

N° 68

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2002-2003

Annexe au procès verbal de la séance du 21 novembre 2002

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2003, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

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

ANNEXE N° 16

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME ET MER :

III.- TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE :

TRANSPORTS TERRESTRES ET INTERMODALITÉ

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

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

Voir les numéros :
Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 230, 256 à 261 et T.A. 37
Sénat : 67 (2002-2003)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
LES TRIBULATIONS D'UN RAPPORTEUR SPÉCIAL	4
INTRODUCTION	7
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	9
I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DES TRANSPORTS TERRESTRES POUR 2003	9
A. VUE D'ENSEMBLE	9
1. <i>L'évolution des crédits des transports terrestres et de l'intermodalité dans le budget des transports</i>	9
2. <i>La répartition des crédits demandés pour les transports terrestres</i>	10
B. PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX AGREGATS	13
1. <i>Modernisation et développement des réseaux d'infrastructures des réseaux ferroviaires et des voies navigables</i>	13
2. <i>Transport de voyageurs</i>	15
3. <i>Transport de marchandises</i>	15
4. <i>Politiques sociales</i>	16
II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2001 ET 2002	18
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001	18
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	18
2. <i>Les dépenses en capital</i>	19
B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002	19
1. <i>Les modifications en cours d'année</i>	19
2. <i>Les dispositions du projet de loi de finances rectificative pour 2002</i>	20
CHAPITRE II : LES DOTATIONS AU SECTEUR FERROVIAIRE	22
A. L'INVESTISSEMENT FERROVIAIRE OU COMMENT METTRE EN OEUVRE, APRÈS LA PÉNURIE, UN PROGRAMME AMBITIEUX MAIS NON FINANÇÉ	22
1. <i>2000-2006 : après une chute des investissements, un programme d'investissement ambitieux</i>	22
2. <i>Un programme qui nécessite des moyens financiers publics considérables et exigeait donc un véritable audit</i>	25
3. <i>La difficile stabilisation de la dette ferroviaire alors que les investissements sont amenés à progresser fortement</i>	27
B. UNE RÉFORME DE LA SNCF DEVENUE INDISPENSABLE	30
1. <i>La productivité de la SNCF s'est fortement dégradée depuis 1998</i>	30
2. <i>Les dotations budgétaires à la SNCF</i>	35
3. <i>Les relations financières SNCF/ RFF arbitrées par l'Etat</i>	36
4. <i>L'ensemble des dotations publiques au transport ferroviaire</i>	38
5. <i>Des exemples étrangers de réforme</i>	38

C. L'EXEMPLE DU FRET : LA NÉCESSITÉ DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS ET D'UNE REFORME INTERNE DE LA SNCF	39
1. Une chute du fret ferroviaire sur la période 1997-2001	39
2. Les voies de progrès passent par une réforme de la SNCF et de nouveaux investissements	42
3. Comment développer l'intermodalité ?	44
CHAPITRE III : LES DOTATIONS EN FAVEUR DES TRANSPORTS RÉGIONAUX ET DU SECTEUR FLUVIAL	47
I. LA RÉGIONALISATION DES SERVICES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS	47
A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS	47
1. Le principe de la régionalisation	47
2. Les incidences de la régionalisation.....	48
B. LA COMPENSATION DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE.....	49
1. Les modalités choisies la première année du transfert.....	49
2. Les dotations pour 2003.....	49
C. LES TRANSPORTS EN ÎLE DE FRANCE : DES PROGRÈS CERTAINS MAIS DES EFFORTS A FAIRE POUR LIMITER LE POIDS DES CHARGES	51
1. De profonds bouleversements dans le financement des transports en Ile de France.....	51
2. La situation économique et financière de la RATP	51
3. Les investissements de la RATP	54
II. LES AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION DU BUDGET DES TRANSPORTS TERRESTRES	56
A. LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE.....	56
1. Des modifications liées à la loi solidarité et renouvellement urbains	56
2. La situation des transports collectifs urbains	58
3. Les investissements prévus pour les transports collectifs urbains.....	59
4. Les plans de déplacement urbain (PDU)	60
B. LE TRANSPORT FLUVIAL : PRIORITÉ À LA RÉNOVATION DU RÉSEAU ET A LA LIAISON SEINE-NORD	61
1. Le projet Seine-Nord, projet prioritaire	61
2. L'action de Voies navigables de France	62
CONCLUSION.....	66
RAPPORT D'ETAPE SUR LA MISSION CONFIEE PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT RELATIVE AUX SOCIETES SNCF ET RFF	68
MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	75
EXAMEN EN COMMISSION.....	78

LES TRIBULATIONS D'UN RAPPORTEUR SPÉCIAL

Le budget des transports terrestres représente près de 8 milliards d'euros chaque année, et les dotations globales au secteur ferroviaire, qui incluent les dotations en capital à Réseau Ferré de France, s'élèvent à plus de 10 milliards d'euros.

Compte tenu de l'importance des sommes en jeu, votre rapporteur spécial a décidé d'engager une mission de contrôle.

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

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

Dans ce cadre, il a sollicité l'ensemble des services de l'administration sous la forme de questionnaires écrits, adressés le 27 février 2002.

Le tableau ci-après récapitule les courriers envoyés par votre rapporteur spécial et les réponses obtenues. Il montre clairement que :

1) Les réponses qui sont parvenues à votre rapporteur spécial dans les temps souhaités sont l'exception. **Seule la Cour des comptes a répondu complètement au courrier adressé le 27 février 2002 dans les temps impartis. La SNCF a répondu dans les temps aux questionnaires qui lui ont été adressés mais très partiellement, en s'opposant notamment à la communication de certains documents.**

2) Le délai de réponse a été, dans le cas général, dépassé de plusieurs mois. **Le record est actuellement détenu par la Direction du Trésor, dont les réponses sont parvenues 8 mois après l'envoi de la première demande, après de multiples relances, devant Réseau Ferré de France pour lequel le délai est assez comparable.**

3) Les commissaires aux comptes de la SNCF, **qui ont reçu des demandes plus tardives mais tout de même adressées au mois de juillet, n'ont toujours pas répondu 4 mois après l'envoi du courrier et du questionnaire.**

Les questionnaires adressés par votre rapporteur spécial dans le cadre sa mission de contrôle sur le secteur ferroviaire

Organisme sollicité	Date d'envoi du questionnaire	Date de retour demandée	1ère relance écrite	2ème relance écrite	Autres relances	Réponses
Direction du budget	27-févr	15 avril	-	-	Relance téléphonique	juin
Direction de la prévision	27-févr	15 avril	21-juin	-	-	Fin juillet
Direction du Trésor	27-févr	15 avril	21-juin	18-sept	Nombreuses relances téléphoniques, intervention en commission des finances le 25 septembre 2002	6 novembre
Direction des transports terrestres (1 ^{er} questionnaire)	27-févr	15 avril	21-mai	-	Déplacement à la direction des transports terrestres	27-juin
Direction des transports terrestres (2ème questionnaire)	23-juil	20 sept	-	-	-	Réponse partielle
SNCF (1er questionnaire)	27-févr	15 avril	23 juillet	-	Rencontre avec M.Gallois Courrier du Président Jean Arthuis	Réponse partielle en avril
SNCF (2ème questionnaire)	23-juil	20 sept	-	-	-	Réponse partielle en septembre
RFF	27-févr	15 avril	21-juin	18 sept	Questionnaire envoyé de nouveau par fax et mail, contacts téléphoniques	30 octobre
Cour des comptes	27-févr	15 avril	-	-	-	avril
Commissaires aux comptes de la SNCF Deloitte Touche Tohmatsu	09-juil	20 sept	27 novembre	-	Contacts téléphoniques	?
Commissaires aux comptes de la SNCF Ernst et Young	23-juil	20 sept	27 novembre	-	Contacts téléphoniques	?

En annexe du présent rapport figure un premier document d'étape sur la base des informations déjà reçues, qui ne préjuge pas des conclusions du rapport final, qui devrait être rendu public au premier semestre 2003.

INTRODUCTION

Votre rapporteur souhaite rappeler, en introduction, la place relative du transport par fer dans l'ensemble des modes de transport, malgré l'importance des financements publics.

Le transport est une activité économique considérable : les ménages consacrent 122 milliards d'euros par an pour leur transport (85 % pour le mode routier), les transports de marchandises représentent 61 milliards d'euros par an, dont 85 % pour le mode routier et 3,5 % pour le mode ferroviaire.

Le développement des transports résulte de l'évolution de notre société : aspiration à la mobilité, développement des entreprises avec le passage d'une économie de stocks à une économie de flux tendus, structuration de l'espace européen, effets de la mondialisation.

Face à ces évolutions, les parts modales des transports évoluent de manière identique dans l'ensemble des pays européens.

En France, l'évolution de la répartition du transport terrestre de marchandises entre modes, calculée en tonnes/kilomètres (t.km), montre une **augmentation régulière de la part de la route aux dépens de celles du fer et de la voie d'eau**. De 1991 à 2001, la part de la route s'est accrue de 6,3 points, alors que les autres modes perdaient respectivement 3,6 points pour le fer, 0,6 point pour la voie d'eau et 2,1 point pour les oléoducs.

Pour la seule année 2001 par rapport à 2000, on observe un gain de 1,8 point de la part de la route alors que le fer perd 1,7 point et le transport fluvial 0,2 point, le transport par oléoducs récupérant un dixième de point.

Entre 1991 et 2001, le chiffre d'affaires du transport terrestre a augmenté de 54,2 %, la route progressant nettement plus (+ 60,2 %), alors que la voie d'eau a crû fortement (+ 76,9 %) surtout ces dernières années et que le fer a reculé de 7,6 % (la dernière année enregistrant la plus forte baisse).

Pour la répartition modale, la route, en progrès, domine avec 93,8 % en 2001, le fer recule à 5,0 % (contre 8,3 % en 1991) et la voie d'eau gagne 0,1 point à 1,2 % (contre 1,1 % en 1991).

Les mêmes tendances lourdes ont pu être observées chez nos partenaires européens de 1991 à 2000 : hausse tendancielle du trafic total, hausse importante du trafic et de la part du trafic routier, déclin plus ou moins

marqué du fer (dont la part de marché est plus faible qu'en France), stagnation voire régression pour la voie d'eau.

Ainsi, tout en gardant à l'esprit la prédominance du mode routier, et ses implications, notamment en termes d'infrastructures, il **convient de 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.

Ce soutien au transport ferroviaire ne saurait toutefois conduire à des illusions ou à des contresens :

- **l'idée de découpler l'évolution des modes de transports de la croissance économique** (livre blanc de la commission européenne – septembre 2001) n'est pas tenable : l'arrêt de l'investissement conduirait à affaiblir la croissance économique en créant des dysfonctionnements et des engorgements.

- **les discours volontaristes, non suivis d'effet, comme le « doublement du fret ferroviaire » en dix ans**, annoncé par le précédent ministre de l'équipement et des transports, alors même que le trafic diminue, contribuent à discréditer les politiques publiques en matière de transport.

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. Comme cela a été vu précédemment, 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.

Comme le présent rapport l'exposera, votre rapporteur estime qu'une relance du transport terrestre et en particulier du transport ferroviaire ne pourra avoir lieu qu'à deux conditions :

- une démarche sur **les infrastructures ferroviaires** qui facilite notamment, mais non exclusivement, le transport de marchandises : l'audit commandé par le Gouvernement devrait fournir prochainement un éclairage sur les projets en cours ;

- mais également une réflexion approfondie sur **la gestion du secteur ferroviaire lui-même**, tant il est vrai que la qualité de service doit accompagner les efforts financiers de l'Etat et des collectivités locales.

CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DES TRANSPORTS TERRESTRES POUR 2003

A. VUE D'ENSEMBLE

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

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

Évolution des moyens de paiement du ministère de l'équipement,
des transports, du logement, du tourisme et de la mer section III – transports et sécurité routière
(en milliers d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003*	PLF 2003/LFI 2002	Répartition LFI 2002	Répartition PLF 2003
Budget transports terrestres	7 806 755	7 951 006	1,8 %	84 %	83 %
Budget routes et sécurité routière	1 207 561	1 336 146	10,6 %	13 %	14 %
Transport aérien	266 786	300 680	12,7 %	3 %	3 %
Total	9 281 102	9 587 832	3,3 %	100 %	100 %

* à structure constante 2002, c'est-à-dire intégrant les dotations aux services régionaux de voyageurs

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) demandés pour les transports terrestres en 2003 atteignent **7,9 milliards d'euros**, soit une hausse de **1,8 %** par rapport à la loi de finances initiale pour 2002.

**Evolution des moyens d'engagement du ministère de l'équipement,
des transports, du logement, du tourisme et de la mer section III - transports**

(en milliers d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003*	PLF 2003/LFI 2002	Répartition LFI 2002	Répartition PLF 2003
Budget transports terrestres	7 984 648	8 037 229	0,7 %	81 %	82 %
Budget routes et sécurité routière	1 516 389	1 483 746	-2,2 %	15 %	15 %
Transport aérien	329 442	263 690	-20,0 %	3 %	3 %
Total	9 830 479	9 784 665	-0,5 %	100 %	100 %

* à structure constante 2002, c'est-à-dire intégrant les dotations aux services régionaux de voyageurs

Les moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme) demandés pour les transports terrestres en 2003 atteignent **8 milliards d'euros, soit une légère progression par rapport au budget 2002 (+0,7 %)**.

2. La répartition des crédits demandés pour les transports terrestres

Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses du budget des transports terrestres.

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003 *	Evolution (en %)
Titre III - Moyens des services	0,1	0,1	0,0%
Titre IV - Interventions publiques	7 259,1	7 344,6	1,2%
Total dépenses ordinaires (DO)	7 259,2	7 344,7	1,2%
titre V (CP)	8,6	17,7	106,6%
titre V (AP)	19,5	22,2	14,0%
titre VI (CP)	539,0	588,6	9,2%
titre VI (AP)	706,0	670,4	-5,0%
Total dépenses en capital (CP)	547,5	606,3	10,7%
Total dépenses en capital (AP)	725,4	692,6	-4,5%
Total des moyens de paiement (DO + CP)	7 806,8	7 951,0	1,8%

* à structure constante 2002, c'est-à-dire intégrant les dotations aux services régionaux de voyageurs

a) Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui s'élèvent à 7,3 milliards d'euros, en hausse de 1,2 % pour 2003, sont constituées en quasi-totalité de dépenses d'intervention publique et représentent 93 % des crédits des transports terrestres.

Le détail des crédits est le suivant :

- **l'aide à la formation professionnelle dans le domaine des transports terrestres** est légèrement réduite pour la deuxième année consécutive (-680.000 euros, après -360.000 euros) après avoir connu une forte hausse dans la LFI 2001 (+ 3,84 millions d'euros) qui visait à accompagner la généralisation de l'obligation de formation professionnelle initiale et continue à tous les conducteurs routiers professionnels quels que soient leur statut et leur activité.

- les interventions dans le **domaine des transports combinés** sont en baisse de 5 millions d'euros, à 34,82 millions d'euros (-12,6 %).

- **les subventions aux transports de voyageurs à courte distance** (chapitre 45-42) sont transférées au budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Leur montant est revalorisé, puisqu'il passe de 1,5 à 1,55 milliards d'euros (+3,1 %). Cependant, il faut tenir compte de la suppression au chapitre 46-42 de 1,6 million d'euros de compensations tarifaires.

- comme les trois années précédentes, on constate **une réduction de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires versée par l'Etat à Réseau ferré de France**. La contribution, réduite de 25 millions d'euros, s'élèvera à 1,65 milliard d'euros (-1,5 %). La réduction est moins forte que les années précédentes (- 109 millions d'euros en 2001, - 221,6 millions d'euros en 2002), et résulte comme à l'accoutumée de l'augmentation simultanée des péages versés par la SNCF à RFF.

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

- **la contribution de l'Etat à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France** progresse de 9,2 millions d'euros. Elle s'élève ainsi à 812 millions d'euros. L'augmentation vise à un « ajustement aux besoins ». Ces crédits seront versés pour 227,02 millions d'euros en compensation à la région Ile-de-France et pour 584,98 millions d'euros au syndicat des transports en Ile-de-France (STIF). Dans le cadre du projet de budget 2003 du STIF, et sous réserve de son approbation lors du conseil d'administration du 10 décembre 2002, il est prévu que le STIF alloue 1.902,3 millions d'euros à la RATP et 1.190,8 millions d'euros à la SNCF au titre de l'exploitation des réseaux. Dans ces conditions, la contribution de l'Etat représente donc près de 18,9 % des sommes allouées à la RATP et à la SNCF en 2003.

En revanche, 3,35 millions d'euros sont supprimés au titre de la « suppression du concours de l'Etat au financement des obligations fiscales de la RATP. » Il s'agit du remboursement à la RATP de la TVA sur les annuités

d'amortissement des biens financés par des subventions d'équipement, qui résultait d'un accord intervenu en 1989 entre l'entreprise et le ministère des finances. En raison de la situation particulière de la RATP, il avait été décidé que celle-ci serait, à compter du 1er janvier 1990, imposée comme les autres entreprises de transport mais dans des conditions permettant d'assurer la neutralité sur les comptes de l'entreprise. Ce système de compensation est supprimé dans le PLF 2003.

- les **compensations pour tarifs sociaux** s'élèvent à 115 millions d'euros, soit une baisse de 1,6 million d'euros par rapport à la loi de finances initiale pour 2002. Cette diminution s'explique par le transfert aux régions des compensations de tarifs sociaux liées aux services régionaux de voyageurs. Cependant, le montant correspondant n'est pas transféré au budget de l'intérieur.

- enfin, les **charges de retraites de la SNCF** progressent de 56,6 millions d'euros, pour s'établir à 2,34 milliards d'euros, soit 31 % du budget des transports terrestres. Depuis 2000, les charges de retraites ont progressé de 116,2 millions d'euros en loi de finances.

b) Les dépenses en capital

Les dépenses en capital progressent de 10,7 % en crédits de paiement à 606,3 millions d'euros pour 2003, mais diminuent de 4,5 % en autorisations de programme à 692,6 millions d'euros. Les dépenses en capital ne représentent que 7 % des crédits du budget des transports terrestres¹.

