du schéma précédent. Ces 2.800 kilomètres étaient prévus pour être réalisés en dix ans.

Le schéma directeur routier national (SDRN) de 1992, approuvé par le décret n° 92-379 du 1<sup>er</sup> avril 1992, a amplifié l'orientation autoroutière du schéma de 1988. Il voulait, en quinze ans, doter la France d'un réseau national d'environ 37.700 kilomètres. Jusqu'à l'adoption des schémas de services collectifs, c'était le cadre légal dans lequel devaient s'inscrire les actions prévues par les programmes annuels ou pluriannuels concernant les infrastructures routières interurbaines.

#### Les objectifs du SRDN de 1992

	SDRN 1988	SDRN 1992	Evolution en %	Evolution en km
Réseau national	36.800	<b>37.700</b>	+ 2,4	+ 900
Autoroutes de liaison	8.590	<b>9.540</b>	+ 11,1	+ 950
LACRA <sup>1</sup>	2.740	<b>2.580</b>	- 5,9	- 160
GLAT <sup>2</sup>	4.850	<b>4.410</b>	- 9,1	- 440

Source : rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les grandes infrastructures de transports (1998)

<sup>1</sup> Liaisons assurant la continuité du réseau autoroutier national.

<sup>2</sup> Grandes liaisons d'aménagement du territoire.

Le schéma directeur de 1992 avait pour **principaux objectifs** de renforcer la capacité de l'axe Nord-Sud Est grâce à des itinéraires alternatifs, de créer de nouvelles transversales Est-Ouest, de relier entre elles les grandes villes de province, enfin d'assurer un contournement complet du bassin parisien.

Au 1<sup>er</sup> janvier 2002, **sur les 9.540 kilomètres d'autoroutes interurbaines projetées**, 7.929 kilomètres étaient effectivement en service, soit 83,2 % du linéaire total planifié et 284 kilomètres étaient en travaux. A cette date, il restait 1.322 kilomètres à engager.

Par ailleurs, 1.067 kilomètres de **LACRA** étaient réalisés sous forme d'autoroutes et 1.347 kilomètres sous forme de 2 x 2 voies avec statut de route express, soit au total 93,5 % du linéaire prévu.

**Globalement, le réseau autoroutier interurbain - prévu en 1992 pour répondre aux besoins du trafic à l'horizon 2005 - était donc réalisé à 85,4 % au début de l'année 2002.**

Si le SDRN était totalement réalisé, le réseau routier français devrait toutefois comporter, au total, environ 12.120 kilomètres d'autoroutes interurbaines.

Comme le présent rapport d'information le montrera, l'abandon de l'adossement autoroutier, le désengagement de l'Etat et la publication des nouveaux schémas de service de transports permettent de **s'interroger sur les conditions d'achèvement d'un programme qui devrait pourtant faire l'objet d'une réactualisation.**

## **2. Le réseau de lignes à grande vitesse**

En application de la **loi d'orientation des transports intérieurs n° 82-1153 du 30 décembre 1982**, qui disposait dans son article 14 que, dans le cadre des orientations nationales de la planification et de l'aménagement du territoire, des schémas directeurs d'infrastructures sont établis par l'Etat en consultation avec les régions *« pour assurer la cohérence à long terme des réseaux définis pour les différents modes de transport et pour définir les priorités en matière de modernisation, d'adaptation et d'extension des réseaux »* le gouvernement de l'époque avait décidé, en janvier 1989, d'élaborer un **schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse.**

Après une large consultation, ce schéma directeur avait été adopté par le Comité interministériel d'aménagement du territoire (CIAT) du 14 mai 1991 et publié par décret du 1<sup>er</sup> avril 1992. **Le réseau à grande vitesse**

**envisagé à long terme dans le cadre de ce schéma comportait 4.700 kilomètres de lignes nouvelles à grande vitesse.**

**Les ambitions du schéma directeur étaient considérables**, comme en témoigne le nombre élevé de lignes nouvelles inscrites dans le document : pas moins de 16 projets représentant environ 3.500 kilomètres de lignes nouvelles, alors qu'un peu moins de 1.200 kilomètres étaient réalisés ou en cours de construction à la date de sa publication en 1992. La réalisation de ce programme nécessitait un investissement global évalué à 32 milliards d'euros, dont 27,5 milliards d'euros pour les infrastructures et 4,5 milliards d'euros pour le matériel roulant.

On rappellera qu'à ce jour **1.550 kilomètres de lignes nouvelles à grande vitesse ont été réalisés** : le TGV Sud-Est reliant Paris à Lyon (mis en service entre 1981 et 1983), son prolongement jusqu'à Valence (1994), le TGV Atlantique reliant Paris au Mans et à Tours (1989-1990), le TGV Nord reliant Paris à Lille, avec un embranchement vers Bruxelles et au tunnel sous la Manche (1993-1994), et l'interconnexion Est des TGV en Ile-de-France (1994-1996) enfin la mise en service du TGV Méditerranée, de Valence à Marseille et à Nîmes (250 kilomètres), en juin 2001.

La décision a également été prise de **réaliser une première phase du TGV Est-européen**, entre Vaires-sur-Marne et Baudrecourt (300 kilomètres). Le plan de financement de cette première phase a fait l'objet d'une convention le 7 novembre 2000. Les études d'avant-projet détaillé se sont achevées à l'automne 2000 et les gros travaux de génie civil ont été officiellement lancés le 28 janvier 2002. Le raccordement de Baudrecourt a été déclaré d'utilité publique par décret en date du 29 avril 2002. Début juin 2002, RFF avait attribué les marchés de génie civil correspondant à 60 % du tracé. La mise en service du projet est prévue pour le premier semestre 2007.

**Par ailleurs, des études et des procédures ont été poursuivies, à des stades d'avancement divers, sur plusieurs projets prévus à l'ancien schéma directeur** : le TGV Rhin-Rhône, le TGV Sud européen avec la section Perpignan-Figueras et les contournements de Nîmes et Montpellier, le projet Lyon-Turin, le TGV Aquitaine et le TGV Bretagne-Pays de la Loire. Parmi ces projets, il faut noter que la partie française de la section internationale Perpignan-Figueras et la branche « Est » du TGV Rhin-Rhône ont fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique en Conseil d'Etat, respectivement en octobre 2001 et en janvier 2002.

**Enfin, un certain nombre de lignes nouvelles prévues à l'ancien schéma directeur n'ont pas, à ce stade, fait l'objet d'un débat préalable d'opportunité.** Pour certains de ces projets, des solutions alternatives, reposant sur la modernisation des lignes existantes, ont été examinées. C'est le cas du TGV Normandie (avec le projet de liaison rapide Normandie - Vallée de Seine), de la liaison Mâcon-Genève (avec le projet de remise en service de

la ligne Bourg-Bellegarde pour la desserte de Genève), du TGV Limousin (avec le projet pendulaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse).

### **3. Les autres réseaux de transport**

**Les autres réseaux de transports n'ont pas bénéficié de schémas de développement structurés et cohérents, comme le fer ou la route.**

Pour l'essentiel, si l'on met de côté le transport maritime et le transport aérien, dont l'importance est considérable pour les échanges extérieurs de la France, mais qui n'entrent pas dans le champ du présent rapport d'information consacré aux transports terrestres, le troisième mode essentiel est **le transport fluvial**.

Il faut rappeler que le réseau fluvial français comprend 8.500 kilomètres de voies navigables dont environ 20 % à grand gabarit, soit 1.686 kilomètres.

**Ce réseau n'a pas connu de développement dans les vingt dernières années** et reste, de l'avis de tous les spécialistes, profondément handicapé par le fait que les quatre principales voies d'eau à grand gabarit (bassin de la Seine, canal du Nord, Moselle et Rhin, Saône et Rhône), ne sont pas reliées entre elles et, hormis la Moselle et le Rhin, ne sont pas connectées au réseau fluvial européen.

De fait, sur 8.500 kilomètres de voies navigables, environ un tiers est utilisé pour le transport de fret, 1.500 autres kilomètres sont parcourus par des bateaux de plaisance et le reste n'est pas utilisé pour la navigation.

Contrairement aux modes routier et ferroviaire, qui ont connu des investissements importants dans les années 1980 et 1990, le mode fluvial semble n'avoir connu, comme la souligné la commission d'enquête du Sénat en 1998<sup>1</sup>, que des « occasions manquées » jusqu'à présent, depuis l'abandon du canal « Rhin-Rhône ».

La discussion qui s'engage aujourd'hui **sur le canal Seine-Nord** est une fois de plus l'illustration de la difficulté pour le transport fluvial, dont les atouts sont reconnus, notamment en matière de développement durable, à trouver sa place dans le schéma français de développement des transports.

---

<sup>1</sup> « Fleuve, rail, routes : pour des choix nationaux ouverts sur l'Europe » n° 479 (1997-1998) – M. Jean François-Poncet, président, M. Gérard Larcher, rapporteur.

## **B. 1993-1997 : LA RÉORGANISATION DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS**

Les programmes d'infrastructures du début des années 90 étaient ambitieux, mais certaines réformes structurelles étaient nécessaires pour les mettre en oeuvre.

### **1. La loi d'orientation pour l'aménagement du territoire**

**La loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995** a constitué une certaine réorientation de la politique des transports.

La loi reposait sur l'idée qu'il n'existe pas d'aménagement du territoire sans infrastructures. Elle disposait que le schéma national d'aménagement et de développement du territoire (SNADT) *« établit les principes régissant la localisation des grandes infrastructures de transport (...) »*.

Le SNADT devait être approuvé par le Parlement après consultation des collectivités locales.

Des schémas sectoriels, pris par décret, devaient préciser les orientations générales fixées par le schéma national. L'article 17 de la loi d'orientation, consacré aux schémas des infrastructures de transport énonçait un objectif clair : *« en 2015, aucune partie du territoire français métropolitain continental ne sera située à plus de 50 kilomètres ou de 45 minutes d'automobile d'une autoroute ou d'une route express à deux fois deux voies en continuité avec le réseau national, soit d'une gare desservie par le réseau ferroviaire à grande vitesse »*.

Le même texte prévoyait **la révision du schéma directeur routier national et du schéma directeur des voies navigables jusqu'en 2015** ainsi que l'établissement à la même échéance, d'un **schéma du réseau ferroviaire**, d'un **schéma des ports maritimes** et d'un **schéma des infrastructures aéroportuaires**.

Le **schéma directeur routier national** devait définir les grands axes des réseaux routiers et autoroutiers dans une perspective de desserte équilibrée et de désenclavement, quels que soient les trafics constatés.

Au **schéma directeur des voies navigables** revenait de préciser les axes reliant les bassins économiques pour favoriser le report du trafic des marchandises sur la voie d'eau, ainsi que la mise en réseau des voies fluviales à grand gabarit et leur raccordement aux grands sites portuaires français.

Le **schéma du réseau ferroviaire** révisait et prolongeait le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse, les liaisons ferrées de transports d'intérêt national, les « autoroutes ferroviaires » et les liaisons régionales afin que soient assurées la continuité et la complémentarité des réseaux pour les personnes et les marchandises.

La loi confiait au **schéma des ports maritimes** le soin de définir les grandes orientations de l'organisation portuaire.

Enfin le **schéma des infrastructures aéroportuaires** prévoyait le développement international des aéroports situés en dehors de la région Ile-de-France, ainsi que l'adaptation des aéroports commerciaux installés dans cette région aux évolutions du trafic aérien civil.

## 2. La réforme autoroutière

En 1993, le gouvernement a décidé d'achever le schéma directeur autoroutier en dix ans au lieu de quinze ans. Compte tenu de la fragilité de certaines sociétés autoroutières, une réforme a été décidée afin de permettre l'accélération du programme autoroutier.

Ainsi, **l'organisation du système autoroutier concédé a été réformée en 1994, de manière à accroître l'autonomie de gestion des sociétés d'autoroutes**. Trois principes avaient présidé à cette réforme :

- une **recapitalisation des sociétés d'autoroutes** par Autoroutes de France (ADF), qui est aujourd'hui l'actionnaire principal des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes ;

- une **réorganisation en trois pôles géographiques**, avec trois groupes mères-filiales (SAPRR-AREA<sup>1</sup>, ASF-ESCOTA<sup>2</sup>, SANEF-SAPN<sup>3</sup>) ;

- la mise en place de **contrats de plan quinquennaux** avec l'Etat, qui permettent une programmation à moyen terme des investissements et laissent davantage de liberté tarifaire aux sociétés pour équilibrer leurs comptes.

**La réforme du secteur autoroutier** mise en oeuvre en 1994 a profondément modifié les règles de fixation des tarifs de péage. Le contrôle de l'Etat ne s'exerce plus à travers des autorisations annuelles mais, *a posteriori*, par la vérification du respect des règles tarifaires et des engagements inscrits dans les cahiers des charges des sociétés et dont les modalités d'application

---

<sup>1</sup> Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône-Autoroutes Rhône et Alpes.

<sup>2</sup> Autoroutes du Sud de la France- Société des Autoroutes Estérel-Côte d'Azur-Provence-Alpes.

<sup>3</sup> Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France – Société des autoroutes Paris-Normandie.

sont reprises dans des contrats de plan liant l'Etat aux sociétés concessionnaires.

La réforme de 1994 a incontestablement permis de restructurer le secteur autoroutier afin de lui permettre de poursuivre son développement. Toutefois, **la mise en place des contrats de plan quinquennaux n'a pas tenu toutes ses promesses puisque depuis l'achèvement des premiers contrats de plan en 1999, seul un contrat avec la société d'autoroutes ASF a été signé**, afin d'accompagner l'ouverture de son capital. Depuis, les contrats avec les autres sociétés d'autoroutes sont « en cours de négociation » sans que l'on sache quand ils pourront aboutir. Cette situation est particulièrement préjudiciable à la lisibilité de la politique autoroutière de l'Etat.

### **3. La réforme ferroviaire**

Le développement du réseau ferroviaire a été réalisé au cours des années 1980 et 1990 par un endettement croissant du système ferroviaire, cet endettement étant porté jusqu'en 1997, essentiellement par la SNCF.

**Il était donc nécessaire de trouver une solution à cet endettement devenu insoutenable.**

**La loi du 13 février 1997 a séparé les activités relatives à l'exploitation des infrastructures et celles relatives à la gestion**, conformément à la directive n° 91-440 du 29 juillet 1991. Elle a permis de clarifier la situation financière de la SNCF, par inscription au passif de RFF, établissement chargé de l'infrastructure, de l'endettement de la SNCF à hauteur de 20,5 milliards d'euros auxquels se sont ajoutés en juillet 1997, 3 milliards d'euros.

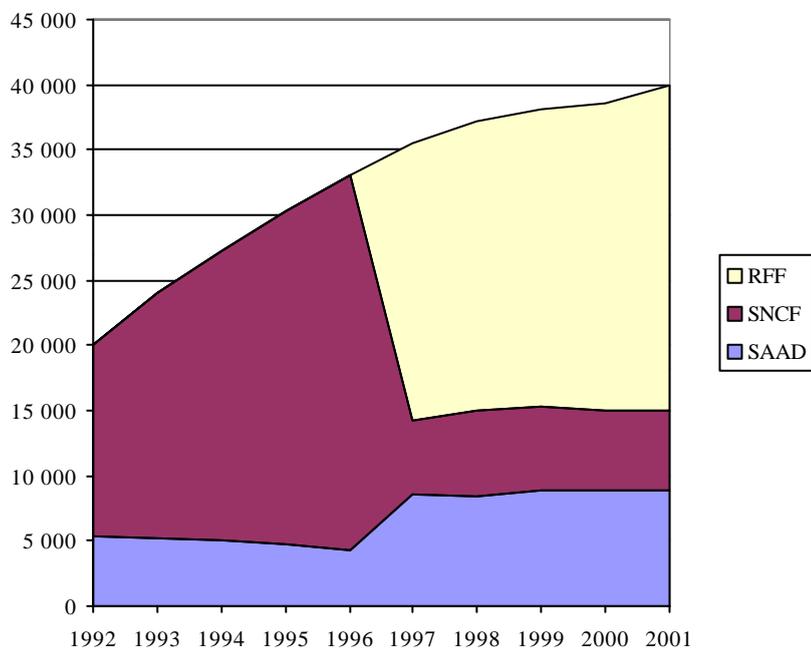
Depuis, la dette ferroviaire, répartie entre RFF, la SNCF et le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), s'établit à environ 40 milliards d'euros.

**La dette « ferroviaire » depuis 1997**

	Dette SNCF		SAAD <sup>1</sup>		RFF		Dette Totale
	Encours moyen	Taux de charge	Encours moyen	Taux de charge	Encours moyen	Taux de charge	Encours moyen
	(en M€)	(en %)	(en M€)	(en %)	(en M€)	(en %)	(en M€)
1992	<b>14 644</b>	9,65%	<b>5 409</b>	9,24%			<b>20 053</b>
1993	<b>18 772</b>	8,75%	<b>5 246</b>	9,01%			<b>24 018</b>
1994	<b>22 207</b>	7,99%	<b>5 013</b>	8,60%			<b>27 220</b>
1995	<b>25 536</b>	7,88%	<b>4 712</b>	8,31%			<b>30 248</b>
1996	<b>28 728</b>	7,17%	<b>4 357</b>	7,59%			<b>33 085</b>
1997	<b>5 732</b>	6,86%	<b>8 540</b>	6,87%	<b>21 176</b>	7,25%	<b>35 448</b>
1998	<b>6 595</b>	5,36%	<b>8 414</b>	6,86%	<b>22 178</b>	6,78%	<b>37 187</b>
1999	<b>6 295</b>	5,04%	<b>8 946</b>	7,02%	<b>22 941</b>	6,27%	<b>38 182</b>
2000	<b>6 002</b>	4,95%	<b>8 930</b>	7,33%	<b>23 665</b>	6,75%	<b>38 597</b>
2001	<b>6 145</b>	4,12%	<b>8 930</b>	7,42%	<b>24 847</b>	6,41%	<b>39 922</b>

**Evolution et décomposition de la dette ferroviaire 1992-2001**

(en millions d'euros)



<sup>1</sup> Le « service annexe d'amortissement de la dette ferroviaire » (SAAD) qui représente 8,9 milliards d'euros, est, il faut le rappeler, une forme « d'objet financier non identifié », puisqu'il semble que cette dette n'est ni agrégée dans les comptes de l'Etat, qui verse pourtant chaque année une dotation de 677 millions d'euros pour sa stabilisation, ni dans ceux de la SNCF ou de RFF. Il conviendrait enfin que le statut juridique de ce « service annexe » soit clarifié.

**Chaque année, l'Etat verse une contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et une dotation en capital à RFF.** En 2003, la contribution devrait s'élever à 1,65 milliard d'euros et la dotation en capital à 1,8 milliard d'euros<sup>1</sup>.

**S'agissant des investissements à venir,** la séparation entre la SNCF et RFF a conduit à poser **le principe d'interdiction de dégrader davantage les comptes de RFF.** L'article 4 du décret du 5 mai 1997 portant statut de RFF dispose que «*RFF ne peut accepter un projet d'investissement sur le réseau ferré national (...) que s'il fait l'objet de la part des demandeurs d'un concours financier propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement*». Ainsi, la part d'investissement restant à la charge de RFF doit être couverte par les excédents bruts d'exploitation futurs actualisés à la date de mise en service aux taux de 8 % (soit un taux de rendement interne financier de 8 %).

**L'engagement de RFF dans les nouveaux projets d'infrastructures ne peut donc être aussi fort qu'auparavant,** les dotations budgétaires de l'Etat ou des collectivités locales viennent donc nécessairement suppléer l'opérateur.

#### ***C. 1997-2002 : LA REMISE EN CAUSE DES INVESTISSEMENTS DE TRANSPORTS***

**Le désengagement de l'Etat, parallèlement aux efforts croissants des collectivités locales, s'est accompagné d'une remise en cause des besoins en infrastructures de la France, remise en cause qui a atteint son paroxysme dans le souhait de découpler la croissance économique de la croissance de la demande de transports.**

En réalité, la demande de transports ne cesse de croître, du fait de la mobilité des personnes, de l'intensification des échanges liée à la construction et bientôt à l'élargissement de l'Union européenne. Le débat ne peut dès lors porter que sur l'arbitrage entre les modes de transports (route, fer, fluvial, maritime) selon leurs avantages socio-économiques et environnementaux, mais la négation de la croissance économique ne peut servir de base à une politique d'infrastructures.

