



N° 1865

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 13 octobre 2004.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT
ET DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

TOME X

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS,
AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, TOURISME et MER**

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS TERRESTRES et FLUVIAUX

PAR M. FRANÇOIS-MICHEL GONNOT,

Député.

Voir le numéro : **1863** (annexe 21)

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre. A cette date, environ **80** % des réponses étaient parvenus à votre Rapporteur.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIERE PARTIE : LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2005	11
I.— L'EVOLUTION DES CREDITS DU BUDGET DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES	11
A.— LA REGULATION BUDGETAIRE A FORTEMENT AFFECTE L'EXECUTION DES AUTORISATIONS DE DEPENSES OUVERTES POUR 2004	11
B.— LES CREDITS DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES APPARAISSENT RELATIVEMENT STABLES EN 2005	12
II.— UN TOURNANT POUR LE DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES : LA CREATION DE L'AFITF	14
A.— UNE PLANIFICATION A L'HORIZON 2025	14
B.— LA QUESTION DU FINANCEMENT : LA CREATION DE L'AFITF	16
III.— LES SERVICES DE L'EQUIPEMENT	19
IV.— RENDRE LES ROUTES PLUS SURES	21
A.— DEVELOPPER ET SECURISER LE RESEAU ROUTIER	21
1. Le développement du réseau routier	21
2. Améliorer les aménagements de sécurité et sécuriser les tunnels	22
B.— REAFFIRMER LA PRIORITE EN FAVEUR DE LA SECURITE ROUTIERE	22
V.— UN ENGAGEMENT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DU SECTEUR FERROVIAIRE	24
A.— L'AUGMENTATION DES MOYENS CONSACRES AUX INFRASTRUCTURES	24
B.— DESENDETTER LE SYSTEME FERROVIAIRE	25
C.— LES CONTRIBUTIONS DE L'ETAT POUR LE RESEAU	26
D.— LE MAINTIEN DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT EN FAVEUR DES TARIFS SOCIAUX ET DU REGIME DE PROTECTION SOCIALE DES CHEMINOTS	27

VI.— POURSUIVRE LA RELANCE DU TRANSPORT FLUVIAL	29
A.— L'EVOLUTION DES CREDITS FINANÇANT LE TRANSPORT PAR VOIE FLUVIALE	29
1. Les dépenses ordinaires.....	29
2. Les dépenses en capital	30
B.— RENFORCER LES MOYENS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE EN RENOVANT LE CADRE DE SES RELATIONS AVEC L'ÉTAT	30
C.— MODERNISER ET SECURISER LE RESEAU FLUVIAL	31
D.— L'ACCELERATION DU PROJET DE CANAL A GRAND GABARIT SEINE-NORD EUROPE.....	34
SECONDE PARTIE : REGROUPER LES COMPETENCES EN MATIERE DE TRANSPORTS A L'ECHELON LE PLUS PERTINENT ET CONFORTER LA COMPLEMENTARITE DES DIFFERENTS MODES DE TRANSPORTS	35
I.— RENFORCER LES COLLECTIVITES LOCALES COMME ACTEURS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	35
A.— LA DECENTRALISATION ROUTIERE	35
1. Le recentrage du domaine public national sur les grands itinéraires structurants	35
2. Les conséquences sur les services et les personnels de l'équipement	36
a) <i>Les services</i>	36
b) <i>Les personnels</i>	36
3. Les conséquences sur les contrats de plan	37
B.— LES TRANSPORTS COLLECTIFS : LE CAS DU STIF.....	38
C.— LE FINANCEMENT DES LIAISONS INTERREGIONALES EN SUSPENS	40
II.— CONFORTER LA COMPLEMENTARITE DES DIFFERENTS MODES DE TRANSPORTS	41
A.— ACCROITRE LE SOUTIEN AU TRANSPORT COMBINE.....	41
1. Aides aux entreprises routières accédant au transport combiné	41
2. Les aides à l'exploitation.....	41
3. Subventions d'investissement pour les terminaux de transport combiné	41
B.— LE SYSTEME FERROVIAIRE : L'OBLIGATION DE RESULTAT	42
1. Les résultats de la SNCF font apparaître un léger redressement.....	44

2. L'amélioration du dialogue social doit permettre de prolonger ces premiers résultats favorables	45
<i>a) La signature de l'accord relatif à la prévention des conflits et à l'amélioration du dialogue social</i>	45
<i>b) La signature d'un accord salarial</i>	47
3. Relancer le fret ferroviaire	48
<i>a) Une ouverture encore modeste à la concurrence</i>	48
<i>b) Le plan fret de la SNCF</i>	50
4. La nécessité de trouver une solution à la dérive du coût de l'électricité pour la SNCF	53
C.— SOUTENIR LE TRANSPORT ROUTIER EXPOSE A UNE FORTE CONCURRENCE INTERNATIONALE	55
EXAMEN EN COMMISSION	57

MESDAMES, MESSIEURS,

Le budget du ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer connaît cette année d'importants changements de périmètre (les crédits du logement sont désormais pris en charge par le budget du ministère de l'Emploi et de la cohésion sociale, tandis que les dotations en faveur de l'aménagement du territoire sont intégrées au périmètre du ministère de l'Équipement), et s'élève à 16,7 milliards d'euros.

Il s'agit d'un budget qui intéresse la vie quotidienne de nos concitoyens, et qui prépare l'avenir puisqu'il s'agit du premier budget de l'État en termes d'investissement civil.

Le ministère participe à l'effort d'optimisation de la dépense publique avec un solde de créations/destructions d'emplois négatif; cette baisse s'accompagne d'une réaffectation des moyens en faveur d'objectifs prioritaires, comme en témoigne la création de 65 emplois d'inspecteurs du permis de conduire, qui s'ajoutent aux 100 déjà créés l'an passé.

Il est en revanche tout à fait regrettable que les mesures d'ajustement en cours d'exercice se traduisent systématiquement par des annulations de crédits d'investissement, la régulation budgétaire ayant tout particulièrement affecté ce budget au cours de l'exercice. Ces annulations obèrent également la capacité de l'État à honorer ses engagements contractuels dans le cadre des contrats de plan État-régions.

L'exercice 2005 sera évidemment marqué par la création de l'Agence de financement des infrastructures de France, qui consacrera 7,5 milliards d'euros aux 35 projets d'infrastructures jugés prioritaires par le comité interministériel

pour l'aménagement et le développement du territoire du 18 décembre 2003. Au total, grâce à la mobilisation des partenaires publics et privés, ce ne sont pas moins de 20 milliards d'euros qui seront mobilisés afin de financer des infrastructures nécessaires à l'aménagement et à l'attractivité de notre territoire.

Les trois quarts de ces projets sont des projets ferroviaires ou fluvio-maritimes. Ils s'inscrivent dans la volonté de promouvoir une politique des transports respectueuse de l'environnement et marquée par la perspective du développement durable.

Votre rapporteur se félicite tout particulièrement que le projet de canal à grand gabarit Seine-Nord Europe ait été retenu par le CIADT. Le comité de pilotage s'est réuni pour la première fois le 16 juillet, et les études menées dans le cadre de l'avant-projet sommaire devraient aboutir au plus tard en mars 2006.

De façon plus générale, la politique de relance du transport fluvial, laissé à l'abandon depuis des dizaines d'années, se traduira cette année par des innovations importantes, qu'elles concernent le régime de retraite des conjoints de batelier, les aides à la batellerie ou les relations entre l'Etat et Voies Navigables de France. Un contrat d'objectifs et de moyens devrait être signé avec l'établissement public, et sera accompagné d'une hausse des moyens à sa disposition (20 millions d'euros sur la période 2005-2008 au titre des subventions d'investissement, une actualisation des méthodes de calcul de la taxe hydraulique étant également à l'étude).

Le secteur ferroviaire fait également l'objet d'un soutien public massif de plus de 10 milliards d'euros. On relève en particulier la hausse de 7 % des moyens dédiés à l'entretien et à la régénération du réseau, dont l'état devrait par ailleurs être connu avec davantage de précision grâce à l'audit lancé par RFF et la SNCF.

S'agissant du fret ferroviaire, les mois qui viennent se révéleront cruciaux pour la réussite du plan de redressement engagé l'année passée, la décision de la Commission européenne sur le plan de recapitalisation, qui engage notamment l'Etat à hauteur de 800 millions d'euros, s'avérant lourde de conséquences. Les incertitudes nombreuses qui pèsent sur l'issue donnée à l'instruction du dossier appellent une action déterminée des autorités françaises pour obtenir l'approbation d'un plan exemplaire tant par ses objectifs que par sa transparence.

La priorité donnée à la sécurité routière par le Président de la République se traduit par une augmentation de plus de 30 % des moyens qui y sont consacrés, moyens qui doivent permettre la poursuite de la diminution du nombre de victimes de la violence routière. Cette baisse a été spectaculaire en 2003, puisque 1 511 vies ont été épargnées.

Les investissements routiers se poursuivent, et les moyens qui y sont consacrés sont en hausse de 22,8 % si l'on intègre les dotations de l'AFITF. Les moyens consacrés à l'entretien et à la réhabilitation progressent de 1,4 %, et

doivent permettre de poursuivre la sécurisation des routes, qui acheminent 90 % du transport de voyageurs et 80 % du trafic de marchandises.

Le domaine routier sera en outre marqué en 2005 par le démarrage de la décentralisation, prévue par la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, et qui concerne 20 000 kilomètres de routes nationales. Cette décentralisation des infrastructures ira de paire avec une réorganisation des services et une décentralisation des personnels de l'équipement. Des moyens juridiques et financiers importants seront mis en œuvre afin d'accompagner le transfert des personnels.

PREMIERE PARTIE :
LES GRANDES LIGNES DU BUDGET POUR 2005

**I.— L'EVOLUTION DES CREDITS DU BUDGET DE L'EQUIPEMENT
ET DES TRANSPORTS TERRESTRES**

**A.— LA REGULATION BUDGETAIRE A FORTEMENT AFFECTE
L'EXECUTION DES AUTORISATIONS DE DEPENSES OUVERTES POUR
2004**

S'agissant des dépenses ordinaires, 19 401 077 euros ont été gelés au titre de la réserve républicaine, dont 17 851 139 euros sur le chapitre 45-41, article 10 (subvention au transport combiné), doté en loi de finances initiale de 32 millions d'euros.

En ce qui concerne les autorisations de programme, 161 762 864 euros ont été gelés, dont :

– 30 199 495 euros sur le chapitre 63-43, article 10 (infrastructures de transport collectif en Ile-de-France) doté en LFI de 103,6 millions d'euros ;

– 75 935 700 euros sur le chapitre 63-44, article 30 (infrastructures de transport ferroviaire) doté en LFI de 354,7 millions d'euros.

Enfin, 271 768 863 euros de crédits de paiement ont été mis en réserve, dont :

– 39 126 722 euros sur le chapitre 63-43, article 10 (infrastructures de transports collectifs en Ile de France), doté en LFI de 82,4 millions d'euros ;

– 197 774 344 euros sur le chapitre 63-44, article 30 (infrastructures de transport ferroviaire), doté en LFI de 316,7 millions d'euros.

Finalement, 268,5 millions d'euros en crédits de paiement et 60 millions d'euros en autorisations de programme ont été annulés par le décret n° 2004-962 du 9 septembre 2004, les annulations les plus significatives ayant concerné :

– la subvention d'investissement aux transports interurbains (chapitre 63-43), pour un montant de 190 millions d'euros en crédits de paiement ;

– l'entretien préventif, la réhabilitation, les aménagements de sécurité et d'exploitation des infrastructures (chapitre 53-46), à hauteur de 34 millions d'euros de crédits de paiement ;

– la subvention d’investissement aux transports urbains (chapitre 63-43), pour un total de 30 millions d’euros en crédits de paiement.

Il faut donc constater que le budget de l’équipement et des transports terrestres constitue une variable d’ajustement en cours d’exécution budgétaire. Si la nécessité de maîtriser l’évolution de nos finances publiques est indiscutable, en revanche votre rapporteur regrette que la rigidité à la baisse des dépenses de fonctionnement et de personnel se traduise systématiquement par des ajustements sur les dépenses d’investissement, dont on connaît pourtant les fortes externalités positives sur l’ensemble de l’économie nationale et sur l’attractivité de notre territoire.

En outre, ces annulations de crédits sont à l’origine de l’insatisfaisante exécution des contrats de plan. Le rapport d’information relatif à la planification des infrastructures de transport de décembre 2003 avait déjà eu à déplorer le retard pris par l’Etat dans l’exécution de ses obligations contractuelles, en particulier s’agissant du volet ferroviaire des CPER. Le ministère de l’Equipement est l’un des deux grands ministères (avec l’Education nationale) ayant une forte incidence sur le taux global de mise en œuvre des crédits d’Etat en raison de l’importance de la part relative de leurs crédits sur l’ensemble des crédits contractualisés.

Or le taux d’exécution de ce ministère se situe à 39,72 % en 2003, à mettre en parallèle avec le taux global de 45,7 % et le taux optimal de 57,14 %. Plus précisément, le taux d’exécution du volet routier des CPER atteint pour le ministère 43,8 % fin 2003, taux proche de la moyenne nationale ; en revanche, la situation est préoccupante en matière ferroviaire, puisque le taux d’exécution s’élève à peine à 27 %.

En dépit d’une augmentation du rythme d’engagement et de mandatement des crédits, un effort important doit être consenti si les CPER doivent être menés à leur terme. Lors de son audition, le ministre a indiqué que tout était mis en œuvre afin de ne pas interrompre les chantiers en cours, et que le Gouvernement entendait rattraper le retard accumulé.

B.— LES CREDITS DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES APPARAISSENT RELATIVEMENT STABLES EN 2005

Les crédits inscrits au budget du ministère de l’Equipement, des transports, de l’aménagement du territoire, du tourisme et de la mer s’élèvent, dans le projet de loi de finances pour 2005, à 16,7 milliards d’euros (incluant le FIATA et le budget de l’aviation civile).

Ces crédits sont donc en baisse par rapport à 2003 (22,9 milliards d’euros), mais il faut préciser que ce budget est affecté par d’importants changements de périmètre : les crédits du logement sont transférés au ministère de l’Emploi et de la cohésion sociale ; en sens inverse, les crédits de l’aménagement du territoire sont intégrés au budget. On doit également signaler que des crédits seront

prochainement ouverts en loi de finances rectificative (100 millions d'euros pour le déploiement des radars automatiques), et qu'il convient de les prendre en compte dans l'appréciation portée sur ce budget. Les crédits en faveur du Plan exceptionnel d'investissements pour la Corse, ainsi que ceux finançant le désensablement du Mont-Saint-Michel ne seront par ailleurs plus pris en charge par le ministère de l'Équipement, même si ces transferts concernent des montants moins significatifs.

Au sein de ce budget, la politique en faveur des transports et de la sécurité routière mobilise 8,887 milliards d'euros ; ces crédits connaissent une baisse de 318,5 millions d'euros, soit 3,4 % par rapport au projet de loi de finances pour 2004.

Il convient toutefois de relativiser cette baisse compte tenu des moyens affectés à la nouvelle Agence de financement des infrastructures de France, dont une partie provient du budget de l'État.

Ce transfert permet notamment d'expliquer la baisse des dotations budgétaires dédiées au ferroviaire ; certains projets jusque-là financés sur des crédits du ministère étant désormais pris en charge par l'AFITF, à l'instar du TGV-Est ou de la liaison Perpignan-Figueras.

II.— UN TOURNANT POUR LE DEVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES : LA CREATION DE L'AFITF

L'audit du Conseil général des ponts et chaussées et de l'Inspection générale des finances sur les grands projets d'infrastructures de transport avait estimé à 20 milliards d'euros les besoins sur la période 2004-2012.

Le débat parlementaire sur les transports du printemps 2003 avait été l'occasion de souligner l'importance des infrastructures de transport afin de répondre à des objectifs d'aménagement et d'attractivité du territoire.

L'élargissement de l'Europe à l'Est, intervenu en mai 2004, ne doit en effet pas conduire à faire de notre pays une simple zone de transit.

Ces légitimes préoccupations en matière tant de planification que de financement des infrastructures de transport ont été entendues et se traduisent notamment par la création de l'Agence de financement des infrastructures de France.

A.— UNE PLANIFICATION A L'HORIZON 2025

Le Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 a approuvé les cartes qui planifient la réalisation des infrastructures de transport à long terme (horizon 2025). Il a également défini les conditions d'engagement des projets prévus d'ici 2012.

Le programme d'infrastructures à réaliser ou à engager d'ici 2012, complété par les projets planifiés à l'horizon 2025, permettra de répondre à un objectif de politique de transport durable, respectueuse de l'environnement et source de qualité de vie pour les habitants. Le report du trafic routier sur d'autres modes de transports est en effet l'un des enjeux majeurs du programme d'infrastructures du Gouvernement. Les trois quarts des projets retenus sont ferroviaires ou fluvio-maritimes : 8 projets de lignes nouvelles à grande vitesse, trois grandes liaisons d'aménagement du territoire, cinq grands axes ferroviaires pour le fret, deux aménagements portuaires, le canal Seine-Nord et les autoroutes de la mer.

Les 35 projets jugés prioritaires par le CIADT

8 projets de lignes nouvelles à grande vitesse (TGV) :

- TGV Rhin-Rhône (Dijon-Mulhouse)
- TGV Sud-Europe-Atlantique (Tours-Bordeaux-Espagne)
- TGV Bretagne-Pays-de-la-Loire
- TGV Est (seconde phase et interconnexion avec le réseau ICE)
- TGV Catalogne-Italie (Perpignan-Figueras, contournement de Nîmes et Montpellier, TGV vers Provence-Alpes-Côte-d'Azur et Nice)

- TGV Lyon-Turin
- TGV Bordeaux-Toulouse
- Interconnexion des TGV au sud de l’Ile-de-France

3 grandes liaisons ferroviaires d’aménagement du territoire :

- Paris-Orléans-toulouse (POLT)
- Paris-Rouen-Le havre et Paris-Cherbourg (LRNVS)
- Paris-Clermond-Ferrand

5 grands axes ferroviaires pour le fret :

- corridor de fret nord-sud par bordeaux
- corridor nord-sud par Lyon, magistrale éco-fret
- axe est-ouest Dunkerque-Lorraine
- axe ouest-est Le Havre-Amiens-Belgique/l’Allemagne
- axe ouest-est Nantes-Lyon et Lyon-Italie

9 projets autoroutiers :

- A19 (Artenay-Courtenay)
- A24 (Amiens-Lille-Belgique)
- A32 (Nancy-Metz-Thionville)
- A48 (Ambérieu-Bourgoin)
- A831 (Fontenay-le-Comte-Rochefort)
- Réseau autoroutier lyonnais (A45 Lyon-Saint-Etienne, A89 Lyon-Clermond-Ferrand, A432 Les Echets- La Boisse et contournement ouest de Lyon)
- Réseau autoroutier alpin (A41 Annecy-Genève, A51 Grenoble-Sisteron, A585 antenne de Digne)
- Réseau autoroutier aquitain : autoroutes aquitaines de Bordeaux vers Biarritz (A63) et de Bordeaux vers Pau (A65)
- Contournements urbains (Strasbourg, Arles, Bordeaux, tunnel de Toulon,)

3 grandes liaisons routières d’aménagement du territoire :

- La Route Centre-Europe-Atlantique : accélération de la mise à 4 voies des nationales existantes et inscription au schéma autoroutier de la liaison Niort-Limoges
- RN 88 (Toulouse-Rodez-Mende-Le Puy-en-Velay-Lyon)
- A34 (Reims-Charleville-Mézières-Belgique)

5 projets fluvio-maritimes :

- Ecluse fluviale de port 2000
- Nouveaux terminaux conteneurs du port de Marseille-Fos (Fos 2XL)
- Canal Seine-Nord Europe
- Autoroute de la mer, façade atlantique
- Autoroute de la mer, façade méditerranéenne

2 projets aéroportuaires :

- Nouvel aéroport de Nantes-Notre-Dame-des-Landes
- 3^{ème} réseau d’aéroports dans le bassin parisien (Beauvais, Vatry, Chateauroux)

B.— LA QUESTION DU FINANCEMENT : LA CREATION DE L'AFITF

La planification de grands projets d'infrastructure n'a de sens que si les moyens financiers consacrés à leur réalisation sont à la hauteur des ambitions affichées.