Les dépenses en capital du titre V sont faibles puisqu'elles ne représentent que 17,7 millions d'euros, mais elles sont doublées pour 2003 en crédits de paiement. L'essentiel des dotations ira aux études et travaux en matière de transports collectifs, notamment en Ile de France où la dotation passe de 3 à 8,9 millions d'euros, l'autre moitié des dotations concernera des aménagements destinés au contrôle routier (3 millions d'euros), des investissements sur les voies navigables (1,9 million d'euros) et des études en matière de transports ferroviaires et combinés pour 626.000 euros.

Les dépenses en capital comprennent donc essentiellement des subventions d'investissement du titre VI, consacrées aux transports urbains (chapitre 63-43) et aux transports interurbains (chapitre 63-44) :

- les **subventions aux transports urbains** progressent de 15,3 % à 252,2 millions d'euros, l'essentiel étant constitué des moyens pour les transports collectifs en site propre de province (100 millions d'euros, en légère progression), les infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France (qui

¹ Il faut toutefois noter que les dépenses d'intervention versées à RFF contribuent à lui permettre de financer sur ses fonds propres des investissements.

passent de 60 à 100 millions d'euros) et les plans de déplacements urbains (en diminution de 53,5 à 38,6 millions d'euros en crédits de paiement).

- les **subventions aux transports interurbains** s'élèvent à 382 millions d'euros (+10,6 %) : l'essentiel est constitué de la subvention aux infrastructures de transport ferroviaire (280,3 millions d'euros, en progression de 13 %), de la subvention aux infrastructures de voies navigables (45 millions d'euros, en baisse de 26,2%) et de la subvention aux équipements de transport combiné (18,4 millions d'euros, en hausse de 41,5 %).

B. PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX AGREGATS

Présentation du budget des transports terrestres par agrégat

	2002	2003	Evolution
modernisation et développement des infrastructures			
moyens paiement DO+CP	2 669,9	2 661,6	-0,3%
moyens d'engagement DO+AP	2 753,0	2 724,4	-1,0%
transport de voyageurs			
moyens paiement DO+CP	2 529,1	2 620,2	3,6%
moyens d'engagement DO+AP	2 617,2	2 643,8	1,0%
transport de marchandises			
moyens paiement DO+CP	64,8	65,9	1,6%
moyens d'engagement DO+AP	71,5	65,8	-8,0%
politiques sociales			
moyens paiement DO+CP	2 542,9	2 603,3	2,4%
moyens d'engagement DO+AP	2 542,9	2 603,3	2,4%
total moyens de paiement	7 806,7	7 951,0	1,8%
total moyens d'engagement	7 984,6	8 037,2	0,7%

(en millions d'euros)

1. Modernisation et développement des réseaux d'infrastructures des réseaux ferroviaires et des voies navigables

Cet agrégat regroupe les crédits consacrés par l'Etat aux investissements sur les réseaux nationaux d'infrastructures de transports terrestres, à savoir le réseau ferroviaire et celui des voies navigables. Les crédits correspondants sont stables en moyens de paiement pour 2003 (-0,3 %) et en légère baisse en moyens d'engagement (-1,0 %).

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

Les dotations recouvrent plus précisément :

- *le concours annuel de l'Etat à RFF* pour lui permettre de limiter son déficit courant et de faire face aux coûts d'exploitation et d'entretien du réseau qu'il sous-traite à la SNCF (1,6 milliard d'euros) ;

- *la contribution au désendettement* c'est-à-dire la contribution annuelle au service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF qui est la partie de la dette ferroviaire non transférée à RFF mais « sortie » de la dette de la SNCF et dont la prise en charge est de faite assurée par l'Etat, pour 677,2 millions d'euros annuels (la dette s'élève à 8,9 milliards d'euros au 31 décembre 2001).

- *les dotations aux investissements*, pour un montant modeste de 281 millions d'euros. Ces dotations doivent permettre tout à la fois les études et travaux d'infrastructures ferroviaires et concernent le réseau à grande vitesse comme le réseau classique, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions.

Concernant les voies navigables, il s'agit des crédits d'entretien préventif, réhabilitation et aménagements de sécurité des infrastructures et des subventions d'investissements pour les infrastructures de voies navigables.

La contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement de la SNCF représente 87 % de l'agrégat. Les crédits pour les transports ferroviaires interurbains et le transport combiné s'élèvent à 11 %. Les crédits en faveur des voies navigables, soit 47 millions d'euros, représentent moins de 2 % du total.

A quoi sert la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructures ferroviaires ?

La contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires vise à compenser partiellement RFF pour les charges qui lui sont occasionnées par les infrastructures ferroviaires existantes. Ces charges sont de deux natures :

- **de fonctionnement** tout d'abord, puisque RFF à la charge de l'entretien courant et de la gestion du réseau ferré national et du patrimoine afférent, qui sont sa propriété. Cette charge donne lieu chaque année à la conclusion d'une "convention" de gestion" entre RFF et la SNCF, qui entretient, surveille et répare les voies ferrées et les équipements ferroviaires propriétés de RFF, et gère également le patrimoine de RFF suivant les modalités déterminées par cette convention. Pour mémoire, cette convention de gestion a représenté un montant de 2.616,7 millions d'euros en 2000 ;

- **financière**, enfin, puisque RFF a la charge de la gestion de la dette financière liée au réseau ferré national, dont elle a hérité pour la plus grande partie en 1997. Cette dette a été contractée auprès de la SNCF en 1997, et RFF dispose maintenant d'une dette propre. Les charges financières totales ont représenté un montant de 2.360,6 millions d'euros sur le compte de résultat de l'établissement.

A l'inverse, les subventions versées à RFF sur le titre VI visent à financer de nouvelles infrastructures ferroviaires, puisque RFF n'investit dans ces dernières que dans les conditions prévues par l'article 4 du décret 97-444.

2. Transport de voyageurs

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

La contribution de l'Etat à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France s'élève à 812 millions d'euros. Elle est complétée par une subvention d'investissement de 100,4 millions d'euros et par des dotations pour études et travaux de 8,9 millions d'euros (ces dernières dotations sont par ailleurs traditionnellement abondées par des fonds de concours qui ont représenté à 4,8 millions d'euros en 2001).

Les moyens en faveur du transport de voyageurs en Ile-de-France s'élèvent donc à 921,2 millions d'euros pour 2003, soit une hausse importante de 6,3 %.

Les subventions aux transports urbains de province s'élèvent à 140,1 millions d'euros, auxquelles il faut ajouter 3,3 millions d'euros pour les transports interurbains et 3,2 millions d'euros de crédits d'étude. Ces subventions ne prennent pas en compte 1,55 milliard d'euros de dotations relatives aux transports régionaux de voyageurs qui sont transférées au budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales suite à la régionalisation.

Au total, les contributions aux transports urbains de province s'élèvent à 146 millions d'euros pour 2003, soit une baisse de 6,3 % par rapport à 2002.

3. Transport de marchandises

Cet agrégat regroupe les crédits en faveur de la modernisation et de l'adaptation du secteur des transports de marchandises, les crédits en faveur du contrôle des transports terrestres et du développement du transport combiné. Ces crédits représentent au total 65,8 millions d'euros en moyens de paiement, soit une hausse de 1,6 % par rapport à 2002, mais 71,5 millions d'euros en moyens d'engagement, soit une diminution de 8 %.

L'agrégat « transport de marchandises » représente 0,8 % budget des transports terrestres, ce qui symbolise la très grande faiblesse des moyens accordés à ce secteur.

L'essentiel de l'agrégat est constitué par **les interventions dans le domaine des transports combinés** dont 34,82 millions d'euros au titre des

interventions (-12,6 %, après une chute de 58 % l'an dernier) et 18,4 millions d'euros (+ 41,3 %) au titre des infrastructures et équipements, c'est-à-dire pour l'entretien et la construction de terminaux de transports combinés et l'aide à l'investissement des transporteurs routiers en matériel adapté au transport combiné.

L'an dernier, les subventions au transport combiné avait été divisées par trois, ce qui avait été présenté comme la conséquence du réexamen des aides directes à la SNCF exigé par la Commission européenne. En fait, depuis 1995, les aides à l'exploitation en matière de transport combiné étaient versées à la SNCF.

La France a notifié à la mi-septembre à la Commission européenne un nouveau régime d'aides au transport combiné tous modes (rail-route, mais aussi maritime et fluvial) qui devrait conduire, s'il est accepté, à verser les aides à l'exploitation directement aux chargeurs et non à l'opérateur ferroviaire. Celui-ci, du fait de la révision des aides, pourrait *a contrario* être conduit à revoir sa politique tarifaire.

Les actions de promotion dans le domaine des transports (5,4 millions d'euros), la dotation au comité national routier (1,8 million d'euros), les équipements destinés au contrôle routier (3 millions d'euros) et l'aide au développement de la productivité des transports terrestres (1,5 million d'euros) complètent l'agrégat.

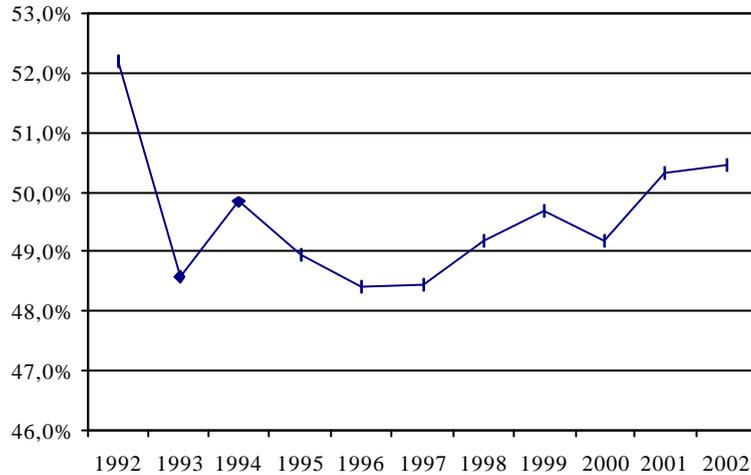
Enfin, les interventions en faveur de la batellerie s'élèvent à 762.000 euros.

4. Politiques sociales

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

Les subventions au régime général de retraite de la SNCF et à divers régimes sociaux représentent l'essentiel des dotations, qui s'élèvent à 2,6 milliards d'euros pour 2003 (+2,4 %).

Part de la contribution de l'Etat pour les charges de retraites SNCF



Les charges de pensions la SNCF

en millions d'euros	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Pensions	4 041,6	4 093,4	4 130,1	4 172,1	4 225,8	4 235,9	4 258,1	4 280,5	4 287,6	4 355,4	4 418,2
Frais de gestion	23,8	23,9	24,4	24,6	25,2	23,8	24,6	24,9	26,0	25,3	26,2
Charges financières								34,5	10,2	16,5	12,0
Charges exceptionnelles						17,3	17,1	18,5	19,0	19,7	20,1
Total CHARGES	4 065,4	4 117,4	4 154,5	4 196,7	4 251,1	4 277,0	4 299,8	4 358,3	4 342,8	4 417,0	4 476,5
Cotisations salariales et patronales	1 299,9	1 308,6	1 308,7	1 318,1	1 350,9	1 356,1	1 380,6	1 400,9	1 434,6	1 482,4	1 510,1
Cotisations complémentaires	32,4	66,4	55,6	67,1	77,4	84,0	94,4	107,6	120,8	145,8	159,3
Cotisations rétroactives									3,7	23,5	8,4
Produits divers	5,4	5,4	5,1	4,8	4,7	4,8	4,8	4,8	5,5	5,7	5,7
Reprise sur provision	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1
Compensation inter-régime	86,7	65,0	52,9	50,2	56,5	38,0	13,7	9,6	11,5	6,1	-3,0
Compensation entre régimes spéciaux	518,6	671,9	662,3	703,0	703,9	705,6	675,5	653,1	568,5	494,9	505,0
Droits constatés à l'ouverture						16,8					
Reprise de provision - risque/charges except							17,3	17,1	18,5	18,4	19,6
Contribution aux charges financières									44,7	16,5	12,0
CONTRIBUTION DE L'ETAT	2 122,2	1 999,9	2 069,8	2 053,4	2 057,5	2 071,5	2 113,5	2 165,1	2 134,8	2 223,4	2 259,3
TOTAL "PRODUITS"	4 065,4	4 117,4	4 154,5	4 196,7	4 251,1	4 277,0	4 299,8	4 358,3	4 342,8	4 417,0	4 476,5

II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2001 ET 2002

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001

Il faut rappeler que le budget des transports terrestres en 2001 a bénéficié de reports de crédits du FITTVN.

La budgétisation du FITTVN a en effet été réalisée au 1er janvier 2001 par les opérations suivantes :

- une prévision de recettes correspondant à une ouverture en dépenses ordinaires et autorisations de programme de 689 millions d'euros.

- le basculement des opérations en compte sur le FITTVN vers les différents chapitres d'accueil du budget général au début de la gestion 2001 (articles 53-46/80, 53-47/10, 53-47/30, 63-43/05, 63-44/30, 63-44/50 et 63-44/60).

Parallèlement, les crédits de paiement disponibles au terme de l'exercice 2000 sur le compte d'affectation spéciale ont été reportés en totalité sur les différents chapitres d'accueil du budget général.

La loi de finances rectificative pour 2001 a procédé aux modifications suivantes.

1. Les dépenses ordinaires

En dépenses ordinaires, elle abonde de 13,1 millions d'euros la subvention aux transports de voyageurs à courte distance et de 18,4 millions d'euros les subventions au régime général de la SNCF et autres régimes de retraite.

Elle annule 24,5 millions d'euros sur le budget des transports, dont 76.222 euros au titre des interventions dans le domaine des transports, 2,8 millions d'euros sur le chapitre 53-47 consacré au développement des infrastructures, organisation des transports et études générales, 6,4 millions d'euros au titre des subventions d'investissement aux transports urbains (chapitre 63-43).

2. Les dépenses en capital

En dépenses en capital, la loi de finances rectificative abonde de 4,1 millions d'euros en autorisations de programme et crédits de paiement les crédits liés à l'entretien préventif et à la réhabilitation des infrastructures. De même, 31,4 millions d'euros sont accordés sur le chapitre 53-47 « pour les infrastructures de transports » au titre d'un « ajustement aux besoins », sans plus d'explication. Enfin, 84,5 millions d'euros viennent abonder le chapitre 63-44 (subventions d'investissements aux transports interurbains) mais les crédits seront vraisemblablement consacrés à l'autoroute A 28. Aucune indication n'est en effet donnée sur les montants en faveur des investissements ferroviaires.

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2002

1. Les modifications en cours d'année

Le budget des transports terrestres n'a pas fait l'objet d'annulations au cours de l'année 2002, avant les dispositions du projet de loi de finances rectificative.

Le budget a bénéficié de crédits de reports en dépenses ordinaires sur le chapitre 45-41 consacré aux interventions dans le domaine des transports combinés (13,6 millions d'euros) et surtout en dépenses en capital :

- sur le chapitre 53-46/80 (entretien des voies navigables) pour 941.587 euros en autorisations de programme et 886.108 euros en crédits de paiement ;

- sur le chapitre 53-47 (développement des infrastructures, organisation des transports et études générales) pour 95.014 euros en autorisations de programme et 8,6 millions d'euros en crédits de paiement ;

- sur le chapitre 63-43 (subventions d'investissement aux transports urbains) pour 14,8 millions d'euros en autorisations de programme dont 12,1 pour les infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France et 7,6 millions d'euros en crédits de paiement (5,1 millions d'euros pour les transports collectifs en Ile-de-France et 1,6 million d'euros pour les plans de déplacement urbain) ;

- 129,9 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 63-44 (subventions d'investissement aux transports interurbains) dont 129,4 millions d'euros pour les infrastructures de transport ferroviaire et 185,1 millions d'euros en crédits de paiement dont 142,4 millions d'euros pour les

infrastructures de transport ferroviaire et 29,4 millions d'euros pour les équipements de transport combiné.

Un gel est toutefois intervenu, comme pour l'ensemble du budget de l'Etat, à hauteur de 2,2 milliards d'euros sur les dépenses d'intervention du titre IV (sur un total de 7,3 milliards d'euros) et à hauteur de 506 millions d'euros pour les autorisations de programme.

Compte tenu de ces divers éléments, au 31 juillet 2002, la quasi totalité des dépenses ordinaires disponibles (c'est-à-dire non gelées) était consommée et en autorisations de programme, 87,3 % des dépenses en capital (55 % des crédits du titre V et 88,7 % des crédits du titre VI). Les crédits de paiement n'étaient cependant consommés qu'à hauteur de 44,5 % des crédits disponibles.

Compte tenu du « gel républicain », le ministère indique toutefois que ces chiffres d'exécution « ne sont pas du tout représentatifs ».

De fait, les modifications substantielles figurent dans le projet de loi de finances rectificative pour 2002.

2. Les dispositions du projet de loi de finances rectificative pour 2002

Les **ouvertures de crédits** s'élèvent à 30,94 millions d'euros en crédits de paiement et 231,3 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 63-44 (subventions d'investissements aux transports interurbains), correspondant notamment au financement de programmes ferroviaires, dont la ligne Perpignan-Figueras pour 24,5 millions d'euros en crédits de paiement et 245 millions d'euros en autorisations de programme. Cette somme est légèrement inférieure en autorisations de programme à celle qui était annoncée (280 millions d'euros), mais la différence s'expliquerait essentiellement par la prise en charge de la TVA.

Les **annulations de crédits** portent sur 63,7 millions d'euros en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 107,5 millions d'euros en autorisations de programme et concernent :

- en **dépenses ordinaires** : 31,6 millions d'euros dont 805.000 euros sur le chapitre 43-10 (actions de promotion dans le domaine des transports) ; 3,215 millions d'euros sur le chapitre 44-20 (interventions dans le domaine des transports et de la sécurité routière) ; 19,91 millions d'euros sur le chapitre 45-41 (crédits d'intervention dans le domaine des transports combinés) ; 1,63 million d'euros sur le chapitre 46-42 (transports collectifs. Compensation pour tarifs sociaux) et 6 millions d'euros sur le chapitre 47-41 (subventions au régime de retraite de la SNCF et à divers régimes sociaux).