---

<sup>1</sup> De fortes incertitudes pèsent toutefois sur les dotations en capital versées à RFF. En effet, en 2001, la totalité de la dotation, soit 1,8 milliard d'euros n'a pu être versé. Le solde de 762 millions d'euros a été versé en 2002. La dotation en capital en 2003 devrait directement dépendre des cessions de participations de l'Etat.

Comme l'a souligné la commission d'enquête du Sénat en 1998, « *les nouvelles orientations de la politique des transports du gouvernement ont, par leur ambiguïté, suscité un certain trouble dans l'opinion en général et dans notre Haute-Assemblée, en particulier.*

*« Dans le domaine routier, un certain nombre de liaisons autoroutières prévues au schéma directeur ont été remises en cause.*

*« En matière de transports ferroviaires, les grands projets de création de lignes à grande vitesse (achèvement du TGV Méditerranée, du TGV Rhin-Rhône, et du TGV Atlantique) n'ont fait l'objet d'aucun engagement chiffré ni d'aucun calendrier précis.*

*« Dans le domaine fluvial, l'abandon du canal Rhin-Rhône, décidé sans que soit modifiée la loi d'orientation du 4 février 1995 qui disposait que ce projet devait être réalisé en 2010, a pu traduire, aux yeux de certains, une forme de mépris à l'égard de la loi et donc de la représentation nationale »<sup>1</sup>.*

## **1. La philosophie des schémas de service**

**La loi n° 99-533 du 25 juin 1999 d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire (LOADDT), a prévu que les anciens schémas sectoriels sont remplacés par des schémas de services, établis par l'Etat à un horizon de vingt ans, dans le cadre d'une concertation conduite à l'échelle régionale.**

Depuis leur approbation par décret en date du 18 avril 2002, les schémas de services collectifs de transports se substituent donc aux schémas directeurs mono-modaux consacrés au fer ou à la route.

Les actions inscrites dans les schémas de services de transport sont fondées sur cinq axes stratégiques multimodaux qui concernent particulièrement les liaisons ferroviaires :

1. Le développement des liaisons internationales de voyageurs, notamment par le développement des services ferroviaires rapides européens.

2. L'organisation multimodale du transport de fret à l'échelle nationale et européenne, avec un objectif de doublement minimum du fret ferroviaire à l'horizon de dix ans.

3. Le bon fonctionnement des grands corridors de transport internationaux, notamment les axes qui connaissent aujourd'hui une forte

---

<sup>1</sup> « Fleuve, rail, routes : pour des choix nationaux ouverts sur l'Europe » – n° 479 (1997-1998) - Sénat – M. Jean François-Poncet, président, M. Gérard Larcher, rapporteur.

concentration des flux les plus importants : Belgique-Paris-Bordeaux-Espagne, Allemagne-Lyon-Marseille, l'arc méditerranéen.

4. L'organisation multimodale des liaisons transalpines et transpyrénéennes, en donnant la priorité aux transports ferroviaires et au cabotage maritime.

5. L'organisation des déplacements urbains et périurbains, en accordant une priorité absolue au développement des transports collectifs et aux autres modes alternatifs à l'usage des véhicules individuels à moteur.

Dans le cadre des objectifs décrits précédemment, les schémas de services proposent un certain nombre d'investissements. **Pour ce qui est des transports ferroviaires, les investissements prévus sont les suivants :**

- **lignes nouvelles à grande vitesse** Languedoc-Espagne, Rhin-Rhône, Lyon-Turin, Tours-Bordeaux, et Le Mans vers Rennes et Angers,

- **constitution progressive d'un réseau trans-européen de fret ferroviaire** (RTEFF) contournement ferroviaire fret de Lyon,

- **lignes nouvelles mixtes** Lyon-Turin et Nîmes-Montpellier,

- **aménagement d'itinéraires ferroviaires alternatifs** tels que Le Havre-Rouen-Amiens-Reims -Dijon, Belgique-Longwy -Toul, Clermont-Béziers, Paris -Orléans-Limoges-Toulouse-Narbonne,

- **organisation d'un service performant de transport combiné** à l'échelle européenne, avec un réseau structurant de terminaux d'échanges multimodaux,

- **nouveaux itinéraires ferroviaires pour les liaisons transalpines et transpyrénéennes**, et notamment, pour les liaisons transalpines, nouvel itinéraire ferroviaire mixte pour le fret et les voyageurs,

- **aménagement d'infrastructures ferroviaires périurbaines** des grandes métropoles et des réseaux de villes, en particulier ceux de Lille, Metz-Nancy, Strasbourg, Mulhouse-Bâle, Lyon, Marseille, Cannes-Nice, Nîmes-Montpellier, Toulouse, Bordeaux, Nantes-St. Nazaire, Caen-Rouen-Le Havre, Orléans-Blois-Tours.

**Pour ce qui est du mode routier, les investissements prévus sont les suivants :**

- **optimisation de la capacité des voies existantes** avec la mise en place des plans de gestion du trafic (PALOMAR),

- **aménagements d'itinéraires alternatifs** aux principaux axes congestionnés : prolongement vers la Belgique de l'autoroute A 34 Reims-Charleville, réalisation d'une autoroute entre Amiens et la Belgique,

- **investissements de capacité ou contournements d'agglomérations** destinés aux flux de transit : contournements de Strasbourg, Lyon, Montpellier, Bordeaux ...

- développement de systèmes **d'information routière et de gestion du trafic** des réseaux de voies rapides dans les grandes agglomérations sujettes à congestion, développement de contournements urbains routiers.

Ainsi, **les schémas de services transport se contentent de reprendre les opérations autoroutières prévues au SRDN de 1992** à l'exception de quelques projets, sans que les calendriers de réalisation soient pour autant modifiés, et rien n'est véritablement précisé pour les nouvelles liaisons autoroutières.

**Quant au programme ferroviaire, il est ambitieux mais rien n'est dit sur ses modalités de financement. Or, les projets de lignes à grande vitesse inscrits ou envisagés dans le cadre des schémas de services représentent un investissement global de l'ordre de 25,91 milliards d'euros.**

Dans son rapport au nom de la délégation à l'aménagement du territoire du Sénat, votre rapporteur spécial a fortement critiqué les schémas de services de transports, en raison de l'absence de schéma d'infrastructures et surtout de l'absence d'évaluation financière.

*« Sur la crédibilité même du document, votre rapporteur a procédé à un constat majeur : le schéma ne présente aucune vision sur la France des transports en 2020.*

*« L'absence de schéma d'infrastructure ne peut que décrédibiliser l'ensemble.*

*« En second lieu, le document ne propose aucun schéma financier. On relève ainsi :*

*« - l'absence de toute évaluation financière des orientations proposées ;*

*« - l'absence de référence aux moyens budgétaires de l'Etat alors que dans le même temps, le schéma fait appel au co-financement systématique des infrastructures de transport par les collectivités territoriales<sup>1</sup> ».*

## **2. L'annonce symbolique d'un rééquilibrage entre le rail et la route**

**Ces dernières années ont été marquées par un discours politique volontariste sur le fret ferroviaire.**

---

<sup>1</sup> « Les schémas de services collectifs : l'avis de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire », rapport d'information n°395 (2000-2001).

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

L'objectif de croissance du transport combiné rail-route était l'un des points forts de la politique globale de développement durable des transports visant au rééquilibrage de l'offre de transport en faveur des modes plus respectueux de l'environnement et de la sécurité.

**Votre rapporteur spécial a eu à plusieurs reprises l'occasion d'affirmer son soutien à une politique visant au rééquilibrage des modes de transports. Il en constate cependant l'échec ces dernières années.**

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

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

L'année 2001 s'est caractérisée par une baisse du volume de trafic de 9 %, en raison, tout d'abord, du ralentissement de l'activité économique qui a particulièrement affecté le transport des marchandises, mais surtout de l'impact des grèves menées au printemps et des problèmes de qualité des prestations qui ont contribué à la baisse des trafics. Ainsi, en 2001 on est revenu au niveau de 1990, soit un trafic de 50,4 milliards de tonnes-kilomètre. L'année 2002 a été marquée par une stagnation du trafic de fret.

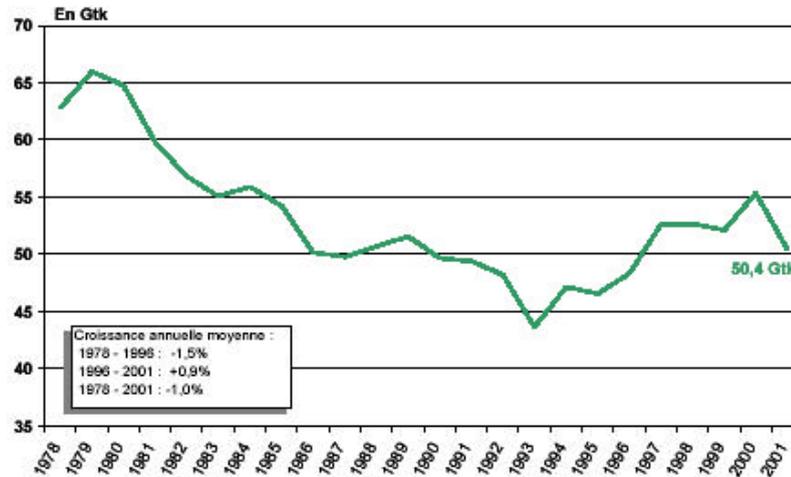
Au total, **comme le souligne le rapport de nos collègues Hubert Haenel et François Gerbaud<sup>1</sup>**, depuis 1974, le fret ferroviaire français, qui représentait alors 46 % du volume des marchandises transportées, a connu un déclin se traduisant à la fois par une forte baisse des trafics, une chute régulière des recettes et des parts de marché (quasiment un point par an). Le mode ferroviaire ne transporte plus aujourd'hui en France que 20% de volume des marchandises.

**L'évolution récente montre un infléchissement très net du fret ferroviaire parfaitement contradictoire avec l'objectif de doublement annoncé par le précédent gouvernement.**

---

<sup>1</sup> « Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail ». Rapport de mission de MM. Hubert Haenel et François Gerbaud – février 2003.

### Evolution du trafic de fret ferroviaire sur longue période



**Il convient donc, tout en poursuivant un objectif résolu d'amélioration du fret ferroviaire, dont notre pays et l'Union européenne ont besoin, de ne pas céder aux illusions faciles.** Aucun pays de l'Union européenne n'est pour le moment parvenu, et l'on pourrait même dire n'est sur le chemin, d'un rééquilibrage des modes de transport.

### **3. L'illusion du « découplage » entre la croissance et la demande de transports**

Au-delà de l'approche légitime consistant à développer une analyse multimodale du développement des infrastructures de transports, incluant la recherche d'un rééquilibrage entre la route et le rail, **la nécessité même d'investir dans les infrastructures transports a été remise en cause par le précédent gouvernement.**

Au niveau européen, **le Livre blanc de la commission européenne sur les infrastructures de transports**, publié en septembre 2001, a envisagé le « découplage » entre la croissance et les transports. Le récent rapport de la DATAR, sans reprendre à son compte cette notion, estime que la France est « équipée », que ses besoins en infrastructures devraient logiquement se réduire. En matière d'investissements en infrastructures, notre pays ne serait devancé que par des pays en retard d'équipement (Espagne, Portugal) ou qui ont décidé de consacrer un effort important au fer (Suède, Allemagne).

Tout en gardant à l'esprit la prédominance du mode routier, et ses implications, notamment en termes d'infrastructures, votre rapporteur spécial

est favorable à **soutenir les modes alternatifs** comme le transport fluviomaritime ou encore le transport ferroviaire, pour la raison même qu'il est aujourd'hui particulièrement faible, notamment pour le transport de marchandises.

Votre rapporteur spécial estime que **l'idée de découpler l'évolution des modes de transports de la croissance économique** n'est pas tenable : l'arrêt de l'investissement conduirait à affaiblir la croissance économique en créant des dysfonctionnements et des engorgements.

#### ***D. LA CHUTE DES INVESTISSEMENTS ET LE DÉMANTÈLEMENT DES FINANCEMENTS PUBLICS***

**De nombreux éléments se sont conjugués, au milieu des années 90, qui ont conduit à une très forte chute des investissements.** Cette chute a été particulièrement manifeste pour l'investissement ferroviaire dès 1997, avec un creux atteint en 2000, mais elle est également de plus en plus sensible pour l'investissement routier et autoroutier avec la fin du mécanisme dit de l'adossement, qui avait, malgré les critiques dont il a fait l'objet, notamment par la Cour des comptes, permis d'équiper notre pays dans des conditions financières satisfaisantes.

### **1. L'abandon de l'adossement autoroutier**

Jusqu'à la fin des années 90, l'Etat utilisait la procédure dite de l'adossement pour développer le réseau autoroutier. Les nouvelles sections d'autoroutes étaient financées par les péages prélevés sur les sections plus anciennes. Pour compenser la dégradation de la rentabilité moyenne de l'activité du concessionnaire, la durée du contrat de concession était généralement allongée.

**Le régime de l'adossement a pris fin en 2001, sur décision du gouvernement français<sup>1</sup>,** suite à un avis du Conseil d'Etat le 16 septembre 1999, qui a conclu que les règles applicables à l'attribution des concessions faisaient désormais obstacle à ce que la réalisation d'une nouvelle section d'autoroute soit confiée à une société dont l'offre prévoit que l'équilibre financier de l'opération sera assuré par la prolongation de la durée d'une concession en cours concernant un autre ouvrage, la passation d'un nouveau

---

<sup>1</sup> En effet, on observera que la Commission européenne n'a jamais engagé de procédure contre la France s'agissant de l'adossement, mais que notre pays l'a sollicitée de sa propre initiative pour changer ce système. En revanche, le gouvernement a attendu que la France soit condamnée par la Cour de justice des communautés européennes pour appliquer le régime de la TVA aux péages autoroutiers.

contrat s'accompagnant alors de la conclusion d'un avenant au contrat en cause.

**Par ailleurs, sur habilitation du Parlement, le précédent gouvernement a pris une ordonnance le 28 mars 2001, qui :**

- proroge les concessions des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes de plusieurs années (12 ans à 15 ans) ;

- prévoit que les clauses permettant une reprise du passif des sociétés concessionnaires à la charge de l'Etat cessent de produire effet à compter de la publication de la loi ;

- modifie les règles d'inscription au bilan des sociétés des provisions pour caducité.

**Terme des concessions des SEMCA après la réforme**

ASF	ESCOTA	SAPRR	AREA	SANEF	SAPN	ATMB	SFTRF	COFIROUTE
2032	2026	2032	2032	2028	2028	2015 (A40) 2035 (tunnel)	2050 (A43) 2050 (tunnel)	2030 (concession interurbaine) 2077 (A 86 Ouest)

L'allongement des concessions, qui entraîne un avantage financier pour les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (voir infra), constitue la contrepartie des autres mesures de la réforme, notamment la suppression des engagements de reprise de passif par l'Etat inscrits dans les contrats de concessions des SEMCA, la suppression du régime des charges différées et l'alignement de leurs pratiques comptables sur le droit commun.

**Toutefois, votre rapporteur spécial regrette qu'à l'occasion des débats au Parlement, le précédent gouvernement n'ait jamais fourni une évaluation financière de l'impact de l'allongement des concessions autoroutières, comme il n'a pas souhaité donner d'informations sur l'incidence réelle de l'ouverture du capital d'Autoroutes du sud de la France.**

S'il a été mis fin à la procédure d'adossement, il faut cependant rappeler, en conclusion, que cette pratique reste valable pour les concessions déjà attribuées mais aussi pour les « petits bouts » d'autoroute qui peuvent être la prolongation limitée d'une autoroute existante, la jonction de deux autoroutes ou les petits contournements urbains.

## 2. Le démantèlement des financements dédiés

### *a) La suppression du FITTVN*

Le Sénat a exercé une influence majeure sur les travaux qui aboutirent au vote de la loi n° 95-115 du 4 février 1995 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire, texte qui avait été déposé en premier lieu sur son Bureau.

**Son rôle fut même décisif dans la décision de créer un certain nombre de Fonds d'investissements consacrés à l'aménagement du territoire, en particulier le fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN).**

**L'article 37 de la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995** a donc créé, à l'initiative du Sénat, un Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) et a institué deux taxes spécifiques pour l'alimenter : la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et la taxe sur la production d'énergie hydroélectrique.

Le FITTVN, destiné à l'origine à permettre de développer de nouvelles infrastructures, essentiellement dans un objectif de péréquation intermodale et d'aménagement du territoire, a cependant été **progressivement détourné de son objet afin de compenser les insuffisances du budget de l'Etat**, comme votre commission l'a souligné à plusieurs reprises<sup>1</sup>.

La loi de finances pour 2001 a, contre l'avis du Sénat, supprimé le FITTVN, les taxes qui l'alimentaient étant désormais perçues au bénéfice du budget de l'Etat.

### *b) La création de nouveaux établissements publics sans ressources*

**Le seul financement dédié qui subsiste concerne la création de deux établissements publics spécialisés** créés par la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité et aux infrastructures de transports. L'audit relève que *« les ressources de ces établissements ne sont pas aujourd'hui assurées »*.

On ne saurait mieux dire.

---

<sup>1</sup> Sous le titre « *Rendre sa vocation au FITTVN* », notre collègue Auguste Cazalet, rapporteur du budget des transports terrestres, estimait en 1999 que ce fonds devrait répondre à un besoin essentiel, à savoir le développement de nouvelles infrastructures. Il regrettait qu'il ait été détourné de son objet pour compenser les défaillances du budget des transports terrestres. Entre 1996 et 1999, l'effort consenti par l'Etat pour les investissements dans le domaine des routes et des transports terrestres a en effet diminué de 1,3 milliard de francs, alors que la création d'un compte spécial du trésor avait pour justification la nécessité d'augmenter les moyens.

**Votre commission des finances a, dès l'origine, fortement critiqué la création de ces établissements publics dans la mesure où ces créations relevaient de l'affichage.**

Notre collègue député Hervé Mariton, rapporteur spécial du budget de l'équipement et des transports à l'Assemblée nationale, de faire adopter un article additionnel au projet de loi de finances pour 2003 qui prévoit que le gouvernement déposera, avant le 30 juin 2003, sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, un rapport sur le Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports (FDIT) et sur le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin (FDPITMA).

En effet, les seules ressources envisagées pour le FDIT correspondaient à la cession partielle des participations de l'Etat dans la société concessionnaire d'autoroute ASF, soit environ 280 millions d'euros. Il s'agissait de financer la part de concours publics de la France dans la concession de la section internationale de la ligne ferroviaire Perpignan-Figuéras. Outre que ce versement ne représente que 15 % du montant de l'ouverture de capital d'ASF, il n'était pas nécessaire de passer par un nouvel établissement public pour attribuer ces crédits (le compte de privatisation 902-24 permettait notamment de doter RFF).

Par ailleurs, concernant l'établissement public, qualifié de « pôle multimodal alpin », qui doit recevoir les dividendes des trois sociétés concessionnaires d'autoroutes de la zone (AREA, SFTRF, STMB), au moins deux sociétés d'autoroutes sur les trois ont besoin d'un plan de recapitalisation et donc votre rapporteur spécial a toujours estimé étrange que l'on puisse considérer qu'elles pourraient verser des dividendes.

**Votre rapporteur spécial estime donc, sous réserve du rapport qui sera prochainement remis, qu'il serait légitime de supprimer ces fonds catégoriels qui n'ont pas de ressources financières suffisantes au profit du mécanisme de péréquation qu'il préconise dans le présent rapport.**

### **3. La chute des investissements de l'Etat**

**Parallèlement à la réforme ferroviaire, à la fin de l'adossement, au démantèlement des financements dédiés, la seconde moitié des années 90 a enregistré une chute importante des investissements de l'Etat.**

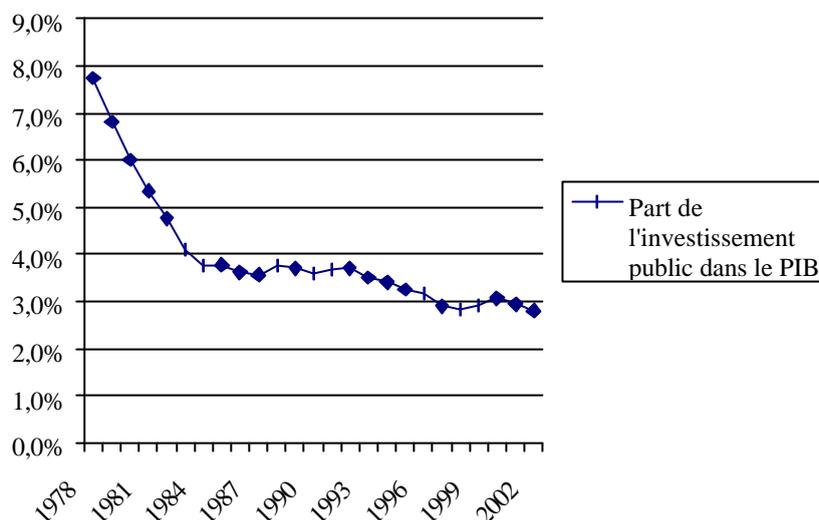
Un récent rapport du Conseil économique et social<sup>1</sup> a fait le point sur l'investissement public, en soulignant que les années 1990 avaient constitué une « rupture » après plusieurs décennies d'investissements.