C'est la raison pour laquelle le Gouvernement, à l'issue du CIADT, avait annoncé la création de l'AFITF.

Le décret de création de l'agence devrait être publié prochainement de façon à permettre à l'agence d'être opérationnelle dès le mois de janvier 2005.

Créée sous la forme d'un établissement public placé sous la tutelle du ministère des Transports, son conseil d'administration comprendra un président, 6 représentants de l'Etat, 2 parlementaires et 2 élus locaux.

Ses ressources comprendront les dotations reçues de l'Etat, le produit de la redevance domaniale, le produit des dividendes autoroutiers, des emprunts et des placements, et toute autre ressource directement affectée à l'agence.

En 2005, le plafond de dépenses de l'agence sera fixé à 635 millions d'euros, compte tenu de l'estimation des dividendes attendus (280 millions d'euros), du montant de la redevance domaniale (155 millions d'euros) et d'une dotation en capital (200 millions d'euros).

Elle devrait mobiliser pour la période 2005-2012 un niveau de ressources de 7,5 milliards d'euros.

Ce montant devrait notamment permettre de poursuivre la réalisation du TGV Est-européen, de la concession ferroviaire internationale Perpignan-Figueras, de lancer les travaux de la rénovation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey, de signer les contrats de concession des autoroutes A19 (Artenay-Courtenay), A 41 (Annecy –Genève), de réaliser les travaux de Fos XXL, de poursuivre les études et travaux préparatoires du projet Lyon-Turin et les travaux de modernisation de la ligne ferroviaire historique Dijon-Modane, de lancer celles relatives au canal Seine-Nord.

Dans ce contexte, l'opportunité de l'ouverture annoncée du capital de la SANEF (société des autoroutes du nord et de l'est de la France) et de la SAPRR (société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône) a pu être discutée notamment du point de vue de son impact sur le montant des ressources de l'agence.

Lors de son audition, M. Gilles de Robien a apporté plusieurs précisions à ce sujet ; de façon générale, les dividendes routiers devraient connaître une progression extrêmement dynamique du fait de la croissance attendue du trafic routier au cours des prochaines années ainsi que du désendettement progressif des sociétés d'autoroute. Le produit de ces dividendes pourrait atteindre 600 ou 800 millions d'euros dès 2006 ; en outre, le Gouvernement n'entend pas privatiser

les sociétés d'autoroute, mais seulement augmenter leur capital, l'Etat demeurant majoritaire.

En toute hypothèse, votre rapporteur estime qu'à l'avenir, et compte tenu du caractère ambitieux des projets retenus par le CIADT, il conviendra de s'interroger sur une diversification des ressources de l'agence.

Au total, les contributions de l'ensemble des partenaires publics ou privés (notamment dans le cadre des partenariats public-privé créés par l'ordonnance du 17 juin 2004) devraient s'élever à 20 milliards d'euros.

Les partenariats public-privé (PPP)

L'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les contrats de partenariat vient ajouter une possibilité supplémentaire, intermédiaire entre les deux formes classiques de réalisation des investissements publics que sont les marchés publics et les délégations de service public.

Il s'agira, selon les termes de l'article 6 de la loi d'habilitation du 2 juillet 2003, de permettre de confier à un même et unique cocontractant, dans la durée, « le financement, la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance d'équipements publics ».

Le champ d'application et les modalités de mise en œuvre de ces partenariats restent à préciser.

Cependant les expériences étrangères, en particulier celle déjà longue du Royaume-Uni, ont montré l'intérêt mais aussi les limites de ce type de mécanisme dont on peut attendre :

– une efficacité accrue de la dépense publique, donc une économie de moyens financiers grâce à l'efficacité du partenaire privé dans la mise en œuvre d'une mission de service public, compte tenu de la concurrence et des économies d'échelle ;

– un mode de gestion assurant un service de qualité, notamment lorsque la rémunération du partenaire privé est liée à sa performance ou à la disponibilité du service ;

Compte tenu de l'ensemble des éléments à prendre en compte, de natures économique, financière, juridique et administrative, le plein intérêt de ce mécanisme ne pourra s'apprécier qu'en le comparant avec les solutions alternatives ; c'est pourquoi, à juste titre, l'article 2 de l'ordonnance fait de l'évaluation une condition expresse et préalable du recours aux contrats de partenariat. Cette évaluation doit s'effectuer notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques.

A cet égard, le rôle du taux d'actualisation est fondamental pour comparer les distributions respectives dans le temps de séries de dépenses. Le ministre de

l'équipement a attiré, à la suite du CIADT de décembre 2003, l'attention du commissaire général du plan sur la nécessité de procéder à une mise à jour de ce paramètre. Ce dernier a désigné un président chargé de constituer un groupe de travail qui doit remettre ses propositions en décembre 2004.

La formule des PPP peut se décliner en fait en différentes variantes selon la répartition du financement entre les budgets publics et les usagers. Celles qui pourront associer un paiement par l'utilisateur au paiement par la puissance publique présenteront un intérêt tout particulier, dans la mesure où, au-delà d'éventuelles économies, correspondant à la prise en charge du projet par le partenaire privé elles créeraient une ressource nouvelle.

A ce titre, l'exemple du modèle financier allemand, prévu pour des élargissements d'autoroutes (12 sections pour environ 500 km), sera instructif. Un opérateur privé sera chargé de financer l'amélioration, l'entretien et l'exploitation d'une section autoroutière, et bénéficiera des revenus des péages poids lourds (dont la mise en service est prévue début 2005) nets des frais de perception, pour une période de temps limitée. Les besoins complémentaires seront couverts par le budget routier.

III.— LES SERVICES DE L'EQUIPEMENT

Au titre du projet de budget pour 2004, le ministère de l'Equipelement participe à l'effort de réduction des dépenses publiques avec un solde négatif de créations/suppressions d'emplois de 1403.

Les suppressions d'emploi portent principalement sur la filière exploitation (588 agents et chefs d'exploitation, 450 ouvriers des parcs et ateliers, 127 contrôleurs des travaux publics de l'Etat), mais aussi sur la filière administrative (avec notamment 196 adjoints administratifs) et sur la filière technique (196 dessinateurs). L'économie dégagée par ces suppressions est évaluée à 23,1 millions d'euros.

Les créations d'emplois mobilisent 3,7 millions d'euros et se détaillent en :

– 65 emplois d'inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière, 5 emplois de contrôleur des transports terrestres, 4 emplois de directeur régional du travail des transports et 3 emplois de contrôleur du travail, afin d'adapter les capacités de contrôle du ministère aux nouvelles réglementations européennes ;

– 100 postes de catégorie A et 130 postes de catégorie B afin de renforcer les capacités d'étude et de conduite de projets dans les services ;

– 15 emplois à Mayotte afin d'accueillir dans la fonction publique d'Etat des agents travaillant dans les services de la Direction de l'Equipelement mais ne bénéficiant pas pour l'heure d'un statut de droit public.

Le projet de loi de finances prévoit par ailleurs un montant de mesures catégorielles en augmentation de 6,25 % afin de poursuivre l'effort en termes de rattrapage sur le plan indemnitaire et de donner un signal mobilisateur aux agents par la reconnaissance de leur travail et de leur compétence.

De façon générale, l'année 2005 sera marquée, en matière de gestion du personnel, par les effets de la loi relative aux libertés et responsabilités locales du 13 août 2004, qui pose le principe du transfert aux collectivités locales des infrastructures d'intérêt local (routes, ports et aéroports notamment). Elle prévoit également des transferts de personnels, lesquels appellent des mesures d'accompagnement et des restructurations de services.

En outre, l'expérimentation PARME (projet d'allocation de ressources modernisée de l'équipement) est clôturée dans les services de la région Nord-Pas-de-Calais ; le chapitre 37-30 est donc supprimé dans le projet de loi de finances. Une nouvelle expérimentation est créée sur la section services communs et urbanisme : l'expérimentation AUIP (aménagement, urbanisme et ingénierie publique). Menée à partir du 1^{er} janvier 2005 en Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire, elle tend à poursuivre la gestion de budgets globalisés et à définir des

indicateurs intermédiaires à un niveau plus fin que celui du programme permettant un pilotage plus précis de l'activité des services.

Enfin, la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances entraînera une réorganisation des services (en particulier la fusion de la direction des transports terrestres, de la direction des transports maritimes et du littoral et de la direction des affaires maritimes et des gens de mer dans une direction générale des transports terrestres et maritimes) et une redéfinition des rapports existants entre la direction du personnel, des services et de la modernisation, les futures directions de programme et les services déconcentrés.

IV.— RENDRE LES ROUTES PLUS SURES

A.— DEVELOPPER ET SECURISER LE RESEAU ROUTIER

Près de 90 % des transports de voyageurs et 80 % des transports de marchandises s'effectuent par la route. Il est donc primordial de garantir des conditions d'économie, de sécurité et de fiabilité satisfaisantes à ce mode de transport.

Au total, en incluant les moyens consacrés par l'AFITF au domaine routier, la dotation dédiée aux investissements routiers en moyens d'engagement est en progression de +22,8 % (à périmètre et à base constants) avec 985,8 millions d'euros. En matière d'entretien et de réhabilitation, les crédits progressent de 1,4 % (à base constante) par rapport à 2004, avec une dotation de 613,5 millions d'euros.

1. Le développement du réseau routier

Ces différents crédits, budgétaires et en provenance de l'AFITF, permettront notamment :

- la poursuite des travaux de l'autoroute A 75 et de la RN 7, avec la mise en service de la déviation de Lodève et le lancement de la section nouvelle de l'A 75 (Pézenas-A9) ;
- le démarrage du deuxième tube du tunnel de Toulon ;
- la signature des contrats de concession des autoroutes A 19 (Artenay-Courtenay) et A 41 (Annecy-Genève) ; 275 millions d'euros d'autorisations de programme leur seront consacrés ;
- la poursuite de l'aménagement en route express à deux fois deux voies de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA), de la route nationale 202 bis dans les Alpes-Maritimes, de la liaison Nantes-Poitiers-Limoges, de la route nationale 88 entre Lyon et Toulouse, de l'autoroute 88 entre Caen, Falaise et Sées et de la route nationale 19 entre Langres, Belfort et la Suisse et enfin la mise aux normes de l'autoroute A 34 entre Reims et la frontière belge.

En 2005, plusieurs sections de routes seront mises en service sur le réseau routier non concédé dont la principale sera la déviation de Lodève, sur l'A 75, dans le prolongement du viaduc de Millau.

En matière de concessions autoroutières, 192 km d'autoroutes concédées devraient être mis en service en 2005 :

- A 29 : Amiens - Neufchâtel-en-Bray (A 29) : 58 km ;

- A 28 : Rouen-Alençon : 125 km ;
- A 87 : Les Essarts (A 83) - La Roche-sur-Yon: 19 km.

Pour mémoire, le viaduc de Millau sera mis en service à la mi-décembre 2004.

2. Améliorer les aménagements de sécurité et sécuriser les tunnels

Le programme spécifique d'aménagement de sécurité des routes nationales s'élèvera en 2005 à 43,8 millions d'euros (contre 37,8 millions d'euros en 2004) et permettra notamment de poursuivre la mise en œuvre des actions pour réduire la dangerosité des glissières (« glissières motard ») et des obstacles latéraux.

En outre, la démarche SURE (sécurité des usagers sur le réseau existant), mise en place à partir de 2005 et dotée de 6 millions d'euros, devrait permettre d'identifier les itinéraires sur lesquels l'accidentologie est anormalement élevée, de comprendre les dysfonctionnements en cause, de définir les actions susceptibles d'y remédier et enfin de les mettre en œuvre.

Par ailleurs, la mise en sécurité des tunnels mobilise 93,4 millions d'euros, soit une augmentation de 3,8 millions d'euros par rapport à 2004. Tandis que la sous-enveloppe destinée à poursuivre les travaux de réparation les plus urgents mis en évidence par les campagnes d'évaluation des ouvrages d'art (y compris les murs de soutènement) est reconduite à 61 millions d'euros, le montant de celle dédiée à l'action de sécurisation des tunnels engagée à la suite de la catastrophe du tunnel du Mont Blanc étant porté de 28,6 millions d'euros à 32,4 millions d'euros.

B.— REAFFIRMER LA PRIORITE EN FAVEUR DE LA SECURITE ROUTIERE

Moyens en faveur de la sécurité routière (en millions d'euros) :

LFI 2004	Moyens 2005	Taux d'évolution
251	333	+32.8 %

Source : ministère des Transports

Les moyens mobilisés en faveur de la sécurité routière s'inscrivent dans le cadre du chantier prioritaire du quinquennat du Président de la République visant à faire naître une nouvelle culture de l'usage de la route et de poursuivre la sécurisation des déplacements sur la route.

Des résultats spectaculaires ont permis de mesurer la pertinence de cette politique : en effet 1 511 vies ont été épargnées en 2003, les baisses les plus significatives concernant les accidents mortels en rase campagne (-21,6 %), sur les routes nationales (-27 %), affectant les piétons (-27,7 %), les automobilistes

(-23,8 %) et la classe des 25-44 ans (-23,7 %). Le nombre de tués en 2003 s'élève à 5 731.

Afin d'améliorer encore ces résultats, la mise en place du permis probatoire engagée en 2004 sera poursuivie, l'objectif étant de réduire de façon significative le phénomène de surreprésentation des jeunes de moins de 25 ans dans la mortalité routière (26 % des tués alors qu'ils ne représentent que 13 % de la population).

Dans ce cadre, la création de 65 emplois d'inspecteurs du permis de conduire accompagnera le déploiement sur l'ensemble du territoire des nouvelles modalités de l'examen, et les investissements dans l'installation de centres d'examen dignes de ce nom seront poursuivis. Une attention particulière sera accordée à la qualité des stages de récupération de points et de sensibilisation à la sécurité routière.

En outre, les actions de communication cibleront les publics les plus exposés ou jusqu'alors peu touchés par les campagnes d'information précédentes : motocyclistes, conducteurs de poids lourds... Seront privilégiés les médias ayant le plus d'impact (spots télé, presse écrite régionale) selon une fréquence plus régulière.

La sécurisation des déplacements sur la route sera par ailleurs poursuivie. Le déploiement des radars automatiques va se poursuivre afin d'atteindre l'objectif de 1 000 radars avant la fin de l'année 2005. En outre, des expérimentations seront menées sur les possibilités d'étendre ces dispositifs automatiques à d'autres types d'infractions que les excès de vitesse (non-respect des feux rouges ou des distances de sécurité). Enfin, les crédits correspondant au déploiement et au fonctionnement des radars automatiques seront rattachés en loi de finances rectificative au budget du ministère pour un montant de plus de 100 millions d'euros.

En outre, la politique de gestion du trafic et d'information aux usagers de la route se déclinera, dans le cadre du SDER (schéma directeur de l'exploitation de routière) et du SDIR (schéma directeur d'information routière), autour de trois axes : l'extension de l'information en temps réel sur les conditions de circulation ; un meilleur écoulement du trafic ; une optimisation des interventions sur incidents et accidents pour éviter les sur-accidents.

L'entretien et le renouvellement de la signalisation, ainsi que l'amélioration de la protection contre les obstacles latéraux, doivent également permettre de sécuriser les infrastructures, notamment les sections les plus accidentogènes.

V.— UN ENGAGEMENT SIGNIFICATIF EN FAVEUR DU SECTEUR FERROVIAIRE

Lors de ses travaux relatifs aux relations financières entre le secteur ferroviaire et ses partenaires publics, la Mission d'Evaluation et de Contrôle de la Commission des finances avait évalué à 10,8 milliards d'euros l'ensemble des contributions publiques au secteur ferroviaire en 2004.

L'année précédente avait été marquée par une augmentation sensible des crédits en faveur du secteur ferroviaire pris en charge par le budget du ministère de l'Equipeement et des transports (+49 %) du fait de la budgétisation de la contribution de l'Etat au désendettement de RFF.

La loi de finances pour 2005 maintient l'engagement de l'Etat en faveur du secteur ferroviaire.

A.— L'AUGMENTATION DES MOYENS CONSACRES AUX INFRASTRUCTURES

La comparaison avec les dotations ouvertes en LFI 2004 à l'article 30 du chapitre 63-43 (infrastructures de transport ferroviaire) fait apparaître une forte baisse de 144 millions d'euros en autorisations de programme et de 253 millions d'euros en crédits de paiement.

Il faut toutefois relativiser cette baisse dans la mesure où certaines opérations financées jusque-là sur ce chapitre seront dorénavant prises en charge par l'AFITF, laquelle bénéficie de moyens transférés de fait depuis le budget de l'Etat.

A périmètre constant, les dotations en AP de l'article 63-43 sont les suivantes :

AUTORISATIONS DE PROGRAMME

(en millions d'euros)

2004	2005
354,7	395

Source : ministère des Transports

Ces crédits vont permettre la réalisation d'objectifs très ambitieux et permettront notamment de mener de front deux projets de liaison à grande vitesse.

Lors de son audition, le ministre a précisé l'état d'avancement des infrastructures dont la réalisation a été décidée par le CIADT du 18 décembre 2003.

S'agissant plus particulièrement des projets ferroviaires, il a indiqué que :

– le contrat de concession du projet Perpignan-Figueras a été signé avec le Gouvernement espagnol au mois de février, permettant ainsi au premier tunnelier d'arriver sur le site en février 2005 ;

– l'enquête publique sur le contournement mixte TGV et fret de Nîmes s'était conclue par un avis favorable, le Conseil d'Etat devant être saisi prochainement de la déclaration d'utilité publique ;

– les travaux de la ligne Haut Bugey seront lancés en 2005 avec le soutien de la Suisse, la déclaration d'utilité publique devrait intervenir prochainement ;

– l'avant-projet sommaire du tunnel Lyon-Turin a été approuvé et un mémorandum précisant le partage des charges a été signé par la France et l'Italie en mai ;

– l'avant-projet détaillé de la branche Est de la LGV Rhin-Rhône sera prochainement soumis à approbation ;

– l'avant-projet sommaire de la LGV Bretagne-Pays de la Loire est également achevée et les consultations ont été lancées ;

– le premier rail du TGV Est européen a été posé au mois d'octobre.