On observera que la réduction de la ligne budgétaire sur les transports combinés consiste essentiellement à résorber les reports de crédits.

- en **dépenses en capital**: 32,08 millions d'euros en crédits de paiement et 107,5 millions d'euros en autorisations de programme sur le chapitre 63-43 (subventions d'investissement aux transports urbains). Cette forte annulation est très supérieure aux reports de crédits constatés fin 2001 (14,8 millions d'euros en autorisations de programme, 7,6 millions d'euros en crédits de paiement).

CHAPITRE II : LES DOTATIONS AU SECTEUR FERROVIAIRE

Les dotations au secteur ferroviaire sont importantes mais les résultats sont absents. La raison en est l'absence de volonté de réformer le secteur ferroviaire.

Quant aux investissements ferroviaires, ils sont au plus bas en 2000, mais le gouvernement promet une hausse significative pour les prochaines années, sans savoir comment les financer. En tout état de cause, aucun progrès n'a été enregistré depuis la réforme de 1997 pour le développement du transport ferroviaire de marchandises.

A. L'INVESTISSEMENT FERROVIAIRE OU COMMENT METTRE EN OEUVRE, APRÈS LA PÉNURIE, UN PROGRAMME AMBITIEUX MAIS NON FINANCÉ

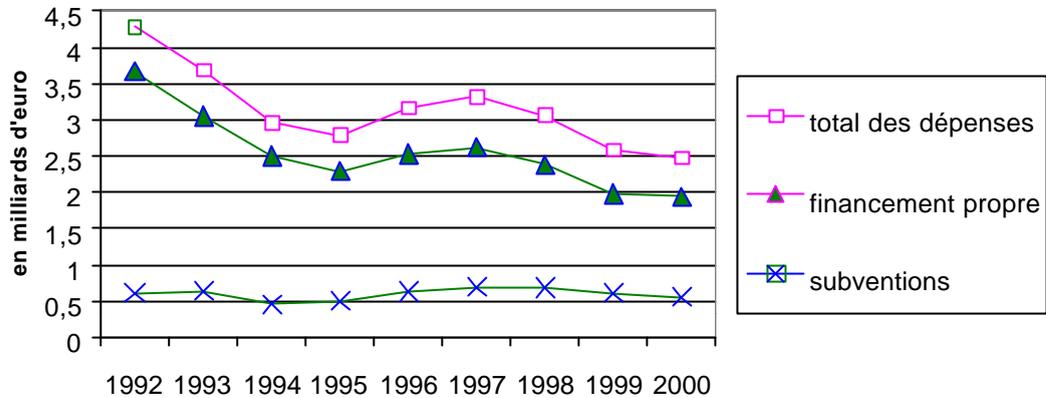
L'an dernier, votre rapporteur avait noté que le précédent gouvernement, tout en ayant très peu investi sur la période 1997-2001, annonçait désormais un programme très ambitieux mais sans envisager l'amorce d'un financement. Un audit était donc indispensable.

1. 2000-2006 : après une chute des investissements, un programme d'investissement ambitieux

a) La période 1997-2000 a constitué un « creux » d'investissements ferroviaires

Entre 1997 et 2000, l'investissement ferroviaire n'a cessé de décliner en raison de la diminution des investissements sur ressources propres de la SNCF et de RFF et de l'absence de revalorisation des subventions publiques.

Evolution de l'investissement ferroviaire 1992-2000



Comme le montre ce graphique, à partir d'un point haut en 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 atteint en 2000. Le réseau ferré n'a ainsi représenté que 13 % des investissements en infrastructures en 2000** contre 32,9 % pour le réseau routier départemental et local et 28 % pour le réseau routier national.

b) Les nouveaux schémas de service et les contrats de plan envisagent de très importants investissements pour la période 2002-2006

Après une période de diminution de l'investissement ferroviaire, les prochaines années devraient connaître une nette revalorisation.

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 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.

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. Ce montant comprend les investissements nécessaires à la liaison nouvelle entre Lyon et Turin, qui mobilisera au minimum 7 milliards d'euros de crédits publics.

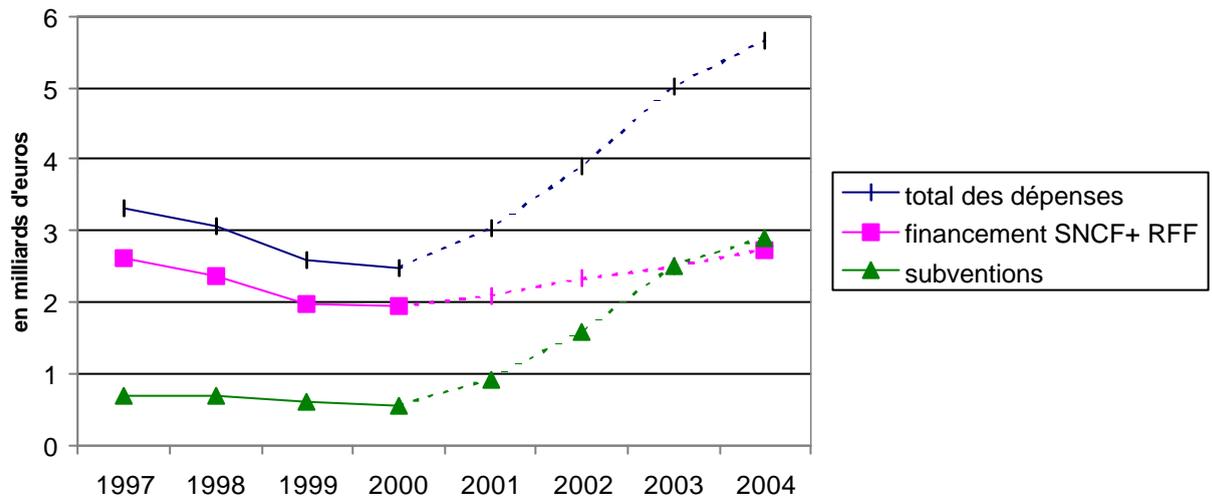
Les contrats de plan signés entre l'Etat et les régions pour la période 2000-2006 prévoient déjà la mise en œuvre d'un important programme de modernisation du réseau ferroviaire classique, destiné à améliorer la qualité des services offerts par le chemin de fer et à adapter la capacité du réseau au besoin de développement de ces services.

Ainsi, les projets ferroviaires inscrits dans le cadre des contrats de plan représentent un programme d'investissements de près de

3,8 milliards d'euros, avec une participation de l'Etat de 1,2 milliard d'euros.

Ainsi, dès la période 2001-2004, les programmes d'investissement sont particulièrement ambitieux puisqu'ils atteindraient plus de 5,7 milliards d'euros en 2004, dont 3,3 milliards d'euros pour RFF et 2,3 milliards d'euros pour la SNCF, soit un quasi-doublement des investissements 2001.

2000-2004 : l'envolée programmée des dépenses d'investissement ferroviaire



2. Un programme qui nécessite des moyens financiers publics considérables et exigeait donc un véritable audit

Comme votre rapporteur l'avait clairement exprimé l'an dernier, les objectifs sont ambitieux, mais les moyens financiers n'ont pas encore été dégagés pour des opérations qui pourtant devraient commencer rapidement.

Compte tenu de l'importance des montants en jeu, et des financements déjà mobilisés, **le Gouvernement a donc 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, dont les résultats sont attendus pour la fin de l'année 2002. Cet audit a pour but 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 évaluera l'intérêt socio-économique des projets et les enjeux en termes d'aménagement du territoire tant au plan français qu'au plan européen.

Les résultats de cet audit, complétés par une étude prospective confiée à la DATAR, permettront d'éclairer un débat parlementaire sur la politique des transports à mener.

Votre rapporteur pense que cet audit était inévitable et permettra de prendre la juste mesure des efforts financiers à consentir dans les prochaines années. A cet égard, il rappelle les points suivants, qu'il a clairement mis en valeur l'an dernier, malgré les contestations du précédent gouvernement :

- la part des investissements du secteur ferroviaire financée par des subventions publiques devrait augmenter considérablement dans les prochaines années, compte tenu des nouvelles règles de financement des projets d'infrastructure introduites lors de la réforme ferroviaire de 1997 (article 4 du décret n°97-444 du 5 mai 1999 relatif aux missions et aux statuts de RFF) qui empêchent RFF de financer des investissements sans rentabilité.

- les financements propres prévus par RFF et la SNCF ne devraient couvrir qu'à peine la moitié des besoins. Le reste du financement doit s'effectuer grâce à **une montée en puissance des subventions, qui quadrupleraient sur la période 2001-2004** et atteindraient dès 2004 un montant de 3 milliards d'euros par an.

- la création, en vertu de la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport, de **deux nouveaux établissements publics administratifs nationaux** (le Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports, et le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin), dont l'objet est de concourir à la mise en œuvre d'une politique intermodale des transports, **ne permet pas pour le moment d'envisager une amélioration du financement des infrastructures ferroviaires.**

En effet, les ressources des établissements seront constituées par ses dotations en capital, les intérêts de placements et, le cas échéant, des subventions et recettes diverses. Pour le moment, il est simplement envisagé de verser une partie des recettes tirées de la cession partielle des participations de l'Etat dans la société concessionnaire d'autoroute ASF, soit environ 280 millions d'euros (15 % des recettes issues de l'ouverture du capital). Ce montant permettrait de financer la part de concours publics de la France dans la concession de la section internationale Perpignan/Figuéras de la nouvelle liaison ferroviaire entre la France et l'Espagne¹.

¹ En réalité, le projet de loi de finances rectificative inscrit 245 millions d'euros en autorisation de programme et 24,5 millions d'euros en crédits de paiement sur le chapitre budgétaire 63-44 du budget des transports. Le décalage en autorisations de programme s'expliquerait par la prise en charge de la TVA.

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), on peut s'interroger sur ses ressources à venir compte tenu de la situation financière très difficile d'au moins deux sociétés d'autoroutes sur les trois qui devraient lui verser des dividendes et qui pour le moment ont besoin d'un plan de recapitalisation.

L'Assemblée nationale a donc légitimement pris l'initiative de demander un rapport au Gouvernement sur le fonctionnement et l'opportunité de ces fonds¹. On observera d'ailleurs que le collectif budgétaire pour 2002 inscrit sur un chapitre budgétaire « classique » les dotations au projet Perpignan-Figueras, ce qui montre que le financement du projet ne passe pas obligatoirement par le FDIT.

En l'état actuel, il faut bien conclure que les projets ferroviaires du précédent gouvernement étaient construits sur l'hypothèse d'une considérable augmentation de l'effort des collectivités locales, et éventuellement d'un accroissement des dotations de l'Union européenne.

3. La difficile stabilisation de la dette ferroviaire alors que les investissements sont amenés à progresser fortement

a) La stabilisation de la « dette ferroviaire » obérée par les difficultés budgétaires de l'Etat et la dégradation financière de la SNCF

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

Au 31 décembre 2001, l'endettement global du secteur ferroviaire atteignait près de 40 milliards d'euros². Il n'a que faiblement progressé sur la période 1997-2001 (+ 12,6 %), contrairement à la période 1992-1996 (+65 %), grâce à un contexte marqué par un fort ralentissement de l'investissement ferroviaire.

¹ Cf. commentaire de l'article 71 bis (nouveau) en annexe du présent rapport.

² A noter que ce chiffre correspond parfaitement à l'évaluation que votre rapporteur avait dû faire lui-même en 2001 faute de tableau de synthèse, qui heureusement est désormais fourni.

La dette « ferroviaire » : une relative stabilisation depuis 1997

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

Aujourd'hui, l'exercice de stabilisation de la dette est plus complexe.

S'agissant de la SNCF, le ralentissement économique montre toute la relativité de son redressement financier, si bien que l'entreprise renoue avec les déficits et éprouve de nouvelles difficultés à stabiliser son endettement.

S'agissant de RFF, l'Etat verse des dotations en capital de 1,8 milliard d'euros par an pour stabiliser sa dette, mais il apparaît que le versement de ces dotations en capital par le compte 902-24 « produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés» devient de plus en plus problématique compte tenu de la faiblesse des produits de privatisation.

Ainsi, l'encours de la dette à long terme nette de RFF a augmenté en 2001 de 780 millions d'euros au lieu des 69 millions d'euros prévus, en raison du versement tardif de la dotation en capital (1.829 millions d'euros étaient budgétés pour 2001 mais le solde de 762 millions d'euros a été versé à RFF seulement en mai 2002).

Pour 2002, aucune dotation nouvelle ne devrait être versée. En effet, les besoins en dotations en capital d'ici à la fin de l'année 2002 s'élèvent à 3,2 milliards d'euros et concernent principalement RFF et l'EPFR. Le gouvernement a d'ores et déjà déclaré que ces dotations seraient repoussées.

¹ 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 », puisque cette dette n'est ni agrégée dans les comptes de l'Etat, qui verse pourtant une dotation de 677 millions d'euros par an 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.

On aboutit donc à un report de « dépenses » qui va croissant. Il n'est pas certain que l'exercice 2003 puisse faire face aux besoins.

b) Des investissements sur fonds propres très importants

Les prévisions d'investissements de RFF pour 2002 s'élèvent à 1.816 millions d'euros pour 2002, en forte augmentation par rapport au programme 2001. Cette augmentation des investissements s'explique pour l'essentiel par :

- le doublement des prévisions d'investissements afférents aux lignes nouvelles, en raison des dépenses de travaux de construction de la LGV Est européenne,

- une augmentation de près de 84 % des investissements de développement du réseau, consécutive aux dépenses liées aux projets des contrats de plan entre l'Etat et les régions.

Cette augmentation importante repose sur une prévision de forte augmentation des subventions qui sont prévues à 737 millions d'euros et sur une croissance de 5,4 % de la participation de RFF au financement de ces investissements.

Pour la période 2003-2005, le programme d'investissement de RFF montre un accroissement important des montants engagés.

(en M€)	2002	2003	2004	2005
Développement du réseau				
LGV	569	1 043	1 135	1 155
Autres	377	736	1 230	1 654
Gestion et maintien du réseau	811	906	970	1 097
Autres	59	47	47	49
Total	1 816	2 732	3 382	3 955

Selon les informations de la direction du Trésor, l'évolution de l'endettement de RFF ne remettrait pas en cause son programme d'investissement. **On peut dès lors se demander si l'objectif de stabilisation de la dette de RFF pourra être maintenu dans les années qui viennent**, si la priorité est donnée à l'investissement, en l'absence de mesures spécifiques visant à affecter des recettes pérennes au désendettement de RFF.

D'une manière générale, au delà de l'audit, qui ne devra pas remettre en cause la priorité à l'investissement ferroviaire mais mieux hiérarchiser les priorités, il apparaît que la vraie marge de manoeuvre

existant aujourd'hui porte sur la réforme de la SNCF, qui doit devenir un opérateur performant dans un marché européen en voie de libéralisation.

B. UNE RÉFORME DE LA SNCF DEVENUE INDISPENSABLE

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

L'an dernier, votre rapporteur regrettait que « *faute de réformes et de volonté politique, la SNCF ne parvienne pas à un redressement durable* » et que « *les problèmes structurels et l'inaction des pouvoirs publics obèrent le développement futur* » de la SNCF.

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

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

a) Malgré des résultats commerciaux corrects, une augmentation du « point mort » de l'entreprise

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

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

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

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

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

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

Le trafic ferroviaire en 2001

	Trafic annuel	Produits du trafic	Produit moyen
Grandes Lignes	+ 2,3 %	+ 5,2 %	+ 2,7
Voyageurs TER	+ 3,3 %	+ 5,5 %	+ 2,2 %
Ile-de-France	+ 2,3 %	+ 1,7 %	-0,4 %
Fret	- 9,0 %	- 7,4 %	+ 2,0 %

L'évolution du trafic ferroviaire depuis cinq ans

Le trafic Grandes Lignes a évolué de manière significative durant ces cinq dernières années (+ 17 %) sous le double effet d'une conjoncture économique favorable et de la politique commerciale menée par la SNCF. Il est toutefois marqué par de fortes disparités :

- **le trafic des TGV** connaît une progression très forte (+ 35 % en cinq ans, + 50 % depuis 1996) du fait de l'élargissement progressif de l'offre. La mise en service du TGV Méditerranée, le 10 juin 2001, et son succès commercial ont permis au trafic TGV de poursuivre un rythme de progression soutenu en 2001 (+ 7,6 %), du même ordre que celui observé en 2000 et de permettre à celui-ci de représenter désormais plus de 50 % de l'ensemble du trafic voyageurs de la SNCF.

Cette tendance se confirme en 2002 (+ 12,9 % au premier trimestre) et profite essentiellement aux relations avec le Sud-Est. Les autres relations TGV progressent modérément, ou se stabilisent comme le TGV Nord-Europe et Eurostar.

- en revanche, **le trafic des trains rapides nationaux (TRN)**, après plusieurs années de stagnation, connaît une baisse marquée depuis 2001, due principalement à la suppression de relations lors de la mise en service du TGV Méditerranée et à la poursuite du report de l'offre Grandes Lignes vers les services régionaux.

Globalement, le trafic de l'activité Grandes Lignes continue de progresser (+ 2,3 % en 2001, et + 2,9 % au premier trimestre 2002), mais à un rythme plus modéré que les années précédentes (+ 3,4 % en 1999 et + 5,1 % en 2000).

Le trafic régional voyageurs a, pour sa part, enregistré une hausse de 17 % depuis le début de l'expérimentation de la régionalisation des services régionaux de voyageurs en janvier 1997. Ce bon résultat a été favorisé par l'extension de l'offre de transport, en particulier dans les régions expérimentatrices. L'année 2001 prolonge cette évolution positive avec une croissance de 3,3 %. Toutefois, l'évolution est moins soutenue que les années précédentes (+ 6,5 % en 2000), ce qui est confirmé par les premiers résultats de 2002 (+ 2,4 % au premier trimestre).