---

<sup>1</sup> « L'investissement public en France : bilan et perspectives », M. Charles Demons, novembre 2002.

**De fait, si l'on rapporte le montant des investissements publics au PIB, le désengagement sur longue période est manifeste.**

**Part de l'investissement public dans le PIB**



Source : INSEE – comptes nationaux

Si l'on se concentre plus particulièrement sur les investissements de transports, le dernier rapport de la commission des comptes des transports de la Nation fournit des éléments éclairants.

**Les dépenses en infrastructures de transport**

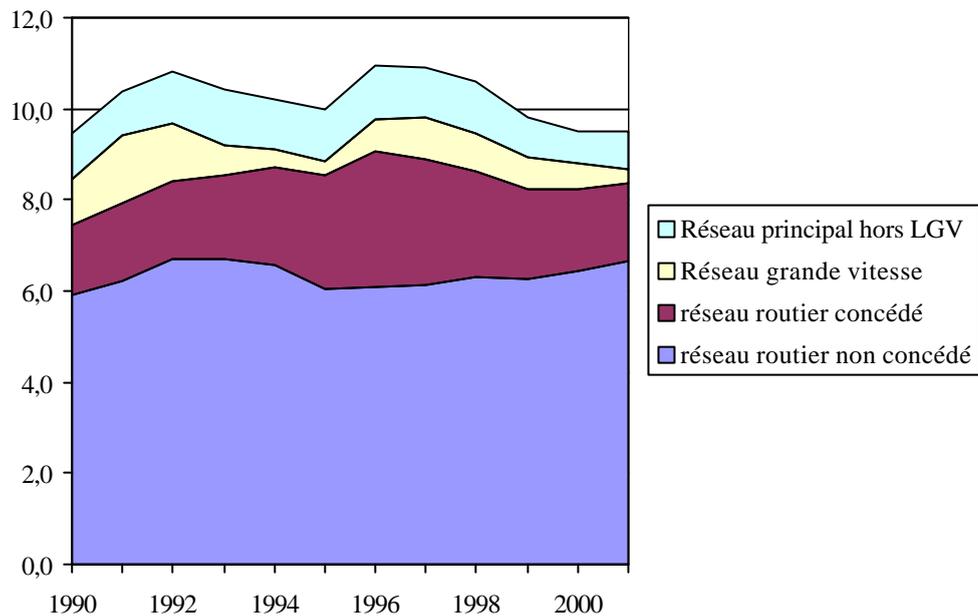
(en milliards d'euros courants)

	1980	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>1 - Réseau routier</b>	<b>3,6</b>	<b>7,5</b>	<b>7,9</b>	<b>8,4</b>	<b>8,5</b>	<b>8,7</b>	<b>8,6</b>	<b>9,1</b>	<b>8,9</b>	<b>8,6</b>	<b>8,2</b>	<b>8,2</b>	<b>8,4</b>
1.1 - réseau non concédé	2,9	5,9	6,2	6,7	6,7	6,6	6,0	6,1	6,1	6,3	6,3	6,4	6,7
dont réseau départ. et local	1,8	4,2	4,5	4,9	4,6	4,7	4,4	4,1	4,2	4,7	4,7	5,0	5,1
dont réseau national	1,1	1,8	1,7	1,9	2,1	1,8	1,6	2,0	1,9	1,6	1,6	1,5	1,5
1.2 - réseau concédé	0,8	1,5	1,7	1,7	1,8	2,2	2,5	3,0	2,8	2,3	2,0	1,8	1,7
<b>Réseau ferré principal</b>	<b>0,8</b>	<b>2,0</b>	<b>2,5</b>	<b>2,4</b>	<b>1,9</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,9</b>	<b>2,0</b>	<b>1,9</b>	<b>1,6</b>	<b>1,3</b>	<b>1,1</b>
2.1 - Réseau grande vitesse	0,2	1,0	1,5	1,3	0,7	0,4	0,3	0,7	0,9	0,8	0,7	0,6	0,3
2.2 - Réseau principal hors LGV	0,6	1,0	1,0	1,1	1,2	1,1	1,1	1,2	1,1	1,1	0,9	0,7	0,8
<b>3 - TCU</b>	<b>0,7</b>	<b>0,8</b>	<b>1,0</b>	<b>1,2</b>	<b>1,5</b>	<b>1,4</b>	<b>1,4</b>	<b>1,2</b>	<b>1,2</b>	<b>1,1</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>
3.1 - TCU de province	0,3	0,4	0,4	0,4	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,4	0,5
3.2 - RATP	0,2	0,3	0,4	0,4	0,6	0,5	0,6	0,5	0,5	0,4	0,4	0,4	0,4
3.3 - SNCF Banlieue	0,1	0,2	0,2	0,3	0,4	0,4	0,4	0,3	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2
<b>4 - Autres infrastructures</b>	<b>0,4</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,8</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>0,9</b>	<b>0,9</b>	<b>1,0</b>	<b>1,0</b>	<b>1,1</b>	<b>1,3</b>
4.1 - Ports maritimes	0,2	0,3	0,3	0,2	0,2	0,3	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2	0,3
4.2 - Aéroports et nav.. aérienne	0,2	0,5	0,6	0,7	0,5	0,5	0,6	0,6	0,6	0,7	0,6	0,8	0,8
4.3 - Voies navigables	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2	0,1
<b>5 - Ensemble</b>	<b>5,5</b>	<b>11,1</b>	<b>12,4</b>	<b>13,0</b>	<b>12,7</b>	<b>12,5</b>	<b>12,4</b>	<b>13,0</b>	<b>13,0</b>	<b>12,7</b>	<b>11,7</b>	<b>11,7</b>	<b>11,8</b>

Traduits sous forme de graphique, les chiffres présentés par la commission des comptes des transports de la Nation montrent l'évolution suivante.

**Les investissements en infrastructures de transport  
1990-2001**

(en milliards d'euros)



Source : commission des comptes des transports de la Nation

A partir d'un point haut en 1991-1992, les investissements ferroviaires ont diminué jusqu'en 1995 avant de se reprendre puis de diminuer de nouveau à partir de 1997, le point bas étant incontestablement atteint en 2000-2001. Le réseau ferré n'a ainsi représenté que 13 % des investissements en infrastructures en 2000. En 2001, le réseau ferré n'a représenté que 11 % des investissements de transports : 300 millions d'euros ont été consacrés aux lignes à grande vitesse et 800 millions d'euros au réseau principal. L'investissement ferroviaire est plus de deux fois moindre en 2001 qu'en 1992. L'investissement en lignes à grande vitesse représente en 2001 environ 20 % du niveau de 1991-1992.

Concernant les investissements routiers, selon la Cour des comptes, alors que les dépenses du domaine « équipement et transport » ont progressé de 3,2 % sur la période 1996-2000, celles consacrées au secteur routier ont

diminué de plus de 14 %. Ce secteur a donc supporté l'essentiel des redéploiements de crédits.

Selon le rapport de la commission des comptes des transports de la Nation, **les dépenses en infrastructures routières ont effectivement fortement diminué sur la période 1996-2001. Les moyens du budget de l'Etat ont chuté de près de 22 % sur la période, ceux des sociétés concessionnaires d'autoroutes de 42,8 %.**

Seule la forte hausse des investissements des collectivités locales (+ 24,2 %) permet de limiter la réduction des programmes d'investissements. En 1996, le budget « routes » des collectivités locales était le double de celui de l'Etat, il est désormais plus du triple. De fait, en 2001, alors que les contributions du budget de l'Etat ont été légèrement revalorisées, les contributions budgétaires des collectivités locales progressent davantage et la réduction du programme d'investissement des sociétés d'autoroutes se poursuit.

**Evolution des dépenses en infrastructures routières**

*(en milliards d'euros)*

	1996	1997	1998	1999	2000	2001	Evolution 1996/2001
<b>Total réseau routier</b>	<b>9,07</b>	<b>8,93</b>	<b>8,32</b>	<b>8,20</b>	<b>8,28</b>	<b>8,37</b>	<b>-7,7%</b>
Budget de l'Etat	1,97	1,89	1,57	1,55	1,49	1,54	-21,8%
Budget des collectivités locales	4,13	4,22	4,47	4,68	5,02	5,13	24,2%
Sociétés concessionnaires d'autoroutes	2,97	2,82	2,29	1,97	1,78	1,7	-42,8%

*Source : METL- Comptes des Transports de la Nation pour l'année 2001*

**L'effort en faveur du réseau routier non concédé, qui est réalisé essentiellement par les collectivités locales, représente la majeure partie de l'effort en faveur de l'investissement en infrastructures de transports.**

En conclusion, l'Etat aujourd'hui ne finance plus l'investissement en transports faute de moyens dédiés et surtout faute de vision de long terme. **Seules les collectivités locales assurent le relais** comme l'a montré la Cour des comptes. Dans ce contexte, le gouvernement a pris l'excellente initiative d'un audit.

## II. LES PRINCIPALES CONCLUSIONS DES RAPPORTS COMMANDÉS PAR LE GOUVERNEMENT

### A. LA CROISSANCE PRÉVISIONNELLE DES TRAFICS

#### 1. Le rapport d'audit rappelle la progression à venir des trafics

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

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

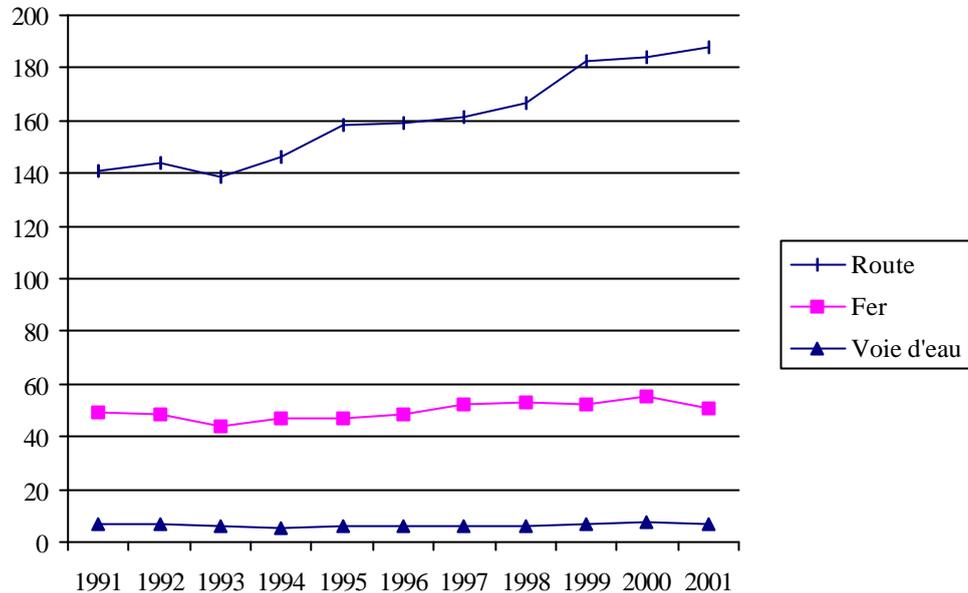
En effet elle souligne que, quelles que soient les hypothèses de cadrage retenues, la croissance des trafics devrait se poursuivre au cours des vingt années à venir.

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

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

### Evolution des trafics de marchandises par mode sur 10 ans

(en milliards de tonnes-kilomètre)



Source : commission des comptes des transports de la Nation

## 2. La DATAR met davantage l'accent sur l'équipement de la France

Le rapport de la DATAR croit entrevoir « les prémices d'une croissance économique moins riche en transports ».

**Votre rapporteur spécial estime que la DATAR souscrit à une vision « malthusienne » de la politique des transports, en relançant l'hypothèse du « découplage » entre la croissance et les transports et en l'inscrivant comme objectif des politiques publiques.**

« La notion « de découplage » va plus loin que la baisse « naturelle » du rapport entre croissance des transports et croissance économique, que l'on peut attendre par exemple du vieillissement et qu'intègrent les modèles socio-économiques. Elle renvoie à des politiques volontaristes qui pourraient être menées dans le but d'accélérer une telle décroissance dont on verra qu'elle n'est pas seulement souhaitable mais nécessaire. Elle recouvre deux registres potentiels d'actions :

« - le premier, dit « découplage absolu » vise à réduire le volume global de la demande de transport pour un niveau de croissance donnée, sans

*pour autant porter atteinte à la croissance des activités économiques et sociales ;*

*« - le second, dit « découplage relatif », s'attache à transférer, à niveau de trafic constant, une partie de ses trafics sur des modes susceptibles de moindres impacts sociétaux.*

*« On voudrait montrer que le pessimisme souvent affiché vis à vis du découplage n'est pas nécessairement justifié. Difficile, ambitieux, nécessitant des politiques volontaristes qui ne concernent pas la seule politique des transports, le découplage ne doit pas pour autant être écarté. »*

Pour étayer ses hypothèses, la DATAR s'appuie sur des évolutions de long terme : vieillissement de la population, maturité du parc automobile, ralentissement de l'accroissement du temps libre...

**Votre rapporteur spécial ne peut évidemment souscrire à l'idée d'un découplage de la croissance et des transports dans les vingt prochaines années.** Il estime que l'évolution des modes de vie, l'élargissement de l'Union européenne et les demandes de nos concitoyens, vont clairement dans le sens inverse.

De fait, et paradoxalement, malgré de longs développements sur l'équipement de la France, son haut niveau d'infrastructures, et ses engorgements moins nombreux qu'ailleurs en Europe, la synthèse du rapport précise que *« ces bons résultats ne doivent pas conduire à un relâchement de l'effort d'autant que la croissance des trafics devrait se poursuivre, en particulier avec l'ouverture de l'Europe vers l'Est, ce qui conduira à une augmentation des congestions qui pourrait nuire à la performance du système logistique ».*

## **B. LES PERSPECTIVES D'INVESTISSEMENTS FUTURS : DES APPROCHES DIFFÉRENTES**

### **1. Le rapport de la mission d'audit : une expertise des grands projets**

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

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

En deuxième lieu, seuls devaient être précisément étudiés les **investissements de développement susceptibles d'impliquer un financement public**. Cette restriction excluait d'une part, un examen critique individualisé des opérations de régénération et d'entretien des réseaux existants même si elles peuvent individuellement atteindre un montant élevé et, d'autre part, les projets importants qui devraient être réalisés dans les prochaines années sans subvention publique. C'est le cas principalement des aménagements autoroutiers non encore engagés mais d'ores et déjà inscrits dans les contrats de concession existants.

Enfin, **la mission ne devait se prononcer que sur les aménagements projetés, ce qui excluait de reconsidérer les « coups partis »**. Outre quelques grands projets d'infrastructures (TGV Est 1ère phase, Perpignan-Figueras, autoroute A28 entre Rouen et Alençon), cette restriction concerne essentiellement **les projets contractualisés aux contrats de plan Etat-Régions 2000-2006** qui n'ont pas fait l'objet d'investigations spécifiques.

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

#### *a) Domaine routier*

L'audit souligne tout d'abord que les grands projets examinés s'inscrivent **dans un maillage autoroutier du territoire qui est presque achevé**. Les principales liaisons entre grands pôles économiques et urbains sont terminées et les itinéraires autoroutiers d'aménagement du territoire libres de péages sont en cours d'achèvement. Par ailleurs, certaines opérations non soumises à l'audit sont prévues pour être réalisées sur la période 2003-2020 (investissements prévus dans les contrats de concessions, « petits bouts » d'autoroutes).

Ces considérations faites, l'audit considère que la priorité doit être donnée :

- à l'achèvement du réseau national structurant (**grand itinéraire Nord-Sud dans les Alpes** alternatif au couloir rhodanien<sup>1</sup> et achèvement de la **grande liaison Est-Ouest entre Lyon et Bordeaux**<sup>2</sup>) ;

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'A 48 Amberieu-Bourgoin et de l'A 51 Grenoble-Sisteron.

<sup>2</sup> Il s'agit de l'A 89 Lyon-Babigny.

- au doublement des grandes liaisons en voie de saturation (**Amiens-Frontière belge, Thionville-Nancy**<sup>1</sup>) ;

- aux **contournements des grandes agglomérations** (Arles, Strasbourg, Lyon, Nice, Bordeaux, Chambéry) dont les rocades sont aujourd'hui en voie d'engorgement.

La mission souligne cependant que la plupart de ces projets ne sont pas en état d'être réalisés avant la fin de la période 2003-2020 alors que d'autres projets, moins prioritaires, sont susceptibles d'être achevés plus rapidement.

L'audit estime donc que *«au total et hors élargissements, ce sont donc entre 1.600 et 1.800 kilomètres nouveaux d'autoroutes concédées qui pourraient être construits sur la période 2003-2020, dont près de 700 sans aide de l'Etat<sup>2</sup>. »*

S'agissant des **routes nationales interurbaines**, la mission a retenu comme hypothèse qu'un aménagement en voie express à 2 x 2 voies est nécessaire dès que le niveau de trafic atteint 15.000 véhicules/jour.

Sur les **opérations en milieu urbain**, la mission a relevé que les projets étaient *«très complexes et particulièrement coûteux »* sans aller très loin dans l'analyse. S'agissant des projets en Ile-de-France, la mission note que les opérations paraissent durablement paralysées.

#### *b) Domaine ferroviaire*

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

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

---

<sup>1</sup> Il s'agit de l'A 24 qui doublerait l'A 1 et de l'A 32 qui doublerait l'A 31.

<sup>2</sup> L'audit rappelle en effet qu'en vertu des concessions déjà accordées, 290 nouveaux kilomètres d'autoroutes sont aujourd'hui en travaux et 466 kilomètres doivent encore être lancés. Il faut y ajouter près de 900 kilomètres d'élargissements, déjà prévus dans les contrats de concession existants, à réaliser dans les années à venir sans apport de fonds publics.

<sup>3</sup> Première phase du projet de ligne nouvelle Languedoc-Roussillon qui a vocation, à terme, à relier les réseaux français et espagnols.

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

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

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

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

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

« *Si un développement du fret ferroviaire est envisageable, il se heurte à des contraintes économiques fortes tenant à la nature même des marchandises à transporter et à l'évolution des besoins logistiques des entreprises* ». L'audit envisage donc un trafic fret de l'ordre de 75 milliards de tonnes-kilomètres à l'horizon 2020, alors que le trafic 2002 est à 50 milliards de tonnes-kilomètre, en retrait de 8 % par rapport à 2000.

### *c) Domaine fluvial*

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

Il faut noter que la mission reprend simplement l'expertise du conseil général des ponts et chaussées d'août 1999 constatant que tous les *scenarii* d'aménagement de la liaison à grand gabarit présentent une rentabilité socio-économique très faible (2,4 % pour la solution centrale étudiée) pour un coût

d'investissement très élevé (2,6 milliards d'euros) qui devrait dès lors être financé intégralement sur fonds publics.

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

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

## **2. Le rapport de la DATAR : une vision générale orientée vers le rééquilibrage modal**

La DATAR ne s'est pas livrée au même exercice que la mission d'audit sur les grandes infrastructures de transports. Elle a tenté d'élaborer une vision plus générale de la politique des transports, qui a pour centre d'intérêt principal le développement de l'intermodalité.

**Pour la DATAR, l'enjeu prioritaire est l'organisation du système de transport 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.**

Elle estime à juste titre que l'on ne saurait déduire des difficultés de ces dernières années que le fret ferroviaire n'a plus aucun avenir, alors que les annonces en faveur des modes alternatifs à la route restent largement à traduire en actes.