B.— DESENETTER LE SYSTEME FERROVIAIRE

La dette du système ferroviaire atteint un montant colossal de 40,7 milliards d'euros en 2003.

ENCOURS DE LA DETTE DU SYSTÈME FERROVIAIRE

(en millions d'euros)

	SNCF	SAAD	RFF	Total
1997	5732	8540	21176	35448
1998	6595	8414	22178	37187
1999	6295	8946	22941	38182
2000	6002	8930	23665	38597
2001	6145	8930	24847	39922
2002	6508	8864	25941	41313
2003	7463	7907	25308	40678

Source : ministère des Transports

L'année passée, la contribution de l'Etat au désendettement de RFF avait été budgétisée (elle était auparavant financée par le compte d'affectation spéciale 902-24) à hauteur de 800 millions d'euros. Ce montant est reconduit en 2005.

Cet effort accompagne les mesures mises en œuvre pour désendetter RFF qui consistent essentiellement à augmenter les redevances d'infrastructures pour un montant total de 400 millions d'euros (dont 60 millions d'euros en 2005), et à sélectionner les investissements financés par RFF (en vertu de l'article 4 du décret n° 97-444, la contribution de RFF au développement des infrastructures ferroviaires ne peut dépasser le montant actualisé des cash flows escomptés). La dette de RFF continue toutefois d'augmenter (s'élevant à 28,7 milliards d'euros au 30 juin 2004), la charge annuelle de la dette (1,2 milliard d'euros) excédant le montant de la contribution annuelle de l'Etat.

En outre, 677 millions d'euros sont versés à la structure de défaisance de la dette de la SNCF, le service annexe d'amortissement de la dette.

A cet égard, votre rapporteur s'associe aux inquiétudes exprimées par la MEC, dans le cadre de son rapport sur les relations entre le secteur ferroviaire et ses partenaires publics, au sujet de l'avenir de cette dette dans la perspective du passage en 2007 aux normes comptables IAS-IFRS. Un arbitrage difficile devra être rendu entre deux solutions.

La prise en charge directe de cette dette par l'Etat permettrait d'obtenir de meilleures conditions de refinancement, mais entraînerait une augmentation du montant de la dette publique au sens communautaire.

L'intégration aux comptes de la SNCF nécessiterait un engagement contractuel de l'Etat à effectuer jusqu'à l'extinction de la dette du SAAD des versements suffisants pour en garantir l'amortissement ; elle ne présenterait pas les mêmes avantages en terme de coûts de refinancement que la solution précédente.

C.— LES CONTRIBUTIONS DE L'ETAT POUR LE RESEAU

La baisse de la contribution aux charges d'infrastructure (CCI) se poursuit. Elle devrait atteindre 1,243 milliard d'euros en 2005, soit une baisse de 84,9 millions d'euros (soit 6,3 %).

Cette baisse s'explique par la volonté de l'Etat de rééquilibrer les contributions respectives des contribuables et des usagers au financement du secteur ferroviaire. Ces derniers devraient être davantage sollicités, notamment à travers la hausse des redevances d'infrastructure.

En outre, et dans la continuité de la démarche entreprise l'an dernier avec la création d'une subvention de régénération du réseau, dotée de 900 millions d'euros en autorisations de programme et de 650 millions d'euros en crédits de paiement, 900 millions d'euros d'AP supplémentaires et 900 millions d'euros de CP sont ouverts en 2005.

La contribution totale de l'Etat à l'entretien et à l'exploitation du réseau ferroviaire atteindra donc 2,143 milliards d'euros, soit une hausse de 7 % par rapport à 2004.

Votre rapporteur tient à saluer cet effort, notamment dans le contexte de l'annonce par la SNCF de ralentissements qui affecteraient en 2005 1 500 km de voies (contre 400 en 2004 et 300 en 2003).

Alors que les moyens consacrés par l'Etat au réseau augmentent, l'engagement de RFF et de la SNCF, notamment dans le cadre de la convention de gestion (par laquelle RFF rémunère la SNCF pour l'entretien délégué du réseau), doit être total.

VERSEMENTS DE RFF À LA SNCF

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	2004 (prévisions)
Convention de gestion	2 522	2 545	2 536	2 524
Convention de gestion du patrimoine	110	110	95	102
Travaux SNCF pour le compte de RFF	724	754	800	856
Total	3 356	3 409	3 431	3 482

Source : ministère des Transports

Votre rapporteur souligne à cet égard l'utilité de l'audit sur l'état du réseau ferré lancé conjointement par les deux établissements publics. Présidé par Pierre Delaporte, Président d'honneur d'EDF, le comité de pilotage a chargé le professeur Rivier de l'Ecole Polytechnique de Lausanne, de décrire l'état réel de l'infrastructure et son évolution prévisible, d'apprécier la pertinence des politiques actuelles de maintenance et de régénération, et d'évaluer l'efficacité technique et économique de ces politiques et leur mise en œuvre par la SNCF.

Ses conclusions sont attendues pour juillet 2005. Elles permettront d'expliquer le paradoxe de l'augmentation des sommes versées par RFF à la SNCF pour l'entretien du réseau et de la dégradation concomitante des conditions de circulation.

D.— LE MAINTIEN DE LA PARTICIPATION DE L'ETAT EN FAVEUR DES TARIFS SOCIAUX ET DU REGIME DE PROTECTION SOCIALE DES CHEMINOTS

L'Etat compense le coût de la mise en œuvre des tarifs sociaux tels que la tarification famille nombreuse, le billet annuel congés payés. Le montant de cette dotation atteint 109 millions d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

Quant au régime de protection sociale, l'Etat finance les sommes non prises en charge par les compensations démographiques inter-régimes, en versant une subvention à la caisse de retraite de la SNCF. Le nombre de bénéficiaires du régime de retraite était de 314 600 à la fin 2003. La contribution de l'Etat à ce régime s'élève à 2,515 milliards d'euros dans le projet de loi de finances pour 2005.

VI.— POURSUIVRE LA RELANCE DU TRANSPORT FLUVIAL

A.— L'EVOLUTION DES CREDITS FINANÇANT LE TRANSPORT PAR VOIE FLUVIALE

(en millions d'euros)

Chapitre et article	2003		2004		2005 (prévisions)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
44-20/10		0,762		0,615		1,050
47-41/50						1
53-46/80	2,575	1,962	2,570	2,571	2	1,2
59-03					50	50
63-44/50	49	45	69,72	43,969	4	1,2

Source : ministère des Transports

1. Les dépenses ordinaires

Le chapitre 44-20, article 10 finance les « interventions en faveur de la batellerie », c'est-à-dire les aides à la modernisation des matériels (1 million d'euros) et le versement d'un complément de retraite (50 000 euros) aux bateliers qui ont quitté la profession dans le cadre du plan de déchirage de la cale mis en œuvre jusqu'en 1999.

Le chapitre 47-41 article 50 financera une nouvelle aide aux conjoint(e)s de bateliers.

La réforme de l'ORGANIC (caisse de retraite des commerçants) au 1^{er} janvier 2004 a en effet mis en évidence l'absence de statut des conjointes de bateliers. Ces dernières, ne cotisant pas directement, ne peuvent en effet prétendre au versement d'une pension. Or cette situation ne permet pas de prendre en compte certaines spécificités liées à l'exercice de cette profession, telles que l'impossibilité de fait pour le conjoint de l'artisan batelier d'exercer une autre activité et de bénéficier d'une retraite propre, ou bien encore l'obligation de conduire le bateau au minimum à deux personnes.

604 personnes sont concernées, seules 17 d'entre elles bénéficiant du statut de conjoint collaborateur et 14 de celui de conjoint salarié, du fait des charges financières supplémentaires pour l'entreprise qui découlent de l'application d'un tel statut.

Dans l'attente de l'amélioration des statuts existants dans le cadre du projet de loi actuellement suivi par le ministre en charge des PME, l'Etat instaure un dispositif d'aide provisoire aux conjointes de bateliers pour accompagner financièrement le choix du statut de conjoint collaborateur existant. Les crédits

finançant ce dispositif s'élèvent à 1 million d'euros pour l'ensemble des bénéficiaires. La prise en charge est répartie entre une aide forfaitaire par conjoint(e) et une aide permettant le rachat de périodes d'activité pour les conjoint(e)s de bateliers proches de la retraite (environ 175 bénéficiaires en 2004). La mise en place de ce dispositif est réalisée dans le cadre d'une convention Etat/ORGANIC.

2. Les dépenses en capital

S'agissant des dépenses en capital, la présentation des crédits a évolué depuis 2004 et permet de rendre compte de la création d'une expérimentation dans le cadre de loi organique relative aux lois de finances (création du chapitre 59-03) ; elle concerne les subventions versées à VNF, inscrites l'année passée sur le chapitre 63-44, article 50, et sur lequel il ne restera plus en 2005 que les crédits réservés aux opérations retenues dans le cadre des contrats de plan Etat-régions, et dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas confiée à VNF.

En outre, les dotations ouvertes à l'article 80 du chapitre 53-46 sont destinées aux voies gérées par l'Etat et financeront des travaux de restauration, notamment sur les écluses du canal du Havre à Tancarville et du canal Dunkerque-Valenciennes, ainsi que sur les canaux du Rhône à Marseille et à Fos.

B.— RENFORCER LES MOYENS DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE EN RENOVAANT LE CADRE DE SES RELATIONS AVEC L'ÉTAT

Les subventions d'investissement destinées à VNF devraient s'élever en 2005 à 50 millions d'euros en AP et 50 millions d'euros en CP, mais leur versement est subordonné à la signature d'un contrat d'objectifs et de moyens couvrant la période 2005-2008. Ce contrat pourrait notamment mettre l'accent sur la sécurité des ouvrages et l'exploitation, et engagerait l'Etat à hauteur de 20 millions d'euros.

L'essentiel des crédits programmés sur le chapitre 59-03 concerne des opérations réalisées par VNF ; l'établissement public prévoit en 2005 :

– la poursuite des opérations inscrites dans les contrats de plan Etat/VNF/régions 2000-2006 et les grands programmes interrégionaux, notamment Seine-Oise et le projet de territoire Saône-Rhin ;

– le programme hors contrat de plan de restauration du réseau en poursuivant l'action de fiabilisation et de modernisation en mettant la priorité sur les voies qui assurent l'essentiel du trafic de marchandises. Des opérations de sécurité sont également prévues sur le réseau à petit gabarit ainsi que la poursuite d'un programme de modernisation des méthodes d'exploitation engagé en 2002 par l'établissement (automatisation d'écluses notamment).

Par ailleurs, VNF dispose, pour assurer ses charges de fonctionnement, de ressources propres décrites dans le tableau ci-après :

RECETTES DE FONCTIONNEMENT

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001	2002	2003	2004 (prévisions)	2005 (prévisions)
Taxe hydraulique	80,76	79,68	79,17	81,49	81,21	81,5	103,71
Redevances domaniales	9,30	12	13,06	15,28	15,56	18,4	19,6
Péages marchandises	10,62	9,81	10,26	9,92	10,22	10,61	11
Recettes diverses	5,76	6,12	6,94	7,19	6,96	6,57	5,5
Produits financiers	2,83	4,08	4	3,43	2,96	2	0,5
Produits exceptionnels	14,30	8,37	4,41	5,10	3,88	0,5	0,5
Total	123,57	120,6	117,84	122,41	120,79	119,58	140,8

Source : ministère des Transports

La taxe hydraulique est payée par les personnes et organismes qui prélèvent ou rejettent de l'eau dans le réseau. EDF en est le principal contributeur (il verse environ 70 % du montant total de la taxe).

Elle représente la principale ressource de VNF ; or, les fermetures de centrales affectent négativement le montant de cette ressource fondamentale pour VNF. Une actualisation de la méthode de calcul s'avère donc nécessaire.

Cette actualisation est un des aspects majeurs de la négociation du contrat d'objectifs et de moyens en cours de négociation et son impact pourrait s'élever à 45 millions d'euros.

C.— MODERNISER ET SECURISER LE RESEAU FLUVIAL

Le régime d'aide aux transporteurs de marchandises par voies navigables pour la période 2004-2007, élaboré en concertation avec les professionnels du secteur, a été approuvé par la Commission européenne le 8 septembre 2004 et entériné par le conseil d'administration de VNF le 6 octobre, pour un budget de 15 millions d'euros, dont 4 apportés par l'Etat. Ce budget est complété pour l'essentiel par Voies Navigables de France, ainsi que par la Chambre nationale de la batellerie artisanale, quoique pour une part marginale (300 000 euros).

Ce régime d'aide poursuit un double objectif : d'une part, moderniser la flotte et améliorer sa capacité à répondre aux besoins des industriels et des

chargeurs, et d'autre part, promouvoir et renouveler la profession de transporteur fluvial.

L'aide aux adaptations techniques de la flotte reste un élément central du plan d'aide, mais elle s'accompagne également d'aides visant au renouvellement de la flotte, soit par l'encouragement d'actions de recherche et développement, soit par une aide à la construction d'unités permettant de répondre à une problématique logistique spécifique. Les mesures d'aide aux économies d'énergie et d'aide à la transmission de bateaux du parc français à de nouveaux entrepreneurs sont reconduites. Une attention particulière est également portée à la formation continue des professionnels du secteur.

Aucun dossier n'a pour l'heure pu être déposé par les entrepreneurs, compte tenu de l'approbation tardive de la Commission européenne.

MESURES DESTINÉES À MODERNISER LA FLOTTE

Les aides	Budget global	Pourcentage octroyé	Montant plafonné
<p>Aide aux adaptations techniques de la flotte <i>Améliorer les caractéristiques techniques générales des bateaux</i> – travaux sur la structure des bateaux – travaux d'équipement – travaux de gouverne – aménagement d'un lieu d'habitation en vue de l'accueil d'un étudiant</p>	8,5 M€ 6,5 M€	 30 %	40 000 € par bateau et par an 150 000 € par bateau et par an dans le cas de travaux d'adaptation permettant le basculement de trafic spécifique vers la voie d'eau
<p><i>Réaliser des économies d'énergies et réduire les émissions de polluants</i> – travaux effectués conformément aux recommandations du diagnostic environnemental préalable, réalisé selon le cadre défini par le régime d'aides de l'ADEME dans le domaine du transport autorisé par la Commission européenne le 05/03/03</p>	2 M€	40 % du surcoût engendré par l'installation de ces équipements	40 000 € par bateau et par an
<p>Aide visant au perfectionnement technologique de la flotte et du transport par navigation intérieure <i>Encourager les actions de recherche et développement</i> – étude de conception – coût de construction d'un prototype</p>	2 M€	50 % 20 %	75 000 € par projet 150 000 € par projet
<p><i>Améliorer la gestion et la sécurité du trafic par l'intégration de nouvelles technologies de l'information et de la communication (NTIC)</i></p>		50 %	15 000 € par bateau et pour la durée du plan
<p>Aide visant au renouvellement de la flotte afin de répondre à des trafics spécifiques et d'accroître la sécurité des marchandises transportées <i>Permettre aux transporteurs de s'adapter aux évolutions du marché et notamment à la demande des chargeurs en terme de sécurité de leurs marchandises</i></p>	2,5 M€	30 % du surcoût d'investissement par rapport au coût de construction d'une cale classique	300 000 € par unité et par plan

Source : Voies Navigables de France

**MESURES DESTINÉES À LA PROMOTION
ET AU RENOUVELLEMENT DE LA PROFESSION**

Les aides	Budget global	Pourcentage octroyé	Montant plafonné
Accueillir les nouveaux venus dans la profession dans un contexte optimal et permettre l'adaptation de l'ensemble de la profession à un nouveau contexte de réalisation du transport fluvial	1,5 M€ sur la durée du plan		
Aide à la formation continue		40 % des coûts de formation pour un maximum de 10 personnes	1 000 € par personne par an et par société
Aide à la transmission de bateaux du parc français à des jeunes repreneurs de moins de 35 ans, à de nouveaux entrants dans la profession ou à des bateliers salariés créant leur propre entreprise. Aide à la préservation des unités existantes		30 % maximum de 43 €/TLP (tonne de port en lourd) si le prix de vente n'excède pas 152 €/TLP	46 000 €

Source : Voies Navigables de France

Par ailleurs, 300 000 euros sont mis à la disposition des services de l'Etat afin de procéder à l'enlèvement de bateaux, abandonnés par des propriétaires indécidés ou non solvables, et qui compromettent la sécurité de la navigation.

Enfin, votre rapporteur avait fait part l'année dernière de l'intérêt particulier qu'il porte à deux projets qui doivent contribuer à améliorer le réseau fluvial et donc concourir au développement de ce mode de transport alternatif à la route.

Il s'agit pour le premier d'entre eux des travaux de dragage de l'Oise entre Creil et Conflans-Sainte-Honorine, travaux qui doivent permettre de rétablir les capacités de navigation du début des années 1970 et d'améliorer l'écoulement des crues en éliminant les zones de dépôt de sédiments. VNF s'était engagé à prendre en charge les coûts résultant de l'extraction et du transport des sédiments pour un montant de 10 millions d'euros. En revanche, l'établissement public ne pouvait assumer 5 millions d'euros supplémentaires pour le traitement des déchets, et l'agence de l'eau Seine-Normandie avait fait savoir qu'elle ne souhaitait pas contribuer à ces travaux. Dans ce contexte, le ministère avait indiqué que les collectivités locales ainsi que le ministère de l'Ecologie et du développement durable avaient été sollicités.

Le second projet concerne la modernisation, dans les 10 prochaines années, de quelques 140 barrages manuels pour un montant estimé à 500 millions d'euros. Ces barrages contribuent notamment au maintien de profondeurs d'eau compatibles avec la navigation en période de débit faible ou moyen. Leur restauration représenterait une amélioration sensible des conditions de travail des agents de VNF. Compte tenu de l'ampleur du programme de modernisation, il ne

saurait être pris en charge uniquement par VNF. C'est pourquoi un partenariat avec les agences de l'eau paraissait envisageable.

Or il semble qu'un an après on doive déplorer l'absence de progrès sur la question du financement de ces projets ; votre rapporteur regrette cette inertie et ne doute pas qu'une action volontaire sera prochainement entreprise par un ministère au crédit duquel doit être portée la relance d'une politique fluviale laissée à l'abandon depuis des années.

D.— L'ACCELERATION DU PROJET DE CANAL A GRAND GABARIT SEINE-NORD EUROPE

Retenu comme projet prioritaire lors du CIADT du 18 décembre 2003, il a pour vocation de relier par un canal à grand gabarit le bassin de la Seine et de l'Oise au Nord de l'Europe.

La déclaration d'utilité publique devrait intervenir avant la fin de l'année 2007.

Le 22 avril 2004, le ministre a demandé à VNF de conduire les études d'avant-projet, et le préfet de la région Picardie a été désigné comme coordinateur pour la conduite des concertations.

La Commission nationale du débat public, saisie par VNF, a rendu ses conclusions le 7 juillet 2004 et a décidé qu'il n'y avait pas lieu de tenir un nouveau débat public ; elle a engagé VNF à assurer une information complète du public et à lui permettre de s'exprimer sur tous les aspects du projet.

Le comité de pilotage s'est réuni le 16 juillet et rassemble les services de l'Etat, les conseils régionaux de Picardie, du Nord-Pas-de-Calais et d'Ile-de-France, l'Union européenne et VNF. Cette première réunion a permis de définir le programme d'études et de préciser les modalités de la concertation, dans le respect des recommandations de la CNDP.