Le trafic de l'Ile-de-France connaît également une évolution positive (+ 8,8 % sur les trois dernières années). Après avoir progressé fortement en 2000 (+ 6,6 %), le trafic a évolué plus modérément en 2001 (+ 2,3 %). Les résultats du premier trimestre 2002 (+ 0,8 %) confirment la tendance au ralentissement de la croissance du trafic, dans un contexte de saturation de l'offre.

En conclusion, après plusieurs années de hausse soutenue, **l'année 2001 et le début de l'année 2002 sont marqués par une croissance plus modérée des trafics voyageurs.** L'évolution du trafic pour les années 2002 et 2003 dépendra des résultats des efforts commerciaux de l'entreprise et de l'évolution des conditions économiques globales, mais aussi des choix effectués par les nouvelles autorités organisatrices que sont les régions depuis le 1^{er} janvier 2002.

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

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

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

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

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

On note ainsi, depuis 1998, une évolution globale à la hausse des effectifs, en raison notamment de la mise en œuvre des 35 heures.

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	-

Les effectifs moyens de la SNCF (hors Sernam et emplois jeunes) sont passés de 169.420 en 1998 à 176.480 en 2001, soit une augmentation de 7.060 équivalents temps plein.

Pour 2000, les charges salariales de la SNCF s'élèvent à 7.264 millions d'euros (5 069 pour les rémunérations et 2 195 pour les charges sociales) pour 177.716 agents. Pour 2001, les charges salariales de la SNCF s'élèvent à 7.451 millions d'euros (5.173 pour les rémunérations et 2.277 pour les charges sociales) pour 179.471 agents.

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

Le président de la SNCF est conscient de la nécessité de réduire le «point mort» de l'entreprise : il souhaite améliorer la productivité des matériels, des personnels et des infrastructures.

Devant la commission des affaires économiques de l'Assemblée nationale, M. Louis Gallois a ainsi indiqué que les matériels devaient tourner plus, que les personnels, passés aux 35 heures, devaient reconquérir une meilleure productivité, et que les infrastructures devaient accueillir plus de trafic. Il a précisé que les coûts de structure, notamment les coûts du siège et des directions régionales, seraient réduits au profit des directions opérationnelles sur le terrain ; que le prix des achats et les prestations des fournisseurs seraient plus finement analysés pour en réduire les coûts et que les besoins de trésorerie de l'entreprise devaient être limités (stocks, créances clients) afin de diminuer la pression sur l'endettement.

Les chiffres clés de la SNCF en 2001

	2000	2001
<i>Nombre de voyageurs transportés (en millions)</i>		
Grandes Lignes et services régionaux hors Ile-de-France	314	315
Services régionaux Ile-de-France	547	560
<i>Nombre de voyageurs-kilomètres (en milliards)</i>		
TGV		
Sud-Est	13,94	15,89
Atlantique	10,47	10,67
Nord-Europe	1,53	1,55
Province/province	4,96	5,54
Eurostar	2,37	2,28
Thalys	1,18	1,26
Affrétés	0,30	0,22
Total	34,75	37,40
Trains Rapides Nationaux	16,91	15,43
TOTAL GRANDES LIGNES	51,65	52,84
SERVICES TRAINS EXPRESS REGIONAUX	8,53	8,81
SERVICES ILE-DE-FRANCE	9,68	9,88
Trafic annuel Fret		
Tonnage transporté (en millions de tonnes)	141,70	126,30
Nombre de tonnes-kilomètres (en milliards)	55,35	50,40
(en millions d'euros)		
Etats financiers, comptes sociaux		
Chiffre d'affaires hors taxes	14 348	14 227
Excédent brut d'exploitation	1 094	664
Résultat d'exploitation	256	-.71
Résultat courant	101	-176
Résultat net	68	-134
Investissements hors taxes	941	1 330
Effectifs moyens payés (hors emplois-jeunes)	181 142	183 231

b) La dégradation des comptes en 2001 et 2002

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

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

L'excédent brut d'exploitation, qui traduit la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, est en retrait de 430 millions d'euros **le résultat d'exploitation** est négatif de 71 millions d'euros.

Le chiffre d'affaires est en recul de 121 millions d'euros (- 0,8 %), en raison de la baisse des travaux pour RFF (211 millions d'euros) compensée partiellement par la hausse des produits du trafic (+ 69 millions d'euros). La diminution des travaux pour RFF s'explique par la réduction des travaux du TGV Méditerranée, non compensée par les projets du TGV Est et du XIIème contrat de plan Etat-régions.

Au premier semestre 2002, le trafic de voyageurs (grandes lignes et trains régionaux) n'a progressé que de 3,5 %, tandis que le trafic de fret a baissé de 1,3 %. Même si le chiffre d'affaires de la SNCF a continué à augmenter (+ 4 %), **un effet de ciseaux entre charges et recettes conduit à un déficit de 156 millions d'euros du résultat opérationnel au premier semestre de 2002.**

c) Une dégradation de la rentabilité financière de l'entreprise masquée par la vente d'actifs

Les mauvaises performances de la SNCF sont pour le moment sans conséquences importantes sur l'endettement de l'établissement, en raison notamment d'importantes cessions d'actifs, en particulier d'actifs immobiliers.

Ainsi, le résultat exceptionnel 2001 enregistre la plus-value de cession de l'ancien siège social pour 73 millions d'euros ce qui améliore la lecture de l'évolution du résultat net en baisse de 202 millions d'euros.

Par ailleurs, pour le premier semestre 2002, le déficit est compensé par les plus-values réalisées sur des ventes d'actifs immobiliers qui expliquent le résultat net positif. Enfin, **un certain nombre de mesures ont été mises en oeuvre** : réduction des achats et des prestations externes à hauteur de 60 millions d'euros, lissage des recrutements et réduction des autorisations d'embauche de 1.000 emplois.

Il est à craindre pourtant que ces mesures ne soient pas suffisantes et que la SNCF soit tentée de céder ses filiales les plus rentables pour ne pas dégrader sa situation financière.

De fait, l'an dernier, le président de la SNCF, M. Louis Gallois, avait annoncé devant votre commission qu'il y aurait probablement de nouvelles cessions d'actifs du groupe, notamment mais non exclusivement, des actifs immobiliers.

2. Les dotations budgétaires à la SNCF

Le ministère fournit un tableau des dotations budgétaires à la SNCF, qui est incomplet pour l'année 2003 et pour lequel il faut émettre les réserves suivantes :

- le tableau peut être faussé par certains changements de périmètres, et notamment, à compter de l'année 2002, le transfert aux régions des services de voyageurs ;

- le tableau ne prend pas en compte les dotations à RFF dont certaines s'apparentent à une subvention indirecte à la SNCF. La contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires versée chaque année à RFF compense la sous-tarifification des péages de la SNCF.

De manière générale, les relations financières entre la SNCF et RFF obéissent à un subtil jeu d'équilibre arbitré par l'Etat.

Les dotations budgétaires à la SNCF

		SNCF							
<u>Contributions pour l'exploitation</u>									
		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
<u>Etat</u>	<i>Tarifs sociaux</i>	286	295	295	295	295	115	115	
	<i>SRV</i>	354	403	323	443	488	0	0	
	<i>Transport combiné</i>	46	41	36	80	94	40	35	
	<i>Indemnité compensatrice IDF</i>	121	97	118					
	<i>Tarifs sociaux Ile de France</i>	24	16	20					
	<i>Aide aux péages activité GL</i>			122	61				
	<i>Soutien au développement du GI</i>				30				
	<i>Ministère de l'Intérieur</i>	5	5	3	2	2	-		
	<i>Défense</i>	226	204	190	177	146	153		
	<i>Presse</i>	30	14	11	11	10	12		
	Total	1 092	1 075	1 118	1 099	1 035	320	150	
<u>Collectivités publiques</u>									
	<i>STIF</i>	570	607	666	256	271	277		
	<i>SRV</i>	373	383	569	480	463	1 144		
	<i>Réductions tarifaires</i>	168	177	190	153	147	202		
	Total	1 111	1 167	1 424	890	881	1 623	0	
	Exploitation	2 203	2 242	2 542	1 988	1 916	1 943	150	
<u>Subventions hors exploitation</u>		1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	
	<i>SAAD</i>	670	677	677	677	677	677	677	
	<i>Retraites SNCF</i>	2 124	2 141	2 109	2 170	2 223	2 282	2 339	
	<i>Subventions d'investissement</i>	344	388	312	242	363	601	920	
		3 138	3 206	3 098	3 089	3 263	3 560	3 936	
	TOTAL	5 341	5 448	5 640	5 077	5 179	5 503	4 086	

3. Les relations financières SNCF/ RFF arbitrées par l'Etat

Le tableau ci-après montre que les versements du gestionnaire de l'infrastructure, RFF, à la SNCF sont de très loin supérieurs aux versements de l'exploitant SNCF au propriétaire de l'infrastructure RFF. Cette distorsion conduit l'Etat à verser chaque année à RFF une dotation budgétaire de 1,6 milliard d'euros qui s'apparente donc à une subvention indirecte à la SNCF.

Les versements entre RFF et la SNCF

	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (e)
Versements RFF => SNCF						
Convention de gestion	2 561	2 531	2 513	2 508	2 522	2 522
Convention de gestion du patrimoine			109	109	110	110
Travaux SNCF pour le compte de RFF	1 945	844	929	935	724	897
Total RFF => SNCF	4 506	3 375	3 551	3 552	3 356	3 529
Versements SNCF => RFF						
Redevances d'infrastructure	901	931	1 457	1 499	1 630	1 846
- TGV	211	139	606	625	741	897
- Autres	690	792	851	874	889	949
Redevance complémentaire d'électricité			46	47	48	109
Prestations complémentaires	15	16	16	16	17	18
Total SNCF => RFF	916	946	1 519	1 562	1 695	1 972

(en millions d'euros)

Les versements de RFF à la SNCF, soit 3,5 milliards d'euros en 2002, visent à compenser la charge de l'entretien courant et de la gestion du réseau ferré national et du patrimoine afférent, qui sont la propriété de RFF. Cette charge donne lieu chaque année à la conclusion d'une "convention de gestion" entre RFF et la SNCF, qui entretient, surveille et répare les voies ferrées et les équipements ferroviaires propriétés de RFF, et gère également le patrimoine de RFF suivant les modalités déterminées par cette convention.

Les versements de la SNCF à RFF, soit 1,97 milliard d'euros en 2002 correspondent aux péages d'infrastructure, pour l'utilisation des sillons. Le montant des péages d'infrastructure est très inférieur aux versements pour l'entretien du patrimoine de RFF. **De l'avis des spécialistes, les péages versés par la SNCF ne couvrent pas les coûts sociaux marginaux de développement du réseau.** Les péages pour les nouvelles lignes, notamment TGV, sont bien évalués mais le réseau classique et le surtout le réseau fret (à hauteur de 50 %) sont sous-tarifés.

De fait, comme votre rapporteur l'a souligné dans son rapport sur le financement des infrastructures, **le montant des péages versés par la SNCF à RFF s'ajuste à la capacité contributive de la SNCF.** L'Etat verse une contribution aux charges d'infrastructures qui permet notamment de compenser cette sous-tarifification.

Ainsi, depuis la création de RFF, les relations financières entre les deux établissements publics du secteur ferroviaire ne se sont pas entièrement clarifiées. La raison essentielle étant le jeu à somme nulle auquel se livre l'Etat, qui consiste à retirer à l'un pour verser à l'autre et inversement.

Enfin votre rapporteur note avec regret que, malgré le travail réalisé par la commission de répartition des actifs entre la SNCF et RFF, cette question ne soit toujours pas réglée.

4. L'ensemble des dotations publiques au transport ferroviaire

Au total, l'ensemble des dotations publiques au secteur ferroviaire s'élevait à 10,3 milliards d'euros en 2001. Le tableau n'est pas renseigné pour les années 2002 et 2003.

Contributions publiques au secteur ferroviaire

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
réductions tarifaires	533,6	518,3	503,1	548,8	457,3	442,1
services régionaux de voyageurs	640,3	731,8	792,7	899,4	914,7	914,7
indemnité compensatrice IDF	167,7	122,0	91,5	106,7	213,4	182,9
Transport combiné SNCF	45,7	30,5	30,5	30,5	76,2	76,2
Contribution aux charges d'infrastructures	1 920,9	1 768,4	1 798,9	1 768,4	1 722,7	1 600,7
Subventions emplois jeunes SNCF	0,0	0,0	15,2	15,2	15,2	15,2
Etat pour exploitation	3 308,1	3 186,2	3 231,9	3 369,1	3 399,6	3 231,9
Subventions d'investissement ferroviaire	167,7	182,9	243,9	213,4	228,7	274,4
Total Etat pour exploitation et investissement	3 475,8	3 369,1	3 475,8	3 582,6	3 628,3	3 506,3
Service annexe de la dette de la SNCF	670,8	670,8	670,8	670,8	670,8	670,8
Dotations en capital RFF	0,0	1 219,6	1 524,5	1 905,6	1 829,4	1 829,4
Contribution au régime de retraites SNCF	2 088,6	2 119,0	2 134,3	2 103,8	2 134,3	2 180,0
Total Etat	6 250,4	7 393,8	7 820,6	8 262,7	8 262,7	8 201,8
Collectivités locales pour exploitation	884,2	838,5	869,0	945,2	914,7	945,2
Collectivités locales pour investissement	457,3	518,3	442,1	396,4	320,1	640,3
Collectivités locales pour régimes retraite	731,8	716,5	701,3	686,0	579,3	503,1
Total collectivités locales	2 073,3	2 073,3	2 012,3	2 027,6	1 814,1	2 088,6
Total général	8 323,7	9 467,1	9 833,0	10 290,3	10 076,9	10 290,3
Total général pour exploitation	4 192,3	4 024,7	4 100,9	4 314,3	4 314,3	4 177,1
Total général pour investissement	625,0	701,3	686,0	609,8	548,8	914,7
Total général pour le régime de retraites	2 820,3	2 835,6	2 835,6	2 789,8	2 713,6	2 683,1

5. Des exemples étrangers de réforme

Depuis la réforme de 1997, la France est l'un des pays européens où la réflexion sur la réforme du système ferroviaire est la moins active.

Comme votre rapporteur l'avait souligné l'an dernier, un débat soutenu a eu lieu en Allemagne sur le système ferroviaire.

En Suisse, la réforme a été également importante.

Les Chemins de fer d'Etat (CFF) ont été transformés en une société anonyme de droit public afin de pouvoir devenir plus productifs, plus flexibles et plus attrayants. Ce changement redistribue les rôles entre les acteurs des transports publics : de nombreuses tâches dites de souveraineté ont été transférées à l'Office fédéral des transports (OFT) ainsi que de nouvelles fonctions, notamment liées au libre accès au réseau, introduit par la réforme des chemins de fer dans le trafic marchandises.

L'OFT se considère comme le partenaire des entreprises de transport public et veille à l'égalité de traitement des chemins de fer dans un marché ferroviaire partiellement libéralisé. Au niveau de la politique des transports, il exerce une fonction de régulation par les pouvoirs publics, sans pour autant s'ingérer dans le secteur opérationnel des chemins de fer.

En France, l'ouverture annoncée du fret ferroviaire à la concurrence devrait également conduire à amplifier la réforme du secteur ferroviaire.

C. L'EXEMPLE DU FRET : LA NÉCESSITÉ DE NOUVEAUX INVESTISSEMENTS ET D'UNE REFORME INTERNE DE LA SNCF

1. Une chute du fret ferroviaire sur la période 1997-2001

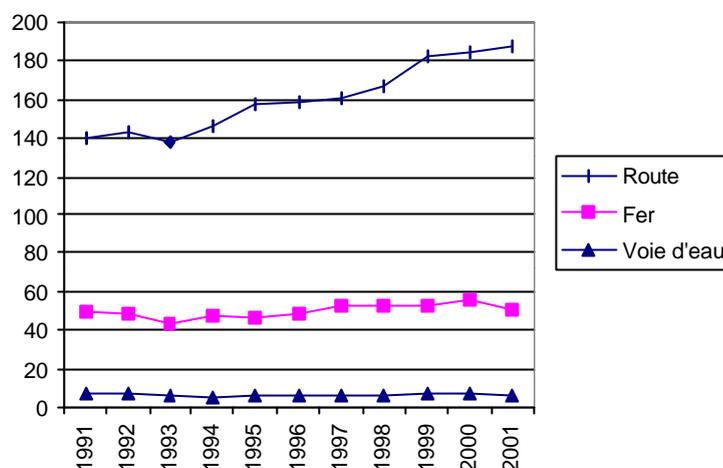
Le développement du fret ferroviaire, du transport combiné et plus généralement de l'intermodalité était le principal mot d'ordre du précédent gouvernement en matière de transport, et il avait fixé un objectif de trafic de 100 milliards de tonnes-km en 2010 pour le fret ferroviaire.

L'objectif de croissance du transport combiné rail-route est 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.

Toutefois, 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.

Evolution des trafics par mode sur 10 ans



Par ailleurs, outre la baisse en volume, il faut noter que de 1991 à 2001, l'évolution du produit moyen à la tonne.km a été de - 12,7 % pour le fer, alors que la hausse des prix pratiqués pour le transport routier a été de 8,4 %.

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. La baisse concerne l'essentiel des secteurs de marché et notamment la sidérurgie, les produits du BTP, le bois, les combustibles minéraux solides, les céréales et engrais. Seules l'activité des biens de consommation et celle de l'automobile ont résisté. Le fléchissement s'est encore accentué après les attentats du 11 septembre, l'accident de l'usine AZF de Toulouse et les problèmes de l'immigration clandestine à destination de la Grande Bretagne qui ont fortement perturbé les trafics via le tunnel sous la Manche¹.

Les résultats du premier semestre 2002 ne sont pas meilleurs, et on observe même une baisse de 1,3% par rapport au 1er semestre 2001. Des secteurs de marché tels que l'automobile, le bois, le BTP sont en baisse.