**Les principales préconisations du rapport de la DATAR sont résumées dans l'encadré ci-après.**

## Les propositions du rapport de la DATAR

La priorité donnée au transport de marchandises pourrait conduire à privilégier :

- la constitution de **quelques axes ferroviaires dédiés**, ou à forte priorité fret, où seraient concentrés les investissements, **au débouché des ports ou dans les grands corridors de transit**, avec l'objectif d'y développer un système de navettes ;

- **la connexion de ce réseau avec ceux des pays voisins** notamment par des mesures visant la compatibilité technique entre réseaux ;

- le **développement du cabotage maritime** où les parts de la France ne sont pas à la hauteur de sa position ;

- le **développement du transport fluvial** par des interconnexions pertinentes de réseaux.

La mise en cohérence des principales zones logistiques et la rationalisation des choix en la matière justifieraient la mise en place d'un schéma national.

L'accessibilité des métropoles à vocation internationale dépend d'abord de leur accessibilité aérienne et des services ferroviaires à grande vitesse

- Dans le domaine aérien, devraient être privilégiées **les mesures aptes à préserver la performance des aéroports parisiens** (CDG express, Jonction Est-Ouest, intermodalité) et à permettre un plus large développement des aéroports régionaux. En particulier, la réalisation ou la recherche de nouveaux sites aéroportuaires devraient viser à faire de véritables pôles multimodaux par la connexion avec des services ferroviaires rapides.

- En complément du schéma en étoile qui a présidé au développement du TGV et dont l'achèvement doit être accéléré, **l'extension à venir du réseau grande vitesse devrait aussi s'attacher à l'irrigation des espaces transfrontaliers** de coopération que sont les « petites Europe ».

La priorité au fret devrait également guider le choix de certaines lignes ferroviaires à grande vitesse dont la réalisation permet de dégager des sillons en faveur du fret sur des itinéraires intéressants.

Pour l'essentiel, la politique routière devrait rester fondée sur la poursuite de l'aménagement progressif des grands axes interrégionaux dans le cadre des contrats de plan

En revanche, certains tronçons ou contournements urbains dans les corridors européens nécessiteront des investissements autoroutiers particuliers, lorsque le développement des modes alternatifs ne sera pas suffisant. Il en est de même pour certaines liaisons interrégionales d'aménagement du territoire, notamment Est-Ouest, dont la réalisation devra être accélérée par la concentration de moyens financiers.

En conclusion, votre rapporteur spécial estime que **le rapport de l'Inspection générale des finances et du Conseil général des ponts et chaussées a eu l'immense mérite de poser un principe clair et simple d'étude des grands projets d'investissement par leur rentabilité socio-économique**. Il s'agit de la démarche qui apparaît comme la plus objective possible, même si le débat peut ensuite porter sur l'opportunité, ou non, de définir un taux de rentabilité socio-économique de 8 %.

**Le rapport de la DATAR a quant à lui eu le mérite de présenter une vision européenne de la politique des infrastructures de transports.**

**Les deux rapports remis au gouvernement divergent quelque peu dans leurs approches, mais se rejoignent dans un constat certain : quelles que soient ses orientations, le programme de développement des infrastructures de transports d'ici à 2020 nécessitera d'importants financements publics.**

### ***C. UN CONSTAT COMMUN : DES BESOINS DE FINANCEMENT ÉLEVÉS SUR LA PÉRIODE 2003-2020***

#### **1. Le constat : un besoin de financement élevé**

Compte tenu des projets retenus et des besoins de maintenance, l'Etat devrait mobiliser **11 milliards d'euros à 15 milliards d'euros supplémentaires** sur la période 2003-2020.

##### *a) Le besoin de financement des projets routiers et autoroutiers*

**Concernant les projets routiers et autoroutiers**, l'audit évalue le coût de l'ensemble des projets réalisables d'ici 2020 à 63 milliards d'euros, dont 23 milliards d'euros seraient pris en charge par l'Etat.

**Financements théoriques à mobiliser sur la période 2003-2020 tels qu'estimés par la mission**

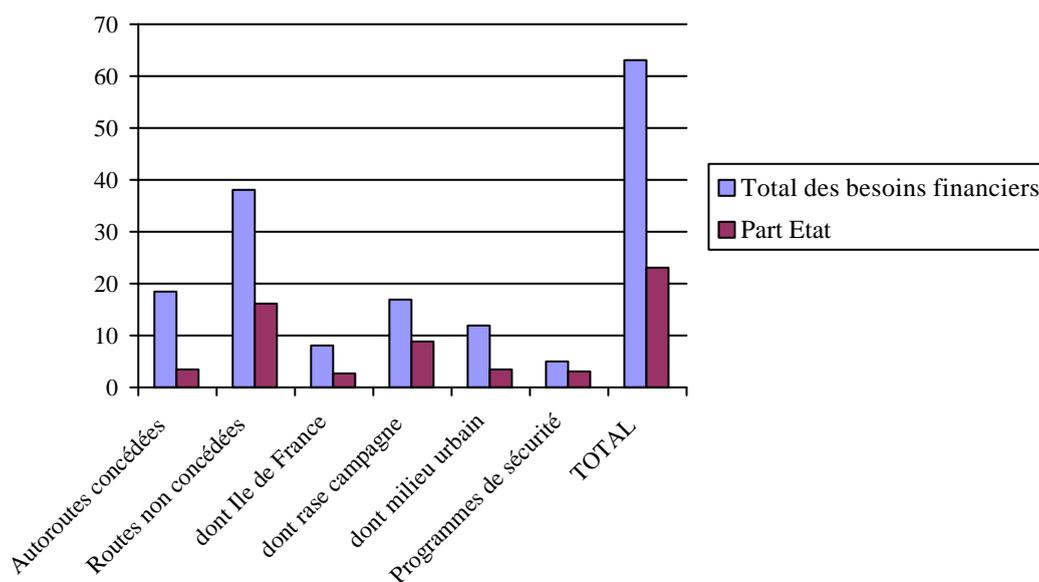
(en milliards d'euros)

Secteur	Total des besoins financiers	Part Etat
<b>Autoroutes concédées</b>	<b>18,5</b>	<b>3,4</b>
<i>dont non aidées par l'Etat</i>	18,5	0
<i>dont aidées par l'Etat</i>	10	3,4
<b>Routes non concédées</b>	<b>38,02</b>	<b>16,12</b>
<i>dont Ile de France</i>	7,9	2,6
<i>dont rase campagne</i>	17	9
<i>dont milieu urbain</i>	12,1	3,3
<i>dont outre mer</i>	1,03	0,67
<i>dont Corse</i>	1,49	1,05
<b>Programmes de sécurité</b>	<b>5,02</b>	<b>2,96</b>
<b>TOTAL</b>	<b>63,04</b>	<b>22,98</b>

La mission évalue ainsi à 1,28 milliard d'euros par an le besoin de financement de l'Etat, dont l'essentiel pour le réseau autoroutier non concédé (920 millions d'euros), mais aussi pour le réseau concédé (190 millions d'euros) et pour la sécurité.

**Les besoins financiers du réseau autoroutier 2003-2020**

(en milliards d'euros)



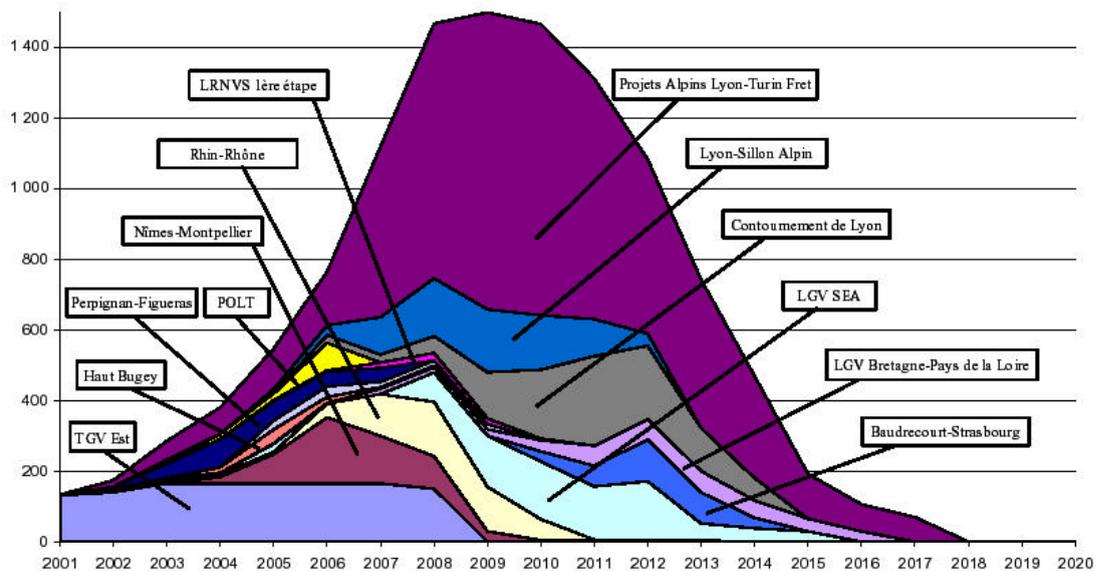
*b) Le besoin de financement des projets ferroviaires*

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

Le scénario techniquement réalisable coûte **24,8 milliards d'euros** dont 18,6 milliards d'euros de concours public, la part Etat se montant à 11,8 milliards d'euros.

Ce scénario est représenté ci-après : le pic des investissements aurait lieu en 2010. Il s'élèverait à un peu plus de 1,4 milliard d'euros<sup>1</sup>.

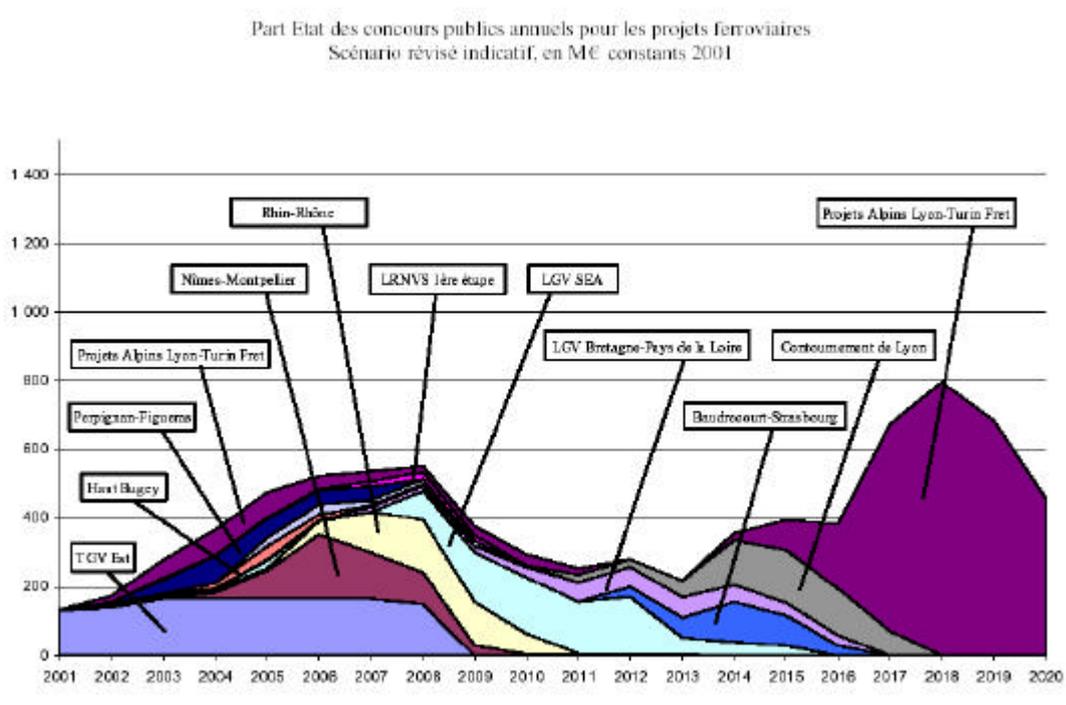
Part Etat des concours publics annuels pour les projets ferroviaires  
Scénario technique, en M€ constants 2001



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

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

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



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

### c) Les besoins financiers globaux

L'audit observe que sur la période 2000-2002, l'enveloppe consacrée aux **investissements routiers** nouveaux s'est élevée à 900 millions d'euros par an, ce qui correspondrait à 16,2 milliards d'euros sur une période de 18 ans (2003-2020). **L'écart avec le besoin estimé à 23 milliards d'euros est donc de 6,8 milliards d'euros.** L'écart serait porté à 10 milliards d'euros si les pouvoirs publics voulaient mettre l'accent sur l'entretien.

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

Ainsi, en définitive et pour l'ensemble des modes, le surcroît de ressources à mobiliser par rapport aux enveloppes des trois dernières années s'établirait (hors rétablissement de l'équilibre de RFF) serait **dans une fourchette comprise en 11 milliards d'euros et 15 milliards d'euros**. Cependant, le coût s'élèverait à près de 19 milliards d'euros si l'on décidait d'ajouter le Lyon-Turin et le POLT.

**Besoins financiers sur la période 2003-2020**

(en milliards d'euros)

Scénario	Mode de transport	Investissements	Part Etat	Subventions sur rythme actuel	Reste à financer
<b>A</b>	<b>Routes</b>	<b>63</b>	<b>23</b>	<b>16,2</b>	<b>6,8</b>
A'	<i>Routes + entretien</i>	66,2	26,2	16,2	10
<b>B</b>	<b>Fer (scénario de l'audit)</b>	<b>18,8</b>	<b>8,1</b>	<b>3,2</b>	<b>4,9</b>
B'	<i>Fer (scénario technique)</i>	24,8	11,8	3,2	8,6
<b>A + B</b>	<b>Total minimal</b>	<b>81,8</b>	<b>31,1</b>	<b>19,4</b>	<b>11,7</b>
A'+B	Total intermédiaire	85	34,3	19,4	14,9
<b>A'+B'</b>	<b>Total maximal</b>	<b>91</b>	<b>38</b>	<b>19,4</b>	<b>18,6</b>

**Traduit par an, le besoin de financements nouveaux s'élèverait de 650 millions d'euros (scénario minimal) à 1 milliard d'euros par an (scénario maximal)<sup>1</sup>.**

**Il faut enfin noter que le scénario « maximal » devrait être relevé à 21,6 milliards d'euros si l'Etat choisissait de réaliser le projet Seine-Nord.**

## **2. La conséquence : des propositions de ressources nouvelles**

### *a) L'augmentation des péages d'infrastructures*

Une des propositions de la mission d'audit et de la DATAR est d'accroître, dans une certaine mesure, le financement des infrastructures de transports par l'utilisateur.

---

<sup>1</sup> Sans contester ses méthodes de calcul, votre rapporteur spécial souligne que la mission d'audit s'est contentée de reprendre les dotations budgétaires des deux dernières années pour projeter l'effort de l'Etat sur les vingt années à venir, ce qui semble une extrapolation audacieuse. Une étude du niveau moyen de dotation budgétaire des dix dernières années aurait pu aboutir à des résultats différents. Si les deux années de référence représentent des faibles dotations budgétaires, les besoins de financement pour les années à venir sont calculés au plus haut. Or, l'on a pu montrer que les investissements en infrastructures, notamment ferroviaires, ont été particulièrement faibles ces deux dernières années.

Il s'agirait en premier lieu de clarifier les comptes de Réseau ferré de France : mettre à part les dettes non remboursables (13,5 milliards d'euros) et **augmenter les recettes d'exploitation à hauteur de 950 millions d'euros par an.**

Cette clarification pose deux questions subsidiaires : le niveau de tarification du **fret ferroviaire** (qui devrait couvrir les coûts marginaux d'usage) et la tarification des trains express régionaux (qui devraient couvrir, selon l'audit, les coûts complets d'infrastructure).

Le rapport DATAR évoque aussi le relèvement des tarifs de l'infrastructure ferroviaire. Mais, comme le rappelle à juste titre le rapport DATAR, « *la principale marge de manoeuvre dans l'augmentation des redevances d'infrastructures réside dans des gains de productivité du transporteur* » même si l'infrastructure peut aussi y contribuer (meilleure rotation des matériels). Votre rapporteur spécial fera d'ailleurs des propositions en ce sens (cf. III).

**Il s'agirait en second lieu d'instaurer une redevance domaniale kilométrique pour l'utilisation commerciale du domaine public routier.** Elle serait prélevée sur les poids lourds circulant sur les autoroutes gratuites et sur les grandes liaisons à caractéristiques autoroutières.

La mission évalue le rendement d'une telle redevance à **400 millions d'euros par an** à compter de 2006 et à 600 millions d'euros en 2020, soit 7,5 milliards d'euros sur la période 2006-2020. Le rapport DATAR mentionne aussi l'instauration d'une redevance d'utilisation domaniale pour les poids lourds sur les routes nationales à caractéristiques autoroutières, à l'instar du dispositif prévu sur les autoroutes allemandes, avec une modulation géographique prenant en compte la réalité des externalités et les enjeux d'aménagement du territoire.

Votre rapporteur spécial rappelle que l'Allemagne prévoit d'opérer une mise à péage de son réseau autoroutier à compter de septembre 2003 en utilisant une technique de suivi des camions par GPS. Cette technologie, permettant une identification fine des tronçons empruntés, se prête particulièrement bien à la modulation souhaitable de la tarification. Elle peut néanmoins poser des problèmes juridiques, notamment quant aux modalités de contrôle qu'elle implique. La mission estime la mise en place d'un tel système délicate avant 2006.

Il s'agirait en troisième lieu d'augmenter les **ressources propres de Voies navigables de France (VNF).**

L'audit relève que dans le domaine fluvial, la situation financière de Voies navigables de France exclut quasiment toute contribution aux projets de développement. L'établissement public perçoit le produit de la taxe

hydraulique, des redevances domaniales et des péages de circulation, pour un total d'environ 100 millions d'euros par an. La capacité d'autofinancement de VNF s'établit à environ 25 millions d'euros par an.

**La mission note que l'établissement public souhaite augmenter ses ressources propres d'environ un tiers**, soit de l'ordre de 30 millions d'euros par an. Il s'agirait de porter progressivement le taux de la taxe hydraulique au plafond défini par le décret n° 98-1250 du 29 décembre 1998, ce qui majorerait les recettes de 25 millions d'euros à l'horizon 2007-2008.

#### *b) L'augmentation des prélèvements obligatoires*

Au-delà de la redevance domaniale, le rapport DATAR évoque la possibilité **d'une taxe sur les poids lourds, dans les zones particulièrement sensibles et congestionnées** (franchissements alpins et pyrénéens) à l'instar de ce qu'a fait la Suisse. Le rapport souligne qu'il faudrait une négociation avec les pays limitrophes dans le respect de la législation européenne.

**Le rapprochement de la TIPP du gazole sur celle de l'essence des véhicules légers** est également évoqué, la différence de taxation n'étant pas justifiée économiquement. La recette supplémentaire qui en serait attendue s'élèverait à 200 millions d'euros par an.

Le rapport DATAR évoque même la possibilité **de taxer directement le donneur d'ordre**, qui, dans une organisation en flux tendus, bénéficie du différentiel entre le prix de stockage et le prix du transport (stock roulant).

#### *c) Le partenariat public-privé*

Enfin, le rapport DATAR évoque **le partenariat public-privé**, qui constituerait une « troisième voie » de financement. Ce partenariat permettrait de transférer une partie des risques vers le privé, d'accélérer la réalisation d'infrastructures, de réduire les coûts à qualité au moins égale, d'optimiser la gestion des infrastructures, de permettre un financement par l'utilisateur adapté au service rendu.

Le rapport d'audit explique également que « *la principale piste d'amélioration que l'on peut concevoir consiste à laisser plus de marge de manœuvre aux acteurs privés dans la mise au point des projets* ». Il relève que l'un des avantages déterminants reconnus des partenariats public-privé provient de l'efficacité supposée meilleure du secteur privé dans l'optimisation des projets dont la réalisation lui est confiée.

Après avoir examiné les opérations autoroutières, la mission d'audit estime important que la puissance publique laisse une certaine **flexibilité dans les modalités de réalisation de l'infrastructure** tout en fixant clairement les performances à en attendre, notamment en termes de qualité de service. Dans

ce domaine, les deux paramètres déterminants sur lesquels une réflexion devrait être menée concernent d'une part, **la conception même des objets autoroutiers et, d'autre part, le phasage dans le temps de leur réalisation.** Dans un souci de transparence, ces marges de manœuvre devraient évidemment être clairement affichées dès les avis d'appel à concurrence.