Le programme d'études comporte 4 volets : étude de tracé, étude de fonctionnement du canal, étude environnementale et étude socio-économique. Une attention particulière sera apportée aux aspects hydrauliques du projet. Une réflexion complémentaire sera menée sur la question du devenir des voies d'eau existantes, de l'opportunité d'une antenne de desserte de Cambrai et de l'implantation de plates-formes multimodales en bordure de tracé. Ces études devront être réalisées d'ici mars 2006.

S'agissant de la concertation, un comité consultatif, instance de débat, de proposition et d'expertise associant des élus, chefs d'entreprises, ou des représentants d'association sera mis en place par le préfet et se réunira dans le courant de l'automne 2004. Ce dispositif sera complété par des réunions publiques pour assurer une information large et complète du public.

SECONDE PARTIE :

REGROUPER LES COMPETENCES EN MATIERE DE TRANSPORTS A L'ECHELON LE PLUS PERTINENT ET CONFORTER LA COMPLEMENTARITE DES DIFFERENTS MODES DE TRANSPORTS

I.— RENFORCER LES COLLECTIVITES LOCALES COMME ACTEURS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le transfert des infrastructures d'intérêt local, notamment les routes, ainsi que le retrait de l'Etat du Syndicat des transports d'Ile-de-France.

A.— LA DECENTRALISATION ROUTIERE

1. Le recentrage du domaine public national sur les grands itinéraires structurants

La loi relative aux libertés et responsabilités locales dispose que le domaine public routier national est constitué d'un « réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national et européen » (article 18). Des décrets en Conseil d'Etat actualisés tous les dix ans précisent la consistance du domaine routier national.

Les routes qui ne présenteraient pas de telles caractéristiques sont transférées dans le domaine public des départements ; les collectivités sont consultées sur ce transfert après saisine par le représentant de l'Etat.

Celui-ci constate le transfert des routes au plus tard 18 mois après la publication des décrets en Conseil d'Etat.

20 000 km de routes nationales devraient être décentralisées et 18 000 devraient demeurer dans le domaine public de l'Etat, dont 8000 km d'autoroutes concédées. La longueur du réseau non concédé serait divisée par trois.

Lors de son audition, le ministre a précisé que la consultation des départements devrait être lancée avant la fin de l'année. Le décret devrait être publié au cours du second semestre 2005, et les arrêtés préfectoraux constatant le transfert interviendraient également au cours du second semestre. Ce transfert deviendrait effectif au 1^{er} janvier 2006, et au plus tard 18 mois après la publication du décret, conformément aux dispositions de la loi.

2. Les conséquences sur les services et les personnels de l'équipement

a) Les services

Conformément à la démarche privilégiée dans le cadre de la réforme de l'Etat, l'échelon régional devrait être renforcé par la réorganisation des services accompagnant la redéfinition du domaine routier national.

Cette réorganisation est fondée sur une démarche d'itinéraires se substituant à une organisation territorialisée des services.

Des directions générales en région assureront la maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement et d'exploitation du futur réseau national, garantiront une mise en œuvre cohérente des politiques nationales d'aménagement du territoire et de transports, assureront l'interface entre le niveau local et le niveau national et effectueront des missions d'évaluation et de contrôle de gestion.

Les Directions départementales de l'Equipement devraient se repositionner sur trois grands blocs de missions : faire bénéficier le maître d'ouvrage de leur expérience et de leur connaissance des problématiques locales, relayer auprès des gestionnaires de réseau la politique nationale de sécurité routière et apporter leur concours au préfet pour la gestion des crises.

La loi prévoit que l'Etat assurera la cohérence du réseau, le maintien, le développement et la diffusion des règles de l'art.

b) Les personnels

Le total des emplois à transférer s'élève, selon une première estimation, à environ 30 000.

Ce transfert s'inscrit dans un calendrier général en trois temps, comme l'a indiqué M. Gilles de Robien lors de son audition : le transfert des compétences puis le transfert des services et, enfin, le transfert des emplois.

Les fonctionnaires en poste sur les emplois transférés pourront, dans un délai de deux ans, exercer un droit d'option entre fonction publique d'Etat et fonction publique locale, les collectivités étant tenues d'accueillir les agents qui choisiraient cette dernière solution. A l'expiration de ce délai de deux ans, les personnels ayant opté pour la fonction publique d'Etat seraient mis à disposition des départements de façon permanente ; ils pourront choisir de rejoindre la fonction publique locale, mais les collectivités pourront s'y opposer.

Afin d'accompagner ce transfert, différentes mesures seront mises en œuvre. Un décret portant homologation des statuts dans la fonction publique territoriale et la fonction publique d'Etat, en donnant à chaque agent un cadre d'accueil dans la fonction publique territoriale, sera un préalable à l'exercice des droits d'option.

En outre, 100 000 euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2005 afin de financer une indemnité exceptionnelle de mobilité qui accompagnera les changements de résidence administrative des personnels dans le cadre de la réorganisation des services.

Il est également envisagé d'inviter les préfets à mettre en place des commissions tripartites (représentants de l'Etat, des collectivités locales et des personnels) qui joueront le rôle d'instance de dialogue et de concertation.

Lors de son audition, le ministre a indiqué que les personnels seront concernés par ce transfert à des dates variables ; l'essentiel de ces transferts interviendra en 2006 et en 2007. Dans le domaine routier, les premiers agents concernés sont ceux travaillant déjà exclusivement pour le compte d'un conseil général, soit plus de 7 000 personnes.

3. Les conséquences sur les contrats de plan

L'article 19 de la loi prévoit le maintien des dispositions financières des contrats de plan et la poursuite des opérations contractualisées.

L'analyse des besoins et des données du contrat de plan montre que les financements apportés par les départements sur le réseau structurant (conservé par l'Etat) sont équivalents aux financements apportés par l'Etat sur le réseau secondaire (qui sera transféré aux départements).

Après achèvement des contrats de plan actuels, le décroisement global des financements entre l'Etat et les départements s'effectuera à somme nulle, l'Etat ne contribuant plus au financement des investissements d'aménagement sur les routes nationales transférées (même sous forme de dotations de décentralisation), et les départements ne participant plus aux investissements sur le réseau structurant de l'Etat.

Cette simplification, conforme aux objectifs de la décentralisation, s'accompagnera d'une augmentation de la part de l'Etat pour le financement du réseau structurant qu'il conservera, augmentation correspondant à la part précédemment prise par les départements.

Les besoins de financement concernant l'Etat ne diminueront donc pas ; ils devraient même, au contraire, augmenter légèrement. En effet, la mission de l'Inspection Générale des Finances et du Conseil Général des Ponts et Chaussées avait pris pour hypothèse que les collectivités locales accompagneraient l'effort de l'Etat sur le réseau structurant, les clefs de financement restant inchangées. Or ce ne sera pas le cas.

B.— LES TRANSPORTS COLLECTIFS : LE CAS DU STIF

L'Etat participe au financement des transports collectifs en Ile-de-France à double titre.

Tout d'abord, et en application des dispositions des contrats STIF/RATP et STIF/SNCF pour la période 2000-2003, une contribution globale de l'Etat à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France, versée au STIF, se substitue aux anciennes indemnités compensatrices versées aux entreprises de transport. Pour 2005, cette dotation s'élève à 787,87 millions d'euros, en hausse de 5,5 %.

Les nouveaux contrats ont été signés le 9 janvier 2004, et reposent sur trois mécanismes essentiels : la définition de l'offre (les entreprises bénéficiant d'une franchise destinée à couvrir les aléas d'exploitation, déclinée par sous réseau), la définition de la rémunération globale des entreprises par référence au niveau des charges en 2003 (celles-ci prenant en charge les dérapages éventuels sur les dépenses, le STIF assumant les risques sur le trafic), et des mécanismes d'intéressement financier tant sur le trafic (ce qui permet de lutter contre la fraude) que sur la qualité du service.

Par ailleurs le projet de loi de finances prévoit une enveloppe de 48 millions d'euros en autorisations de programme et de 38 millions d'euros en crédits de paiement pour financer des opérations portant sur des extensions ou des créations de lignes de transport en site propre et des investissements relatifs à l'intermodalité.

La loi relative aux libertés et responsabilités locales comporte des dispositions qui vont entraîner de profonds changements pour le STIF.

L'Etat va ainsi se retirer complètement du conseil d'administration du STIF, qui deviendra un établissement public territorial. Le syndicat sera présidé par le président du conseil régional ou par un élu régional désigné par ce dernier. Cette réforme constitue l'aboutissement de l'évolution initiée en 2001 avec l'entrée de la région au conseil d'administration du STIF.

L'Etat compensera aux collectivités locales le coût de ce transfert de responsabilité ; lors de son audition, M. François Goulard a indiqué que la compensation serait calculée, selon le droit commun, sur trois ans, et qu'elle devrait atteindre environ 587 millions d'euros.

Le statut du nouvel établissement, qui se substituera à l'actuel syndicat pour l'ensemble de ses biens, droits et obligations, sera fixé par décret après consultation de la région, de la Ville de Paris et des sept autres départements franciliens.

Le conseil d'administration comprendra, outre des représentants de la région, de la Ville de Paris et des sept autres départements franciliens, un

représentant de la Chambre régionale de commerce et d'industrie et un représentant des présidents des EPCI de la région.

Les compétences du STIF seront en outre élargies ; le syndicat deviendra ainsi une sorte d'autorité organisatrice à part entière, à l'image de ses homologues de province. Sont notamment concernées : la compétence d'organisation des transports scolaires, des transports à la demande, et du transport fluvial régulier de voyageurs ; l'élaboration et la révision du plan de déplacements urbains ; la possibilité de réaliser des projets d'investissement ; la fixation du taux du versement transport dans la limite des plafonds fixés par la loi.

Enfin, les modalités de délégation par le STIF de certaines de ses compétences à des collectivités locales seront simplifiées et élargies, pour des services ou sur des territoires définis d'un commun accord (à l'exclusion de la politique tarifaire, qui restera du ressort du STIF).

Le cas des transports collectifs en site propre (TCSP) de province

En province, le désengagement de l'Etat du financement des transports collectifs a été amorcé l'année passée ; 55 millions d'euros étaient inscrits au projet de loi de finances pour 2004 (contre 100 millions d'euros en 2003), auxquels s'ajoutaient 65 millions d'euros en loi de finances rectificative, afin de faciliter la transition pour les collectivités concernées.

La Caisse des dépôts et consignations ainsi que Dexia Crédit local devaient également leur servir des prêts à des conditions avantageuses.

Toutefois, ces mesures étaient présentées comme transitoires, et devaient être accompagnées d'une réflexion permettant de dégager des pistes de financement alternatif, notamment dans le cadre des travaux confiés à M. Christian Philip.

Or ce désengagement se poursuit en 2005, 30 millions d'euros seulement étant inscrits au chapitre 63-43, article 40, et si la réflexion promise a eu lieu, elle n'est suivie d'aucun effet dans ce projet de loi de finances.

On peut comprendre les raisons qui ont conduit l'Etat à se désengager du financement des TCSP ; en revanche, votre rapporteur tient à souligner la responsabilité particulière qui incombe au Gouvernement dans l'élaboration de propositions permettant de financer les transports collectifs en province. On ne saurait se satisfaire du *statu quo*.

C.— LE FINANCEMENT DES LIAISONS INTERREGIONALES EN SUSPENS

L'ensemble des trains « Corail » représente 500 trains quotidiens, 1 milliard d'euros de chiffre d'affaires et 200 millions d'euros de déficit.

Or en juillet, la SNCF avait confirmé son intention de réduire les dessertes, à l'occasion du changement de service, sur quatre liaisons représentant à elles seules 60 millions d'euros de déficit : il s'agissait des liaisons Nantes-Lyon, Nantes-Bordeaux, Bordeaux-Lyon et Lille-Strasbourg. Aucune intervention publique ne venant soutenir ces liaisons, la SNCF soulignait que, dans la mesure où les péages sont inférieurs, sur ces lignes, aux coûts d'exploitation, alors que l'inverse est constaté s'agissant des lignes TGV, on peut constater une forme de mutualisation par les péages ; mais elle estimait cependant que les grandes lignes n'ont pas vocation à financer ces liaisons, en particulier dès lors que l'entreprise doit se préparer à une ouverture prochaine à la concurrence du trafic international de voyageurs. Marquant sa volonté de ne pas organiser de péréquation entre ces lignes et les lignes TGV, elle les a d'ailleurs distinguées en intégrant celles-ci à sa direction « voyages France-Europe » et celles-là à sa direction « voyageurs transport public ».

La SNCF considérait, en outre, qu'il ne lui appartient pas de prendre en charge seule des lignes dont le maintien relève à l'évidence de la politique d'aménagement du territoire.

Devant l'émoi suscité par cette situation parmi les régions, la création d'un fonds inspiré du FIATA (fonds d'intervention pour les aéroports et les transports aériens) avait été évoquée, la SNCF se déclarant prête à y contribuer. Cette solution n'a finalement pas été retenue.

Afin d'éviter des fermetures brutales de lignes, une concertation a été amorcée entre l'Etat, la SNCF et l'Association des régions de France.

Votre rapporteur salue cette initiative du ministère et espère que cette concertation permettra de régler la question avant le prochain changement de service.

II.— CONFORTER LA COMPLEMENTARITE DES DIFFERENTS MODES DE TRANSPORTS

A.— ACCROITRE LE SOUTIEN AU TRANSPORT COMBINE

L'Etat intervient financièrement dans le domaine du transport combiné rail-route de plusieurs manières :

1. Aides aux entreprises routières accédant au transport combiné

Mises en place avec l'ADEME et EDF dans le cadre du contrat « TOP », les aides de l'Etat aux entreprises routières qui accèdent au transport combiné sont développées, avec notamment, dans le cadre des contrats de plan Etat-régions 2000-2006, la création de fonds spécifiques dans plusieurs régions (610 000 euros en 2002 et pour 2003/2004).

2. Les aides à l'exploitation

Les aides spécifiques à l'exploitation du transport combiné, ont pour objet de compenser partiellement le différentiel de coûts externes entre le rail et la route.

Jusqu'à fin 2002, ces aides étaient attribuées à l'entreprise ferroviaire afin de faire bénéficier ses clients de prix plus proches de ceux du marché du transport routier.

Depuis 2003, elles ne sont plus allouées à l'entreprise ferroviaire, mais à tous les opérateurs de transport combiné qui, pour des services réguliers, transbordent des unités de transport intermodales sur le territoire français, qu'il s'agisse de la route vers le rail, le fluvial ou le maritime courte distance.

Cette dotation, inscrite au chapitre 45-41, article 10, est en baisse de 50 % et correspond à un recentrage des aides. Elle s'élève à 16 millions d'euros.

Votre rapporteur déplore cette baisse et engage le Gouvernement à renforcer les moyens en faveur de l'exploitation du transport combiné dans le cadre de la prochaine loi de finances rectificative.

3. Subventions d'investissement pour les terminaux de transport combiné

Les subventions spécifiques aux terminaux de transbordement rail - route, accrues à partir de 1998, ont permis de livrer quatre opérations en 2001 et deux en 2003.

La participation de l'Etat au financement des infrastructures ferroviaires (aménagement de capacité, suppression des goulets d'étranglement, ...) bénéficie aussi au transport combiné.

Le chapitre 63-43/60 est doté dans le projet de loi de finances pour 2005 de 9,4 millions d'euros en CP et 9,5 millions d'euros en AP, contre respectivement 13,6 millions d'euros et 12,6 millions d'euros en 2004.

Cette dotation permettra de subventionner des investissements liés aux terminaux et au matériel de transport combiné, notamment les terminaux de Marseille Canet, de CLESUD (Grans-Miramas) et de Perpignan Saint-Charles. Elle permettra également de poursuivre l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire entre Aiton et Orbassano.

L'autoroute ferroviaire Aiton-Orbassano et la locomotive surbaissée Modalhor

Issue d'une convention signée en 2001 entre la France et l'Italie, cette expérimentation consiste à charger sur des wagons spécialement aménagés des camions transportant des marchandises et devant traverser les Alpes. Elle répond tant à des objectifs environnementaux qu'à des préoccupations de sécurité du transport et repose en grande partie sur le wagon expérimental Modalhor, conçu sur le principe d'un plancher surbaissé à 15 cm des rails (ce qui autorise l'embarquement de camions jusqu'à 4 mètres de hauteur). Elle implique également d'importants travaux de mise au gabarit des ouvrages ferroviaires de la ligne empruntée.

La mise en œuvre de cette expérimentation s'est heurtée à de nombreuses difficultés. La mise au gabarit de la ligne a généré des surcoûts imprévus. Enfin, la coordination avec la partie italienne ne s'est pas faite sans difficulté.

On ne peut que déplorer le peu de résultats obtenus à ce jour au regard des moyens engagés qui s'élèvent à plusieurs centaines de millions d'euros.

B.— LE SYSTEME FERROVIAIRE : L'OBLIGATION DE RESULTAT

La Mission d'Evaluation et de Contrôle de la Commission des finances avait chiffré à 10,8 milliards d'euros par an le financement par l'Etat du secteur ferroviaire.

CONCOURS PUBLICS AU SECTEUR FERROVIAIRE ENTRE 2002 ET 2004

(en millions d'euros)

	2002		2003		2004	
	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution	Prévision	Exécution
1- Concours d'exploitation						
ETAT						
Réductions tarifaires (hors SRV) ¹	277	277	277	277	278	
Compensation aux régions SRV (DGD) ²	1 506	1 506	1 553	1 553	1 830	
Transport combiné ³	40	20	35	28	32	
Contribution aux charges d'infrastructure (versée à RFF)	1 682	1 682	1 657	1 657	1 329	
STIF						
Versement du STIF à la SNCF (Etat+collectivités locales) ⁴	1 164	1 164	1 194	1 194	1 238	
Sous-total concours d'exploitation	4 668	4 649	4 715	4 708	4 707	
2- Autres concours de l'Etat						
Service annexe d'amortissement de la dette SNCF	677	677	677	677	677	
Subvention au désendettement de RFF						
Dotations en capital RFF	1 830	1 362	1 830	0		
Contribution au régime de retraites SNCF	2 282	2 282	2 339	2 339	2 431	
Sous-total autres concours de l'Etat	4 789	4 321	4 846	3 016	3 908	
Total concours d'exploitation + autres concours Etat	9 457	8 970	9 561	7 724	8 615	
3- Investissement						
ETAT (en autorisations de programme)						
TGV Est	165	140	165	165	165	
CIADT + CPER ferroviaire hors IdF ⁵	120		140	121	203	
CPER hors IdF (transport combiné)	18	101	18			
Divers ferroviaires	25		33			
Subvention à la régénération ⁶					900	
ETAT (apport en capital- à confirmer)						
Plan fret SNCF					250	
COLLECTIVITES LOCALES						
Subventions d'investissement globales ⁷	680	Nc	680*	Nc	750*	
Sous-total investissement	1 008	Nc	1 036	Nc	2 268	
TOTAL GENERAL	10 465	Nc	10 597	Nc	10 883	

1 Dont tarifs Défense pour 151 M€, tarifs de presse pour 12 M€ et tarifs sociaux pour 115 millions d'euros.

2 La DGD initiale pour les services régionaux de voyageurs, d'un montant de 1506 millions d'euros en 2002, comprenait en principe les tarifs sociaux pour 12 %, le renouvellement du matériel roulant pour 14% et les

coûts d'exploitation pour 74 %. Au-delà de ce montant, les régions financent une part propre de l'exploitation ferroviaire (complément d'offre + tarifs spéciaux) dont le montant n'est pas déterminé dans ce tableau.