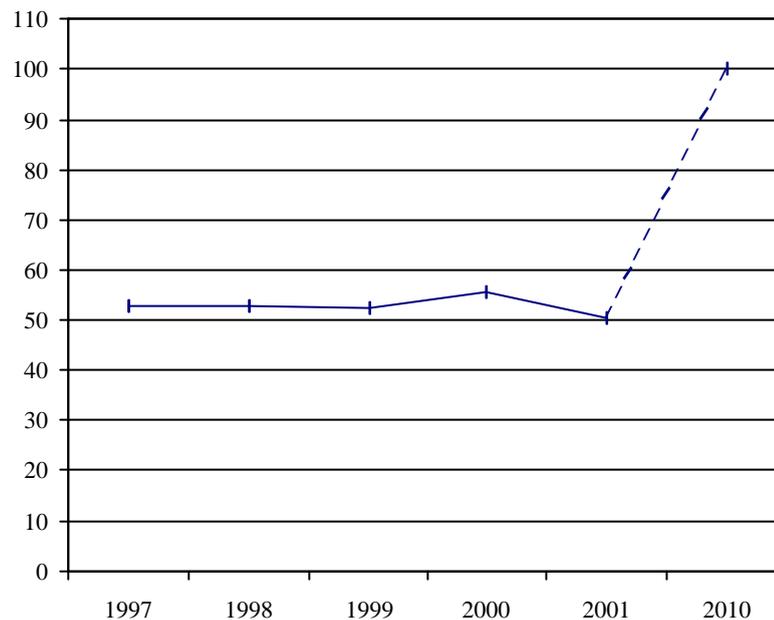
Pour 2002, les résultats réalisés au cours du 1er semestre laissent envisager un résultat en fin d'année de l'ordre de 51 à 52 milliards de tonnes-km, alors que l'objectif initialement prévu pour 2002 était de 54 milliards de tonnes-km.

¹ Le tonnage des marchandises passant par le Tunnel a ainsi diminué de 49 % et représente 707.572 tonnes au premier semestre 2002. Le service fret ferroviaire a été sérieusement perturbé par les intrusions de clandestins sur la gare de triage des trains de marchandises de la SNCF à Fréthun. Par ailleurs, Eurostar a transporté 3.217.812 passagers dans le tunnel sous la Manche au premier semestre 2002, soit une baisse de 5 % par rapport à la même période 2001.

Pour 2003, au vu de la tendance économique actuelle, il est seulement permis d'envisager un volume de trafic se situant aux alentours de 53 milliards de tonnes-km.

En tout état de cause, le doublement du trafic de fret ferroviaire paraît aujourd'hui, en l'état actuel des infrastructures et de la gestion du trafic de marchandises, inatteignable.

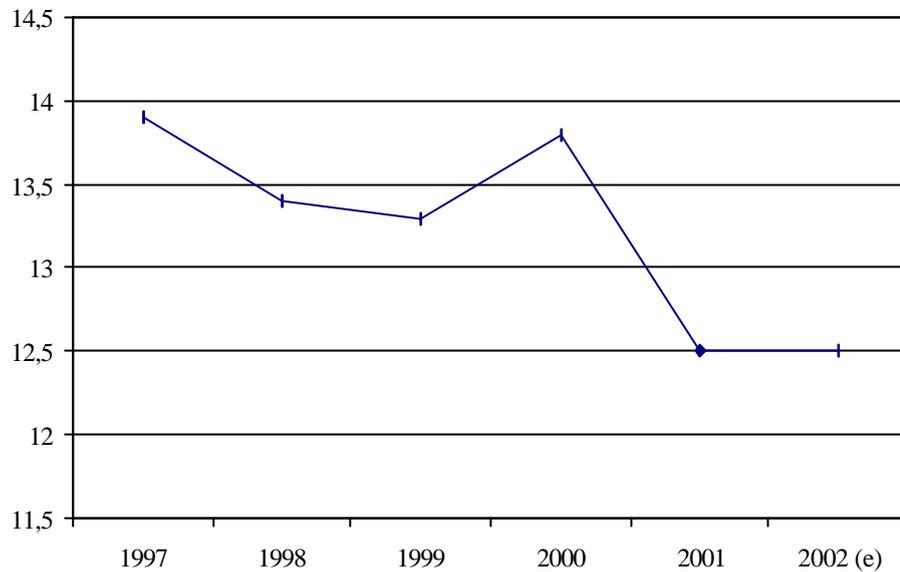
L'objectif de doublement du fret ferroviaire



(en milliards de tonnes/kilomètre)

Si l'on considère le cas du trafic combiné, on constate aussi une tendance à la stagnation voire au recul, comme cela a été le cas en 2001 avec une baisse de près de 10 %. Pour les 5 premiers mois de l'année 2002 ce trafic est en hausse de 3 % par rapport à la période identique de l'année passée. La situation s'avère relativement meilleure en trafic national qu'en trafic international pour lequel les difficultés relatives aux trafics transitant par le tunnel sous la Manche et par le point frontière de Modane avec l'Italie se conjuguent.

Evolution du trafic de transport combiné



(en milliards de tonnes/kilomètre)

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

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

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

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

Des mesures symboliques pour le fret entre la France et l'Allemagne

Les deux plus importantes entreprises ferroviaires de transport de marchandises en Europe n'auront plus besoin à l'avenir de changer de locomotive lors du passage de la frontière à Forbach. Ce projet constitue le point de départ d'une coopération stratégique pour la circulation des trains entre les deux pays.

Louis Gallois, président de la SNCF, et son homologue allemand Hartmut Mehdorn, président de la DB, ont testé symboliquement la nouvelle liaison fret sans arrêt à la frontière entre les triages de Mannheim et Woippy.

Alors que la France et l'Allemagne sont les partenaires commerciaux les plus importants au niveau européen avec 67,5 millions de tonnes de marchandises échangées en 2000, seules 7,8 millions de tonnes, soit à peine 12 % du volume global, sont transportées par le rail. L'objectif du partenariat franco-allemand est d'augmenter cette part de marché et de concrétiser les efforts des deux pays visant à développer leur trafic de fret.

Conformément à l'accord passé entre les deux présidents en janvier 2002 pour développer leur trafic commun de fret, des circulations en navette ont été mises en place entre les deux grands triages de Mannheim / Saarbrücken en Allemagne et Woippy en France. Les temps de parcours ont ainsi été réduits d'une heure en moyenne, avant un nouveau gain d'une heure en décembre 2002.

Parallèlement à la mise en service de locomotives interopérables, clé de voûte du dispositif, des mesures ont été prises pour simplifier les opérations faites sur les trains au point frontière de Forbach. Alors que les trains faisaient auparavant deux longues escales techniques à Saarbrücken et à Forbach, ils n'en font plus qu'une de trois minutes à Forbach pour changer de conducteur. En décembre 2003, cette étape sera supprimée et le même conducteur effectuera la totalité du parcours. L'objectif est d'améliorer les temps de parcours, mais également de réaliser un saut de performance en terme de fiabilité, en supprimant toutes les ruptures de charge. Huit trains par jour sont concernés par l'expérimentation franco-allemande qui a démarré le 16 juin 2002 par l'utilisation de machines interopérables de type BB 461 000 pour la SNCF et BR 181 pour la DB.

La SNCF est en quelque sorte « condamnée » à se réformer. Adopté le 11 décembre 2000, le premier « paquet ferroviaire européen » qui prévoit l'ouverture du fret ferroviaire transeuropéen devrait, selon le ministre de l'équipement, des transports et du logement¹, être transposé pour le 15 mars 2003, RFF étant chargé de répartir les voies, avec un organisme de contrôle. **Le deuxième paquet, c'est-à-dire la libéralisation totale du fret - comportant la création d'une agence européenne de sécurité et d'interopérabilité-** devra intervenir en 2006 après le bilan de la mise en oeuvre du premier volet.

Quoiqu'il en soit, **la France est l'un des dernier pays à libéraliser son fret ferroviaire et fait donc figure de « dernier de la classe ».** Il faut

¹ Séance publique du 24 octobre 2002 – question orale avec débat sur la politique ferroviaire.

clairement donner une « priorité au fret » si l'on veut véritablement développer ce mode de transport.

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

Il faut également que **le dialogue social dans l'entreprise SNCF progresse au détriment des arrêts de travail.** A cet égard, le nombre de journées perdues pour fait de grève, qui a quasiment doublé entre 2000 (85.094) et 2001 (160.947), a durablement découragé les chargeurs. Sur le premier semestre 2002, le niveau de conflictualité est beaucoup plus bas avec un taux de 0,07 journée perdue par agent (12 518 journées perdues au total) contre 0,6 environ sur la période équivalente de 2001. Il faut espérer que ce signe encourageant ne constitue pas seulement un répit, car dès 2003, l'entreprise SNCF sera en concurrence sur le trafic fret transeuropéen.

3. Comment développer l'intermodalité ?

Le développement du fret ferroviaire suppose un complet renversement de la tendance actuelle qui est le déclin du transport de marchandises par fer au profit de la route.

Ce déclin n'est pas spécifique à la France.

Les mêmes tendances lourdes ont pu être observées chez nos partenaires européens de 1991 à 2000 : hausse tendancielle du trafic total, hausse importante du trafic et de la part du trafic routier, déclin plus ou moins marqué du fer (dont la part de marché est plus faible qu'en France), stagnation voire régression pour la voie d'eau.

Il est dès lors très difficile de mettre en oeuvre une véritable politique de rééquilibrage.

Les parts de marché des différents modes de transport

	Transport de marchandises										Gt.km
	Parts de marché en % (calculées en t.km)										
	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2000
Transport routier											
France	72,0	72,9	74,1	74,0	75,5	75,1	74,0	74,5	75,6	74,6	184,2
Italie	89,2	89,4	89,6	89,1	89,9	88,4	89,4	89,5	87,8	86,9	167,8
Allemagne	59,9	61,7	63,5	59,8	59,9	64,8	64,6	65,1	67,5	66,3	280,7
Pays-Bas	38,1	40,7	41,9	39,8	41,4	41,8	40,1	39,6	42,1	40,8	31,6
Belgique	71,8	73,2	76,0	75,2	75,9	76,4	76,9	77,2	76,7	76,3	45,0
Royaume-Uni	89,1	88,7	90,4	91,4	91,5	90,8	90,8	89,6	89,2	88,6	153,7
Transport ferré											
France	24,6	23,7	22,7	23,2	21,7	22,2	23,4	22,8	21,6	22,4	55,4
Italie	10,6	10,7	10,5	10,3	10,8	11,0	10,6	10,9	10,4	13,0	25,0
Allemagne	21,5	23,5	21,1	19,3	21,4	20,9	18,4	19,1	18,6	18,0	76,0
Pays-Bas	5,0	4,9	4,6	4,9	4,3	4,8	4,7	4,9	5,1	5,8	4,5
Belgique	18,3	17,3	16,5	14,5	14,7	13,0	13,1	12,8	12,7	13,2	7,8
Royaume-Uni	10,8	10,7	11,1	9,5	8,5	8,4	9,1	10,0	10,3	11,3	19,6
Voies navigables											
France	3,4	3,4	3,2	2,8	2,8	2,7	2,6	2,7	2,8	3,0	7,3
Italie	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2
Allemagne	16,6	17,2	17,2	18,8	19,2	16,8	16,3	16,3	15,2	15,7	66,5
Pays-Bas	57,0	54,7	53,2	55,9	53,8	53,8	55,0	55,3	53,4	53,4	41,3
Belgique	10,9	10,3	9,5	10,1	11,1	10,5	10,3	10,1	10,6	10,5	6,2
Royaume-Uni	0,2	0,2	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,1	0,2

Source : SES - CEMT

Seule la Suisse, connaît quelques premiers résultats. Selon des estimations récentes, la croissance du trafic routier marchandises transalpin en 2001 a été inférieure à la valeur de l'année précédente et le transport ferroviaire des marchandises a légèrement augmenté grâce à des mesures d'accompagnement. Compte tenu de la fermeture du tunnel routier du Gothard, on constate un recul du transport routier des marchandises à travers les Alpes. Le transport ferroviaire des marchandises à travers les Alpes enregistre une légère hausse qui atteint globalement 5 % pour les chaussées roulantes au Gothard et, depuis la mi-2001, au Lötschberg, l'offre supplémentaire de la courte chaussée roulante Brunnen-Lugano étant prise en considération.

Une relance du transport terrestre et en particulier du transport ferroviaire ne pourra avoir lieu en l'absence d'une réflexion sur les infrastructures mais également la gestion du secteur ferroviaire lui-même.

Le projet Lyon-Turin : 7 milliards d'euros d'investissements d'ici 2012

La mise en œuvre de la première phase du projet sur la partie commune franco-italienne entre Saint-Jean de Maurienne en France et Bussoleno/Bruzolo en Italie a été confiée à la société Lyon Turin Ferroviaire, constituée, à part égales, par les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires français et italien, RFF et RFI, en application de l'accord de Turin.

Les travaux des ouvrages de reconnaissance en territoire français ont commencé au printemps 2002 et mobilisent d'importants financements. Lyon Turin Ferroviaire a également engagé des études de développement, comprenant des études juridiques et financières, qui porteront sur les perspectives de montage financier du projet et en particulier un éventuel partenariat public/privé. S'agissant de l'ouvrage définitif, les études réalisées entre 1998 et 2000 serviront de base à l'établissement d'un dossier d'avant-projet sommaire.

En Italie, les concertations préalables sur le tracé de la ligne nouvelle dans le val de Susse ont été ouvertes au printemps 2002. L'accord du 29 janvier 2001 a été approuvé par le Sénat italien et doit être examiné prochainement par la Chambre des députés.

L'objectif de mise en service de la liaison a été fixé à 2012 au sommet franco-italien de Périgueux de novembre 2001.

Sur la partie commune franco-italienne entre Saint-Jean de Maurienne en France et Bussoleno/Bruzolo en Italie, la réalisation à deux tubes des ouvrages définitifs (dont le tunnel de base), ainsi que le creusement en cours des ouvrages de reconnaissance ont été estimés à 5,9 milliards d'euros (CE janvier 1998). Dans son rapport de décembre 2000, la CIG franco-italienne a mis en évidence la possibilité d'une réalisation phasée des ouvrages définitifs, compte tenu des besoins. Dans ces conditions, la réalisation d'un premier tube des ouvrages est estimée à 3,8 milliards d'euros (CE janvier 1998), celle du second tube à environ 2,65 milliards d'euros (CE janvier 1998). Les études actuellement engagées par Lyon Turin Ferroviaire ont également pour objectif de poursuivre l'examen des perspectives de phasage des ouvrages, en tenant compte des paramètres techniques, juridiques, économiques, financiers et enfin environnementaux du projet.

CHAPITRE III : LES DOTATIONS EN FAVEUR DES TRANSPORTS RÉGIONAUX ET DU SECTEUR FLUVIAL

Si les dotations à la SNCF et à RFF occupent la très grande majorité des crédits en faveur des transports terrestres, le budget consacre aussi des dotations importantes aux services régionaux de voyageurs, aux transports urbains de province et d'Ile-de-France et au réseau fluvial.

I. LA RÉGIONALISATION DES SERVICES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS

A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS

1. Le principe de la régionalisation

Les dispositions applicables aux transports collectifs d'intérêt régional de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) prévoient le transfert de l'organisation et du financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs, à compter du 1er janvier 2002, à l'ensemble des régions, à l'exception de l'Ile de France et de la Corse.

Cette loi est venue modifier le dispositif législatif existant, la loi d'orientation des transports intérieurs et le code général des collectivités territoriales, pour y insérer les dispositions relatives à ce transfert de compétence aux régions.

Le dispositif précise que les conditions d'exploitation et de financement des services transférés sont fixées au sein d'une convention passée entre chacune des régions et la SNCF.

La loi prévoit également qu'une région puisse passer une convention avec une région limitrophe ou avec le Syndicat des transport d'Ile de France pour organiser des services se prolongeant au delà de son ressort territorial.

S'agissant de la coopération entre autorités organisatrices de transport, celle-ci fait l'objet d'une autre section intitulée « dispositions relatives à la coopération entre autorités organisatrices de transport » qui prévoit que plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer dans le cadre d'un syndicat mixte de transport ou par voie de convention afin d'organiser ou de coordonner les services qui relèvent de leurs compétences, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et créer une tarification coordonnée et des titres de transports uniques ou unifiés.

Il faut rappeler que l'expérience de régionalisation des services régionaux de voyageurs engagée le 1er janvier 1997 a enregistré un certain succès : les régions expérimentales ont connu un développement de recettes supérieur à celui des autres régions grâce à la politique de recomposition de l'offre, de dynamique tarifaire et commerciale, et d'action sur la qualité.

2. Les incidences de la régionalisation

Le dispositif prévu devrait permettre de clarifier les responsabilités entre, d'une part, la région, autorité organisatrice des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui décide du service à réaliser et le finance et, d'autre part, la SNCF qui assure le service en tant qu'exploitant et conseille la région.

L'Etat resterait le garant de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire pour lequel il continue à fixer les règles de sécurité, ainsi que du respect des règles et procédures instaurées entre les différents partenaires du secteur ferroviaire.

En ce qui concerne la SNCF, le ministère de l'équipement, des transports et du logement estime que la perspective de la régionalisation peut être un levier d'évolution interne poussant l'entreprise à davantage de qualité et de réactivité. Dans ce cadre, la SNCF a procédé à une reconfiguration de son organisation afin de permettre à l'activité TER d'être clairement identifiée au sein de l'entreprise et de disposer à l'échelon régional des moyens nécessaires pour remplir son rôle d'interlocuteur de la région.

Dans cette optique, la SNCF s'est engagée dans un processus d'élaboration d'une comptabilité par domaines d'activité afin de disposer, pour l'exercice 2000, de comptes attestés pour chacune des 20 activités T.E.R et de répondre au souci de transparence et de compétences des nouvelles autorités organisatrices régionales. C'est sur ces comptes attestés que s'est basé, conformément aux dispositions de la loi solidarité et renouvellement urbains, le montant de la compensation financière de l'Etat aux régions.