Votre rapporteur spécial estime évidemment que le partenariat public-privé peut contribuer à trouver des solutions pour le financement de certaines infrastructures. Il ne faut cependant pas en attendre des miracles notamment en termes d'abaissement des coûts.

En conclusion, les rapports commandés par le gouvernement permettent de faire un diagnostic précis de chaque investissement et de tracer des pistes pour leur financement. **Il n'en reste pas moins au gouvernement et au Parlement de fixer clairement les priorités** puisque les rapports montrent que tous les projets ne peuvent être réalisés dans la période 2003-2020 et de décider, ou non, d'accroître le financement consacré aux transports.

### **III. LES PROPOSITIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPÉCIAL**

Votre rapporteur spécial ne proposera évidemment pas sa propre liste des projets d'infrastructures à réaliser dans les prochaines années. La détermination des priorités nationales doit être conduite par le gouvernement et soumise à l'approbation du Parlement. Il souhaite en revanche mettre en valeur une méthodologie d'approche.

Il constate en effet que, quels que soient les choix retenus, les besoins de financement pour les infrastructures de transport devraient s'accroître sensiblement dans les prochaines années. C'est la raison pour laquelle il proposera :

**1) au gouvernement de présenter au Parlement une loi de programme sur les infrastructures de transports, accompagnée d'un schéma et d'un plan de financement.** En effet, le débat parlementaire actuel qui ne donnera pas lieu à un vote lui semble une simple étape avant cette loi de programme ;

**2) de rétablir des financements dédiés aux infrastructures de transport, seul moyen d'assurer le financement des investissements futurs, avec un objectif de péréquation.**

Par ailleurs, votre rapporteur spécial mettra l'accent sur deux aspects qui lui semblent avoir été plutôt négligés ou oubliés dans les rapports remis au gouvernement :

1) **la nécessité de ne pas accroître les prélèvements obligatoires mais de chercher à réallouer la ressource attribuée au secteur des transports du fonctionnement courant vers l'investissement ;**

2) **la nécessité de prendre en compte la décentralisation** et le rôle des collectivités locales en leur transférant les ressources adéquates.

#### ***A. METTRE EN VALEUR LA CLARTÉ DES COMPTES***

##### **1. Revaloriser le rôle de la commission des comptes des transports de la Nation**

**Votre rapporteur spécial estime qu'il est nécessaire de disposer de comptes des transports clairs.**

C'est la raison pour laquelle il a été à l'initiative de l'article 12 de la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 qui a prescrit que la commission des comptes des transports de la Nation présenterait un nouveau rapport au Parlement.

Au terme de l'article 12 de la loi de finances rectificative pour 2002, la commission des comptes des transports de la Nation remet en effet un rapport annuel au Gouvernement et au Parlement retraçant et analysant l'ensemble des flux économiques, budgétaires et financiers attachés au secteur des transports.

Ce rapport annuel :

- récapitule les **résultats socio-économiques** du secteur des transports en France, en termes notamment de production de richesse et d'emplois ;

- retrace **l'ensemble des contributions financières, fiscales et budgétaires versées aux collectivités publiques** par les opérateurs et usagers des transports ;

- retrace l'ensemble des **financements publics en faveur des opérateurs et usagers des transports** en distinguant clairement les dépenses consacrées au fonctionnement du secteur des transports de celles consacrées à l'investissement ;

- met en valeur les **résultats** obtenus par rapport aux moyens financiers publics engagés ;

- récapitule la **valeur patrimoniale des infrastructures publiques** de transport en France.

Il est en effet nécessaire que les travaux de cette commission puissent servir de référence pour préparer les décisions publiques. Votre rapporteur spécial attend donc beaucoup du rapport qui devrait être remis en septembre 2003.

## **2. Mettre en œuvre la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001**

Comme les autres ministères, le ministère de l'équipement et des transports doit réfléchir à la mise en place de ses missions et de ses programmes, à la définition de critères de performance et de résultats.

### ***B. ELABORER UNE LOI DE PROGRAMME POUR LES TRANSPORTS***

#### **1. Réexaminer les schémas de service devenus obsolètes**

Votre rapporteur spécial pense que **l'élaboration d'une loi de programme est nécessaire.**

En effet, la mission d'audit a montré que les schémas de services de transport étaient fondés sur des hypothèses erronées en matière de trafic, notamment en matière de trafic de marchandises.

Par ailleurs, les schémas de service avaient l'inconvénient de lister un grand nombre de projets, dont il apparaît qu'ils ne pourront tous être financés sur la période 2003-2020 : il convient donc de faire des choix et de tirer les conséquences des évaluations. Ces choix doivent être formalisés et accompagnés d'une carte de l'ensemble des projets retenus.

Bien évidemment, cette loi de programmation devra comprendre un très clair échéancier financier.

#### **2. Distinguer les infrastructures d'intérêt régional, national et européen**

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

- **les liaisons de caractère national** à financer en priorité par l'utilisateur (mise en concession avec une tarification adaptée) ou par le contribuable lorsqu'elles présentent un intérêt spécifique en matière d'aménagement du

territoire ou de contribution au rééquilibrage modal. Le fonds de péréquation que votre rapporteur spécial proposera de créer sera l'outil essentiel de financement de ces infrastructures ;

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

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

### 3. Programmer les crédits d'entretien

La loi de programmation ne devra pas comporter un seul volet « infrastructures nouvelles » mais également **un volet « entretien » qui permette de prendre en compte, à long terme, la préservation du patrimoine ferroviaire, routier, et fluvial.**

La Cour des comptes, le Conseil général des ponts et chaussées et l'audit ont confirmé **la nécessité d'augmenter les crédits consacrés à l'entretien et à la restauration des réseaux d'infrastructures**, en particulier le réseau routier et le réseau fluvial. Le réseau ferroviaire a aussi besoin d'importants travaux de régénération.

S'agissant du domaine fluvial, la satisfaction des besoins d'entretiens induit une mobilisation importante de crédits publics. Il s'agit de 650 millions d'euros pour la durée du XII<sup>ème</sup> plan (dont 450 millions d'euros pour l'Etat). Ces engagements devraient s'accroître à compter de 2007 pour restaurer d'importants barrages et ponts.

Votre rapporteur spécial rappelle que **le besoin d'entretien du réseau fluvial avait été particulièrement mis en valeur dans le rapport de la commission d'enquête du Sénat de 1998 sur les grandes infrastructures de communication** présidée par notre collègue Jean François-Poncet<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> *La politique des voies navigables ne peut se réduire à quelques grands projets tels que « Rhin-Rhône », « Seine-Nord » ou « Seine-Est ». Les travaux de la commission d'enquête ont montré que les armateurs jugeaient indispensables les travaux d'entretien du réseau.*

Pour les routes, la Cour des comptes a estimé **qu'une enveloppe annuelle supplémentaire de 230 millions d'euros** sur 10 ans était nécessaire pour entretenir l'existant.

Pour le fer, les études de RFF tablent sur une progression de 57 % des enveloppes consacrées à la gestion et au maintien du réseau entre 2001 et 2006, soit une progression de 776 millions d'euros à 1.215 millions d'euros. Si l'on maintient le niveau actuel des ressources financières de RFF, l'établissement devrait s'endetter de 950 millions d'euros supplémentaires par an pour financer l'entretien et l'exploitation de l'ensemble du réseau. Près de 60 % de la dotation en capital versée par l'Etat y passerait.

### **C. CLARIFIER LE PARTAGE ENTRE USAGER ET CONTRIBUABLE**

#### **1. Mieux tarifer les infrastructures**

**Votre rapporteur spécial avait tenté, dans son rapport sur le financement des infrastructures de transports, en 2001, d'estimer la part de l'utilisateur dans ce financement.** Il en avait déduit que *« les règles de tarification sont mal définies ou inexistantes »*.

Il reproduit ici quelques observations de son rapport :

*« Les mécanismes de financement par péages ou redevances sont centraux dans l'économie des transports. Ils déterminent en effet la part de l'utilisateur dans le financement de l'infrastructure par rapport à celle du contribuable.*

*« Cependant, l'application pratique du péage est encore très limitée, sauf pour la route et l'aérien.*

*« Le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie fait preuve d'un optimisme forcé en indiquant : « les péages et redevances tendent à devenir le mode normal de prise en charge par l'utilisateur des coûts d'infrastructures de transport. ». En effet, tous les chiffres montrent que le recours aux péages et redevances est encore très limité et inégal.*

*« Si la part de l'utilisateur dans le financement des autoroutes concédées atteint 92 %, elle descend à 76 % pour le contrôle aérien, 63 % pour les aéroports, et 56 % pour les ports. Elle est très réduite pour le transport ferroviaire (25 %) et les voies navigables (9 %) et nulle pour les routes nationales ».*

**Mais le péage reste encore un modèle d'exception pour la plupart des modes de transport, à l'exception des autoroutes concédées, alors**

**même que toutes les réflexions menées dans le cadre européen préconisent le développement du péage.**

**Effort de l'utilisateur dans le financement des infrastructures**

*(en millions d'euros)*

	<b>Etat</b>	<b>Fiscalité affectée</b>	<b>Collectivités locales</b>	<b>dette du gestionnaire</b>	<b>Effort de l'utilisateur</b>	<b>Total</b>	<b>part de l'utilisateur</b>
Autoroutes concédées				457	4 939	5 397	92 %
Routes nationales	1 486	233	762	0	0	2 481	0 %
Total	1 486	233	762	457	4 939	7 878	63 %
Réseau ferré national	3 859	352	122	305	1 508	6 146	25 %
Contrôle aérien	32	192	0	76	946	1 246	76 %
Aéroports	0	252	12	46	521	831	63 %
Voies navigables	0	76	30	0	10	117	9 %
Ports	104	45	91	-15	291	517	56 %

*Source : rapport du Sénat sur le financement des infrastructures de transports – 2001, ministère de l'économie, des finances et de l'industrie*

Ces chiffres montrent bien que **les autoroutes concédées sont financées presque exclusivement par les usagers et non par les contribuables**. Les aéroports et les ports sont également majoritairement financés par l'utilisateur. En revanche, c'est essentiellement le contribuable national ou local (particulièrement dans le cas des routes nationales) qui finance le réseau ferré, les routes nationales, et les voies navigables.

**Votre rapporteur spécial est tout à fait favorable à augmenter la part de l'utilisateur là où il est nécessaire de le faire, c'est-à-dire lorsque l'utilisateur dispose d'un service de qualité.**

En particulier **l'instauration d'une redevance domaniale kilométrique pour l'utilisation commerciale du domaine public routier**, prélevée sur les poids lourds circulant sur les autoroutes gratuites et sur les grandes liaisons à caractéristiques autoroutières, lui semble une idée intéressante, même s'il faut encore en préciser les modalités.

S'agissant **des péages d'infrastructure ferroviaire**, votre rapporteur spécial avait déjà souligné, à plusieurs reprises, la faiblesse de la tarification, en particulier pour le fret ferroviaire. Le niveau faible des péages s'expliquait jusqu'à présent par la faible capacité contributive de la SNCF et par les difficultés propres au service de fret ferroviaire. Une sous-tarification manifeste ne peut aujourd'hui se poursuivre du fait de l'ouverture du réseau de fret à la concurrence : maintenir des tarifs de péages très bas revient à subventionner les entreprises européennes qui décideraient d'utiliser ce service.

**Votre rapporteur spécial s'étonne toutefois que s'agissant du fret ferroviaire, il soit proposé de couvrir les seuls coûts marginaux d'infrastructure alors que les trains express régionaux devraient couvrir, selon l'audit, les coûts complets.**

Cette différence signifie-t-elle que le transport de voyageurs à caractère régional, qui participe pleinement à l'aménagement du territoire et au désengorgement du réseau routier, doit être moins soutenu que le transport de marchandises à longue distance ?

En tout état de cause, il est évident que **toute tarification des trains express régionaux (TER) au coût complet devrait s'accompagner de transferts de ressources aux régions**, autorités organisatrices de transport, pour leur permettre d'assumer cette nouvelle charge, en application de l'article 72 de la Constitution récemment modifié.

Par ailleurs, l'audit rappelle que les études économiques considèrent que les usagers, particuliers et professionnels, paient en moyenne les coûts qu'ils génèrent sur le réseau routier interurbain tant dans une optique de coût marginal social que de coût complet.

Il faut toutefois distinguer le réseau concédé et le réseau non concédé. Les poids lourds paient en moyenne plus que leur coût sur le réseau concédé mais pas sur le réseau non concédé. En effet, **le réseau non concédé est aujourd'hui sous-tarifé**. Pour les poids lourds, la sous-tarification porte sur 90 % des routes nationales ordinaires, 85 % des routes nationales à plus de 2 voies, et 10 % à 15 % des autoroutes concédées ou non concédées.

Le second sujet est la **modulation spatiale et temporelle** de la tarification. Le droit communautaire et national **tendent à limiter le montant des péages à la couverture des coûts de construction, d'entretien et d'exploitation** des ouvrages à péage sans permettre véritablement de moduler le tarif selon la plus ou moins grande congestion ou sensibilité de l'environnement.

## **2. Ne pas recourir « trop facilement » à l'augmentation de la fiscalité**

**Votre rapporteur spécial relève que les deux rapports remis au gouvernement ont pour point commun de suggérer des augmentations de taxes pour couvrir les coûts des infrastructures nouvelles.**

Le rapport DATAR évoque la possibilité d'une taxe sur les poids lourds, dans les zones particulièrement sensibles et congestionnées (franchissements alpins et pyrénéens) à l'instar de ce qu'a fait la Suisse.

Le rapprochement de la TIPP du gazole sur celle de l'essence des véhicules légers est également évoqué. La recette supplémentaire qui en serait attendue s'élèverait à 200 millions d'euros par an.

Enfin, le rapport DATAR évoque même la possibilité de taxer directement le donneur d'ordre, qui, dans une organisation en flux tendus, bénéficie du différentiel entre le prix de stockage et le prix du transport (stock roulant).

**Votre rapporteur spécial s'étonnera toujours de l'empressement à créer de nouvelles taxes, alors même que l'objectif essentiel de notre politique de finances publiques est la diminution des prélèvements obligatoires.**

**Il souligne tout d'abord que les pouvoirs publics n'ont cessé de créer de nouveaux impôts pour financer les infrastructures de transports, au premier rang desquels la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) créée pour financer le développement ferroviaire. Plus récemment, l'instauration d'une taxe d'aménagement du territoire, prélevée sur les péages des sociétés d'autoroutes, avait également pour objet de financer les infrastructures nouvelles. Or, l'expérience montre que, plus ou moins rapidement, toute nouvelle taxe finit par alimenter le budget général et plus du tout l'objet pour lequel elle avait été créée.**

#### Rendement fiscal des taxes sur les transports

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
<b>Route</b>								
Taxe sur contrats d'assurance automobile (1)	764	818	831	799	796	830	808	876
Taxe à l'essieu	61	69	71	71	71	127	223	225
Certificats d'immatriculation	1 085	1 133	1 234	1 170	1 262	1 313	1 373	1 401
Vignette	2 169	2 299	2 396	1 984	2 010	2 065	539	559
Droits de timbres sur contrats de transport	75	79	78	86	87	75	10	0
Taxe sur véhicules de tourisme des sociétés	419	416	440	441	508	551	644	701
Permis de conduire	6	5	6	6	4	4	4	4
Produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation	201	155	250	274	286	323	329	279
Taxe sur l'aménagement du territoire	-	144	321	325	337	375	425	448
Redevances domaniales	-	-	-	115	122	129	132	137
Contribution gendarmerie	78	77	90	-	-	-	-	-
<b>Voies navigables (2)</b>								
Taxe sur la navigation intérieure	83	87	92	92	92	99	104	105
<b>Aviation civile</b>								
Taxe de l'Aviation Civile	90	92	107	132	186	216	220	223
Redevance de la circulation aérienne (3)	807	873	847	860	916	953	940	911
<b>TOTAL</b>								<b>5 869,0</b>

Source : Insee, DGAC, DR

(1) au bénéfice de la sécurité sociale

(2) au bénéfice des Voies navigables de France

(3) redevance circulation aérienne incluse dans le budget annexe de l'aviation civile

Comme en témoignent les chiffres de la commission des comptes des transports de la Nation, **votre rapporteur spécial note que la fiscalité pesant sur les transports est actuellement lourde. Le rendement fiscal des taxes sur les transports atteint 5,8 milliards d'euros en 2001.**

Il faut ajouter à ces taxes spécifiques la fiscalité sur les hydrocarbures, qui a atteint **23,3 milliards d'euros en 2001.**

#### Rendement fiscal des taxes sur les hydrocarbures

(en millions d'euros)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
Taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP)								
Prélèvement au profit de :								
Budget général (1)	21 458	21 791	22 558	22 918	23 948	24 581	24 074	22 844
Fonds de soutien des hydrocarbures	30	28	27	28	28	0	0	0
Agence de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie	28	43	53	61	93	0	0	0
Taxe générale sur les activités polluantes	0	0	0	0	0	154	396	510
<b>Total TIPP</b>	<b>21 516</b>	<b>21 861</b>	<b>22 639</b>	<b>23 006</b>	<b>24 069</b>	<b>24 735</b>	<b>24 470</b>	<b>23 354</b>

Source : Insee

(1) cette taxe inclut la taxe intérieure sur la consommation de gaz naturel.

### 3. Dégager des marges de manœuvre sur le fonctionnement

**Votre rapporteur spécial s'étonne que, parmi les propositions faites par les deux rapports remis au gouvernement, aucune ne consiste clairement à trouver des économies sur le fonctionnement des services de transports afin d'alimenter l'investissement.**

Votre rapporteur spécial rappelle que le budget des transports terrestres est constitué à **95 % de dépenses d'intervention, qui couvrent essentiellement le fonctionnement du secteur des transports et de la SNCF.**

Il est aisé de constater que si le budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement est le premier budget d'investissement civil de l'Etat, il connaît, comme tous les budgets ministériels, un écart flagrant entre ses dépenses de fonctionnement et d'intervention et ses dépenses d'investissements.

De fait, selon les chiffres publiés par le dernier rapport de la commission des comptes des transports de la Nation, **les administrations publiques centrales consacrent 77 % de leurs dépenses en faveur des**

**transports au fonctionnement tous modes confondus** (routier, ferroviaire, fluvial, aérien, maritime).

**Les dépenses de transport des administrations centrales**

(en millions d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001
<i>Fonctionnement</i>	10 397	10 443	10 458	10 976	11 603
<i>Capital</i>	3 476	3 506	3 857	3 583	3 506
<i>Total</i>	13 873	13 949	14 315	14 559	15 108

Sources : DGCP, DAEI/SES

**Votre rapporteur spécial estime que là est le gisement le plus important d'économies budgétaires**, grâce à des actions en faveur de la qualité et du contrôle de gestion. Il est en effet très important de **s'interroger sur la qualité des services de transport**, et sur les moyens de rendre cette qualité au coût le plus juste.

A cet égard, il souhaite rappeler les développements de son récent rapport sur le budget des transports terrestres pour 2003.

Il a mis en valeur **la dégradation de la productivité de la SNCF** en raison de plusieurs phénomènes (baisse de la productivité de la branche fret, acquisition de matériel TGV à un coût élevé, politique tarifaire inadaptée au service).

**Il a rappelé l'augmentation des effectifs sur la période 1998-2001**, suite notamment à l'application des 35 heures. Les effectifs moyens de la SNCF (hors Sernam et emplois jeunes) sont en effet passés de 169.420 en 1998 à 176.480 en 2001, soit une augmentation de 7.060 équivalents temps plein.

**Evolution des effectifs de la SNCF 1998-2001**

	1998	1999	2000	2001	Evolution
Effectifs	169.420	170.460	174.860	176.480	+ 4,2 %
Emplois -jeunes	1.000	1.530	1.700	1.309	-

**Votre rapporteur spécial estime que c'est dans la direction de plus grands efforts de productivité que doivent porter résolument les efforts du gouvernement** et que la mise en oeuvre de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances imposera clairement une nouvelle gestion budgétaire, qui ne pourra s'arrêter aux portes des entreprises publiques.

## **D. RÉTABLIR UN MÉCANISME DE FINANCEMENT DÉDIÉ**

### **1. Préserver les recettes des sociétés d'autoroutes**

Tant le rapport d'audit que la mission de la DATAR recommandent de trouver de nouvelles ressources pour financer le secteur des transports.