3 Auparavant versée à la SNCF, cette dotation est depuis 2003 destinée aux opérateurs, dans le cadre d'un régime récemment notifié à la Commission européenne.

4 Dont quote-part de l'État (environ 745 millions d'euros en 2004).

5 Il a été considéré que les investissements de l'État dans le cadre du contrat de plan Etat-région Ile-de-France concernaient majoritairement les transports collectifs et à la marge seulement les transports interurbains.

6 Montant de 675 millions d'euros en crédits de paiement pour 2004.

7 Ces montants comprennent les versements des collectivités locales (y compris Ile-de-France) à RFF et à la SNCF, en sus de la part matériel roulant financée par la DGD. Ils doivent être pris avec la plus grande prudence (hypothèse 2004 de 400 millions d'euros pour RFF et 350 millions d'euros pour la SNCF).

** Hypothèses (chiffres non détaillés)*

Source : Mission d'Evaluation et de Contrôle

Eu égard aux montants considérables engagés, les obligations de résultat pesant sur les entreprises du secteur sont d'autant plus fortes.

1. Les résultats de la SNCF font apparaître un léger redressement

Dans son dernier point sur sa situation financière au premier semestre 2004, la SNCF a communiqué les informations suivantes :

Le chiffre d'affaires atteint 11,4 milliards d'euros, soit une progression de 2,9 % sur les comptes publiés, et une progression de 6,9 % à périmètre constant.

L'excédent brut d'exploitation progresse de 91 % à périmètre constant (814 millions d'euros), malgré une hausse des charges d'exploitation de péages et d'électricité de 93 millions d'euros.

Le résultat d'exploitation passe de -176 millions d'euros à +238 millions d'euros.

Le résultat courant atteint 87 millions d'euros contre -242 millions d'euros au premier semestre 2003 ; en faisant abstraction de l'effet des mouvements sociaux du 1^{er} semestre 2003 et de l'accroissement des charges de péages et d'électricité au 1^{er} semestre 2004, cette augmentation s'élève à 208 millions d'euros à périmètre constant, traduisant une amélioration des fondamentaux du groupe.

Le résultat net du groupe atteint 51 millions d'euros contre -318 millions d'euros au 1^{er} semestre 2003, et la capacité d'autofinancement s'élève à 692 millions d'euros contre 387 millions d'euros au 1^{er} semestre 2003 (+79 %).

A périmètre constant, toutes les branches contribuent à ces performances, particulièrement la branche Voyages France Europe, qui confirme sa dynamique de croissance rentable et la branche Fret, qui continue à peser sur les comptes du groupe, mais marque un net redressement par rapport au premier semestre 2003.

Le ratio d'endettement net apparaît en légère amélioration à 1,45 contre 1,51 à fin décembre 2003.

**PRINCIPAUX ÉLÉMENTS DES COMPTES SEMESTRIELS
(GROUPE SNCF)**

(en millions d'euros)

	1^{er} semestre 2003	1^{er} semestre 2004	Variation	Rappel année 2003
Chiffre d'affaires	11 047	11 373	+2,9 %	22 523
E.B.E.	487	814	+67,2 %	1 563
Résultat d'exploitation	-176	238	+414 M€	150
Résultat courant	-242	87	+329 M€	-121
Résultat net part du Groupe	-318	51	+369 M€	11
Capacité d'autofinancement	387	692	+78,8 %	1 196
Endettement net	8 077	7 960	-1,4 %	8 226

Source : SNCF

Ces résultats semblent plutôt positifs, même si la comparaison avec 2003 peut paraître excessivement favorable au regard du caractère exceptionnel du premier semestre marqué par des grèves très importantes et dont l'impact avait été évalué à plus de 200 millions d'euros.

2. L'amélioration du dialogue social doit permettre de prolonger ces premiers résultats favorables

La réussite de l'entreprise et sa capacité à s'imposer comme mode de transport alternatif à la route dépend beaucoup de la conflictualité des relations sociales en son sein.

Plusieurs avancées significatives ont, à cet égard, été constatées.

a) La signature de l'accord relatif à la prévention des conflits et à l'amélioration du dialogue social

Un premier protocole d'accord relatif à l'amélioration du dialogue social et à la prévention des conflits à la SNCF a été conclu le 29 septembre 2003 entre la direction de l'entreprise et trois organisations syndicales sur neuf, l'UNSA, la CFTC et le SNCS (cadres supérieurs), représentant 15 % des agents et 50 % des cadres.

Fortement inspiré de l'expérience de la RATP, il comportait deux parties.

- Une première partie relative à l'amélioration du dialogue social prévoyait de mieux faire fonctionner les instances locales de représentation du personnel.

Afin de favoriser la transparence des relations sociales, la direction s'engageait à informer plus en amont les organisations syndicales ; l'accord

prévoyait également la généralisation des relevés de propositions et de décisions de même que leur diffusion à l'ensemble du personnel.

Enfin, la confiance entre les parties devait être favorisée par la stabilisation des équipes de direction dans les établissements et le développement des compétences de l'encadrement.

- Une seconde partie était consacrée à la prévention des conflits.

Etait instituée une procédure de « concertation immédiate », déclenchée par les organisations syndicales ou la direction dès lors qu'est identifié un problème susceptible de générer un conflit. Une première réunion, au plus tard dans les trois jours ouvrables après la réception de la demande, devait être organisée ; si nécessaire et au cours des dix jours suivant cette même date, d'autres rencontres devaient être organisées, afin de trouver une réponse au problème soulevé.

Les parties s'engageaient à essayer de parvenir à un accord et donc éviter le dépôt d'un préavis et le conflit.

Le relevé de conclusion recensant les points d'accord et de désaccord devait être communiqué à l'ensemble du personnel.

Afin d'améliorer la prévisibilité en cas de conflit, le maintien du préavis de grève devait être connu suffisamment tôt ; un délai de prévenance de 24 heures était recherché.

Le plan de transport élaboré par la direction compte tenu de l'ampleur prévisible du mouvement devait être communiqué aux organisations syndicales, qui pouvaient émettre un avis ; ce service prévisible engageait la direction qui devait s'efforcer de le mettre en œuvre compte tenu des capacités et des compétences effectivement mobilisables.

A la fin de la grève, des retours d'expérience devaient être conduits associant les différentes parties dans le but d'éviter leur reproduction ou l'éclatement de nouveaux conflits.

Un nouveau protocole d'accord a été signé le 28 octobre par des organisations syndicales représentant plus de 80 % des salariés ; certaines d'entre elles n'ont pas écarté la possibilité de le dénoncer si une loi devait intervenir afin d'organiser un service garanti dans les transports.

Sur le fond, et par rapport à l'accord précédent, il comporte les avancées suivantes :

Il reconnaît le rôle des organisations syndicales au niveau de chaque établissement, en sus de celui joué par les délégués du personnel : « afin d'améliorer le dialogue social et d'alléger le fonctionnement des réunions de délégués du personnel, des questions touchant les projets d'évolution significative

de l'organisation des établissements peuvent trouver leur réponse dans le cadre de rencontres entre les organisations syndicales et le directeur de l'établissement ou un de ses représentants ».

Au niveau régional, tout projet soumis au Comité d'entreprise régional (CER) pourra faire l'objet d'une concertation de dix jours avec les organisations syndicales, soit à l'initiative de la direction, soit à l'initiative de la majorité des membres élus du CER, au terme de laquelle un relevé de conclusion précis sera établi.

L'accord réaffirme en outre les dispositions relatives à la prévention et à la prévisibilité en cas de conflit.

Cet accord constitue une véritable « révolution culturelle » et aurait été inconcevable il y a encore quelques années. C'est un succès qu'il faut saluer et qui peut être porté au crédit de l'ensemble des parties, direction et syndicats.

Le succès d'un tel accord dépendra de la capacité des partenaires, à tous les échelons de l'entreprise, à s'approprier cette nouvelle démarche. Il appartient aux parties signataires d'expliquer et de convaincre chacun de son utilité.

Votre rapporteur estime que sur les questions restant en suspens qui concernent principalement la prévisibilité du trafic et l'organisation d'une réflexion sur les transports régionaux, il faut laisser un temps à la négociation. M. Gilles de Robien, lors de son audition le 3 novembre devant la Commission des affaires économiques, la Commission des lois constitutionnelles et la Commission des affaires sociales, s'est engagé à tenir le Parlement régulièrement informé du déroulement de ces négociations. Si elles n'aboutissaient pas, une loi définissant le cadre légal dans lequel un service garanti dans les transports publics pourrait être organisé s'avérerait alors nécessaire.

b) La signature d'un accord salarial

Il a été signé le 14 octobre par cinq organisations syndicales (UNSA, CFTC, CGC, CFTD et FGAAC⁽¹⁾), les trois syndicats représentant les 2/3 des personnels ne s'y étant pas associé, mais n'envisageant pas de dénoncer son application.

Le fait qu'aucun accord n'avait pu être signé depuis 10 ans témoigne du changement intervenu dans les relations sociales à la SNCF.

Cet accord prévoit une augmentation salariale de 1,8 % pour 2004 ; parallèlement, des mesures spécifiques concernent plus particulièrement les bas salaires, soit 22 000 agents, pour lesquels l'augmentation devrait atteindre 3,8 %.

Cet accord constitue un signal positif pour les personnels de reconnaissance de leurs efforts et de leur engagement en faveur de l'entreprise.

(1) Fédération générale autonome des agents de conduite.

3. Relancer le fret ferroviaire

a) Une ouverture encore modeste à la concurrence

Le premier paquet ferroviaire, constitué par les directives 2001-12, 2001-13 et 2001-14 publiées au Journal officiel des communautés européennes le 15 mars 2001, a été transposé en France par le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, complété par quatre arrêtés d'application : arrêtés des 6 et 20 mai 2003 relatifs à la licence d'entreprise ferroviaire, arrêté du 6 mai 2003 relatif à la mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF), arrêté du 4 août 2003 relatif au certificat de sécurité.

La France est ainsi un des rares Etats à avoir, conformément à ses engagements, respecté les échéances fixées par les directives susmentionnées pour leur transposition. A l'heure actuelle, quatre Etats, dont l'Allemagne et le Royaume-Uni, n'ont toujours pas mené à bien les travaux de transposition du premier paquet ferroviaire et plusieurs autres Etats ont effectué une transposition incomplète ou incorrecte, selon les services de la Commission européenne.

Le décret du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national permet aux entreprises ferroviaires de l'Union européenne qui veulent offrir des services internationaux de fret ferroviaire sur un réseau dédié (le RTEFF – réseau transeuropéen de fret ferroviaire – constitué des principales lignes de chemin de fer françaises) d'emprunter le réseau ferré national. Pour exercer ces droits, elles doivent disposer d'une licence, à validité communautaire, et d'un certificat de sécurité, à validité nationale, qui sont attribués, en France, par l'Etat. Les entreprises ferroviaires doivent également formuler des demandes de capacités d'infrastructure – les sillons – auprès de Réseau ferré de France. Cet établissement est, en effet, désormais chargé d'attribuer l'ensemble des sillons ferroviaires sur le territoire national et d'arrêter l'horaire de service annuel.

Le décret du 7 mars 2003 prévoit également les conditions dans lesquelles sont instruites les demandes de sillons ferroviaires, les conditions de fixation des redevances d'infrastructures ainsi que le traitement des litiges éventuels qui pourraient voir le jour à l'occasion de l'application de ces dispositions.

A ce jour, trois licences d'entreprises ferroviaires ont été délivrées par l'Etat : le 12 février 2004 à la société Europorte 2, filiale du groupe Eurotunnel, le 24 mars 2004, à la SNCF, et le 9 juillet 2004, à la société CFTA Cargo, filiale du groupe Connex. Cette dernière société ainsi que Europorte 2 ont prévu de faire circuler leurs premiers convois sur le réseau ferré national début 2005, sous réserve de l'obtention du certificat de sécurité pour les lignes qu'elles désirent emprunter. A ce jour, quatre autres sociétés, disposant déjà de la licence dans leur pays d'origine, se sont également renseignées sur les modalités d'obtention du certificat de sécurité en France en vue de formuler des demandes officielles. Votre rapporteur constate donc avec regret que l'ouverture à la concurrence du fret

ferroviaire demeure encore toute théorique 20 mois après la publication du décret du 7 mars 2003.

S'agissant du deuxième paquet ferroviaire, celui-ci est constitué par le règlement 881/2004 instituant une agence ferroviaire européenne, et les directives 2004/49 concernant la sécurité des chemins de fer communautaires, 2004/50 relative à l'interopérabilité, et 2004/51 poursuivant le processus d'ouverture des réseaux nationaux. Ces textes ont été publiés au Journal Officiel des communautés européennes du 30 avril dernier.

Les services de l'Etat procèdent à l'heure actuelle au recensement des conséquences de ces différents textes sur le droit français existant, recensement qui permet d'ores et déjà d'indiquer que l'essentiel du travail de transposition sera de nature réglementaire, quelques dispositions nécessitant cependant des adaptations de textes législatifs.

Le travail de rédaction des textes sera lancé dès le mois de septembre et pourrait être terminé en fin d'année en vue d'engager le processus de concertation préalable, début 2005. En toute hypothèse, comme elle l'a fait pour le premier paquet ferroviaire, la France respectera l'échéance fixée pour la transposition des textes constituant le deuxième paquet ferroviaire, à savoir le 31 décembre 2005 pour la directive 2004/51 et le 30 avril 2006, pour les directives 2004/49 et 2004/50.

Votre rapporteur estime que la concurrence exercera un effet stimulant sur la qualité de l'offre et permettra de renforcer la place du fret dans l'ensemble du transport de marchandises. Quand d'autres entreprises que l'exploitant historique accéderont au réseau, votre rapporteur estime qu'il sera alors opportun de réfléchir au mode de gestion du trafic et des circulations sur ce réseau, mode de gestion actuellement confié, par délégation de RFF, à la SNCF, et ce afin de garantir l'égal accès de tous les exploitants à l'infrastructure.

La question de la répartition des actifs, et en particulier des gares, doit en outre être réglée au plus vite. Cette question est en suspens depuis 1997 ; il est vrai que les principes de répartition posés dans la loi de 1997 manquaient de clarté.

Mais il n'en est pas moins vrai qu'une Commission nationale de répartition des actifs devait procéder à ce partage et éclaircir par ses décisions les dispositions législatives. Mais la SNCF a toujours dénié à ces décisions le moindre effet, et force est de constater que le problème demeure.

Afin de régler une question qui l'aurait été depuis longtemps si les parties intéressées n'y avaient pas mis tant de mauvaise volonté, s'accusant l'une l'autre des retards constatés, une structure arbitrale a été mise en place, à la demande des autorités de tutelle, et devait rendre ses conclusions le 31 octobre, en s'inspirant des principes dégagés par le rapport de 2003 de Christian Vigouroux.

Une fois encore, l'échéance ne sera pas respectée. Selon les informations recueillies par votre rapporteur, l'issue de ces travaux devrait intervenir de telle sorte que les réserves émises par les commissaires aux comptes sur les comptes de la SNCF et de RFF puissent être levées en mars 2005.

Il s'agit d'une question d'une portée considérable, d'un point de vue financier certes (puisque la SNCF estime l'impact sur ses comptes de la seule question des gares à 1 milliard d'euros), mais aussi du point de vue des conséquences sur les facilités d'accès au réseau pour d'autres exploitants que la SNCF. Il convient de noter que lors de son audition, M. Gilles de Robien a dit ne pas envisager de privatisation de gares pourvu que ces infrastructures demeurent conformes à leur destination traditionnelle.

b) Le plan fret de la SNCF

Décidé lors du conseil d'administration de la SNCF du 19 novembre 2003 afin de résoudre la situation catastrophique du fret, le plan Fret s'articule autour de quatre axes stratégiques :

- Mise en place d'une nouvelle organisation de la production pour le redressement de la qualité du service se traduisant par :

- la création d'un système de réservation et d'ordonnancement de la production avec la création d'un service clientèle, interlocuteur unique assurant la gestion de la commande de bout en bout, et la création de 4 centres de gestion de flux affectant à chaque commande une solution d'acheminement ;

- l'industrialisation de la production avec la mise en place de 5 « grands axes », véritables « tapis roulants » gérant des grands flux industriels, et de 12 zones locales responsables sous leur entière maîtrise des dessertes locales.

- Obtention d'un gain d'efficacité globale de 20 %, grâce à des mesures d'optimisation de l'organisation, notamment en matière de traction des trains. Un effort d'investissement particulièrement important concerne les locomotives et les systèmes d'information (600 millions d'euros sur la période 2004-2006), avec la commande en début d'année de 400 locomotives diesel, s'ajoutant à la livraison en cours d'une commande de 210 locomotives électriques.

- Transformation de l'approche commerciale pour nouer avec les clients des contrats de service à engagements réciproques et donner la priorité aux trafics rentables ou pouvant le devenir. La SNCF va centrer son offre commerciale sur les marchés qu'elle juge pertinents. Grâce à la politique de réduction de coûts mise en œuvre elle considère que beaucoup de trafics devraient redevenir bénéficiaires. Cependant, dans certains cas, les prix font l'objet de renégociations avec la clientèle. Une nouvelle gamme d'offre va être mise en place. Elle sera fonction du niveau de performance du service demandé par le client.

- Organisation pour les industriels européens d'une prestation de bout en bout en s'appuyant notamment sur des accords de partenariat avec des acteurs ferroviaires européens.

S'agissant des premiers résultats du plan fret, la SNCF a fait savoir que le volume de l'activité se maintient : les recettes commerciales à la fin du mois de mars 2004 sont équivalentes à celles de 2003 à 0,2 % près et pratiquement conformes à l'objectif (-0,8 %, principalement du fait de la grève de janvier). Le trafic en tonnes/kilomètre est proche de celui de l'an dernier et quasiment en ligne avec le chiffre prévisionnel à 1 % près. Le développement commercial volontariste permet de capter des trafics nouveaux : par rapport à un objectif de 10 millions de tonnes de nouveaux flux à fin 2006, la conquête de nouveaux flux s'élève à 1,2 million de tonnes et des négociations portent sur 2 millions de tonnes nouvelles supplémentaires.

S'agissant de la mise en œuvre du plan, la SNCF a fait savoir que les 5 grands axes permettant de densifier les flux sont désormais opérationnels ; 12 tapis roulants sur 24 sont mis en place comme prévu, et 11 zones locales sur 12, qui desservent les territoires au plus près, sont déployées et opérationnelles techniquement. 400 locomotives diesel ont été commandées pour 850 millions d'euros. 900 flux sont désormais gérés par le nouveau système d'information, permettant de suivre le trafic en temps réel, et 160 gares sont prises en charge par le nouveau système d'information. S'agissant de la politique commerciale, le groupe témoin « clients » s'est réuni 2 fois depuis le lancement du plan. Une gamme d'offres proposant des services pertinents a été testée auprès de 40 clients.