La loi « solidarité et renouvellement urbains » a donc généralisé la régionalisation au 1er janvier 2002, toutes les régions devenant des autorités

organisatrices pour les transports ferroviaires régionaux. **Cependant, à l'origine, cette réforme présentait deux insuffisances majeures :**

- le peu de fiabilité des comptes de la SNCF. Il n'existait pas de répartition fine des coûts de chaque branche d'activité de la SNCF (fret, voyageurs grandes lignes, TGV, TER...) sur la base de laquelle pourrait être évaluée correctement le coût des services régionaux de transport de voyageurs ;

- le gouvernement avait clairement souhaité limiter la compensation aux régions, en refusant de nombreux amendements sur le fondement de leur irrecevabilité financière.

B. LA COMPENSATION DU TRANSFERT DE COMPÉTENCE

1. Les modalités choisies la première année du transfert

L'Etat a versé, en 2002, aux vingt régions concernées, au titre de l'exploitation, les crédits budgétaires jusqu'alors versés aux sept régions expérimentales et à la SNCF pour les treize autres régions ainsi que les crédits nécessaires pour assurer l'équilibre du compte TER 2000 de la SNCF. Ceci représente, après indexation prévue par la loi, un montant de 1.054 millions d'euros.

De plus, l'Etat verse à chacune des régions le montant des crédits correspondant aux pertes de recettes induites par les tarifs sociaux mis en place à la demande de l'Etat sachant qu'à l'heure actuelle l'Etat verse à ce titre, à la SNCF, une somme globale que l'entreprise se charge de répartir entre les diverses activités voyageurs. Ce montant est de 179,8 millions d'euros pour l'année 2000.

Enfin, des crédits seront également versés pour contribuer au renouvellement du parc de matériel affecté aux services transférés pour un montant de 205,8 millions d'euros.

Au total, près de 1.439 millions d'euros ont donc été consacrés en 2002 à la décentralisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs.

2. Les dotations pour 2003

Les subventions aux transports de voyageurs à courte distance (chapitre 45-42) sont transférées au budget de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Leur montant est revalorisé, puisqu'il passe de 1,5 à 1,55 milliards d'euros (+3,1 %). Cependant, il faut tenir compte de la suppression au chapitre 46-42 de 1,6 million d'euros de compensations tarifaires.

La participation des collectivités locales au financement du transport ferroviaire

La participation des collectivités locales au développement du transport ferroviaire se décompose d'une part en des investissements sur l'infrastructure elle-même, et d'autre part en l'acquisition, ou en participation à l'acquisition, de matériel roulant. Le montant de ces participations croît et continue de croître régulièrement depuis plusieurs années du fait de la mise en œuvre des contrats de plan Etat - Région et de l'expérimentation, puis de la généralisation au 1er janvier 2002, de la régionalisation des services régionaux de voyageurs (SRV).

En ce qui concerne les installations fixes, les contributions des collectivités locales se sont élevées, depuis 1997, date de la création de RFF, à 386 M€(2,53 MdsF).

Ces opérations concernent des investissements d'infrastructure à la fois sur ligne à grande vitesse et sur le réseau classique.

L'ensemble des collectivités locales participe ainsi au financement des investissements sur le réseau ferré national à hauteur d'environ 6 % : 4 % est apporté par les régions, et 2 % par les autres collectivités locales. Les investissements programmés dans le cadre de ces contrats de plan représentent un montant de 4,57 milliards d'euros (30 milliards de francs), avec une participation de l'Etat de 1,37 milliards d'euros (9 milliards de francs).

En ce qui concerne le matériel roulant, les contributions des collectivités locales se sont élevées à près de 1 050 M €(6 880 MF) sur la période 1994-2001 (incluse), essentiellement pour l'acquisition de matériel roulant voyageurs. Avant 1994, les acquisitions de matériel roulant étaient financées majoritairement par la SNCF. Depuis cette date et la mise en place de l'expérimentation de la régionalisation des SRV en 1997, ces contributions sont le fait des régions, qui financent aujourd'hui à 100% la SNCF par subventions d'équipement. La SNCF continue à participer à la rénovation des matériels.

Ce poste est en forte progression depuis 1999, avec les paiements des nouveaux matériels TER conçus en partenariat avec les régions et dont les dernières unités doivent être livrées en 2001 (automoteur TER (X 72500), autorail TER (X 73500), matériel à 2 niveaux TER 2N).

De nouvelles commandes de ces mêmes matériels ont été lancées pour environ 150 engins qui seront livrés d'ici la fin 2003. Enfin, les régions ont confirmé leurs intentions pour les matériels à 2 niveaux nouvelle génération, disponibles dès 2003 : l'automotrice Z TER apte à 200 km/h, dont les premiers exemplaires vont être livrés en fin d'année et l'autorail à grande capacité dont le marché vient d'être attribué à la société Bombardier. En tout, ce sont donc plus de 500 unités qui devraient être livrées entre 2003 et 2006 au profit de l'activité train express régional (TER).

C. LES TRANSPORTS EN ÎLE DE FRANCE : DES PROGRÈS CERTAINS MAIS DES EFFORTS A FAIRE POUR LIMITER LE POIDS DES CHARGES

1. De profonds bouleversements dans le financement des transports en Ile de France

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

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

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

2. La situation économique et financière de la RATP

a) De nouvelles modalités de gestion

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

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

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

Le contrat comporte enfin une clause qui intéresse l'entreprise au développement des recettes. Ainsi dans la limite de 2 % par rapport à l'objectif contenu dans le contrat, l'entreprise et le STIF partagent le surcroît selon une clef de répartition déterminée (60 % pour le STIF et 40 % pour la RATP). Au-delà de 2 %, l'ensemble du surcroît de recettes est conservé par le STIF. Le même mécanisme joue en cas de recettes inférieures aux objectifs. L'entreprise perçoit également une commission de 6 % sur les ventes des titres de transport qu'elle réalise.

b) Une évolution commerciale favorable mais une situation financière dégradée par l'accroissement des charges

La situation commerciale de la RATP s'est un peu améliorée ces dernières années, principalement en raison de la croissance des trafics.

Les résultats de l'année 2001 sont caractéristiques : l'année se solde par un « excédent » de 22,1 millions d'euros (après prise en compte des subventions publiques) grâce à la progression des recettes commerciales, qui masque la forte croissance des charges de l'entreprise, due notamment à l'application de la réduction du temps de travail et à la progression des effectifs.

Les résultats de la RATP en 2001

Le résultat de l'exercice se solde par un excédent de 22,1 millions d'euros, légèrement supérieur à celui constaté en 2000 (21,8 millions d'euros). Très globalement, l'entreprise a pu, comme le prévoyait le budget, financer le coût pour 2001 de la réduction du temps de travail par la poursuite de la croissance des recettes.

Les recettes sont en effet supérieures de 44,8 millions d'euros à celles de 2000 et de 21,5 millions d'euros au niveau budgété.

L'application de la règle de partage contractuelle des risques sur les recettes entre le STIF et la RATP conduit à un niveau de recettes totales nettes supérieur à l'objectif. La RATP se trouve ainsi intéressée au surplus de recettes à hauteur de 29,4 millions d'euros, le restant étant versé au STIF.

Les dépenses de fonctionnement nettes progressent cependant de 81 millions d'euros par rapport à 2000, soit + 3,5 %, contre + 1,6 % pour l'inflation.

Les frais de personnel sont supérieurs de 63,2 millions d'euros à ceux de 2000. Cette hausse résulte principalement :

- de l'augmentation des effectifs de 39.415 à 40.678 agents (soit + 1.263 agents, l'ARTT expliquant environ +1.150 agents) pour un coût de 37,6 millions d'euros ;

- de la légère augmentation de la masse salariale par agent, pour 11,1 millions d'euros (+ 0,88 %).

Les autres causes d'évolution incluent une augmentation des impôts et autres charges externes et des dotations nettes, partiellement compensée par une baisse des prix de l'énergie.

L'excédent d'exploitation, égal à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement, égal à 440,5 millions d'euros, se réduit de 36,1 millions d'euros par rapport à 2000, conséquence de la croissance plus élevée des charges que celles des recettes.

Les concours publics à l'exploitation s'élèvent à 1.743,8 millions d'euros et sont inférieurs de 2,8 millions d'euros par rapport à 2000.

Le montant des investissements s'établit à 592,7 millions d'euros, soit une baisse de 21 millions d'euros par rapport à 2000. Cette diminution des dépenses d'investissement porte sur le programme interne ainsi que sur les opérations d'extension des réseaux.

Les actions menées dans le cadre de l'amélioration de la qualité de service s'établissent à 112 millions d'euros et concernent notamment la poursuite du programme d'équipement et d'amélioration des stations de métro et des pôles multimodaux.

Les opérations de modernisation et de gros entretien atteignent 195 millions d'euros. Les dépenses liées à l'acquisition de matériel roulant s'établissent 207 millions d'euros et concernent, d'une part le réseau ferré pour 123 millions d'euros, d'autre part le réseau bus pour 84 millions d'euros avec l'objectif du remplacement complet des autobus SC10 à la fin 2001.

Le tableau de financement fait apparaître une augmentation de l'endettement net de 131,3 millions d'euros. L'endettement net s'élève ainsi à 3.955,2 millions d'euros à fin 2001, soit un niveau inférieur à la prévision de fin 1999 (4.032 millions d'euros). L'écart de 77 millions d'euros s'explique par les opérations d'ingénierie financière.

Conséquences pour partie des réformes intervenues depuis deux ans, la RATP enregistre une amélioration de ses recettes commerciales en 2001, mais elle connaît toujours une situation financière très dégradée et donc très peu satisfaisante.

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

Les effectifs payés ont évolué de 38.600 à fin 1997 à 41.100 à fin 2001, soit une croissance de 2.500 équivalent à 6,5 %.

Cette variation s'explique, d'une part, par le développement de l'entreprise (ouverture de la ligne 14, adaptation de l'offre, reprises de sous-traitance dans des domaines stratégiques et aux conditions du marché), d'autre part par la mise en œuvre de la réduction du temps de travail.

La RATP ne bénéficiant pas de subvention à cet égard, elle a dû financer le passage aux 35 heures partiellement grâce à la croissance des recettes.

Le passage aux 35 heures a réduit de 8,6 % la capacité globale de travail. Celle-ci a été compensée avec 2.000 embauches à hauteur de 5,6 % et pour 3 % par les efforts d'amélioration de l'organisation. La maîtrise des dépenses salariales a produit un effet de 1,2 % sur trois ans (2000 - 2002).

Le coût au voyage a diminué entre 1997 et 2000 pour augmenter de 1,7 % en 2001 (de 0,94 à 0,96 €) sous l'effet de la réduction du temps de travail.

	Préavis	Jours de grève	Jour de grève par agent	Durée des préavis		Suivis		
				24h00	< 24h00	- de 10 agents	+ de 10 agents	non suiv
2000	459	17 326	0,44	52%	48%	26%	56%	18%
2001	331	17 329	0,43	56%	44%	19%	60%	21%
Janvier à juin 2002	97	4 033	0,09	37%	63%	21%	75%	4%

3. Les investissements de la RATP

Le programme d'investissement budgété pour 2002 par la RATP s'élevait à 664 millions d'euros dont 84 millions d'euros pour les opérations du Contrat de Plan.

Il s'agissait essentiellement du lancement des études des premières opérations du 12^e Plan, ainsi que de la poursuite ou de l'achèvement des opérations du 10^e et du 11^e plan.

Le programme d'investissement 2003 préparé en vue du CIES de mai 2002 s'élèverait à 703 millions d'euros dont 112 millions d'euros pour les opérations du Contrat de Plan dont les principales dépenses concernent :

- la poursuite des travaux de prolongement de Météor à Saint-Lazare,
- les travaux de Météor à Olympiades,
- les travaux de prolongement du tramway T1 à Noisy le Sec
- ainsi que le lancement de quelques opérations du 12^e Plan.

Le programme interne s'élèverait à 567 millions d'euros, non compris une tranche optionnelle de 26 millions d'euros concernant l'acquisition de matériel roulant (MI2N et tramway). Il concernerait les opérations

d'amélioration de l'exploitation, le gros entretien, la modernisation et l'acquisition de matériel roulant.

Certaines opérations "hors programme" concernant l'accessibilité aux réseaux, la sécurité, les systèmes d'information voyageurs et la radiolocalisation des bus seraient financés sur concours de tiers à hauteur de 20 millions d'euros

Compte tenu d'un niveau de résultat estimé à 31 millions d'euros pour l'exercice 2003, lequel contribuerait à l'obtention d'une capacité d'autofinancement elle même estimée à 538 millions d'euros, le besoin de financement lié aux investissements pour l'année 2003 s'établirait, subventions prises en compte, à 44 millions d'euros. Sur cette base, l'endettement net à fin 2003 devrait avoisiner les 4 092 millions d'euros, conformément à l'engagement pris par l'entreprise en 1999.

Tableau récapitulatif

	2001	2002	2003
Investissements	592,7	664	703
capacité d'autofinancement	510	521	538
Subventions	58,4	88	110
Δ endettement annuel lié aux investissements	6,4	44	44
Endettement net au 31 décembre	3 955	4 043	4 092

(en M€courants)

Comme votre rapporteur le notait l'an dernier, la dette financière de la RATP est préoccupante. **L'endettement net de l'entreprise est ainsi passé de 2,4 milliards d'euros en 1990 à 3,9 milliards d'euros en 2001, soit 7,2 fois la capacité d'autofinancement de l'entreprise. Les prévisions pour 2002 et 2003 conduisent à une légère augmentation de l'endettement, qui représenterait en 2003, 7,6 fois la capacité d'autofinancement de l'entreprise.**

II. LES AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION DU BUDGET DES TRANSPORTS TERRESTRES

A. LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE

1. Des modifications liées à la loi solidarité et renouvellement urbains

Les aides de l'Etat aux transports collectifs de province étaient définies par la circulaire ministérielle du 28 février 1994 et par celle du directeur des transports terrestres du 21 décembre 1994.

Afin de prendre en compte les évolutions récentes d'ordre socio-démographique et institutionnel, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, a signé une nouvelle circulaire le 10 juillet 2001. Sans bouleverser les dispositions de la circulaire du 21 décembre 1994, le projet introduit **un certain nombre de changements prenant en compte les dispositions de la loi sur l'air et de la loi solidarité et renouvellement urbain**, le contexte actuel de la contractualisation territoriale et les enseignements tirés de la pratique antérieure.

Pour l'essentiel, la nouvelle circulaire introduit les modifications suivantes :

- **elle précise les conditions d'attribution des aides de l'Etat pour la mise en œuvre des plans de déplacement urbain (PDU)**, pour laquelle une dotation spécifique est prévue. Les crédits correspondants seront gérés de manière déconcentrée en 2002 et l'attribution des aides de l'Etat sera subordonnée, dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, à l'approbation préalable du PDU ;

- **dans les agglomérations ayant signé un contrat d'agglomération, elle prévoit que l'assiette de la subvention des TCSP pourra inclure certains aménagements** destinés à améliorer l'insertion du TCSP dans le tissu urbain. La subvention attribuée à ce titre représentera au plus 10 % de la subvention attribuée au titre du système de transport stricto sensu ;

- elle aborde en tant que telle **la question des transports périurbains**, en précisant en particulier les règles applicables à certains aménagements concernant les transports ferroviaires dans ces secteurs. Elle n'introduit toutefois pas de dispositions nouvelles particulières et se situe dans la continuité des pratiques actuelles et des engagements de l'Etat au titre des contrats de plan ;

- **elle introduit enfin un certain nombre de simplifications, notamment en réduisant le nombre de taux différents de subvention pour**

les transports collectifs en site propre de province (TCSP). Elle prévoit par ailleurs que les subventions aux transports collectifs de province prendront la forme de conventions associant l'Etat, l'autorité organisatrice de transport et les autres maîtres d'ouvrages éventuels des investissements concernés (communes, RFF et SNCF, autres exploitants le cas échéant).

L'ensemble du nouveau dispositif prévoit de **mieux équilibrer les aides en fonction du contexte des agglomérations** :

- un effort supplémentaire est fait pour inciter à la réalisation des TCSP les plus légers (en particulier, les sites propres bus) afin de rendre ces investissements réalisables dans les agglomérations moyennes ;

- de même, l'aide à l'extension du parc de matériels roulants, dans une perspective de mise en accessibilité handicapés des lignes de bus, profitera à l'ensemble des autorités organisatrices de transports urbains.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain incite donc à la coopération entre les autorités organisatrices de transport notamment en termes d'information de voyageurs, de tarifications coordonnées, d'organisation des services.

La loi permet désormais la coopération entre autorité départementale et autorité urbaine par la création de syndicats mixtes et prévoit de donner des moyens financiers particuliers au syndicat.

Elle lui permet en effet de prélever un versement transport dont le taux devra être inférieur à 0,5 % dans les espaces à dominante urbaine non assujettis à un versement transport (VT) et de l'augmenter d'une valeur inférieure à 0,5 dans les zones urbaines déjà assujetties sans toutefois dépasser les taux maximum déjà autorisés.

En 2001, compte tenu des dates de dépôt des dossiers et des délais nécessaires à leur instruction, seules les 3 conventions ont été conclues sous une forme renouvelée :

- communauté d'agglomération du pays de Lorient – modernisation du système d'aide à l'exploitation - chapitre 63-43/30 : 139 773,95 €;

- syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération toulousaine – réalisation de la ligne B du VAL - chapitre 63-43/40 : 135 567 670 €;

- syndicat mixte des transports pour le Rhône et l'agglomération lyonnaise – extension de la ligne 1 du tramway - chapitre 63-43/40 : 12 084 166 €

Pour 2002, il convient de distinguer les conventions conclues au niveau national et celles conclues au niveau local.

Au 1er août 2002, 25 conventions ont été conclues au niveau national ; celles-ci s'appliquent en grande partie à des dossiers déposés en 2001 mais dont l'instruction n'a pu aboutir avant 2002.

En revanche, il n'est pas possible à ce stade de l'année de dresser le bilan des conventions ressortissant de la responsabilité des préfets de région et/ou de département. Une enquête sera diligentée à cet effet à la fin de l'exercice 2002.