**Or, il faut rappeler que des ressources existent, abondantes, dans le secteur autoroutier.**

#### *a) Les recettes attendues du secteur autoroutier*

**L'activité autoroutière concédée progresse de 7 % par an en moyenne depuis 1989.** Le chiffre d'affaire des SEMCA est ainsi passé de 2,4 milliards d'euros en 1990 à 5,5 milliards d'euros en 2002, soit plus qu'un doublement sur une dizaine d'année.

Les SEMCA sont soumises à une **fiscalité spécifique** constituée d'une taxe d'aménagement du territoire, la TAT (créée à l'origine pour financer le développement des transports), et, plus marginalement, d'une redevance domaniale. **L'ensemble rapporte aujourd'hui à l'Etat un peu moins de 600 millions d'euros par an.** Nul doute que ce montant est appelé à augmenter dans la mesure où la TAT est fondée sur l'évolution, très dynamique, des trafics. Si l'on retient une hypothèse de 3 % par an, les impôts et taxes pourraient atteindre 1,2 milliard d'euros en 2020 et 1,67 milliard d'euros à la fin des concessions.

Concernant **l'impôt sur les sociétés**, qui est un impôt de droit commun, le total d'impôt sur les sociétés perçu sur le secteur autoroutier devrait représenter de l'ordre de 12 milliards d'euros sur la période 2003-2020 et **23 milliards d'euros jusqu'au terme des concessions.** Cette estimation se fonde sur les résultats de l'audit qui a estimé à 23 milliards d'euros les résultats nets du secteur concédé jusqu'en 2020 et à 46 milliards d'euros jusqu'au terme des concessions.

**Il est cependant plus intéressant de prendre en compte les dividendes qui pourraient être versés par les sociétés d'autoroutes.** Avec un taux moyen de distribution de 50 %, le montant des dividendes 2003-2020 peut être estimé à 5,8 milliards d'euros courants d'ici à 2020, 33 % provenant du groupe ASF-ESCOTA, 43 % du groupe SAPRR-AREA et 24 % du groupe SANEF-SAPN.

Si les conditions de distribution des dividendes et la structure capitalistique des sociétés restent inchangées, en conservant les mêmes hypothèses de croissance des résultats, **l'Etat actionnaire pourrait recevoir**

**12 milliards d'euros d'ici à la fin des concessions. Ce chiffre s'élèverait à 19 milliards d'euros si les sociétés distribuaient l'essentiel de leurs résultats.**

**Les ressources tirées des sociétés d'autoroutes**

*(en milliards d'euros)*

	<b>2020</b>	<b>Fin de concessions</b>
TAT + redevance	1,2	1,67
IS	12	23
Dividendes	5,8	19
Total	19	43,7

*b) Conséquences des éventuelles cessions de capital*

**La cession par l'Etat, au printemps 2002, de 49 % de ses participations dans ASF** lui a rapporté 1,8 milliard d'euros. En contrepartie, l'Etat s'est privé de 1,9 milliard d'euros de dividendes d'ici à 2020, et de 4 milliards d'euros à 6 milliards d'euros de dividendes d'ici au terme de la concession.

**Si le capital de la SANEF devait être ouvert à 50 %, le montant cumulé des dividendes à percevoir par l'Etat diminuerait de 1,5 milliard d'euros à 2,3 milliards d'euros à l'horizon de la fin de la concession.**

**Si le capital de la SAPRR devait être ouvert à 50 %, le montant cumulé de dividendes à percevoir par l'Etat-actionnaire diminuerait d'un montant que l'on peut estimer de 2,6 milliards d'euros à 4,1 milliards d'euros à l'horizon des concessions actuelles.**

*c) L'allongement de la durée des concessions*

Dans le régime comptable antérieur, les SEMCA n'avaient pas vocation à dégager des bénéfices : la durée de la concession était fixée pour permettre la résorption des charges différées et garantir le remboursement de la dette. Le bénéfice de l'allongement des concessions peut se mesurer par la méthode des *cash flows*. Le calcul consiste à calculer la valeur actualisée des *cashs flows* prévisionnels dégagés par l'allongement de 12 ans à 15 ans de la durée des concessions. **Dans cette approche, l'allongement de la durée des concessions aurait créé une valeur de 3,3 milliards d'euros.**

## 2. Créer un Fonds national de développement des transports

Votre rapporteur spécial plaide **pour la création d'un Fonds national de financement des infrastructures de transport.**

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

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

**Votre rapporteur spécial note que le fonds qu'il propose serait pleinement compatible avec les orientations de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 relative aux lois de finances.**

En effet, en application de l'article 21 de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001 précitée, les comptes d'affectation spéciale retracent, dans les conditions prévues par une loi de finances, **des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées.** Ces recettes peuvent être complétées par des versements du budget général, dans la limite de 10 % des crédits initiaux de chaque compte.

Si le fonds reçoit la taxe d'aménagement du territoire, les dividendes des sociétés d'autoroutes et la nouvelle redevance domaniale sur les poids lourds, il devrait pouvoir faire face sans difficultés aux besoins de financement sur la période 2003-2020, sans qu'il y ait nécessité de créer de nouvelles taxes.

**Le fonds devrait monter en charge** en fonction de l'augmentation naturelle du produit des **taxes existantes** (de 600 millions d'euros aujourd'hui à 1,2 milliard d'euros à terme), de la création d'une **redevance concernant les poids lourds**<sup>1</sup> (400 millions d'euros en 2006, 600 millions d'euros à terme) et des **dividendes des SEMCA** (350 millions d'euros en moyenne sur la période).

---

<sup>1</sup> Concernant cette redevance, votre rapporteur s'interroge également sur l'opportunité d'en affecter une part au financement des liaisons européennes, dans l'hypothèse d'un relèvement de la contribution du budget communautaire de 10 % à 20% ou 30 % du coût des investissements.

Enfin, votre rapporteur spécial souhaite que le fonds créé en Suisse serve à ce titre de modèle.

En Suisse, les grands projets ferroviaires alpins (NLFA), Rail 2000, raccordement au réseau ferroviaire européen à grande vitesse et réduction du bruit émis par les chemins de fer sont financés par le **Fonds pour les grands projets ferroviaires**. Ce fonds est alimenté par des parts sur la TVA, la redevance sur le trafic des poids lourds, les recettes sur les contingents (trafic des poids lourds) et par l'impôt sur les huiles minérales, c'est-à-dire des recettes pérennes.

#### Le fonds suisse pour les grands projets ferroviaires

(en millions de francs suisses)

	Plan financier de la législature			
	2000	2001	2002	2003
<b>Attributions au fonds</b>	<b>528</b>	<b>928</b>	<b>1011</b>	<b>1034</b>
Part de la TVA	-	180	230	240
Part de la redevance sur le trafic des poids lourds	348	474	481	487
Part des recettes sur les contingents	-	36	36	52
Part du produit de l'impôt sur les huiles minérales	180	238	264	255
<b>Capitalisation des prêts aux conditions du marché</b>	<b>387</b>	<b>405</b>	<b>418</b>	<b>402</b>
<b>Capitalisation des prêts à intérêts variables remboursables conditionnellement</b>	<b>989</b>	<b>982</b>	<b>990</b>	<b>951</b>
<b>Capitalisation des avances</b>	<b>768</b>	<b>492</b>	<b>500</b>	<b>445</b>
<b>Total des revenus</b>	<b>2672</b>	<b>2807</b>	<b>2919</b>	<b>2832</b>

### 3. Agir auprès de l'Union européenne pour le financement des transports

La contribution communautaire s'inscrit dans le cadre **du budget consacré aux réseaux transeuropéens (RTE)**. Cette participation est limitée à 10 % du coût total des investissements.

Le budget RTE s'élève à 4,17 milliards d'euros pour la période 2000-2006. La France en a bénéficié pour la LGV Est européenne.

Le Livre blanc européen de septembre 2001 (La politique des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix) envisage la possibilité de relever le taux de subvention à 20 % pour « *des projets transfrontaliers franchissant des barrières naturelles et aux frontières des pays candidats à l'adhésion* ».

Comme votre rapporteur spécial l'a souligné dans son **rapport au nom de la délégation du Sénat pour l'Union européenne**, la Commission européenne a jusqu'à présent donné la priorité à la libéralisation : libération précoce pour le transport fluvial, organisée pour le transport routier et difficile pour le transport ferroviaire. Il est temps que la commission européenne s'engage davantage dans le financement des grands réseaux européens de transports.

#### **Le financement par l'Union européenne des réseaux transeuropéens de transport**

Les orientations communautaires pour le réseau transeuropéen de transport (RTE-T) ont été arrêtées par la décision n° 1692/96/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 juillet 1996. Ce document se présente comme « *un cadre général de référence destiné à encourager les actions des Etats membres et, le cas échéant, de la Communauté visant à réaliser des projets d'intérêts commun ayant pour objet d'assurer la cohérence, l'interconnexion et l'interopérabilité de réseau transeuropéen de transport ainsi que l'accès à ce réseau* ». Dans les faits, les cartes annexées à la décision semblent résulter de la simple juxtaposition des schémas nationaux de transport.

La décision du 23 juillet 1996 sur les réseaux transeuropéens de transports a un caractère clairement facultatif, puisque son article premier précise que « *ces projets constituent un objectif commun dont la réalisation dépend de leur degré de maturité et de la disponibilité de ressources financières, sans préjuger de l'engagement financier d'un Etat membre ou de la Communauté* ». A l'échéance de 2010, le coût total du RTE-T est estimé à 400 milliards d'euros.

Au sommet d'Essen des 9 et 10 décembre 1994, avant même que l'ensemble du RTE-T ne soit arrêté et sur la base des travaux du groupe Christophersen, il est décidé de concentrer les financements sur quatorze projets déclarés hautement prioritaires.

La plupart appartiennent au réseau de transport ferroviaire à grande vitesse : liaison Berlin-Nuremberg et axe du Brenner ; liaison PBKAL (Paris, Bruxelles, Cologne, Amsterdam, Londres) ; liaison Sud vers Madrid par la voie atlantique et par la voie méditerranéenne ; liaison Est Paris-Allemagne ; liaison Lyon-Turin-Milan-Venise-Trieste ; liaison Cork-Dublin-Belfast-Larne-Stranraer ; liaison fixe Danemark-Suède ; triangle nordique ; ligne principale de la côte occidentale du Royaume-Uni.

Les autres projets d'Essen concernent : la ligne ferroviaire de transport combiné Betuwe ; la desserte autoroutière de la Grèce ; la liaison routière Irlande-Royaume-Uni-Bénélux ; la liaison multimodale du Portugal et de l'Espagne avec le reste de l'Europe ; l'aéroport de Malpensa.

Le coût des quatorze projets d'Essen est estimé à 103 milliards d'euros, alors que les Etats membres, engagés dans la réduction de leurs déficits budgétaires afin de réaliser l'Union économique et monétaire, ne peuvent y consacrer que de faibles moyens financiers.

La contribution de la Communauté est également modeste. Sa participation spécifique aux études de faisabilité, à hauteur de 10 % du coût des projets, s'est élevé à 2,4 milliards d'euros entre 1993 et 1999. Ce budget RTE-T a été porté à 4,2 milliards d'euros sur la période 2000-2006. Il convient toutefois d'y ajouter une fraction significative, de 50 % à 60 %, du fonds de cohésion qui est consacrée aux infrastructures de transport. Mais seuls quatre Etats membres en sont bénéficiaires. Au total, les apports financiers de la Communauté devraient s'élever à 18 milliards d'euros sur la période 2000-2006.

Les apports de la Communauté sont complétés par les prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), qui se sont élevés à 30,4 milliards d'euros sur la période 1993-2000.

Le manque de financements publics a retardé la réalisation de la plupart des projets inscrits dans le RTE-T, y compris ceux déclarés prioritaires. A ce jour, seulement 46 % du financement total des quatorze projets d'Essen est assuré, soit 48 milliards d'euros, et 56 milliards d'euros restent à trouver. Seuls trois projets sont en voie d'achèvement : l'aéroport de Malpensa, le lien fixe de Danemark-Suède, et la liaison ferroviaire classique Cork-Dublin-Belfast-Larne. Six autres projets devraient s'achever d'ici 2005 et cinq autres projets ont des calendriers s'étendant largement au-delà de cette date, notamment les liaisons transalpines.

Source : « Politique des transports : l'Europe en retard » rapport d'information n°300 (2000-2001) - délégation du Sénat pour l'Union européenne

## E. PRENDRE EN COMPTE LA DÉCENTRALISATION

### 1. Les collectivités locales financent majoritairement les infrastructures de transports

Les collectivités locales participent de manière essentielle et prépondérante au financement des infrastructures de transports.

En 2001, les départements ont ainsi dépensé 2,9 milliards d'euros, les régions 1,8 milliard d'euros, et les communes de plus de 10.000 habitants 1,1 milliard d'euros.

Le total des dépenses des collectivités locales en faveur des investissements de transports a représenté 8 milliards d'euros en 2000.

#### Ventilation fonctionnelle des dépenses en capital des collectivités locales pour les transports

(en millions d'euros)

	Transport collectif urbain	Route et voirie urbaine	Route et transport routier	Transport ferroviaire	Voies navigables	Transport maritime	Transport aérien	Total
<b>1997</b>	1 719,9	1 840,2	2 906,6	1,7	8,2	27,1	4,1	6 507,9
<b>1998</b>	1 693,7	1 803,3	3 149,6	343,8	8,5	32,9	3,4	7 035,2
<b>1999</b>	1 694,5	1 803,6	3 717,9	366,2	9,1	30,9	3,2	7 625,5
<b>2000</b>	1 718,4	1 996,3	3 847,9	489,2	7,8	35,7	4,3	<b>8 099,6</b>

Source : Commission des comptes des transports de la Nation - Direction générale de la comptabilité publique, DAEI/SES

Par comparaison, les dépenses en capital **des administrations publiques centrales ont représenté 3,5 milliards d'euros la même année.**

**Les dépenses en capital de transport des administrations centrales**

(en millions d'euros)

	<b>1997</b>	<b>1998</b>	<b>1999</b>	<b>2000</b>	<b>2001</b>
<i>Fonctionnement</i>	<b>10 397</b>	<b>10 443</b>	<b>10 458</b>	<b>10 976</b>	<b>11 603</b>
<i>Capital</i>	<b>3 476</b>	<b>3 506</b>	<b>3 857</b>	<b>3 583</b>	<b>3 506</b>
<i>Total</i>	<b>13 873</b>	<b>13 949</b>	<b>14 315</b>	<b>14 559</b>	<b>15 108</b>

Sources : DGCP, DAEI/SES

La dernière ventilation connue des dépenses de l'Etat date de 1998. Elle permet de constater que **les dépenses d'exploitation, qui s'élèvent à 10,5 milliards d'euros, sont consacrées pour un peu plus de la moitié au secteur ferroviaire** (5,7 milliards d'euros), le reste allant en priorité au transport routier (1,4 milliard d'euros), aux transports collectifs urbains (856 millions d'euros), et aux voies navigables (772 millions d'euros).

Concernant les **dépenses en capital**, le secteur ferroviaire est également prioritaire (1,5 milliard d'euros) devant le secteur routier (1 milliard d'euros).

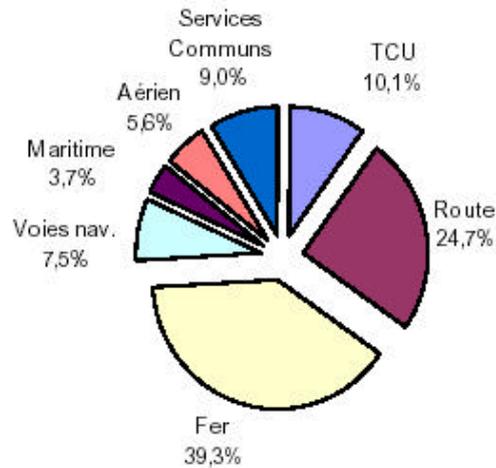
On notera enfin que le transport maritime et le transport aérien sont les deux modes qui absorbent le moins de financements de l'Etat, qu'il s'agisse d'exploitation ou d'investissement.

**Ventilation par fonction des dépenses des APUC pour les transports en 1998**

(en millions d'euros)

	Transport collectif urbain	Route et voirie urbaine	Services communs	Route et transport routier	Transport ferroviaire	Voies navigables	Transport maritime	Transport aérien	<b>Total</b>
<b>Dépenses d'exploitation</b>	<b>856,8</b>	<b>38,3</b>	<b>746,2</b>	<b>1 462,9</b>	<b>5 761,4</b>	<b>777,2</b>	<b>359,5</b>	<b>443,9</b>	<b>10 446,1</b>
P51 Formation Brute de Capital Fixe	0,0	464,7	6,7	1 059,1	0,0	117,8	58,4	0,0	1 706,7
D92 Aides à l'investissement	147,4	6,6	22,9	18,6	1,1	0,0	32,0	35,7	264,2
D994 Autres transferts en capital	0,0	0,0	0,0	0,0	1 524,5	0,0	0,0	0,0	1 524,5
NP11 NP2 Acquisitions nettes de cessions d'actifs corporels et incorporels	0,0	0,0	-0,2	0,0	0,0	1,1	0,0	0,0	0,9
<b>Dépenses en capital</b>	<b>147,4</b>	<b>471,2</b>	<b>29,4</b>	<b>1 077,7</b>	<b>1 525,6</b>	<b>118,9</b>	<b>90,4</b>	<b>35,7</b>	<b>3 496,3</b>
<b>Total</b>	<b>1 004,2</b>	<b>509,5</b>	<b>775,7</b>	<b>2 540,6</b>	<b>7 286,9</b>	<b>896,1</b>	<b>449,9</b>	<b>479,6</b>	<b>13 942,4</b>

### Répartition par fonction des dépenses en transport des administrations centrales, en 2001



Sources : DGCP, DAE/SES

## 2. Compenser les transferts de charge par des ressources pérennes

L'audit relève que la participation des collectivités locales est traditionnellement concentrée sur le réseau national non concédé aménagé dans le cadre des contrats de plan. Mais les collectivités locales sont aussi sollicitées pour le financement des nouvelles sections autoroutières (ex : A 28) et pour les grands projets ferroviaires (TGV Est)<sup>1</sup>.

**L'interrogation porte donc sur l'avenir des financements assurés par les collectivités locales.** Le transfert annoncé d'une partie du réseau routier national aux départements va conduire à leur faire financer l'entretien d'un réseau très important et nécessitera des transferts de ressources adaptés.

Par ailleurs, **en prenant en comme référence la récente concession de l'autoroute A 28, votre rapporteur spécial ne peut que souligner l'implication financière croissante des collectivités locales et l'allongement significatif des durées de concessions.**

**Votre rapporteur spécial craint que les collectivités locales ne soient conduites à financer toujours davantage le développement du réseau routier, en plus d'avoir désormais à leur charge les transports ferroviaires régionaux. Il faudra incontestablement leur donner les moyens d'assumer leurs nouvelles charges par des transferts de recettes ou la possibilité d'instaurer des péages sur certaines voies.**

---

<sup>1</sup> Votre rapporteur spécial pourrait également évoquer la question des échangeurs autoroutiers. Il estime qu'il serait nécessaire d'engager une réflexion sur ce sujet en privilégiant l'inclusion des échangeurs dans l'équilibre des concessions autoroutières plutôt qu'un financement par les collectivités locales pour des montants élevés.

### 3. Autoriser les collectivités locales à instaurer des péages

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

Certes, comme le rappelle l'audit, **la mise à péage des itinéraires s'inscrit dans un cadre juridique contraignant**. Le Code de la voirie routière ne prévoit explicitement la perception de péages que sur les seules autoroutes concédées par dérogation à un principe général de gratuité.

*La mission d'audit relève que « pour le réseau national non autoroutier, il semble acquis qu'existe un principe de gratuité, qui pour les déplacements particuliers, pourrait revêtir un caractère constitutionnel. De fait, le Conseil d'Etat vérifie dans le cadre des enquêtes publiques relatives aux nouveaux projets d'autoroutes qu'un itinéraire alternatif gratuit demeure ouvert à la circulation. Au-delà de ces contraintes juridiques, d'autres considérations, notamment d'aménagement du territoire, ont joué historiquement dans la définition du domaine routier soumis à péage. Ainsi, plus de 3.000 kilomètres d'autoroutes sont à l'heure actuelle non concédés et, partant, non soumis à péage. »*

#### **L'hypothèse d'instauration d'un péage sur les routes express relevant de la compétence des collectivités territoriales**

En l'état actuel du droit, il n'existe aucune possibilité pour les collectivités territoriales d'instaurer un péage sur le réseau routier relevant de leur compétence. Les seules compétences actuellement reconnues par la loi aux communes et aux départements en matière d'instauration de péages concernent les ouvrages d'art (ponts, tunnels). Les départements et, sous certaines conditions, les communes sont autorisées à percevoir, à titre exceptionnel et temporaire, une redevance sur les ouvrages d'art pour couvrir soit les charges de remboursement des emprunts relatifs à la construction de l'ouvrage et à l'aménagement de ses voies d'accès, (cas d'une réalisation assurée directement par la collectivité), soit les charges d'exploitation et d'entretien et la rémunération de l'amortissement des capitaux investis, si l'ouvrage est réalisé en concession (art. L. 153-3 et L. 153-5 du code de la voirie routière).