En dépit des discussions engagées par la SNCF avec ses principaux clients, ainsi qu'avec les élus, la mise en œuvre du plan a suscité l'inquiétude, notamment face aux décisions de la SNCF de fermer certaines gares et de refuser la prise en charge de certaines marchandises. Votre rapporteur comprend ces préoccupations, mais ne peut que constater que, compte tenu du maillage économique extrêmement lâche de notre territoire, compte tenu également du fait que le fret ferroviaire n'est pas adapté et pas rentable sur le transport de petits volumes, la SNCF n'a pas d'autre choix que d'organiser la massification du trafic, ce qui ne va pas sans décisions douloureuses. En outre, lors de son audition, François Goulard a indiqué que les demandes exprimées à la SNCF portaient sur des volumes de marchandises non rentables que les transporteurs routiers avaient refusé d'acheminer.

Votre rapporteur se félicite que, afin de dissiper les malentendus, M. Jacques Chauvineau (qui avait été chargé d'établir le bilan de la régionalisation ferroviaire) se soit vu confier la tâche d'assurer la liaison, la concertation et la diffusion d'informations avec les régions et les acteurs économiques.

Afin d'accompagner ces mutations, un plan de recapitalisation du fret avait été élaboré et prévoyait notamment le versement par l'Etat d'une dotation en capital de 800 millions d'euros (en sus de la contribution de la SNCF).

Ce plan était suspendu à l'accord de la Commission européenne, accord qui devait intervenir en octobre. La décision attendue était favorable, la commissaire aux transports, Mme Loyola de Palacio soutenant un plan qu'elle jugeait compatible avec le droit communautaire, ambitieux, offrant des garanties suffisantes s'agissant de l'isolement des comptes et exemplaire au regard des soutiens furtifs pour ne pas dire dissimulés apportés par d'autres Etats membres au fret.

Mais le commissaire à la concurrence, M. Mario Monti, a exprimé des réserves considérant que, le fret n'étant pas filialisé, les garanties que ces fonds ne subventionneraient pas d'autres activités étaient insuffisantes. Il a souhaité que les plaignants éventuels puissent s'exprimer a priori, et a conclu à la nécessité d'ouvrir une enquête approfondie.

La commission dans son ensemble se révélant extrêmement partagée, l'examen par le collège des commissaires a été repoussé afin de pouvoir rapprocher les positions.

M. Jacques Barrot, successeur désigné de Mme de Palacio, devait assurer la poursuite des travaux de la commission sur ce sujet. Or l'investiture de la nouvelle Commission par le Parlement européen, compte tenu de son résultat probable, a été reportée. Mme de Palacio assure l'intérim, mais la date limite pour l'examen du plan est fixée au 30 novembre.

Or, selon les informations recueillies par votre rapporteur, les versements effectués dans le cadre de ce plan de recapitalisation étaient planifiés pour novembre 2004, avril 2005 et décembre 2005. Si une enquête approfondie devait être ouverte, outre le fait qu'elle permettrait aux concurrents directs de la SNCF de prendre connaissance du dossier, elle repousserait de 6 mois à un an ces versements, contraignant la SNCF à supporter les charges d'intérêt d'un manque à gagner de 500 millions d'euros, soit environ 40 millions d'euros, et remettant en cause l'ensemble du plan fret.

Votre rapporteur ne peut que s'émouvoir d'une telle perspective, et engage solennellement les autorités françaises à entreprendre auprès du nouveau commissaire aux transports, M. Jacques Barrot, ainsi qu'auprès du nouveau président de la Commission européenne, M. José Manuel Barroso, toutes les démarches qu'elles jugeront utiles afin d'éviter que la décision soit d'une façon ou d'une autre reportée.

4. La nécessité de trouver une solution à la dérive du coût de l'électricité pour la SNCF

Les concours publics au système ferroviaire, sont, on l'a vu, considérables. Chacun a donc intérêt à ce que les résultats soient à la hauteur des moyens engagés. Pour cela, et à l'instar de n'importe quelle autre entreprise, la SNCF a besoin de visibilité tant s'agissant de ses ressources que de ses charges. Or force est de constater, s'agissant des charges d'électricité assumées par l'entreprise, que ce n'est pas le cas.

La SNCF, comme la RATP et RFF, rencontrent en effet de grandes difficultés du fait de l'augmentation de leur facture d'électricité. La SNCF estime ainsi que cette augmentation s'est élevée à plus de 120 millions d'euros au cours de la seule année 2004 et que, sans celle-ci, son résultat courant, qui a été négatif de 204 millions d'euros en 2003, pourrait être excédentaire en 2004 pour la première fois depuis quatre ans.

Le tableau ci-après illustre l'évolution du coût de la fourniture électrique pour la SNCF :

Année	Coût total de l'alimentation électrique (millions d'euros)	Quantité d'électricité acquise (TWh)	Contribution aux charges de service public (millions d'euros)	Coût de l'utilisation du réseau de transport (millions d'euros)	Recettes tirées de la mise à disposition de RTE de lignes (millions d'euros)	Coût de la fourniture (millions d'euros)
2000	298	7,94	12,0	109,1	21,5	198,3
2001	300	7,84	12,0	111,6	21,5	197,7
2002	332	8,11	24,5	110,4	1,2	198,3
2003	345	8,02	26,4	124,3	3,1	197,4
2004	467	8,32	37,4	130,6	-	294,8

Comme on le constate, en quatre ans, le coût de l'alimentation électrique de la SNCF a ainsi progressé de près de 57 % alors que sa consommation n'a augmenté que de 4,8 %.

Cette augmentation résulte de la dérive simultanée de trois éléments, le prix de la fourniture d'électricité, en premier lieu, celui de l'utilisation du réseau de transport, en second lieu, et enfin, le poids de la compensation des charges de service public.

L'augmentation du prix de la fourniture (+96 millions d'euros en quatre ans) explique l'essentiel de la dérive. Elle reflète l'évolution inquiétante des prix de marché depuis 2000 dont d'autres gros consommateurs et notamment des industriels électro-intensifs sont également victimes. Si des éléments objectifs (rapprochement des prix français avec les prix moyens de la plaque continentale européenne traditionnellement plus élevés, résorption progressive des surcapacités de production, évolution des prix des combustibles fossiles utilisés pour la

production d'électricité) permettent de l'expliquer en partie, une partie de cette hausse reste difficile à expliquer. Votre rapporteur souhaite donc vivement que ce problème, qui dépasse largement le cas de la SNCF, soit rapidement traité d'autant que cette dérive du coût de l'énergie menace désormais la survie même de certaines activités industrielles sur notre sol.

Les deux autres éléments (hausse du coût du transport et de la compensation des charges de service public) résultent, en revanche, de facteurs spécifiques aux entreprises de transport ferroviaire.

S'agissant du coût du transport, l'augmentation de la charge pour la SNCF résulte, en effet, de l'application du nouveau tarif fixé par le décret n° 2002-1014 du 19 juillet 2002 fixant les tarifs d'utilisation des réseaux publics de transport et de distribution d'électricité. La spécificité des entreprises ferroviaires, et notamment de la SNCF, alimentées à partir de points de livraison multiples, est, en effet, mal prise en compte par ce tarif.

Enfin, la hausse du coût de la compensation des charges de service public est également en partie spécifique aux entreprises ferroviaires. La compensation des charges de service public est un mécanisme par lequel des charges reposant essentiellement sur EDF sont compensées à cette entreprise par l'ensemble des consommateurs d'électricité.

Ces charges, qui découlent de la péréquation tarifaire en faveur des zones non-interconnectées (Outre-mer, Corse), de mesures sociales et du financement du soutien à certaines filières de production notamment à la cogénération, ont connu une évolution très dynamique de sorte que la compensation due par chaque consommateur par MWh consommé est passée, en trois ans, de 1,5 euro à 4,5 euros. La question de la dérive de ces charges mérite donc d'être posée.

Le système de compensation pose toutefois une difficulté spécifique. Afin d'atténuer l'effet de cette compensation sur l'activité, un plafonnement de la compensation due par site de consommation à 500 000 euros a, en effet, été introduit en 2003. Ce plafonnement ne bénéficie toutefois pas aux propriétaires et aux gestionnaires de réseaux ferroviaires ou de réseaux de transports collectifs urbains, et donc notamment à la SNCF. Celle-ci se trouve en conséquence aujourd'hui contrainte de verser au titre de la compensation des charges de service public plus de 37 millions d'euros. Or, si cette entreprise était soumise au droit commun, le montant dû serait dix fois inférieur sur la base d'une douzaine de points de livraison, assimilés à des sites de consommation et, à ce titre, bénéficiant chacun d'un plafonnement à hauteur de 500 000 euros.

Une modification législative est donc nécessaire sur ce point. Votre rapporteur l'a proposé dans le cadre de la première lecture du projet de loi d'orientation sur l'énergie, proposition qui n'a pas été retenue compte de la volonté du Gouvernement et du rapporteur d'engager une refonte plus large du dispositif de compensation des charges du service public de l'électricité. Votre

rapporteur n'est pas hostile à une telle réforme à la condition, d'une part, qu'elle ne crée pas de distorsion de concurrence entre énergies et, d'autre part, qu'elle apporte une solution équitable au cas particulier des entreprises de transport. Il sera donc attentif à ces deux points au cours de la poursuite de l'examen du projet de loi d'orientation sur l'énergie.

C.— SOUTENIR LE TRANSPORT ROUTIER EXPOSE A UNE FORTE CONCURRENCE INTERNATIONALE

Le 8 septembre 2004, M. Gilles de Robien a annoncé un plan de mobilisation et de développement en faveur du transport routier, permettant de soutenir des entreprises françaises et leurs salariés, exposées à une forte concurrence internationale et affectées par la hausse des prix du pétrole.

ÉVOLUTION ANNUELLE

(en %)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	Niveau 2003 (en Mds de tonnes-km)
Transport routier	3,5	5,6	2,4	2,7	1	1,1	279,7
Pavillon français	3,4	5,9	1	2,7	0,1	0,5	209,9
Pavillon étranger	3,8	4,6	7	2,7	4	3	69,9

Source : DAEI/SES (direction des affaires internationales et européennes, service économique et statistique)

Le transport routier a tout d'abord souffert du ralentissement de la croissance en 2003, ses résultats apparaissant en net recul au premier semestre et suivant le redémarrage de l'activité à partir du mois de juillet. Tous pavillons confondus, le transport routier a augmenté de 1,1 % en 2003, alors que le transport sous pavillon français s'est accru de 0,5 % seulement. En outre, la progression modérée des trafics routiers en termes de tonnes-kilomètres s'est accompagnée d'une diminution de la circulation des poids-lourds (baisse de 2,1 % des véhicules kilomètres).

Le plan présenté comporte trois volets qui doivent accroître la compétitivité du transport routier français.

Le premier volet organise la transposition de directives en matière de temps de travail dans le transport routier de marchandises. Afin de définir les modalités d'adaptation de la réglementation nationale, une mission de concertation avait été confiée à M. Georges Dobias, ingénieur général honoraire des Ponts et Chaussées, et avait permis aux partenaires sociaux d'exprimer leur point de vue.

Le ministère s'est inspiré des propositions formulées par M. Dobias, et a ainsi retenu trois principes.

Les durées légales du temps de service (temps de travail effectif et temps d'attente) sont maintenues afin d'assurer des garanties fortes en termes de sécurité routière et de conditions de travail pour les salariés ; la période de référence pour le calcul de la durée du travail sera de trois mois, sauf si un accord d'entreprise permet un décompte sur quatre mois, afin d'assurer une plus grande compétitivité aux entreprises ; enfin le Gouvernement a souhaité que les partenaires sociaux négocient des revalorisations de salaires afin d'accompagner la mise en place de ce plan.

Le plan comporte également un second volet qui organise un contrôle plus efficace et des sanctions plus dissuasives contre le cabotage illégal.

Il présente enfin un volet fiscal, prévoyant deux mesures en matière de taxe professionnelle et de TIPP.

La TIPP représente en moyenne 12 % du coût total d'exploitation d'un véhicule de 40 tonnes. Elle constitue plus de la moitié du coût du carburant, et 22 % du prix de revient du transport.

La directive « énergie » 2003/96 CE du 27 octobre 2003 permet aux Etats d'établir une différence de fiscalité entre le gazole à usage commercial et le gazole à usage privé. Ce taux réduit ne peut être inférieur au taux spécifique appliqué en janvier 2003, c'est-à-dire, dans le cas de la France, à 39,19 euros par hectolitre. Le taux actuel de TIPP s'élevant aujourd'hui à 41,69 euros, le remboursement de TIPP au transport routier atteindra donc 2,5 euros par hectolitre.

Le remboursement de TIPP est donc pérennisé ; certes son niveau est inférieur à celui de 2004 (3,69 euros par hectolitre), mais le plafonnement jusqu'alors pratiqué (20 000 hectolitres par véhicule et par trimestre) est supprimé. En outre, les remboursements devraient intervenir plus rapidement et fluidifier ainsi la gestion de la trésorerie. Ces dispositions, prévues à l'article 16 du projet de loi de finances, s'appliqueront dès le 1^{er} janvier 2005.

En outre, les modalités du dégrèvement de taxe professionnelle en faveur du transport routier de marchandises sont également révisées. Le montant de ce dégrèvement est triplé pour 2005 et atteint 366 euros. Le bénéfice de ce dégrèvement est également étendu aux véhicules de plus de 7,5 tonnes (il était jusqu'alors réservé aux véhicules de plus de 16 tonnes), ainsi qu'aux bateaux de marchandises affectés à la navigation intérieure et aux autocars, afin d'amortir autant que possible l'impact du renchérissement des prix du pétrole. Le dégrèvement est également doublé pour 2004 en faveur du transport routier et de la batellerie, et atteint 122 euros pour les autocars.

L'ensemble de ces mesures constitue le soutien nécessaire aux entreprises de transport durement affectées par les hausses du prix du pétrole.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 2 novembre 2004, la Commission a entendu M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, et M. François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, sur les crédits de leur département pour 2005.

M Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, a indiqué en préambule qu'avec lui, M. Léon Bertrand, ministre délégué au tourisme, M. François Goulard, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer et M. Frédéric de Saint-Sernin, secrétaire d'Etat à l'aménagement du territoire, construisaient un ministère de proximité, au service des territoires et de nos concitoyens. Mais le ministre a souligné qu'ils s'attachaient aussi à faire le lien avec l'international, pour mieux exprimer la vision française, en particulier lorsqu'il s'agissait d'harmoniser les réglementations, mais aussi pour promouvoir notre pays, nos entreprises, nos savoir-faire et nos produits. Le ministre a souligné que les secteurs liés à ce ministère restaient très dynamiques avec presque 4 millions d'emplois et une progression de 10 à 15% sur 6 ans. A lui seul, le BTP a créé 20 000 emplois permanents en 2003, et il en créera presque autant en 2004. Le ministre a insisté sur le fait que le BTP, les transports, le tourisme et la construction aéronautique offraient une très large palette de niveaux de qualifications et une très bonne résistance à la délocalisation, soit par nature, soit grâce à une forte composante technologique.

Le ministre a ensuite montré comment le développement durable devait être intégré très en amont dans toutes les décisions de ce ministère, ce qui implique une évolution au niveau local mais aussi au niveau central, et un resserrement autour de quelques grandes directions. Le ministère sera ainsi doté en 2005 d'une direction générale de la mer et des transports terrestres, qui préservera les spécificités liées aux gens de mer et à la sécurité, mais qui aura une approche réellement intégrée des infrastructures, pour développer les synergies entre le ferroviaire, le fluvial, le transport routier et nos ports. Rappelant que nos ports ont toujours souffert d'être considérés comme des équipements d'extrémité, coupés de leur hinterland, le ministre a affirmé que cette réforme les plaçait au cœur de la chaîne logistique dans un ensemble international, afin de leur offrir une desserte intérieure efficace et plus respectueuse de l'environnement qui devrait faire d'eux des portes d'entrée de l'Europe.

Rappelant les objectifs de la nouvelle loi organique sur les lois de finances, le ministre a mentionné les expérimentations retenues par le ministère. Il a tenu à préciser que l'évolution du ministère se faisait avec des moyens financiers globalement stables (16,7 milliards d'euros) et qui pesaient moins sur les finances publiques grâce à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), qui tire l'essentiel de ses ressources des autoroutes.

Il a ensuite souligné la poursuite des efforts pour maîtriser les effectifs, qui se traduit par 1 404 suppressions nettes sur un total de 7 188 pour l'ensemble des effectifs de l'Etat, et s'est réjoui que les gains de productivité réalisés par le ministère permettent de contribuer durablement à la maîtrise de la dépense publique, et donnent aussi des marges de manœuvre pour renforcer et redéployer les moyens là où les Français ont de grandes attentes, en particulier en matière de sécurité routière.

Il a ensuite développé la première priorité du ministère, qui est de mieux relier tous nos territoires au reste de l'Europe, physiquement avec les transports classiques, ou numériquement avec le haut débit et la téléphonie mobile. Il a mentionné l'autre priorité qui est de conforter l'attractivité de nos territoires, que ce soit pour les entreprises et l'emploi en général, ou le tourisme en particulier qui constitue un secteur majeur de notre économie, estimant que les transports, et l'urbanisme à une échelle plus fine, sont des éléments clefs pour accompagner ces politiques.

Réaffirmant que le développement durable était au cœur des politiques conduites par son ministère, il a rappelé que la majorité de ses moyens était consacrée aux modes de transports les moins polluants. Il a montré que cette prise en compte du développement durable se traduisait aussi dans l'engagement du Gouvernement aux côtés de la SNCF pour sauver le fret ferroviaire et enrayer l'effondrement que tous les acteurs constataient depuis quelques années ; il a souligné que des premiers signaux positifs étaient enregistrés. Après une dotation budgétaire de 1,7 milliard d'euros en faveur du secteur ferroviaire en 2004, le ministre a indiqué que le Gouvernement proposait de reconduire ces crédits en 2005.

Enfin, il a montré comment la politique d'investissement était aussi profondément marquée par le développement durable, en présentant un plan historique d'investissement avec la création de l'AFITF, dont les ressources seront consacrées pour 75 % au programme le plus ambitieux en faveur des modes de transport ferroviaires, fluviaux et maritimes avec les autoroutes de la mer et qui bénéficiera d'un système de financement pérenne. Il a annoncé que le décret constitutif de l'AFITF serait finalisé cette semaine et que l'Agence serait opérationnelle, comme prévu, dès le 1^{er} janvier prochain.

Il a rappelé que son premier objectif avait été de permettre la construction des grandes infrastructures de transport de demain et des équipements structurants indispensables pour conforter la place de la France comme pivot au cœur de l'Europe élargie, et que l'AFITF était la réponse au problème le plus important qu'il avait trouvé en prenant ses fonctions, puisque l'on pouvait alors estimer à 15 milliards d'euros les promesses non financées, sans calendrier, ou avec des échéances totalement irréalistes. Il a rendu hommage aux nombreux élus et aux experts, dont le travail a abouti à la décision du Gouvernement de créer l'AFITF lors du comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre dernier, et remercié le Parlement qui, lors de deux

débats très riches, s'était exprimé en faveur d'une politique d'équipement ambitieuse, pour conforter la place de nos régions au cœur d'une Europe élargie, et pour construire une politique de transport durable. Une priorité avait ainsi été donnée aux projets ferroviaires et fluviaux.