2. La situation des transports collectifs urbains

Les recettes des transports collectifs urbains de province s'élèvent à 3,9 milliards d'euros et les dépenses à 4,3 milliards d'euros.

(hors TVA et net des remboursements d'emprunts)	montant	Pourcentage
Emplois :		
a) <u>fonctionnement</u>		
* charges d'exploitation	2 672,9 M€	66,88 %
b) <u>investissements</u>		
subventions d'équipement à des tiers, études, terrains, bâtiments, matériels roulants, travaux, autres investissements	1 323,6 M€	33,12 %
total	3 996,5 M€	100 %
Ressources : (en M€ TTC hors TVA déductible)		
* usagers (recettes tarifaires)	795,94 M€	18,33 % du total des charges et 29,8 % des charges d'exploitation
* employeurs (versement de transport)	1 682,27 M€	38,75 %
* contribuables locaux (communes, départements, régions)	756,45 M€	17,42 %
* participation de l'Etat (DGD, DGE + subventions)	289,20 M€	6,66 %
* autres (dont emprunts)	817,74 M€	18,84 %
total	4 341,6 M€	100 %

L'essentiel des dépenses (66,9 %) représente des charges d'exploitation. Les investissements représentent 33,1 % des dépenses.

Les ressources sont constituées pour l'essentiel du versement transport (38,75 %), des contributions des usagers (18,3 %) et des contribuables locaux (17,42 %) et des emprunts (18,84 %).

Versement transport des entreprises : une forte évolution à la hausse

ANNEE	1 997	1 998	1 999	2 000	2 001
Produit global du VT en Province	1 472 203	1 556 352	1 662 153	1 752 426	1 843 921,81
% d'évolution par rapport à l'année précédente	2,8%	5,7%	6,8%	4,9%	5,7%
Produit du VT dans les AO à TCSP	930 738	1 031 680	1 093 884	1 142 743	1 195 417
Produit du VT dans les autres AO de +100 000 h	383 446	382 738	418 397	444 425	361 915
Produit du VT dans les AO de 20 000 à 100 000 h	157 914	141 934	149 873	165 258	286 590

Les subventions aux transports urbains progressent de 15,3 % en 2003 à 252,2 millions d'euros, cependant ce sont les dotations aux infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France qui sont le plus fortement revalorisées (elles passent de 60 à 100 millions d'euros en crédits de paiement et de 86,9 à 121,4 millions d'euros en autorisations de programme) alors que les moyens pour les transports collectifs en site propre de province, soit 100 millions d'euros, sont en légère progression en crédits de paiement et stables en autorisations de programme.

3. Les investissements prévus pour les transports collectifs urbains

En 2002, deux autorisations de programme ont été attribuées :

- une AP d'un montant de 7 millions d'euros correspondant à l'actualisation de la subvention du Val de Rennes qui solde l'opération. L'Etat aura participé à hauteur de 63,6 M€ à cette opération dont la mise en service est intervenue en mars 2002.

- une subvention de 5,8 millions d'euros a été attribuée pour la modernisation de la liaison ferrée Toulouse-Colomiers. Cette subvention

permettra la réalisation de 3 haltes supplémentaires, le réaménagement des gares de Colomiers et de Saint-Cyprien/Arènes, enfin l'amélioration de l'intermodalité (parcs-relais, par exemple).

Un dossier est en cours d'instruction pour le financement de l'extension au nord de la ligne 3 du tramway de Nantes (2 km environ).

Enfin, il est prévu de financer d'autres opérations en 2002 mais les dossiers ne sont pas encore déposés : il s'agit en particulier de la première ligne de tramway de Valenciennes, dont le financement était prévu en 2001.

Pour 2003, il est prévu de reconduire le budget 2002, de 114 millions d'euros, afin d'aider les opérations prévues par les collectivités.

Plusieurs opérations prises en considération par l'Etat sont susceptibles de démarrer en 2003 (1ère ligne de tramway de l'agglomération niçoise, 1ère phase du réseau urbain de tramway de l'agglomération mulhousienne, 3ème ligne de tramway de l'agglomération grenobloise et 2ème phase du site propre bus de Rennes). Dans le cadre de l'enveloppe disponible, il conviendra de déterminer parmi les opérations présentées celles qui pourront être financées en 2003.

4. Les plans de déplacement urbain (PDU)

Les PDU rendus obligatoires dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants devaient être approuvés au 30 juin 2000. Au 30 juin 2002, 42 PDU sur 58 respectent cette obligation législative, soit trois de plus qu'au 30 juin 2001. D'ici au 13 décembre 2003, tous les PDU approuvés dans les délais légaux devront avoir été révisés en vue de les mettre en conformité avec les dispositions de la loi SRU du 13 décembre 2000.

Etat d'avancement des PDU au 30 juin 2002

Etapes	Agglomérations	Grandes phases	%
Pré-diagnostic	2	DIAGNOSTIC	12 %
Diagnostic	7		
Elaboration de scénarios	3	SCENARIOS	6%
Choix du scénario	1		
Elaboration du projet	9	ELABORATION DU PROJET	12 %
Consultation des personnes publiques	8	CONCERTATION- APPROBATION	70 %
Enquête publique	2		
Approbation	42		

Une quinzaine de PDU accusent un retard important.

Les **subventions aux plans de déplacements urbains sont en nette diminution pour 2003**, de 53,5 à 38,6 millions d'euros en crédits de paiement et de 90 à 23,6 millions d'euros en autorisations de programme.

B. LE TRANSPORT FLUVIAL : PRIORITÉ À LA RÉNOVATION DU RÉSEAU ET A LA LIAISON SEINE-NORD

1. Le projet Seine-Nord, projet prioritaire

Pour les voies navigables, **les schémas de services définissent deux objectifs prioritaires** : la modernisation du réseau existant et l'aménagement progressif de la liaison Seine-Nord à grand gabarit.

Sur la période 2000-2020, le besoin de financement pour la restauration s'élève à 2,5 milliards d'euros, et l'aménagement du réseau nécessite un investissement sur cette même période 2000-2020 d'environ 2,9 milliards d'euros. Le projet Seine-Nord est estimé à 2,6 milliards d'euros.

Pour la période 2000-2006, un ensemble de programmes voies navigables de près de 800 millions d'euros a été contractualisé par l'Etat avec l'ensemble des régions concernées au travers des contrats de plan et des programmes interrégionaux (Oise, Saône Rhin, Plan Loire), avec une participation de l'Etat de 324 millions d'euros

Ces programmes peuvent être répartis en deux catégories.

- d'une part, 435 millions d'euros pour la modernisation du réseau assurant l'essentiel du trafic de marchandises avec en particulier l'aménagement des extrémités de la liaison Seine-Nord (modernisation des infrastructures sur la Seine et l'Oise au sud, et sur le canal Dunkerque-Escaut au nord).

- d'autre part, 355 millions d'euros pour des programmes de restauration et de valorisation du réseau à petit gabarit d'intérêt essentiellement touristique.

Le taux d'exécution du volet « voies navigables » des contrats de plan atteint 14 % à fin 2001 (114 millions d'euros) et devrait être porté à 26 % à fin 2002 (209 millions d'euros).

Votre rapporteur estime que le moment est venu de s'engager résolument pour le développement du transport fluvial et de mettre en oeuvre les orientations prévues en termes d'investissement. Cette

démarche nouvelle devra s'accompagner d'une rénovation des conditions d'exercice du métier de transport fluvial.

2. L'action de Voies navigables de France

a) Les ressources propres de VNF

La seule observation du budget des transports terrestres ne permet pas d'appréhender l'ensemble des actions en faveur des voies navigables.

Ainsi, Voies navigables de France, qui est chargé d'entretenir le réseau fluvial, dispose de ressources propres qui viennent compléter les ressources budgétaires.

Les ressources propres de VNF sur 2001 (réalisées), 2002 et 2003 (prévisions) sont détaillées dans le tableau ci-après.

(en millions d'euros (M€))

	2001	2002	2003*
		prévisions	prévisions
	M€	M€	M€
Taxe hydraulique	79,17	80,26	81,50
Péages			
marchandises	6,81	6,86	7,10
plaisance	3,45	3,43	3,55
Redevances domaniales	12,42	13,96	15,70
Droits de pêche et de chasse	0,64	0,61	0,78
prestations diverses	2,82	1,93	1,93
Subventions d'exploitation	4,12	4,23	4,39
produits de gestion courante et exceptionnels	4,41	0,89	0,15
produits financiers	4,00	3,05	2,5
TOTAL	117,84	115,22	117,60

(*) (base : prévision CIES printemps 2002)

b) Le programme d'investissement de VNF

En 2002, le programme d'investissement devrait atteindre environ 138,5 millions d'euros qui seraient principalement affectés pour 28,5 millions d'euros à la poursuite du développement du réseau (dont 18,2 millions d'euros pour les contrats de plan Etat-Régions 2000-2006 et l'aménagement de

l'Oise), pour 87,6 millions d'euros à la restauration des canaux et rivières confiés à VNF (dont 43,8 millions d'euros pour les contrats de plan Etat-Régions 2000-2006 et la restauration du canal du Rhône au Rhin), pour 9,1 millions d'euros pour les études générales et les opérations de développement économique et d'environnement, pour 5,3 millions d'euros à l'acquisition de matériels et d'engins affectés à l'entretien de la voie d'eau et pour 8 millions d'euros pour les investissements propres, les immobilisations financières et les remboursements d'emprunts.

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

en millions d'euros (M€)

	2001	2002 (prévision)	2003 (prévision)
	M€	M€	M€
développement du réseau	23,88	25,69	25,57
restauration du réseau	77,93	87,59	84,81
autres investissements liés au réseau	0,54	2,85	2,85
études générales	0,65	1,37	1,37
développement économique et environnement	5,80	7,70	8,00
TOTAL :	108,80	125,20	122,6
<i>Pour mémoire</i>			
<i>Matériels d'exploitation</i>	4,86	5,34	5,40
<i>Investissements propres et immobilisation financières</i>	2,84	7,80	4,85
Montant total des investissements	116,50	138,34	132,85

c) L'action de VNF en faveur de la batellerie artisanale

Un nouveau plan triennal d'aides aux transporteurs par voies navigables a été notifié à la Commission européenne. Il maintient l'effort d'accompagnement de la profession dans un contexte marqué par le manque de cale moderne.

Le plan d'aides comprend une aide à l'adaptation technique des bateaux et une aide à la préservation des unités. Il prévoit également d'honorer le paiement des allocations de départ en retraite octroyées les années précédentes pour une durée maximum de 5 ans ainsi que les aides aux groupements attribuées pour 3 ans.

L'aide à l'adaptation technique des bateaux est un élément central du plan d'aides aux transporteurs. Elle traduit la volonté de promouvoir le transport fluvial en aidant la modernisation de la flotte. Cette aide est en particulier importante pour les jeunes dont l'accès à la profession nécessite souvent la modernisation d'un matériel d'occasion. Cette mesure est considérée comme essentielle par les artisans pour accompagner un renouveau sensible après une longue période de déchirage et de sorties de la profession. L'aide peut être octroyée pour des investissements relatifs soit à la modernisation du bateau, soit à la réalisation d'économies d'énergie et de carburant. Elle peut aussi concerner des innovations techniques. L'approbation de la commission européenne au 2 octobre 2001 et l'adoption d'un plan triennal permettant le dépôt de dossier dès le 2 janvier de l'année suivante a eu pour effet de lisser les dépôts de dossiers de demande d'aide. Ce sont ainsi 88 dossiers dont 6 pour des compagnies qui ont été déposés en 2001 pour un montant global d'aide de 0,65 millions d'euros.

L'aide à la préservation des unités existantes est accordée, quant à elle, au vendeur d'un bateau qui cesse son activité professionnelle de batelier, lorsque l'acheteur est un batelier âgé de moins de 35 ans ou un batelier nouveau dans la profession. Cette mesure est destinée à pallier la pénurie de bateaux constatée en France depuis quatre ans en limitant le prélèvement effectué au sein du parc de bateaux par des entreprises de transport de passagers et par des particuliers souhaitant réaliser des bateaux-logement. Elle permettra en outre de faciliter l'accès à la profession de jeunes bateliers. L'enveloppe globale annuelle pour cette aide est fixée à 304 898 euros. Aucun dossier n'a été déposé en 2001 et une vingtaine de dossiers devraient être déposés à ce titre en 2002.

En outre, en accompagnement de ce plan d'aides, **VNF poursuit son soutien à la formation professionnelle** sous la forme d'un financement partiel de la formation préparatoire à l'examen d'accès à la profession de transporteur fluvial. Le coût global de la mesure a été en 2001 de 0,03 million d'euros et sera au maximum de 0,02 million d'euro en 2002, faute de candidats au 1er trimestre. Elle profite habituellement à une vingtaine de personnes par an.

Le plan ayant été prévu pour trois ans à compter de 2001, les mesures actuelles seront poursuivies en 2003 avec une action particulière pour la formation supérieure, compte tenu de **l'ouverture de l'Institut Supérieur de la Navigation Intérieure (ISNI).**

Cet institut devrait accueillir, à compter de septembre 2003, des promotions annuelles de 25 étudiants. L'Institut sera situé à Elbeuf, à proximité des quais de Seine et non loin du port de Rouen. Outil de qualification et d'ascension professionnelle, la formation dispensée s'adressera à la fois aux bacheliers mais aussi aux personnes en requalification, aux étudiants d'autres formations en spécialisation et, sous conditions, aux élèves

titulaires de la mention complémentaire au CAP, disposant d'une certaine expérience professionnelle.

En conclusion, votre rapporteur estime, compte tenu de l'importance de développer le mode fluvial dans les prochaines années, en lien notamment avec la réalisation du canal Seine-Nord, qu'il est nécessaire d'encourager le renouvellement des moyens d'investissement et de formation du secteur, comme s'y engage résolument Voies navigables de France (VNF).

CONCLUSION

Pendant cinq ans, la politique ferroviaire du précédent gouvernement a été marquée par des incantations : priorité au rail, doublement du fret ferroviaire, progrès de la SNCF, etc.

Si les objectifs étaient à l'origine ambitieux, les résultats n'ont pas été à la hauteur, et l'on peut légitimement parler de trois ambitions ratées:

- **en matière d'investissement ferroviaire**, nous sommes passés, entre 1997 et 2000, de 3,5 à 2,4 milliards d'euros d'investissements par an. Tout reste à faire pour mettre en oeuvre une politique dynamique en faveur du rail.

- **le fret ferroviaire recule**, alors que l'objectif était le doublement sur 10 ans. Le ralentissement économique et plus encore les mouvements de grève ont eu un fort impact sur le trafic de fret ferroviaire, qui a reculé de 9 % en 2001. Le premier semestre 2002 ne marque aucune amélioration notable et les objectifs prévus (54 milliards de tonnes/km transportés) ne devraient pas être atteints. Dans un contexte d'accroissement général des trafics, le fret ferroviaire et le transport combiné continuent à perdre des parts de marché.

- **les comptes de la SNCF se dégradent**. La SNCF a renoué avec le déficit fin 2001. La perte nette de l'exercice pour la maison-mère est de 134 millions d'euros. Au premier semestre 2002, les résultats sont désastreux, avec 156 millions d'euros de pertes.

Pour 2003, **votre rapporteur souhaite donc, avant tout, une clarification des comptes : comptes de la SNCF, de RFF et des liaisons entre ces organismes et l'Etat.**

C'est pourquoi il a déposé un amendement qui est devenu l'article 12 de la loi de finances rectificative pour 2002 demandant à la commission des comptes des transports de la Nation de remettre un rapport annuel au gouvernement et au Parlement.

Au-delà il souhaite que des actions puissent s'engager dans trois directions.

1°) Tout d'abord, faire le point sur les projets à financer.

Le maillage des territoires par des liaisons à grande vitesse, les traversées ferroviaires des massifs alpins et pyrénéens seront de grands enjeux des décennies à venir. Il y en aura d'autres comme la suppression des zones de congestion autour de Dijon, de Lyon, de Montpellier.

Devant cet immense enjeu, le gouvernement a donc très légitimement demandé un audit au Conseil Général des Ponts et Chaussées et à l'Inspection Générale des Finances. Cet audit qui devra être rendu d'ici le 31 décembre 2002, établira l'état précis des projets, leur faisabilité technique, le calendrier prévisible et leur coût pour l'Etat. Il évaluera par ailleurs l'intérêt socio-économique et les enjeux en termes d'aménagement du territoire de chaque projet tant au plan français qu'au plan européen.

Cet audit est bienvenu, mais il ne doit pas conduire à relâcher notre réflexion sur le long terme c'est-à-dire sur l'effort d'investissement qui ne sera garanti que par des modifications structurelles profondes du secteur ferroviaire. La France a besoin de liaisons ferroviaires sûres et performantes. Dans ce domaine, il faut raisonner à 20 ou 30 ans. Pour cela, il faut trouver de nouvelles sources de financement, mieux répartir la charge entre le contribuable et l'utilisateur, avoir des opérateurs performants.

2°) Ensuite, se poser la question de la « dette ferroviaire » et de sa résorption.

La « dette ferroviaire » s'élève à 40 milliards d'euros. Elle est portée par RFF mais aussi par la SNCF et une structure *ad hoc* mal identifiée, le service annexe d'amortissement de la dette. L'importance de cette dette limite les capacités d'investissement du système ferroviaire.

Faut-il réintégrer cette dette à celle de l'Etat ? Ne faut-il pas le cantonner dans une structure « ad hoc » et lui affecter des recettes pérennes, pour la résorber ?

Autant de problèmes à régler rapidement.

3°) Enfin, réformer la SNCF, afin qu'elle respecte les dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001.

Les priorités de notre politique ferroviaire sont triples : avoir un projet d'entreprise, rétablir l'équilibre des comptes et développer l'investissement. S'il est légitime de s'endetter pour investir, les emprunts ne doivent pas pour autant servir à payer le fonctionnement courant des structures.