Les collectivités territoriales n'ont donc pas la possibilité de recourir au péage pour financer la construction ou l'exploitation d'une partie de leur réseau routier, à l'instar de ce que peut faire l'Etat pour son réseau autoroutier. Or, le péage est un instrument qui a fait la preuve de son efficacité. En gageant le remboursement des emprunts sur les recettes futures, il permet de lever les ressources nécessaires au développement des infrastructures routières. Fondé sur le principe de l'utilisateur-payeur, il pourrait aussi permettre le développement ou l'entretien du réseau routier territorial sans faire appel au contribuable local.

Une des pistes envisagées est donc d'étendre et de faciliter, pour l'ensemble des collectivités publiques compétentes en matière routière, le recours au mode de financement par le péage. Le contexte actuel s'y prête : ampleur des besoins de financement pour les infrastructures dans un contexte de forte contrainte budgétaire auquel n'échappent pas les collectivités territoriales, extension des compétences et d'autonomie financière des collectivités territoriales, intérêt des formules de partenariat public-privé.

Il s'agirait dès lors de compléter le code de la voirie routière pour autoriser l'Etat, mais aussi les départements, les communes, ou leurs groupements compétents à percevoir un péage en vue de financer la construction, l'exploitation, l'entretien des voies express faisant partie de leur domaine, que ces voies express soient construites en régie ou confiées à un concessionnaire. L'instauration du péage serait réservée aux voies ayant le statut de voie express, c'est-à-dire offrant un niveau de service en rapport avec le péage perçu par l'utilisateur.

Bien entendu, cette démarche devrait être accompagnée d'un dispositif de règles ou de recommandations permettant de prendre en compte l'existence du réseau autoroutier de l'Etat et de conserver la cohérence d'un réseau d'infrastructures à haut niveau de service. Il faudrait inévitablement définir les conditions dans lesquelles les collectivités territoriales pourraient instaurer un péage, préciser ou renforcer les conditions prudentielles dans lesquelles les collectivités pourraient être autorisées à s'engager financièrement dans ce type d'activité et mettre en place une structure de conseil aux collectivités locales en matière d'ingénierie juridique et financière.

#### **4. Mettre en oeuvre à moyen terme des schémas interrégionaux de service**

Votre rapporteur spécial souhaite que soient revalorisés les schémas régionaux de transports : en effet, il est nécessaire d'entendre les demandes des régions, et non de leur imposer un schéma qui ne correspondrait pas à leurs besoins. A cet égard, votre rapporteur spécial estime que les travaux de la DATAR auraient été plus pertinents s'ils avaient mieux associé les collectivités locales.

**Par ailleurs, votre rapporteur spécial est convaincu que ce qu'il convient d'appeler les « interrégions » sont le cadre pertinent de réflexion sur le développement des projets d'infrastructures.**

Il rappelle que la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 relative à l'élection des conseillers régionaux et des représentants au Parlement européen ainsi qu'à l'aide publique aux partis politiques a créé **huit circonscriptions interrégionales**. Ces huit circonscriptions sont composées d'un nombre entier de régions. Il s'agit de blocs homogènes qui répondent à une logique géographique et économique, malgré leur superficie relativement importante.

**Ces circonscriptions sont pour le moment de simples circonscriptions électorales** pour l'élection des représentants français au Parlement européen. A terme, il serait utile qu'une réflexion s'engage pour donner un véritable statut à ces interrégions, dans le domaine du financement des transports.

## CONCLUSION

**En conclusion, votre rapporteur spécial souligne que le financement des grandes infrastructures de transports peut et doit trouver sa solution.**

Il convient en tout premier lieu de **dégager les moyens nécessaires sur le fonctionnement des services de transports** pour investir dans l'avenir. Les dépenses de fonctionnement représentent aujourd'hui les trois-quarts des contributions de l'Etat en faveur des transports, et permettraient de dégager de vraies « marges de manœuvre ».

Il convient en second lieu **d'affecter les ressources issues des utilisateurs des services de transports**, en particulier du mode routier, au financement des nouvelles infrastructures.

C'est la raison pour laquelle votre rapporteur spécial propose de **créer un Fonds national de développement intermodal**, pour l'ensemble des projets nationaux, en supprimant les deux fonds créés par la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport. Ce fonds sera alimenté par la taxe d'aménagement du territoire (TAT) et par une partie des dividendes des sociétés publiques d'autoroutes. Une redevance domaniale sur les poids lourds, à l'image de ce qui se réalise en Allemagne pourrait également contribuer au fonds, mais ses modalités restent à préciser.

**Votre rapporteur spécial n'est pas favorable au discours qui consisterait à faire croire que toute politique nouvelle nécessite de nouvelles taxes** : il a démontré, par l'exemple des dividendes à percevoir sur les sociétés d'autoroutes dans les vingt prochaines années, que les ressources existaient et étaient bien réelles. Encore faut-il savoir si l'on veut les utiliser pour développer les investissements ou pour régler les dépenses courantes.

Enfin, **s'agissant des sociétés concessionnaires d'autoroutes**, votre rapporteur spécial **souhaite mettre en garde contre toute tentative de céder rapidement les participations de l'Etat dans ces entreprises**. Les ressources financières à attendre des sociétés d'autoroutes sont très élevées, de 12 milliards d'euros à 19 milliards d'euros de dividendes d'ici à la fin des concessions (entre 2028 et 2032) ce qui représente un abondement sûr et très significatif du budget de l'Etat auquel il convient de ne pas renoncer.

## LISTE DES PROPOSITIONS

### 1. Des comptes de transports clairs

**Renforcement du rôle de la commission des comptes des transports de la Nation** (article 12 de la loi de finances rectificative de 2002).

**Mise en œuvre des missions et programmes de la loi organique du 1<sup>er</sup> août 2001.**

### 2. Clarifier le partage entre l'utilisateur et le contribuable

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

**Ne faire intervenir le contribuable qu'au titre de la solidarité** : financement des modes alternatifs (mode fluvial), des grandes liaisons d'aménagement du territoire. Les liaisons d'intérêt régional devront être prises en charge par les collectivités locales.

Le financement public national ne doit pas avoir comme *a priori* une augmentation des prélèvements obligatoires mais un **redéploiement des moyens** et une **affectation des taxes et ressources existantes** (cf. création d'un fonds de péréquation).

### 3. Réduire les coûts de fonctionnement du secteur des transports (75 % des crédits de l'Etat)

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

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

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

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

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

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

#### **5. Créer un Fonds de financement des transports intermodal avec des ressources affectées (taxe d'aménagement du territoire, dividendes des SEMCA, éventuellement redevance poids lourds dont il faut préciser les modalités)**

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

Pour que ce fonds perçoive les dividendes des sociétés d'autoroutes il conviendra de clarifier l'affectation de la « rente autoroutière » résultant de l'allongement des concessions et de la diminution du programme d'investissements. La fin du régime de l'adossement (péréquation au sein du mode autoroutier) devait avoir pour contrepartie l'affectation des dividendes

des sociétés d'autoroutes au développement de nouvelles infrastructures. Une privatisation des SEMCA mettrait définitivement un terme à toute forme de péréquation dans le mode autoroutier.

### **6. Intervenir auprès de l'Union européenne pour qu'elle relève sa part de financement (10 % à 20 % ou 30 %) pour les grands projets transfrontaliers**

L'Union européenne est le seul échelon pertinent pour certaines grandes liaisons d'infrastructures, et notamment en matière de fret. L'Union européenne s'est engagée dans la voie de la libéralisation, qui permet de moderniser le fonctionnement des transports. Elle doit compléter son approche par une plus grande implication sur quelques grands projets européens ciblés, avec un taux de subvention plus important.

### **7. Prendre en compte la décentralisation : mise à péage par les collectivités locales de nouvelles liaisons, transfert de ressources correspondant aux transferts de charges**

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

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

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

### **8. Clarifier les modalités de remboursement de la dette ferroviaire**

**La dette ferroviaire atteint 40 milliards d'euros, dont 25 milliards d'euros pour RFF.** Chaque année, l'Etat verse une dotation en capital mais celle-ci n'est pas garantie (une partie seulement a été versée en 2002). Il conviendrait d'affecter à la dette de RFF une ressource pérenne et stable, à l'image de ce qui a été réalisé, par exemple, pour la Caisse d'amortissement de la dette sociale (CADES).

## **LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES**

- M. Alain BAYET, sous-directeur, direction de la Prévision
- M. Jean-Jacques BECKER, chef de bureau, direction de la Prévision
- M. Hugues BIED-CHARRETON, sous-directeur, direction du Budget
- M. Rémy CHARDON, président, Association des sociétés françaises d'autoroutes (ASFA)
- M. Patrick GANDIL, directeur, direction des routes
- M. Laurent GARNIER, chef de bureau, direction du Budget
- M. Claude GRESSIER, Conseil général des ponts et chaussées
- M. Nicolas JACQUET, délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale
- M. Christian JAMET, directeur général de voies navigables de France (VNF)
- M. Jean-Yves LECLERCQ, chef de bureau, direction du Trésor
- M. Bernard MEYNASSERE, président de la 7<sup>ème</sup> chambre à la Cour des comptes
- M. Patrice RAULIN, directeur, direction des transports terrestres et des voies navigables
- M. Daniel TARDY, président, Fédération nationale des travaux publics (FNTP)
- M. Patrick VIEU, sous-directeur, direction des routes

## EXAMEN EN COMMISSION

**Le mardi 20 mai 2003, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, puis de M. Gérard Miquel, vice-président, la commission a entendu une communication de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial du budget des transports terrestres et de l'intermodalité, sur le financement des infrastructures de transport à l'horizon 2020.**

En introduction, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a rappelé le contexte dans lequel s'inscrivait sa présentation : le gouvernement a décidé, au mois de septembre 2002, de lancer un audit des grandes infrastructures de transport, confié au Conseil général des ponts et chaussées (CGPC) et à l'Inspection générale des finances (IGF). Les résultats de cet audit, complétés par une étude prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR), ont été rendus publics au printemps 2003, et le débat au Parlement a été fixé au mardi 20 mai 2003, à l'Assemblée nationale, et au mardi 3 juin 2003, au Sénat. Compte tenu de l'ancienneté des prises de position du Sénat et des travaux de la commission, qui ont donné lieu à la publication d'un rapport d'information sur le financement des infrastructures de transport, en février 2001, il a estimé, en sa qualité de rapporteur spécial, qu'il convenait d'apporter une nouvelle contribution au débat.

Procédant à l'aide d'une vidéoprojection, **M. Jacques Oudin** a brièvement rappelé que la loi d'orientation des transports intérieurs du 30 décembre 1982 avait constitué le point de départ d'une ambition française en matière de transports. Cette loi a conduit à la définition de programmes sectoriels : le schéma directeur routier national (SRDN), publié par décret du 1er avril 1992, qui devait doter la France d'un réseau national d'environ 37.700 kilomètres, dont 9.540 kilomètres d'autoroutes de liaisons, et le schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse, qui comportait 4.700 kilomètres de lignes nouvelles à construire. Il a précisé qu'au début de l'année 2002, 85 % du schéma routier existant était réalisé et que 1.550 kilomètres de lignes nouvelles à grande vitesse étaient réalisés. Il a estimé qu'il faudrait aller beaucoup plus loin pour le mode routier, pour lequel une actualisation du schéma de 1992 était nécessaire, comme pour le mode ferroviaire, pour lequel les objectifs de création de lignes à grande vitesse étaient loin d'être remplis.

Puis **M. Jacques Oudin** a expliqué que les orientations ambitieuses du début des années 1990 avaient dû être aménagées dans la période 1993-1997, avec trois réformes importantes.

Il a d'abord mentionné la réforme, en 1994, du système autoroutier concédé, qui a conduit à une recapitalisation des sociétés d'autoroutes par l'établissement public Autoroutes de France, à une réorganisation des sociétés en trois pôles géographiques, et à la mise en place de contrats de plan quinquennaux avec l'Etat.

Il a ensuite évoqué la loi n° 95-115 d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995, qui a permis de créer, à l'initiative du Sénat, le Fonds d'intervention des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN), alimenté par une taxe d'aménagement du territoire, prélevée sur les péages d'autoroutes, et par une taxe hydroélectrique, mais qui avait aussi conduit à une révision des ambitions pour les secteurs ferroviaire et fluvial.

Enfin, il a évoqué la réforme du secteur ferroviaire, avec l'adoption de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 séparant l'exploitation des infrastructures ferroviaires et la gestion, qui a permis de clarifier la situation financière de la Société nationale des chemins de fer français (SNCF). L'article 4 du décret du 5 mai 1997 portant statut de Réseau Ferré de France (RFF) interdisait ainsi de dégrader davantage les comptes de l'établissement, ce qui imposait un taux de rendement des investissements de 8 %.

**M. Jacques Oudin** a ensuite mis en valeur ce qu'il a qualifié de « démantèlement » du financement des infrastructures de transport au cours de la période 1997-2002. Il a rappelé que la loi de finances pour 2001 avait supprimé, contre l'avis du Sénat, le FITTVN, les taxes qui l'alimentaient étant désormais perçues au bénéfice du budget général de l'Etat. Il a ensuite souligné l'abandon de l'adossement autoroutier à l'initiative du précédent gouvernement, suite à un avis du Conseil d'Etat du 16 septembre 1999, alors que ce système permettait que les nouvelles sections d'autoroutes soient financées par les péages prélevés sur les sections plus anciennes, avec pour contrepartie la prorogation des concessions. Puis il a stigmatisé la chute des investissements de l'Etat et des sociétés d'autoroutes, partiellement compensée par les collectivités territoriales. Enfin, il a relevé l'insuffisance des schémas de service qui envisageaient un schéma multimodal volontariste, avec le doublement du fret ferroviaire, et mentionnaient de très nombreux projets ferroviaires, à un coût élevé, sans toutefois y joindre un plan de financement.

**M. Jacques Oudin** a ensuite présenté les conclusions du rapport d'audit sur les infrastructures de transport commandé par le gouvernement et les orientations du rapport de la DATAR.

Il a tout d'abord relevé que le rapport d'audit estimait que, de 1996 à 2020, les déplacements des personnes et des marchandises, en France, devraient augmenter, au minimum, de moitié et assez vraisemblablement, des deux tiers. Il s'est en revanche élevé contre les orientations du rapport de la

DATAR, qui relançait l'hypothèse du «découplage» entre la croissance et les transports, et qui l'inscrivait comme objectif des politiques publiques, hypothèse également retenue dans le Livre Blanc européen sur les transports publié en septembre 2001.

Puis il a rappelé qu'une centaine d'opérations avaient été examinées par la mission d'audit. Il a indiqué qu'en matière routière, l'audit considérait que la priorité devait être donnée à l'achèvement du réseau national structurant, sous la forme d'un grand itinéraire Nord-Sud dans les Alpes, alternatif au couloir rhodanien, et à l'achèvement de la grande liaison Est-Ouest entre Lyon et Bordeaux. En second lieu était préconisé le doublement des grandes liaisons en voie de saturation, comme les liaisons entre Amiens et la frontière belge ou entre Thionville et Nancy. Enfin, l'audit envisageait le financement des contournements des grandes agglomérations dont les rocades étaient aujourd'hui en voie d'engorgement. S'agissant des routes nationales interurbaines, la mission d'audit a retenu l'hypothèse qu'un aménagement en voie express à « deux fois deux voies » était nécessaire, dès lors que le niveau de trafic atteignait quinze mille véhicules par jour.

Il a ajouté que la mission d'audit avait retenu cinq projets ferroviaires : le contournement de Nîmes et de Montpellier, la ligne du Haut Bugey, la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône, la ligne à grande vitesse Sud Europe Atlantique, et la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de Loire. Le rapport de mission n'avait, en revanche, retenu ni le projet Lyon-sillon alpin, ni le train pendulaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), projets auxquels **M. Jacques Oudin** s'est cependant déclaré attaché.

Concernant les projets fluviaux, il a indiqué que la mission avait étudié le projet Seine-Nord et avait estimé que sa rentabilité socio-économique, de 2,4 %, était trop faible au regard du coût élevé de l'investissement, estimé à 2,6 milliards d'euros. S'agissant du projet d'écluse de Port 2000 au Havre, la mission a réservé son jugement. **M. Jacques Oudin** s'est cependant dit attaché à ces deux projets.

Enfin, **M. Jacques Oudin** a expliqué que la DATAR ne s'était pas livrée au même exercice que la mission d'audit sur les grandes infrastructures de transports. Elle avait tenté d'élaborer une vision plus générale de la politique des transports, qui avait pour centre d'intérêt principal le développement de l'intermodalité, mais sans schéma d'ensemble à long terme, ni schéma d'évaluation financière correspondante. Pour la DATAR, l'enjeu prioritaire était l'organisation du système de transport de marchandises, et plus particulièrement le report vers les modes alternatifs au transport par la route, qu'il s'agisse du transport ferroviaire, du cabotage maritime ou du transport fluvial.

Il a conclu que les deux rapports remis au gouvernement divergeaient quelque peu dans leur approche, mais se rejoignaient dans un constat certain :

quelles que soient ses orientations, le programme de développement des infrastructures de transports d'ici à 2020 nécessiterait d'importants financements publics.

Concernant les projets routiers et autoroutiers, il a rappelé que l'audit évaluait le coût de l'ensemble des projets réalisables d'ici 2020 à 63 milliards d'euros, dont 23 milliards d'euros seraient pris en charge par l'Etat.

Concernant les projets ferroviaires, le scénario techniquement réalisable coûterait 24,8 milliards d'euros, la part de l'Etat se montant à 11,8 milliards d'euros. Le coût du scénario préconisé par la mission d'audit s'élèverait seulement à 18,8 milliards d'euros, dont 8,1 milliards d'euros de subventions de l'Etat.

**M. Jacques Oudin** a conclu que, compte tenu des projets retenus et des besoins de maintenance, l'Etat devrait mobiliser de 11 à 15 milliards d'euros supplémentaires sur la période 2003-2020, soit de 6,8 milliards à 10 milliards d'euros pour les routes, selon le plus ou moins grand effort porté sur les crédits d'entretien, et 4,9 milliards d'euros pour le réseau ferroviaire.

Il a indiqué que, compte tenu des besoins d'investissements, une des propositions de la mission d'audit et de la DATAR était d'accroître, dans une certaine mesure, le financement des infrastructures de transports par l'usager ou par le contribuable.

Il s'agirait, en premier lieu, d'augmenter les recettes d'exploitation de RFF de 950 millions d'euros par an, ce qui supposerait de relever le niveau de tarification du fret ferroviaire et des trains express régionaux.

Il s'agirait, en second lieu, d'instaurer une redevance domaniale kilométrique pour l'utilisation commerciale du domaine public routier. Elle serait prélevée sur les poids lourds circulant sur les autoroutes gratuites et sur les grandes liaisons à caractéristiques autoroutières. La mission évaluait le rendement d'une telle redevance à 400 millions d'euros par an à compter de 2006 et à 600 millions d'euros en 2020, soit 7,5 milliards d'euros sur la période 2006-2020.

Il s'agirait, en troisième lieu, de rapprocher la TIPP du gazole sur celle de l'essence des véhicules légers. La recette supplémentaire qui en serait attendue s'élèverait à 200 millions d'euros par an.

Enfin, il s'agirait d'augmenter les ressources propres de Voies navigables de France (VNF) en portant progressivement le taux de la taxe hydraulique au plafond défini par décret, ce qui majorerait les recettes de 25 millions d'euros à l'horizon 2007-2008.

Puis **M. Jacques Oudin** a énuméré ses propositions.