Il a ensuite présenté les ressources pérennes directement affectées à l'AFITF, pour financer les grandes infrastructures de transport. Ces ressources, affectées directement par la loi dès cette année, sont constituées par la redevance domaniale autoroutière et les dividendes versés par les sociétés d'autoroutes. Ces dividendes constituent une ressource dynamique qui doit progresser très fortement dans les prochaines années, compte tenu du désendettement programmé des sociétés d'autoroute ; l'agence bénéficiera de 635 millions d'euros en crédits de paiement dès 2005, dont 435 millions d'euros issus des ressources autoroutières, complétés par une dotation en capital de 200 millions d'euros. Ces moyens nouveaux devraient permettre de poursuivre la mise en œuvre des projets annoncés lors du CIADT du 18 décembre dernier. Ce sont 7,5 milliards d'euros que l'agence apportera d'ici 2012, et 20 milliards au total qui seront mobilisés grâce aux contributions des autres partenaires, privés et/ou publics, territoriaux et/ou communautaires. Ces moyens permettront la mise en œuvre du plan adopté par le Gouvernement, incluant en particulier des lignes ferroviaires à grande vitesse desservant les grandes métropoles, des itinéraires fret, les projets parachevant le réseau autoroutier, le canal Seine-Nord Europe, FOS 2XL, Port 2000 et la mise en place des autoroutes de la mer. Il s'est réjoui de ce que, pour la première fois, l'on sorte d'une situation dans laquelle l'État ne pouvait financer qu'une ligne à grande vitesse à la fois.

Le ministre a ensuite abordé les contrats de plan entre l'État et les régions (CPER), qui présentaient fin 2003 un taux d'avancement d'un peu plus de 45 % pour l'ensemble des ministères, proche de 44 % pour les routes, et moins avancé (27 %) en matière ferroviaire. Il a expliqué ce dernier retard par un démarrage très lent en 2000 et 2001 (4,4 % puis 5,6 %), que la conjoncture budgétaire n'avait pas permis de rattraper. Le Gouvernement a l'intention de mener les contrats de plan à leur terme. La suite donnée à la génération actuelle des contrats de plan, et les actions nécessaires pour répondre aux graves retards pris dès le début, en 2000 et 2001, constituent des sujets majeurs, d'autant que ce ministère est depuis quelques mois devenu aussi le ministère de l'Aménagement du territoire.

Puis le ministre a insisté sur un autre thème central en matière de transports, la sécurité, priorité permanente, qu'il s'agisse de la lutte contre l'insécurité routière, de la sécurité des transports ferroviaires, de la sécurité de la navigation maritime ou encore de la sécurité aérienne, attentes des Français au quotidien mais également des étrangers visitant la France. Estimant que la sécurité était une affaire de moyens, mais aussi de législation adaptée, et de coopération, il a évoqué la création d'un label pour les compagnies aériennes, exemple d'action pour laquelle la coopération avec les principaux partenaires est déterminante.

En matière de sécurité routière, qui est un des grands chantiers lancés par le Président de la République, il a observé que les progrès réalisés étaient importants mais qu'ils devaient nous inciter à faire encore plus, et à multiplier les efforts. Ces efforts doivent être collectifs et concernent l'État, les collectivités locales, les constructeurs automobiles, de très nombreux autres acteurs, mais surtout chacun d'entre nous comme conducteur.

Il a énuméré les trois orientations sur lesquelles le Gouvernement insistera en 2005, avec en premier lieu la formation à la conduite et à la sécurité routière. Cela se traduira notamment par de nouveaux recrutements d'inspecteurs du permis de conduire avec la création de 65 postes en 2005, en liaison avec le déploiement sur l'ensemble du territoire des nouvelles épreuves de l'examen, ainsi que par des investissements pour l'installation de centres d'examen dignes de ce nom. Le second axe concernera la communication. L'augmentation des moyens de la sécurité routière permettra des actions spécifiques vers des catégories jusqu'alors moins touchées par les campagnes de communication. Enfin, le déploiement des radars automatiques se poursuivra pour atteindre l'objectif des 1 000 appareils installés d'ici la fin de l'année prochaine. Le ministre a annoncé que le Gouvernement proposerait, en loi de finances rectificative, de rattacher au ministère de l'Équipement les crédits correspondants au déploiement et au fonctionnement de tous ces radars, soit plus de 100 millions d'euros pour 2005. Plus généralement, il a estimé que des équipements qui reliaient mieux nos régions au reste de l'Europe et du monde et des systèmes de transport plus sûrs et plus efficaces, étaient autant d'atouts qui confortent la France comme destination privilégiée.

S'agissant du budget de la mer, M. François Goulard, secrétaire d'État aux transports et à la mer, a tout d'abord précisé que les aides destinées à soutenir la flotte de commerce, constituées sous la forme d'allègements de charges sociales, seront reconduites en 2005 pour un montant égal à celui de 2004.

Il a indiqué que son ministère avait désiré mettre l'accent sur la formation maritime, afin de conforter l'efficacité d'un système reconnu par tous et constituant un atout pour notre pays.

Il a ensuite expliqué que la sécurité maritime serait l'une des priorités du ministère pour 2005, notamment par le biais du renforcement des moyens destinés au contrôle des navires, mais aussi de la rénovation de la couverture radar dans la Manche.

S'agissant des transports terrestres et fluviaux, il a indiqué que la desserte ferroviaire des ports serait développée, rappelant en outre que la modernisation des installations portuaires mobiliserait en 2005 près de 113 millions d'euros, notamment dans le cadre du projet *Port 2000* et du projet *Fos 2XL*.

Il a en outre indiqué que la modernisation du réseau fluvial mobiliserait désormais annuellement 50 millions d'euros, dans le cadre d'un contrat d'objectifs très novateur entre l'Etat et Voies Navigables de France (VNF).

Les crédits destinés à soutenir le transport combiné seront maintenus en 2005, ce qui permettra de poursuivre le projet d'autoroute ferroviaire transalpine entre Aiton et Orbassano en Italie, et de maintenir l'aide à l'exploitant.

Il a insisté sur l'importance de l'aide publique au système ferroviaire qui s'élève à près de dix milliards d'euros, comme l'a souligné en juillet 2004 le rapport de la Mission d'Evaluation et de Contrôle de la Commission des finances. Soulignant que les moyens consacrés à l'exploitation et à l'entretien du réseau ferré augmenteraient de près de 7 %, il a ajouté que les 2,144 milliards d'euros de crédits qui y seront consacrés en 2005 permettent de relativiser certains propos selon lesquels des trains subissent des ralentissements en raison du mauvais entretien des lignes.

Il a enfin évoqué la réforme de la direction générale de l'aviation civile (DGAC) réorganisée autour de trois pôles en 2005, l'un consacré à la navigation aérienne, l'autre aux activités de contrôle aérien, et le troisième à l'exercice des activités régaliennes. Il a indiqué que les crédits précédemment mobilisés dans le cadre du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), seraient intégrés au budget général de l'Etat, les crédits finançant la dotation de continuité territoriale étant transférés en 2005 au budget du ministère de l'Outre-mer. Il a enfin précisé que la taxe d'aviation civile serait stabilisée au niveau de 2004.

Avant de donner la parole aux rapporteurs, le président Patrick Ollier a exprimé son soutien aux efforts accomplis afin de sauver le fret ferroviaire, et a souhaité connaître les perspectives du plan de recapitalisation qui doit intervenir après approbation de la Commission européenne, dans le contexte de l'investiture difficile de la nouvelle Commission.

S'agissant de la mise en œuvre des décisions du Comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire du 18 décembre 2003, il a évoqué les ressources de l'AFITF et en particulier les dividendes versés par les sociétés d'autoroutes. Il a rappelé que le chiffre d'un milliard d'euros avait été évoqué à ce titre en 2003, et a interrogé le ministre sur la réalisation de cet objectif dans le contexte d'ouverture du capital des sociétés d'autoroutes.

Il a ensuite regretté que l'Assemblée nationale ne soit pas encore saisie du projet de loi relatif aux aéroports ; indiquant que M. François-Michel Gonnot en serait très probablement le rapporteur, il a demandé s'il n'était pas possible d'avancer l'examen de ce texte.

Il a enfin souhaité savoir si le Parlement serait tenu informé des décrets sur le statut d'ADP et sur son cahier des charges.

M. François-Michel Gonnot, rapporteur pour avis, a estimé que ce budget était un budget de la vie quotidienne, et souligné qu'il était le premier budget de l'Etat en matière d'investissement civil, influant ainsi sur l'ensemble de la vie économique. Il a jugé qu'une appréciation globalement positive pouvait être portée sur ce budget, qu'il s'agisse de la poursuite de l'effort en faveur de la sécurité routière, de la relance du transport fluvial, du soutien apporté aux entreprises de transport routier et à la batellerie artisanale face à la hausse des prix du pétrole, ou de la création de l'AFITF.

Il a toutefois regretté que ce budget continue de servir de variable d'ajustement en cours d'année, ce qui complique l'exécution des crédits votés par le Parlement.

S'agissant des services de l'équipement, il a rappelé que d'importants changements devaient intervenir dans le cadre de la loi relative aux libertés et responsabilités locales, qui prévoit le transfert aux départements d'environ 20 000 km de routes nationales. Il a demandé des précisions sur le calendrier de mise en œuvre de ce transfert.

En ce qui concerne les personnels, il a indiqué que 30 000 d'entre eux travaillent dans des services qui feront l'objet d'un transfert aux collectivités départementales, et que la loi comporte un certain nombre de dispositions à leur sujet ; précisant que 100 000 euros sont inscrits au projet de loi de finances pour 2005 au titre de l'indemnité exceptionnelle de mobilité destinée à accompagner les changements de résidence dans le cadre de la réorganisation des services, il a souhaité connaître les modalités de mise en œuvre de cette mesure et le nombre d'agents concernés en 2005.

Evoquant la question des transports collectifs, il a rappelé qu'en Ile-de-France, la décentralisation du STIF devait intervenir au plus tard au 1^{er} juillet 2005, les charges résultant de ce transfert de compétences devant être compensées par l'Etat et a souhaité connaître le montant de cette compensation. Il a estimé qu'en province, le désengagement de l'Etat du financement des transports collectifs engagé l'année précédente devait être accompagné d'une réflexion permettant de dégager des pistes de financement alternatif, notamment dans le cadre des travaux confiés à M. Christian Philip et a souhaité connaître les intentions du ministre à ce sujet ;

Saluant la création de l'AFITF, dont les dividendes versés par les sociétés d'autoroutes constituent une des ressources, il a demandé quel serait l'impact de l'augmentation de capital de la SAPRR (société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône) et de la SANEF (société des autoroutes du nord et de l'est de la France) sur le financement de l'agence.

Il a également demandé au ministre s'il entendait poursuivre l'ouverture du capital des sociétés d'autoroutes, et le cas échéant s'il ne conviendrait pas d'élargir le champ des ressources de l'AFITF.

Par ailleurs, évoquant le financement des liaisons ferroviaires interrégionales après que la SNCF, grâce à la médiation du ministre, a renoncé à son projet de fermeture de lignes dans le cadre du changement de service, il a demandé des précisions sur le déroulement de la concertation menée par la direction des transports terrestres.

Se félicitant de ce que les projets déclarés prioritaires par le CIADT de décembre 2003 fassent la part belle aux projets fluvio-maritimes et aux projets ferroviaires, il a salué la rapidité de la mise en œuvre des projets fluviaux et notamment du canal Seine-Nord Europe ; il a souhaité savoir si les projets ferroviaires avançaient à la même allure.

Après avoir excusé l'absence du rapporteur pour avis des crédits de la mer, M. Jean-Yves Besselat empêché, M. François-Michel Gonnot s'est félicité en son nom du fait que l'importance économique, culturelle et sociale de la mer ait enfin été reconnue au niveau budgétaire, rappelant que le présent projet de loi prévoyait d'augmenter le budget de la mer de 4,4 %.

Il a indiqué que l'essentiel de cette augmentation résultait de l'accroissement des charges de l'Établissement national des invalides de la marine (ENIM), dont la dotation augmente de près de 8 % dans le présent projet de budget après avoir augmenté de 7 % dans le cadre de la loi de finances initiale pour 2004.

Notant que près de 77 % des crédits de la mer sont aujourd'hui consacrés à l'ENIM, il s'est interrogé sur les efforts mis en œuvre par le ministère pour optimiser son fonctionnement, notamment sur le plan informatique, afin de dégager des moyens nécessaires pour les autres volets de la politique maritime que sont la sécurité et la formation maritime, la modernisation des ports et le renforcement de la compétitivité de la flotte de commerce française.

Il a ensuite exprimé sa satisfaction de voir les moyens consacrés à la sécurité maritime augmenter en 2005, après avoir augmenté de 25 % entre 1999 et 2004, estimant que cette évolution traduisait la prise en compte, au niveau budgétaire, des nouvelles priorités politiques fixées à la suite du naufrage de l'*Erika* et du *Prestige*. Il a indiqué que ces moyens permettraient d'améliorer la couverture radar dans la Manche, et d'instaurer le système de suivi du trafic maritime nommé « *Trafic 2000* ».

Il s'est par ailleurs félicité du fait que le Gouvernement ait dépassé les objectifs du Mémoire de Paris en 2003, fixant à 25 % le nombre des navires devant être contrôlés dans les ports français. Il a néanmoins précisé que ces contrôles étaient pour partie réalisés par des vacataires, dont certains ne peuvent pas contrôler les navires étrangers, et a donc interrogé le ministre sur les mesures prises pour améliorer le dispositif.

S'agissant de la formation maritime, il a noté que les moyens humains consacrés à cette politique seraient stabilisés, tandis que les moyens de

fonctionnement seraient augmentés de près de 30 %. Précisant néanmoins que cette augmentation bénéficierait uniquement à l'enseignement maritime secondaire, il a interrogé le ministre sur les moyens qui seraient mis en œuvre au profit de l'enseignement supérieur maritime.

Rappelant enfin que le dernier volet de ce projet de budget concernait la modernisation des ports et le renforcement de la compétitivité de la flotte de commerce, il s'est félicité de l'augmentation de 11 % des investissements destinés aux ports, permettant, notamment, d'accélérer la réalisation des projets *Port 2000* et *Fos 2XL*. Il a néanmoins interrogé le ministre sur sa position à l'égard de la directive sur la libéralisation des services portuaires adoptée récemment par la Commission européenne, et sur les effets qui en sont attendus dans le domaine de la sûreté portuaire.

S'agissant enfin du soutien à la flotte de commerce, il a rappelé l'importance de plusieurs dispositifs d'allègement de charges fiscales et sociales existants, dont la dotation serait reconduite en 2005, ainsi que de dispositifs de soutien innovants tels que la taxe au tonnage, et le groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal. Il a néanmoins précisé que l'attention de tous les parlementaires était tournée vers la création du registre international français (RIF), interrogeant le ministre sur le calendrier prévu pour l'examen de ce projet de loi très attendu.

Mme Odile Saugues, rapporteure pour avis sur le budget des transports aériens, a estimé que le projet de budget présentait, cette année, une modification importante qui avait soulevé l'inquiétude des différents intervenants du transport aérien auditionnés dans le cadre de l'examen de ce budget : la budgétisation des crédits de l'ancien fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), du fait de l'entrée en vigueur progressive de la LOLF.

Elle a rappelé qu'elle s'était élevée l'an passé contre l'imputation sur les crédits du FIATA de la dotation de continuité territoriale au profit des collectivités d'Outre-mer, puisque cette charge incombe naturellement à l'Etat. Cette imputation avait généré une augmentation significative du taux de la taxe d'aviation civile. Or, la rapporteure a constaté que cette année le taux unitaire de cette taxe restait inchangé, malgré l'inscription de la dotation de continuité territoriale au budget du ministère de l'Outre-mer. Elle a donc considéré que le financement de cette politique de qualité de la desserte aérienne de l'Outre-mer pesait encore sur les compagnies aériennes françaises, ce qu'elle a fortement déploré, compte tenu des circonstances économiques actuelles.

Par ailleurs, la rapporteure a observé, concernant l'action de « régulation économique », que le soutien, au titre de l'aménagement du territoire, aux lignes déficitaires, dont le FIATA était l'outil majeur, disposait de crédits de paiement en baisse de 23,2 % par rapport au projet de loi de finances pour 2004, ce qui l'a amenée à demander aux ministres des précisions sur leur politique en matière

d'aménagement du territoire, tout particulièrement dans le domaine du transport aérien.

Elle a aussi fait part aux ministres de son inquiétude quant au manque de lisibilité et de transparence de ce budget. Déplorant la dilution des crédits du FIATA dans le budget général, Mme Odile Saugues a exprimé ses doutes quant à l'affectation du produit de la taxe d'aviation civile et de la taxe d'aéroport aux missions de sûreté, de contrôle environnementaux, de lutte contre les incendies d'aéronefs ou encore de lutte contre le péril aviaire, auxquelles il était destiné, se faisant ici l'écho des inquiétudes qui avaient été exprimées pendant les auditions préparatoires à l'examen de ce budget.

D'autre part, la rapporteure a observé que ce budget voyait la réintégration de la direction des opérations aériennes d'Aéroports de Paris dans le budget annexe de l'aviation civile (BAAC), maintenant ainsi un taux élevé de la taxe d'aviation civile, afin de financer le changement de statut d'ADP, sur lequel elle a rappelé qu'elle émettait un avis très négatif.

Constatant par ailleurs la baisse substantielle des crédits consacrés à la recherche, elle a souhaité interroger les ministres sur l'absence de financement des mesures recommandées par la Mission d'information parlementaire sur la sécurité du transport aérien de voyageurs, dont les conclusions ont été rendues en juillet dernier. Elle a insisté tout particulièrement sur les moyens impartis au bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Sachant que les délais de réponse du BEA sont de deux ans à deux ans et demi, la mission avait estimé qu'une hausse de 20% des effectifs était nécessaire afin de répondre d'une part aux attentes des familles des victimes et d'autre part, de ne pas retarder la publication des conclusions qui pourraient éviter d'autres accidents.

La rapporteure a en conséquence déclaré que ce projet de budget n'était pas le budget de soutien à l'activité de transport aérien, dont on sait l'importance en termes d'emplois et d'aménagement du territoire, que l'on était en droit d'attendre.

Elle a observé que les hypothèses basses de trafic aérien, retenues dans ce budget, se traduisaient par des taux de taxes élevés accablant les compagnies aériennes, dans une période difficile, ce qui se répercutait sur le prix du billet et nuisait à la démocratisation du transport aérien.

Elle a ensuite souhaité connaître l'avis des ministres sur les récentes déclarations relatives aux distorsions de concurrence dont serait victime le transport aérien par rapport aux autres moyens de transport (rail et route), formulées à plusieurs reprises par le PDG d'Air France, dont l'Etat détient encore 44,07 % du capital.

Elle a enfin déploré la concurrence et les pratiques contestables des compagnies « low-cost » qui provoquent l'abandon de certaines plateformes régionales par des compagnies traditionnelles, et rappelé les inquiétudes nées du

transfert des aéroports aux collectivités territoriales, soulignant que ces évolutions augmentaient la fragilité de ce secteur, qui n'était pas conforté par ce projet de budget.