La SNCF, du fait de son organisation actuelle, n'est pas en mesure de répondre aux critères d'évaluation de la dépense publique exigés par la nouvelle loi organique relative aux lois de finances.

Cabinet Didier KLING & Associés
41, avenue de Friedland
75008 Paris

**RAPPORT D'ETAPE SUR LA MISSION
CONFIEE PAR LA COMMISSION DES FINANCES DU SENAT
RELATIVE AUX SOCIETES SNCF ET RFF**

A Monsieur Jacques OUDIN, Sénateur de
la Vendée

Par courrier en date du 7 juin 2002, Monsieur le Sénateur Jacques OUDIN en sa qualité de rapporteur spécial des crédits des transports terrestres et de l'intermodalité, a bien voulu nous confier une mission d'assistance consistant à :

- contribuer à l'analyse des documents comptables des sociétés SNCF et RFF (en restreignant notre analyse aux seules activités ferroviaires),
- proposer un questionnaire complémentaire de nature à lui permettre d'apprécier au mieux la situation financière de ces sociétés,
- participer à la préparation des auditions des commissaires aux comptes et des gestionnaires de ces sociétés,
- contribuer à déterminer les adaptations de nature à faire mieux cadrer les données comptables fournies par la SNCF et RFF avec les prescriptions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

C'est dans le cadre de cette mission que nous vous adressons ce rapport d'étape destiné à vous présenter nos premières constatations sur la base des seuls documents qui nous ont été communiqués à ce jour. Ces travaux seront complétés ultérieurement après examen de la documentation qui reste à obtenir par votre commission, notamment :

- les comptes annuels arrêtés au 31 décembre 2001 de la société RFF ;
- l'ensemble des procès verbaux des conseils d'administration des deux sociétés sur les trois dernières années;
- la réponse des commissaires aux comptes de la SNCF sur un ensemble de questions portant en particulier sur les spécificités de la mission des commissaires aux comptes, les procédures, la comptabilisation du coût et des engagements de retraites et les contributions et concours de l'Etat et des autres organismes publics.

A – SNCF

a – Informations financières

Vous pourrez constater que les commissaires aux comptes de la société, dans leur rapport général relatif à l'exercice clos le 31 décembre 2001, ont renouvelé leurs réserves déjà émises l'année précédente. Ces réserves portent sur les points suivants :

- d'une part, il persiste un contentieux entre la SNCF et RFF tant sur le périmètre des immobilisations apportées à cette dernière que sur la valeur d'apport de ces mêmes immobilisations ;
- d'autre part, des incertitudes subsistent sur le chiffre d'affaires lié aux recettes voyageurs.

Par ailleurs, la seule lecture du bilan au 31 décembre 2001 ne permet pas de prendre la mesure de deux données particulièrement importantes qui concernent la société et qui sont renvoyées à la fin de l'annexe des comptes annuels de la SNCF (point 31) à savoir :

- les comptes de la caisse de retraites et de prévoyance ;
- les comptes du Service Annexe d'Amortissement de la Dette (SAAD : service créé le 01 janvier 1991 et doté d'une comptabilité distincte au sein de la SNCF. Ce service a pour vocation d'isoler une partie de la dette de la SNCF).

Enfin, les engagements de l'Etat en matière de retraites, relatifs au personnel de la SNCF, ne sont pas mentionnés. Or, cette information, bien que non obligatoire, présente un intérêt certain dans toutes les analyses économiques et financières se rattachant à la société.

b – Comparabilité des comptes

Lors de l'arrêté des comptes au 31 décembre 2001, la SNCF a décidé d'allonger la durée d'amortissement de certains matériels roulants.

Selon la note rédigée par la Direction du Trésor en date du 26 mars 2002, *cette décision, motivée essentiellement par des considérations fiscales, apparaît discutable.*

Au final, ce changement de méthode a eu pour conséquence d'améliorer le résultat social de l'exercice 2001 de 43 millions d'euros.

La dégradation du résultat d'exploitation, entre 2000 et 2001, est donc plus élevée que ne le laisse apparaître la lecture directe des comptes de résultat de la SNCF.

c – Evolution du résultat

Les comptes de résultats sociaux publiés de la SNCF se résument ainsi :

En millions d'euros	2000	2001	Variation
Chiffre d'affaires	14.348	14.227	-0,8 %
Produits d'exploitation	15.135	14.963	-1,1 %
Personnel	7.364	7.493	+1,8 %
Achats et charges externes	4.471	4.474	+0,1 %
Péages	1.561	1.961	+8,3 %
EBE	1.094	664	-39,0%
Résultat d'exploitation	256	-71	
Résultat financier	-155	-105	
Résultat courant	101	-176	
Résultat net	68	-134	

Source : Comptes sociaux publiés par la SNCF

La croissance continue des charges d'exploitation de l'entreprise dans un contexte de quasi-stagnation voire de baisse de ses produits d'exploitation accélère dangereusement la dégradation de l'équilibre d'exploitation et ne permet pas à la SNCF de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour financer les investissements jugés nécessaires.

De ce fait, au 31 décembre 2001, les comptes de la SNCF font apparaître un besoin de financement de 2,4 milliards d'euros qui, comme le souligne l'Inspection Générale des Finances, générera sur 2002 une augmentation la dette financière nette (hors SAAD et hors RFF).

Parallèlement, la dette inscrite au SAAD s'élève au 31 décembre 2001 à 8,9 milliards d'euros hors intérêts courus. Cette dette a été transférée pour un montant de 10,8 milliards d'euros de la manière suivante :

- 5,8 milliards d'euros transféré le 01 janvier 1991
- 4,4 milliards d'euros transféré le 01 janvier 1997
- 0,6 milliards d'euros transféré le 01 janvier 1999

La charge d'intérêts annuel de cette dette, soit 677 millions d'euros pour 2001, est payée en quasi-totalité par l'Etat.

Il faut souligner que l'endettement global se rattachant à l'activité de transport ferroviaire du secteur public ne peut être appréhendé par la lecture du seul

bilan de la SNCF en raison du cantonnement de la dette ci-dessus dans un service distinct disposant d'une comptabilité séparée.

Enfin on rappellera qu'en 2001 l'Etat, les collectivités et autres organismes publics ont versé à la SNCF 6.157 millions d'euros répartis ainsi :

- Contributions au compte de résultat de la société 2.755 millions d'euros
- Contribution aux services annexes à vocation sociale 2.725 millions d'euros
- Contribution aux services annexes de la dette 677 millions d'euros

Au vu de l'ensemble de ces éléments, on peut légitimement s'interroger sur la possibilité pour l'Etat, dans un contexte économique difficile, de faire face aux besoins de financement toujours croissants de la société, sans que soient engagées au sein de celle-ci des actions permettant une amélioration de la rentabilité des différentes activités.

Cette analyse a d'ailleurs été exprimée dans le rapport 2002 de la mission de contrôle économique et financier de l'Inspection Générale des Finances qui remarque que *l'absence ou l'inefficacité apparente d'un programme systématique de réduction globale des coûts de toute nature [...] font que le système de gestion ne paraît pas contribuer suffisamment à la maîtrise des coûts.*

B – RFF

a – Informations financières

Dans son rapport sur les comptes 2000 de RFF, la Cour des Comptes a émis d'importantes réserves aussi bien sur la valeur de biens inscrits dans ses comptes, que sur les choix comptables retenus sur l'image fidèle de ces mêmes comptes.

En l'absence de communication des comptes 2001 et des rapports des commissaires aux comptes de RFF, il ne nous a pas été possible de contrôler l'évolution des points précédemment soulevés par la Cour des Comptes.

b - Comparabilité

Selon les informations figurant dans la note de RFF, en réponse à la question 4 du questionnaire de Monsieur le Sénateur Jacques OUDIN, les comptes de l'exercice 2001 ont fait l'objet des changements de présentation suivants.

- le portefeuille d'actif de 3 milliards d'euros, permettant d'assurer le service financier de la dette transférée entre 2001 et 2006, est inscrit en immobilisations financières.
- les subventions méritées sur immobilisations en cours ont été inscrites dans les capitaux propres. Les montants en cause n'ont pas été précisés.
- S'agissant des subventions d'investissement, mode de financement permanent pour les programmes d'investissement de RFF, les quotes-parts reçues sont désormais inscrites au compte de résultat en produits d'exploitation alors qu'elles figuraient auparavant en produits exceptionnels. Les montants en cause n'ont pas été précisés.

De ce fait, les comptes 2000 et 2001 ne sont pas directement comparables et tout particulièrement les résultats d'exploitation et les capitaux propres.

c – Evolution du résultat

En millions d'euros	2000	2001	Variation
Chiffre d'affaires	1.850	2.073	12%
Consommation biens et services	2.862	2.923	2%
Résultat d'exploitation	-146	-80	
Résultat financier	-1.598	-1.593	
Résultat net	-1.701	-1.647	

Source : Rapport annuel 2002 – Mission de contrôle économique et financier des transports - Inspection Générale des Finances

Remarque : Les chiffres 2000 indiqués ci-dessus (productions et ventes, d'une part, et consommation de biens et services, d'autre part) ne correspondent pas aux chiffres ressortant des comptes sociaux publiés par RFF ce qui suscite certaines interrogations.

Le chiffre d'affaires de RFF est constitué des redevances versées par la SNCF. Ce chiffre d'affaires ne permet pas à RFF de couvrir ses propres charges d'exploitation et tout particulièrement les sommes refacturées par la SNCF au titre des différentes conventions.

Dans ces conditions, force est de constater que, depuis sa création, RFF n'est pas parvenu, faute de moyens, à réduire son endettement global :

- endettement global en 1998 : 25 milliards d'euros ;
- endettement global en 2000 : 27 milliards d'euros.

Si la création de RFF a permis de se mettre en conformité avec la réglementation européenne, on peut néanmoins se demander si, dans son mode de fonctionnement actuel, RFF a les capacités de remplir les missions qui lui ont été confiées (l'amélioration de la qualité et de la sécurité, d'une part et le développement, d'autre part, de l'infrastructure ferroviaire), en dépit des contributions massives de l'Etat.

Cette interrogation est d'ailleurs partagée par la Direction du Trésor dans son rapport au comité des investissements à caractère économique et social de décembre 2001 qui *estime que le système ferroviaire doit dégager des marges de manœuvre financières faute de quoi, et sauf arbitrage du ministère des transports sur son budget, son développement ne pourra être financé. En effet, les pistes aujourd'hui indiquées par RFF ne sont pas à la hauteur des besoins.*

On ne peut que souscrire à ce constat alors même que nous restons dans l'attente de nombreuses informations et documents et qu'au surplus certains éléments financiers des deux sociétés suscitent des interrogations ou des réserves de la part des commissaires aux comptes.

Paris, le mercredi 27 novembre 2002

Cabinet Didier
KLING et Associés

Didier KLING

MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Articles rattachés : article 71 bis (nouveau), rapport sur les établissements publics multimodaux

L'Assemblée nationale a adopté, à l'initiative de notre collègue député Hervé Mariton, rapporteur spécial du budget de l'équipement et des transports, un article 71 bis rattaché au budget des transports et de la sécurité routière **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 et sur le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.**

Ce rapport détaillera le financement, le fonctionnement et l'utilité de ces fonds.

On rappellera que la loi du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et des systèmes de transport, **a créé deux nouveaux établissements publics administratifs nationaux :**

- le « **Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports** » (FDIT), dont l'objet est de concourir à la mise en œuvre de la politique intermodale des transports sur le territoire national ; ses ressources sont constituées par des dotations en capital, les intérêts de ses placements et, le cas échéant, des subventions et recettes diverses.

- le « **Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin** » (FDPITMA), dont l'objet est de concourir à la mise en œuvre d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin ; ses ressources sont constituées par les dividendes de ses participations dans les sociétés autoroutières alpines et par des subventions, sans qu'il ait la possibilité d'emprunter

Votre commission s'est ouvertement interrogée sur l'opportunité de la création de ces établissements publics « multimodaux » qui créent une véritable débudgétisation de la politique des transports, sans garantir pour le moment des ressources supplémentaires.

En effet, les seules ressources envisagées pour le FDIT correspondent à la cession partielle des participations de l'Etat dans la société concessionnaire d'autoroute ASF, soit environ 280 millions d'euros. Il s'agira de financer la part de concours publics de la France dans la concession de la section internationale 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). De fait, le projet de loi de finances rectificative ouvre 245 millions d'euros en autorisations de programme et 24,5 millions d'euros en crédits de paiement sur le chapitre 63-44 du budget des transports.

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 il est pour le moins étrange de considérer qu'elles pourraient verser des dividendes.

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**. Mais 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 pour les grands projets ferroviaires suisse

	Plan financier de la législature			
en millions de francs suisses	2000	2001	2002	2003
Attributions au fonds	528	928	1011	1034
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
Capitalisation des prêts aux conditions du marché	387	405	418	402
Capitalisation des prêts à intérêts variables remboursables conditionnellement	989	982	990	951
Capitalisation des avances	768	492	500	445
Total des revenus	2672	2807	2919	2832

En conclusion, comme votre commission l'a souligné dès l'an dernier, **il y a bien lieu que le Gouvernement remette au plus vite un rapport sur ces deux nouveaux établissements publics**. Ce rapport viendra utilement éclairer le débat parlementaire sur le financement des grandes infrastructures de transports après l'audit qui sera remis par l'inspection des finances et le conseil général des ponts et chaussées.

Décision de la commission : votre commission vous propose d'adopter cet article sans modification.

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 30 octobre 2002, au cours d'une seconde séance tenue dans l'après-midi, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer : III – transports et sécurité routière : transports terrestres et intermodalité, sur le rapport de **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**.

Un large débat s'est alors ouvert.

M. Bernard Joly, rapporteur pour avis de la commission des affaires économiques, a félicité le rapporteur pour sa présentation. Il a ajouté que les progrès de la SNCF concernant l'exploitation des TGV avaient caché ses mauvaises performances dans d'autres domaines de son activité. Il s'est déclaré particulièrement inquiet pour l'avenir de notre système ferroviaire.

M. Aymeri de Montesquiou s'est interrogé sur la qualité de la desserte ferroviaire des ports français. Il a également souligné qu'une augmentation des tarifs pourrait avoir des incidences négatives sur les trafics ferroviaires. Enfin, il a demandé au rapporteur spécial si une comparaison pouvait être établie entre les conditions de développement de notre réseau ferroviaire avant la seconde guerre mondiale et les projets actuels.

M. Marc Massion a expliqué que la desserte ferroviaire des ports français continuait de poser problème, notamment pour la desserte des ports du Havre et de Rouen, en raison de l'absence de solution de contournement nord de la région parisienne, en direction de l'est.

M. Yves Fréville a exprimé son étonnement face à la complexité du financement de notre système ferroviaire. Il a demandé au rapporteur spécial si des calculs de rentabilité des investissements ferroviaires étaient réalisés.

En réponse à MM. Aymeri de Montesquiou et Marc Massion, le rapporteur spécial a indiqué que la desserte des ports n'était pas efficace, et qu'il convenait de réaliser de nouveaux investissements, notamment pour la mise à gabarit de tunnels et le contournement des grandes agglomérations. Il a surtout considéré que le fret n'était toujours pas prioritaire à la SNCF, ce qui conduisait à des difficultés en termes de respect des horaires et de réservation des sillons, sans même évoquer l'effet des arrêts de travail. Il a ajouté qu'il était délicat de faire une comparaison de la politique d'investissement ferroviaire au début du siècle précédent et aujourd'hui, tout en soulignant que le développement du chemin de fer s'était réalisé au XIXe siècle grâce aux

fonds privés, avant que les compagnies privées tombent en faillite dans les années 1930 et que soit créée la SNCF en 1937.

En réponse à M. Yves Fréville, **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**, a précisé que les calculs de rentabilité des investissements étaient réalisés selon des conventions par les opérateurs ferroviaires eux-mêmes, le ministère chargé des transports, mais aussi par la direction de la prévision du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie, l'audit commandé par le gouvernement ayant précisément pour objet d'évaluer correctement l'intérêt socio-économique des grands projets d'investissements ferroviaires et des autres investissements de transport.

S'agissant de la rentabilité des opérateurs eux-mêmes, le rapporteur spécial a indiqué qu'il avait lancé fin février 2002, avec l'appui du comité d'évaluation des politiques publiques, une vaste étude sur la gestion et le financement public du système ferroviaire. A cet effet, de nombreux questionnaires ont été adressés, à la SNCF, à RFF, au ministère de l'équipement, des transports et du logement et aux trois directions concernées du ministère des finances. Tout en soulignant l'importance des délais pour obtenir les informations souhaitées, le rapporteur spécial a très vivement regretté que, seules, les réponses de la direction du Trésor, pourtant promises à de nombreuses reprises, et notamment par le ministre lui-même, ne lui soient pas parvenues, huit mois après l'envoi du questionnaire, ce qui témoignait des obstacles concrets rencontrés par un rapporteur spécial souhaitant exercer pleinement ses pouvoirs de contrôle dans le cadre des dispositions de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances.

Puis la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer : III. Transports et sécurité routière : transports terrestres et intermodalité, jusqu'à l'examen des crédits de l'urbanisme et du logement, le président rappelant qu'il serait procédé à un vote unique sur l'ensemble des crédits de l'équipement.

Le mercredi 13 novembre, la commission a décidé de proposer au Sénat d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et l'article 71 rattaché sans modification, ainsi que d'adopter le budget annexe de l'aviation civile.

La commission a confirmé son vote le jeudi 21 novembre 2002 après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale et elle a proposé d'adopter l'article 71 bis rattaché sans modification.

Réunie le **mercredi 30 octobre 2002**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer (**III. Transports et sécurité routière : Transports terrestres et intermodalité**), sur le **rapport de M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**.

Le mercredi 13 novembre 2002, la commission a décidé de proposer au Sénat **d'adopter l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer**, et l'article 71 rattaché sans modification, ainsi que d'adopter le budget annexe de l'aviation civile pour 2003.

La commission a confirmé son vote le jeudi 21 novembre 2002, après avoir pris connaissance des modifications adoptées par l'Assemblée nationale et elle a proposé d'adopter l'article 71 bis rattaché sans modification.