Il a souhaité, avant toute chose, disposer de comptes de transports clairs en revalorisant le rôle de la commission des comptes des transports de la Nation, dans la continuité des dispositions introduites à son initiative à l'article 12 de la loi de finances rectificative n° 2002-1050 du 6 août 2002 et en accélérant la mise en oeuvre des missions et programmes définis par la loi organique n° 2001-692 du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Il s'est déclaré opposé à l'augmentation des prélèvements obligatoires, tout en souhaitant une tarification plus juste de l'utilisateur, qui pourrait se traduire par l'instauration d'une redevance prélevée sur les poids lourds.

S'agissant des péages d'infrastructure ferroviaire, il a rappelé que toute tarification des trains express régionaux (TER) au coût complet devrait s'accompagner de transferts de ressources aux régions, autorités organisatrices de transport, pour leur permettre d'assumer cette nouvelle charge, en application de l'article 72 de la Constitution récemment modifié.

Enfin, il a souhaité dégager des «marges de manoeuvre» sur les crédits de fonctionnement du secteur des transports, et en particulier de la SNCF, entreprise sur laquelle il menait une mission de contrôle budgétaire en vertu de ses prérogatives de rapporteur spécial. Il s'est en effet étonné que, parmi les propositions faites dans les deux rapports remis au gouvernement, aucune ne consistait clairement à trouver des économies sur le fonctionnement des services de transport. Il a rappelé que, selon les chiffres publiés par le dernier rapport de la commission des comptes des transports de la Nation, les administrations publiques centrales consacraient au fonctionnement 77 % de leurs dépenses en faveur des transports. Il a estimé qu'il s'agissait là du gisement le plus important d'économies budgétaires, qui pouvait être réalisé grâce à des actions en faveur de la qualité et du contrôle de gestion, ces actions devant particulièrement viser la réforme de la SNCF.

Puis il a proposé d'élaborer une loi de programme pour les transports, la mission d'audit ayant montré que les schémas de services de transport étaient fondés sur des hypothèses erronées en matière de trafic, notamment en matière de trafic de marchandises. La loi de programme devrait arrêter les projets retenus, leur financement et le calendrier de réalisation et comprendre des dispositions relatives aux crédits d'entretien. Il a souhaité, qu'à cette occasion, soient clairement définies les liaisons de caractère régional ou interrégional, à financer principalement par les collectivités locales, qui seraient autorisées à instaurer des péages ; les liaisons de caractère national, à financer en priorité par l'utilisateur, ou par le contribuable, lorsqu'elles présentent un intérêt spécifique en matière d'aménagement du territoire ou de contribution au rééquilibrage modal ; enfin les liaisons d'intérêt européen, telles que les grandes liaisons de fret ferroviaire, pour lesquelles une vraie négociation devrait s'engager avec l'Union européenne pour qu'elle contribue de manière plus significative à leur financement.

Puis il a proposé de créer un fonds national et intermodal de financement des transports avec des ressources affectées, qui associerait l'Etat et les régions et disposerait de ressources pérennes, comme la taxe d'aménagement du territoire, les dividendes des sociétés d'autoroutes ou la nouvelle redevance domaniale sur les poids lourds. Il a fait observer que le fonds serait pleinement compatible avec l'article 21 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances, qui disposait que les comptes d'affectation spéciale retraçaient des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui étaient, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées. Il a également souhaité que la contribution communautaire inscrite dans le cadre du budget consacré aux réseaux transeuropéens (RTE) puisse aller au-delà de 10 % du coût total des investissements, soit 20 % ou 30 %.

Enfin, **M. Jacques Oudin** a souhaité que soit prise en compte la décentralisation en autorisant les collectivités locales à instaurer des péages d'infrastructures sur les liaisons qu'elles réalisaient, et non pas seulement sur les ouvrages d'art. A plus long terme, il s'est déclaré convaincu que les huit circonscriptions interrégionales créées par la loi n° 2003-327 du 11 avril 2003 pouvaient devenir, à terme, le cadre pertinent de réflexion sur le développement des projets d'infrastructures.

En conclusion, il a souhaité donner un éclairage sur les ressources des sociétés d'autoroutes. Il a rappelé que l'activité autoroutière concédée progressait de 7 % par an en moyenne depuis 1989 et il a estimé que l'Etat devrait percevoir 5,8 milliards d'euros de dividendes d'ici à 2020 et de 12 à 19 milliards d'euros de dividendes d'ici à la fin des concessions, soit entre 2028 et 2032. Il a ajouté que le changement de régime fiscal permettait désormais à l'Etat de percevoir l'impôt sur les sociétés dans les conditions de droit commun, soit 12 milliards d'euros sur la période 2003-2020 et 23 milliards d'euros jusqu'à la fin des concessions. Les sociétés d'autoroutes s'acquittaient également de la taxe d'aménagement du territoire et d'une redevance pour 600 millions d'euros par an, produit qui devrait augmenter pour représenter au terme des concessions, 1,67 milliard d'euros. Au total, il a estimé que ce qu'il a appelé la «rente autoroutière» pourrait atteindre, en cumulant dividendes et taxes de toutes natures, plus de 60 milliards d'euros.

Enfin, il s'est livré à un exercice de simulation, en expliquant que si le capital de la Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) devait être ouvert à 50 %, le montant cumulé des dividendes à percevoir par l'Etat diminuerait d'un montant compris entre 1,5 et 2,3 milliards d'euros à l'horizon de la fin de la concession, tandis que si le capital de la Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône (SAPRR) devait être ouvert à 50 %, le montant cumulé de dividendes à percevoir par l'Etat-actionnaire diminuerait entre 2,6 et 4,1 milliards d'euros à l'horizon des concessions actuelles.

Un large débat s'est alors ouvert.

**M. Jean Arthuis, président**, a félicité le rapporteur spécial pour la clarté de sa présentation et il lui a demandé si son évaluation des dividendes des sociétés d'autoroutes était faite en euros courants ou en euros constants. Puis il l'a interrogé sur l'affectation actuelle de la taxe d'aménagement du territoire.

**M. Jacques Oudin** a répondu qu'il avait établi ses chiffrages en euros courants, ce qui limitait évidemment l'exercice de prévision, rendu par ailleurs très difficile par l'absence de réponses aux questions qu'il avait posées à certaines administrations. Il a confirmé que la taxe d'aménagement du territoire était aujourd'hui versée au budget général de l'Etat et qu'il serait difficile de la « spécialiser », mais il a rappelé que cette taxe, assise sur les péages d'autoroutes, était véritablement conçue pour financer l'investissement en infrastructures de transports.

**M. Claude Belot**, après avoir félicité le rapporteur spécial, a regretté que les comptes des transports soient peu clairs et surtout cloisonnés, sans vision intermodale. Prenant comme exemple l'expérience de son département, il a expliqué que la mise à péages d'infrastructures routières pouvait être une bonne opération financière pour les collectivités locales, mais il a regretté que le financement des infrastructures de transports soit réalisé grâce à des prêts de 15 à 30 ans, pour des ouvrages d'une durée de vie bien supérieure. Il a ensuite considéré qu'il serait possible d'affecter les résultats des sociétés d'autoroutes au financement des retraites, mais qu'il était en tout état de cause nécessaire d'approfondir la réflexion avant toute cession de société publique d'autoroutes. Il a enfin déploré la suppression du FITTVN intervenue dans la loi de finances pour 2001, ainsi que les discours sur le rééquilibrage modal en faveur du transport ferroviaire, qui ne s'appuyaient sur aucune politique stratégique.

**M. Jacques Oudin** a souscrit aux propos de **M. Claude Belot**, en indiquant qu'il lui paraissait également très intéressant que les collectivités locales puissent mettre directement à péage des liaisons autoroutières.

**M. Auguste Cazalet** s'est déclaré particulièrement peu satisfait de la manière dont la liaison autoroutière entre Pau et Bordeaux était prise en compte par l'audit. Il a estimé qu'il s'agissait d'une infrastructure vitale pour sa région.

**M. Jacques Oudin** a répondu que cette liaison n'était pas considérée comme prioritaire par l'audit, mais devait sans doute être l'objet d'une réflexion plus approfondie, en prenant en compte l'engagement des collectivités locales.

**M. François Trucy** a félicité le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation. Il a relevé que les montants des évaluations financières concernant le secteur autoroutier étaient considérables. Il a salué l'effort de transparence du gouvernement, qui avait décidé de commander un audit des projets d'infrastructures pour donner plus de clarté au débat. Il a toutefois souhaité rappeler que l'effort de clarification ne devait pas remettre en cause le principe selon lequel tout ouvrage commencé devait être achevé et il a fait remarquer que certaines agglomérations, proches de barrières naturelles, ne pouvaient faire l'objet de contournements par des voies de surface. Enfin, il s'est déclaré inquiet pour l'avenir du TGV Nice-Côte d'Azur et il a demandé au rapporteur spécial si la liste des projets à réaliser pourrait encore être modifiée.

**M. Jacques Oudin** a répondu que l'audit avait eu pour seule mission de « faire le point » sur tous les projets qui avaient été promis ou annoncés, mais qu'il incomberait à la loi de programme, qu'il souhaitait, de définir le cadre national de développement des infrastructures de la France à l'horizon 2020, ou plutôt, selon lui, à l'horizon 2030. Il a relevé que l'idée que tout ouvrage commencé devait être achevé était d'autant plus vraie que la notion pertinente, en matière de transports, était la notion de maillage.

**M. Gérard Miquel** s'est déclaré en accord avec la présentation faite par le rapporteur spécial. Il l'a notamment remercié d'avoir réintroduit dans le débat la liaison pendulaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse (POLT), qu'il a estimée essentielle pour désenclaver les régions concernées par son tracé, alors même que la ligne ferroviaire était extrêmement vétuste. Il a déclaré partager l'analyse du rapporteur spécial sur la nécessité de mener la réflexion quant à l'ouverture du capital des sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes. Il a enfin regretté que, malgré des décennies de réflexion de la DATAR, la notion d'itinéraire structurant ne soit toujours pas prise en compte, certaines liaisons autoroutières à péage succédant à des liaisons gratuites ou inversement, comme sur les trajets Brive-Vierzon et Brive-Tulle. Enfin, il s'est interrogé sur la possibilité de rétrocéder à des sociétés concessionnaires la gestion du réseau autoroutier national que l'Etat peinait à entretenir correctement.

**M. Jacques Oudin** a souscrit à la notion d'itinéraire structurant, et il a expliqué que la loi de programme sur les infrastructures de transports devrait être le cadre de cette définition. Il a regretté l'approche de la loi n° 99-533 d'orientation et d'aménagement durable du territoire du 25 juin 1999, qui avait « cassé » la notion d'infrastructures au profit de la notion, plus floue, de service. Il a souhaité que les comptes des différents services de transports soient bien séparés, notamment pour le réseau ferroviaire où les performances des lignes à grande vitesse, des trains classiques, et du fret étaient sensiblement différentes.

**M. François Marc** a salué la créativité du rapporteur spécial pour chercher de nouveaux financements au secteur des transports. Il a relevé son pragmatisme à l'égard de l'éventuelle privatisation des sociétés concessionnaires d'autoroutes. S'agissant des prélèvements obligatoires, il a souligné que le ralentissement de la croissance avait conduit à ce que la France remplisse, dès la fin 2002, son objectif de réduction d'impôts pour 2006, en revenant au niveau de 1995, et qu'il y avait donc lieu de s'interroger sur la nécessité de recourir à de nouvelles contributions pour financer les futurs investissements. Il a salué la qualité des travaux menés par l'audit, mais il a souhaité qu'une réflexion approfondie soit engagée sur la pertinence des critères de rentabilité, dans un souci d'aménagement du territoire, en prenant comme exemple la décision politique du Général-de-Gaulle de réaliser le plan routier breton. Il a enfin expliqué qu'il était personnellement très réservé sur la mise à péages de certaines liaisons par les collectivités locales, en relevant que les territoires se trouvaient dans des situations inégales au regard de la répartition des trafics.

**M. Jacques Oudin** a répondu qu'il estimait que les grandes liaisons transeuropéennes étaient effectivement vitales pour la France, le réseau de développement des transports ayant été trop longtemps considéré dans un cadre strictement hexagonal. Il a reconnu que la régionalisation de certaines liaisons était une forme de « pis-aller » lorsque l'Etat ne pouvait faire entrer ces liaisons dans le cadre d'un plan de développement national. Il a toutefois estimé que la variation des montants des péages autoroutiers pouvait être sensible, compte tenu de l'élasticité relativement forte de la demande de transports, le cas des péages au tunnel du Mont-Blanc ayant démontré qu'une hausse sensible de la tarification n'engendrait pas nécessairement une décroissance des trafics.

**M. Yves Fréville** s'est déclaré frappé par la dégradation de la méthodologie appliquée aux choix des infrastructures de transports. Il a considéré que l'audit avait été un travail de réflexion intéressant. Il a ajouté que les contrats de plan Etat-régions avaient été « catastrophiques », puisque l'Etat « reprenait d'une main » ce qu'il donnait de l'autre. Il a donc souhaité que l'on remette à l'honneur les calculs de rentabilité, avec la difficulté de définir des rentabilités comparables entre modes de transports. S'agissant du financement, il a souscrit à l'idée de maintenir la prédominance du péage, mais il a relevé qu'il devait être accepté par les usagers, ce qui ne lui semblait pas évident, notamment s'agissant des péages urbains. Il a expliqué que le réseau en rase campagne était soumis à des péages plutôt élevés, alors que le réseau urbain, très engorgé, supportait des péages faibles. Il a indiqué que les collectivités locales finançaient les lignes à grande vitesse qui bénéficiaient en premier lieu à la région parisienne, alors que celle-ci ne les cofinçait jamais. Enfin, il s'est demandé si la création d'un compte d'affectation spéciale permettait de recourir à l'emprunt.

**M. Jacques Oudin** a répondu qu'il convenait de définir des réseaux structurants, que les calculs de rentabilité intermodale devaient pouvoir être réalisés conformément aux circulaires en vigueur depuis 1995, que les péages étaient, à son avis, un bon moyen de financement des infrastructures, en raison d'un certain niveau d'élasticité de la demande aux prix, au moins dans le mode routier, et qu'il était évidemment favorable à ce qu'il soit toujours possible d'emprunter pour financer les nouvelles infrastructures.

**La commission a alors décidé d'autoriser la publication de la communication de M. Jacques Oudin sous la forme d'un rapport d'information.**

## BIBLIOGRAPHIE

(par ordre chronologique)

- « *Fleuve, rail, routes : pour des choix nationaux ouverts sur l'Europe* » rapport de mission d'information n° 479 (1997-1998) - Sénat - Jean François-Poncet, président, Gérard Larcher, rapporteur.

- « *Le financement des grandes infrastructures de transport : conduire la France vers l'avenir* » rapport d'information n° 42 (2000-2001) - Commission des finances - Sénat - Jacques Oudin.

- « *Politique des transports : l'Europe en retard* » rapport d'information n° 300 (2000-2001) - délégation du Sénat pour l'Union européenne - Jacques Oudin.

- « *Les schémas de services collectifs : l'avis de la délégation du Sénat à l'aménagement et au développement durable du territoire* » rapport d'information n° 395 (2000-2001) - Délégation à l'aménagement et au développement durable du territoire - Jacques Oudin.

- *Livre blanc de la commission européenne sur les infrastructures de transports* - septembre 2001.

- *Projet de loi de finances pour 2003 – transports terrestres et intermodalité* – rapport général n° 68, tome III (2002-2003) - Sénat - Commission des finances - Jacques Oudin.

- *Rapport public 2002 - 2<sup>ème</sup> partie* - observations des juridictions financières - Cour des comptes - janvier 2003.

- *Rapport d'audit sur les grandes infrastructures de transport* – Inspection générale des finances, Conseil général des ponts et chaussées – février 2003.

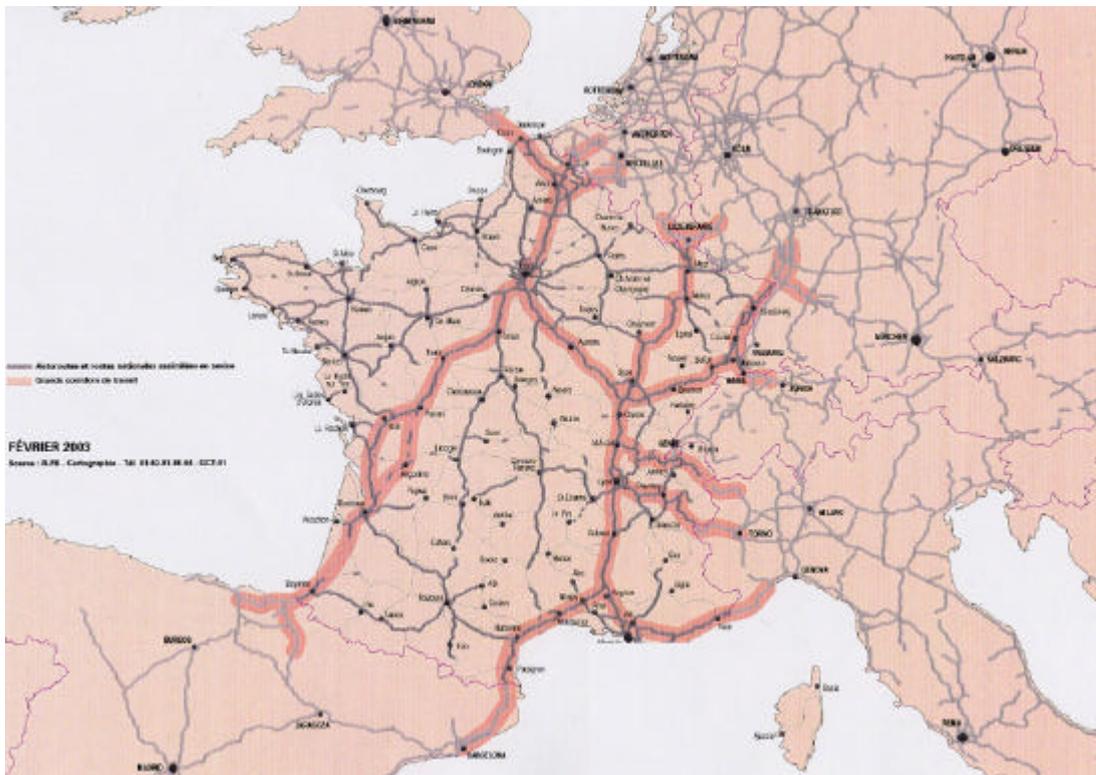
- « *Fret ferroviaire français : la nouvelle bataille du rail* ». Rapport de mission de MM. Hubert Haenel et François Gerbaud - février 2003.

- « *La France en Europe : quelle ambition pour la politique des transports ?* » Délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale - DATAR - avril 2003.

- « *L'état du territoire* » rapport d'information n° 241 (2002-2003) de M. Jean François-Poncet - avril 2003.

## **CARTES**





## Voies navigables confiées à VNF



■ ■ ■ Gabarit supérieur à 38,5 m (250 t)

■ ■ ■ Gabarit à 38,5 m (250 t)

■ ■ ■ Gabarit inférieur à 38,5 m (250 t)

Source : Voies Navigables de France



**CARTE DU RÉSEAU FERRÉ NATIONAL  
EN JANVIER 2002**



## **Refonder la politique financière des transports**

Le présent rapport d'information constitue une actualisation du rapport sur le financement des infrastructures de transports que votre commission des finances avait publié il y a un peu plus de deux ans, en février 2001.

La commission des finances regrettait alors que le précédent gouvernement ne soit pas « *en mesure de présenter à la représentation nationale une politique globale, cohérente, multimodale, de transports associée à une politique de financement fondée sur des analyses sérieuses et comparant les rentabilités et les possibilités de financement* ».

Le nouveau gouvernement a heureusement décidé de répondre à cette exigence de clarté et de confier au Conseil général des ponts et chaussées et à l'Inspection générale des finances un audit des grandes infrastructures de transport. Il a également demandé à la délégation à l'aménagement du territoire et à l'action régionale (DATAR) une étude prospective sur le même thème.

Sur le fondement de ces travaux, le rapporteur spécial du budget des transports terrestres et de l'intermodalité, M. Jacques Oudin, propose d'apporter un éclairage sur les enjeux financiers liés au développement des infrastructures de transports et de faire certaines propositions concrètes. Ces propositions portent notamment sur l'élaboration d'une loi de programme pour les investissements de transports, la mise en oeuvre d'un Fonds national de développement intermodal, le nécessaire rééquilibrage entre la contribution des usagers et l'impôt des contribuables, les conséquences à tirer de la décentralisation et enfin les décisions à prendre quant à l'avenir des ressources du secteur autoroutier.