M. Daniel Fidelin, s'exprimant au nom du groupe UMP, a d'abord considéré que le ministère chargé de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer disposerait, avec un budget de 16,7 milliards d'euros pour 2005, de moyens considérables pour développer des infrastructures d'équipement et de transport nécessaires à la prospérité économique des territoires.

Il a remarqué que le projet de budget pour 2005 témoignait du caractère prioritaire de l'objectif général d'amélioration de la sécurité dans les divers modes de transport.

Il a précisé que l'effort budgétaire en faveur de la sécurité routière, qui constitue un grand « chantier » du quinquennat du Président de la République et vise à promouvoir une nouvelle culture de l'usage de la route et de l'automobile, serait poursuivi en 2005. Il a rappelé que la politique de sécurité routière menée par le Gouvernement depuis 2002 avait permis d'abaisser de façon significative le nombre de morts constaté sur les routes départementales, ajoutant que l'allumage expérimental des feux de position en plein jour, selon lui respecté par environ 60 % des automobilistes, permettait d'espérer une nouvelle réduction du nombre de victimes. Il a également noté que la durée de l'épreuve pratique permettant l'obtention du permis de conduire serait portée de 20 à 35 minutes et a souhaité savoir si le recrutement annoncé de 65 inspecteurs supplémentaires serait à cet égard suffisant. Il a enfin souligné les efforts effectués par les agents du ministère pour réduire la dangerosité des infrastructures routières.

Puis, il a considéré que le budget des transports maritimes témoignait lui aussi de la volonté du Gouvernement d'améliorer la sécurité, conformément aux décisions du comité interministériel de la mer (CIMER) du 16 décembre 2004 et de l'Union européenne, puisque cette politique bénéficierait en 2005 d'un budget de 44 millions d'euros, en progression de 8 % par rapport à l'année précédente. Il s'est également réjoui de l'augmentation des moyens attribués aux centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS) ainsi qu'à la formation maritime des gens de mer.

Il a ensuite remarqué qu'un effort parallèle était mené pour améliorer la sécurité du transport aérien, comme en attestait la création d'un label pour les compagnies aériennes, dans les conditions précédemment évoquées par le ministre.

Il a estimé que le projet de budget du ministère mettait aussi l'accent sur l'amélioration de la desserte et de l'équipement du territoire national. Il a ainsi rappelé que les cartes planifiant à long terme les infrastructures nationales de transport avaient été approuvées lors du CIADT du 18 décembre 2003. Il a ajouté que la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), dotée de 635 millions d'euros pour 2005 (dont les trois quarts en

crédits d'investissement), permettrait au Gouvernement de concrétiser ces projets de construction de grandes infrastructures. Il a noté que de nombreux projets d'équipements collectifs étaient d'ailleurs en cours de réalisation, 202 kilomètres d'autoroutes devant être mis en service en 2005 et le projet « *Port 2000* » devant créer 2 000 emplois au Havre et faire de ce port le premier port français en matière de containers.

Puis, il a souhaité obtenir des précisions sur les modalités de financement de l'AFITF, afin de déterminer si cette agence disposerait après 2005 de moyens suffisants pour rattraper le retard pris les années précédentes. Il a également souhaité savoir comment les projets routiers non inscrits au CIADT seraient financés.

Il a ensuite jugé nécessaire, dans une perspective d'aménagement du territoire, de rétablir l'équilibre financier du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) - désormais intégré au budget général - et de le pérenniser.

Il a enfin appelé à mettre en œuvre une politique des transports globale et intermodale, en rééquilibrant l'importance relative des différents modes de transport (90 % des voyageurs et 80 % des marchandises étant actuellement transportés par voie routière). Il a ainsi suggéré de mieux prendre en compte le transport combiné, doté de seulement 9,5 millions d'euros, et de ne pas relâcher les efforts effectués en faveur du transport fluvial, ce dernier constituant une véritable alternative au transport routier, en termes économiques et environnementaux. Il a estimé que, s'il n'avait pas vocation à remplacer véritablement le transport routier, le transport fluvial devait progressivement sortir de sa marginalité, conformément à l'évolution constatée dans d'autres pays européens. Il a également invité le ministère à mener une réflexion sur le développement du cabotage.

Il a conclu en indiquant que les députés du groupe UMP apporteraient leur soutien à ce projet de budget.

M. Maxime Bono, s'exprimant au nom du groupe socialiste, a d'abord considéré que la création de l'AFITF constituait la principale innovation du budget des transports pour 2005 et a estimé que ce changement soulevait de nombreuses interrogations.

S'agissant des recettes de cette agence, il a jugé qu'avec une dotation annuelle de 635 millions d'euros comme en 2005, il faudrait 12 ans et non 7 ans pour réaliser l'ensemble des infrastructures annoncées, représentant un investissement total de 7,5 milliards d'euros. Il s'est interrogé sur la pérennité des ressources dont l'AFITF disposerait après 2005 pour réaliser ces investissements, 435 millions d'euros provenant, dans son budget annuel, des redevances domaniales et des dividendes des sociétés d'autoroutes. Remarquant que ces ressources avaient été qualifiées de dynamiques, il a souhaité connaître l'évolution des dividendes précités, si l'ouverture du capital de la société des autoroutes Paris-

Rhin-Rhône (SAPRR) avant la fin de l'année 2004 et de la société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France (SANEF) en 2005, annoncée par le ministre chargé des finances, M. Nicolas Sarkozy, conduisait ensuite à une privatisation de ces sociétés. Il a jugé que l'opportunité de telles privatisations était discutable, puisque les dividendes devant être distribués à l'Etat d'ici la fin des concessions (en 2032) s'élèvent à 34 milliards d'euros, tandis que les ressources tirées de la vente des participations de l'Etat ne représenteraient que 8 milliards d'euros - somme qui devrait être en totalité affectée à l'AFITF pour financer, avec le soutien des collectivités locales, la réalisation d'investissements dont le coût total s'élèverait à 20 milliards d'euros.

Il a ensuite regretté que le projet de décret devant être prochainement adopté ne prévoie aucune représentation des parlementaires au sein de l'AFITF.

Puis, il a remarqué que, bien que l'on ait annoncé qu'environ 75 % des moyens de l'AFITF seraient consacrés à la réalisation d'infrastructures de transports alternatifs à la route, cette proportion s'élevait en réalité à environ 70 %, tombant même à 55 % si elle était rapportée à l'ensemble des crédits du ministère chargé des transports.

Observant que malgré les dénégations du ministre dans la presse, la Société nationale des chemins de fer français (SNCF) avait réduit la vitesse de circulation de nombreux trains en 2004 en raison du manque d'entretien des voies ferrées, il a considéré que le maintien, à hauteur de 900 millions en 2005 comme en 2004, de la dotation à Réseau ferré de France (RFF) consacrée à la régénération de ces infrastructures conduirait à la persistance de ces difficultés. Il a indiqué que la vitesse des trains de la SNCF avait été ralentie sur 300 kilomètres de voies en 2003, 500 kilomètres de voies en 2004, et pourrait l'être sur 1 500 kilomètres en 2005. Il a rappelé que RFF estimait à 200 ou 300 millions d'euros la somme supplémentaire nécessaire pour maintenir le niveau de qualité du réseau ferré, alors que le budget pour 2005 prévoyait au contraire une diminution de 85 millions d'euros de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires, du fait de la hausse du prix des péages ferroviaires. Il a estimé que les lignes de trains express régionaux (TER) étaient les premières touchées par cette dégradation des conditions de circulation ferroviaire, les régions ayant fait une sorte de « marché de dupes » en se dotant de matériaux neufs, performants et rapides qu'elles ne peuvent utiliser pleinement.

Il a par ailleurs regretté que le montant des subventions aux transports combinés soit réduit de moitié en 2005.

S'agissant des transports urbains, il a souligné que le ministre chargé des transports avait ordonné en 2003 l'abandon du financement des transports en commun en sites propres et que ce financement n'avait pas été rétabli en 2004. Il a constaté que, sur cette question, les sollicitations des agglomérations et des autorités organisatrices de tous bords n'étaient pas entendues et que le projet de

budget pour 2005 ne permettrait pas de donner une suite aux propositions formulées par le député Christian Philip.

Regrettant enfin l'abandon des aides à l'accompagnement des plans de déplacements urbains (PDU), il a estimé que, même si les efforts consentis en matière de sécurité routière et maritime devaient être salués, le projet de budget des transports pour 2005 n'était pas à la hauteur des ambitions affichées en matière de développement durable et ne recevrait donc pas le soutien des députés du groupe socialiste.

M. Jean Dionis du Séjour, s'exprimant au nom du groupe UDF, a estimé que le projet de budget des transports pour 2005 était innovant, la mise en place de l'AFITF permettant notamment de mieux identifier les crédits correspondants, qui s'élèvent à plus de 600 millions d'euros, et de disposer de ressources dynamiques et affectées. Il a considéré que cette logique de financement constituait une avancée importante, s'ajoutant à l'ébauche de partenariats public-privé en matière de transport.

Il a ensuite remarqué que ce budget contribuait, comme l'avait annoncé avec courage le ministre, à la réduction de la dépense publique, grâce à la suppression de 1 400 postes.

Puis, il a salué la cohérence de ce budget vis-à-vis des objectifs fixés pour le quinquennat du Président de la République en matière de sécurité routière. Il a jugé que les bons résultats obtenus dans ce domaine en 2004 (réduction de 11,4 % du nombre de morts sur les routes) étaient dus tant à l'élaboration d'un cadre législatif et réglementaire adapté qu'à l'engagement de crédits considérables.

Il a noté que la collectivité nationale semblait adhérer à la politique de sécurité routière menée par le Gouvernement mais s'interrogeait, dans le même temps, sur la disproportion existant actuellement entre la lourdeur de certaines amendes et le caractère mineur des infractions qu'elles sanctionnent. Il a donc souhaité savoir si le ministère avait engagé une réflexion visant à mieux proportionner les amendes infligées à la gravité des infractions routières constatées.

Il a ensuite remarqué que l'obligation d'allumer les feux de position en plein jour, expérimentée depuis longtemps et avec succès dans le département des Landes, permettrait apparemment de sauver 250 à 300 vies humaines chaque année. Il a donc suggéré de mener un dialogue pédagogique avec les motards avant de rendre obligatoire, le cas échéant, une telle mesure.

S'agissant enfin de la fiscalité environnementale, il s'est félicité de la réponse apportée aux transporteurs confrontés à une hausse brutale des prix du gazole, mais s'est interrogé sur les mesures à mettre en œuvre pour garantir durablement la compétitivité de ceux-ci en cas de hausse structurelle des cours du pétrole.

Puis, il a invité le ministère chargé des transports à mieux soutenir les démarches engagées par les grandes agglomérations pour maîtriser pleinement la politique de stationnement public, notamment par le biais de la fixation des amendes.

Enfin, il a souhaité connaître la position du ministre concernant le projet d'appliquer un système de bonus/malus fiscal à l'achat des véhicules automobiles en fonction de leur caractère plus ou moins polluant. Il s'est en particulier interrogé sur la possibilité qu'une telle proposition puisse être acceptée par la Commission européenne, bien que le ministre en charge de l'écologie l'ait assuré.

Il a annoncé que le groupe UDF soutiendrait avec ardeur ce budget, le jugeant à la fois courageux et innovant.

En réponse aux différents intervenants, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, a apporté les précisions suivantes :

– le projet de loi relatif aux aéroports, qui a fait l'objet d'une longue concertation notamment avec les personnels concernés, propose d'ouvrir le capital d'Aéroports de Paris (ADP) mais non de privatiser cet établissement public puisqu'il prévoit explicitement que l'Etat détiendra la majorité du capital de la nouvelle société. Il préserve, en outre, l'intégrité d'ADP ainsi que le statut de ses personnels. Des décrets préciseront notamment le cahier des charges que l'Etat imposera à ADP ainsi que les modalités de calcul des redevances demandées aux compagnies aériennes. Le projet de loi modernisera, en outre, le statut des grands aéroports régionaux. Son examen est prévu au Sénat le 9 novembre prochain et il est souhaitable que le calendrier des travaux de l'Assemblée nationale permette son examen au premier trimestre 2005. Les agents d'ADP doivent être rassurés quant au maintien de leur statut. L'Etat restera, par ailleurs, très présent dans la gestion d'ADP à la fois comme actionnaire majoritaire et comme régulateur ;

– le 18 décembre 2003, le Premier ministre a décidé de ne pas privatiser les sociétés d'autoroute et de maximiser leurs dividendes afin d'alimenter les ressources de l'AFITF. A cette occasion, le Premier ministre a indiqué que le montant des dividendes destinés à financer l'AFITF devrait atteindre un milliard d'euros. Ce chiffre n'a pas encore été confirmé par les études disponibles mais constitue l'objectif fixé. L'ouverture et l'augmentation du capital de certaines sociétés d'autoroute, qui est engagée, leur permettront de rembourser une part de leur dette sans que l'Etat en tire de recettes ;

– l'état d'avancement des infrastructures dont la réalisation a été décidée lors du CIADT du 18 décembre 2003 est le suivant :

* le contrat de concession du projet Perpignan-Figueras a été signé, conjointement avec les autorités espagnoles, le 17 février 2004. Le premier tunnelier devrait arriver sur le site en février prochain ;

* l'enquête publique sur le projet de contournement mixte TGV et fret de Nîmes a donné lieu à un avis favorable. Le Conseil d'Etat va être rapidement saisi de la déclaration d'utilité publique ;

* les travaux du projet Haut Bugey, permettant de gagner vingt minutes pour relier Genève et la Haute-Savoie, seront lancés en 2005 avec le soutien financier de la Suisse. Le Conseil d'Etat instruit le projet de décret portant déclaration d'utilité publique qui devrait être signé dans les prochaines semaines ;

* l'avant-projet sommaire du tunnel international Lyon-Turin a été approuvé. La procédure « grand chantier » a été lancée et un mémorandum organisant la répartition des charges entre la France et l'Italie a été signé le 5 mai dernier ;

* l'avant-projet détaillé de la branche Est de la ligne à grande vitesse Rhin-Rhône est achevé et va être soumis à approbation ;

* l'avant-projet sommaire de la ligne à grande vitesse Bretagne-Pays de la Loire est également achevé et la consultation publique sera lancée vendredi prochain ;

* le premier rail du TGV est européen a été posé le 19 octobre dernier ;

* le comité de pilotage pour le projet de liaison fluviale Seine-Nord Europe a été mis en place. Le premier comité de concertation s'est tenu et la passation du marché de réalisation des études de l'avant-projet sommaire est en cours afin de respecter le calendrier fixé par le CIADT prévoyant une déclaration d'utilité publique fin 2006 ;

* s'agissant des ports, le débat public sur le projet *Fos 2XL* a abouti de manière positive et le chantier *Port 2000* au Havre avance à grand pas ;

* les études de trafic complémentaires relatives aux autoroutes de la mer sont lancées ;

– le calendrier prévisionnel du transfert de routes aux départements est le suivant : une circulaire sera envoyée dans le courant du mois aux préfets sur les modalités de la concertation avec les départements concernant la définition du futur réseau routier national structurant ; les départements seront saisis pour avis avant la fin de l'année sur le projet de décret, leur consultation durant trois mois ; le décret devrait être publié, après consultation du Conseil d'Etat, au cours du second semestre 2005 ; les arrêtés préfectoraux constatant le transfert interviendront également au cours de ce second semestre, le transfert devenant effectif au 1^{er} janvier 2006 et, au plus tard, 18 mois après la publication du décret ;

– les transferts de personnels liés à la décentralisation s'opéreront en trois temps : le transfert des compétences puis le transfert des services et, enfin, le

transfert des emplois. Les fonctionnaires en poste sur les emplois transférés pourront choisir d'être intégrés à la fonction publique territoriale ou de rester des agents de l'Etat. Ils seront concernés par ce transfert à des dates variables mais l'essentiel des transferts de personnel interviendra en 2006 et en 2007. Dans le domaine routier, les premiers agents concernés sont ceux travaillant déjà exclusivement pour le compte d'un conseil général, soit plus de 7 000 personnes. Le transfert des services correspondants devrait intervenir au cours du premier semestre 2005. L'indemnité de mobilité évoquée par M. François-Michel Gonnot pourra bénéficier à des fonctionnaires demeurant au service de l'Etat et conduits à se déplacer pour continuer à le faire, compte tenu de la nouvelle définition du réseau routier structurant. La modestie de la dotation prévue pour financer cette indemnité dans le projet de loi de finances pour 2005 s'explique par le fait que ces mouvements devraient, pour l'essentiel, intervenir à partir de 2006 ;

– la mission d'information sur la sécurité du transport aérien de voyageurs a réalisé un excellent travail et l'essentiel de ses propositions sera retenu par le Gouvernement qui est notamment très favorable au renforcement du suivi par le Parlement des questions touchant à la sécurité aérienne dans le cadre d'un rendez-vous annuel. Dans ce domaine prioritaire, le Gouvernement a agi notamment pour promouvoir le projet français de labellisation des compagnies auprès de l'organisation internationale de l'aviation civile et dans le cadre communautaire. Un comité français pour le label a été mis en place le mois dernier afin que les premières entreprises concernées soient labellisées dès 2005 ;

– les moyens du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) ont été supérieurs aux besoins en 2004 et seront suffisants en 2005. Le transfert sur le budget de l'Outre-mer de la subvention finançant la continuité territoriale avec l'Outre-mer figurant jusqu'alors au budget des transports aériens explique la baisse apparente des moyens alloués cette année ;

– à propos des déclarations de M. Jean-Cyril Spinetta, président directeur général d'Air France, sur les conditions de concurrence entre les différents modes de transport, il convient de rappeler qu'il n'y a pas de distorsion de concurrence en faveur de la route dont les usagers paient les coûts qu'ils engendrent, notamment par les péages. Il est, en revanche, vrai que l'Etat subventionne le transport ferroviaire dans le cadre d'une politique volontariste de soutien aux modes de transport les moins polluants. Cette subvention est d'ailleurs surtout nécessaire pour le financement des grandes lignes sur lesquelles des trains Corail sont exploités, les lignes TGV pouvant, elles, atteindre un équilibre financier incluant même, à long terme, l'amortissement des investissements nécessaires. Or, le transport aérien est peu en concurrence avec les lignes Corail et bénéficie souvent des subventions du FIATA lorsqu'il dessert les mêmes destinations. Enfin, il convient de rappeler que la survie d'Air France n'a été possible que grâce à une aide de l'Etat qui a atteint 20 milliards de francs ;

– la réalisation des infrastructures décidées sera financée par une enveloppe totale de 20 milliards d'euros d'ici 2012, somme rassemblant les

contributions de l'ensemble des partenaires (publics et privés, nationaux, locaux et européen) et incluant les emprunts qui seront réalisés par l'AFITF. La somme de 635 millions d'euros, dont 200 millions d'euros en provenance du budget de l'Etat, dont disposera l'AFITF en 2005 peut sembler faible, mais les dividendes des sociétés d'autoroute alimentant cet établissement public vont très vivement progresser pour deux raisons : la poursuite prévisible de l'accroissement du trafic routier à un rythme annuel compris entre 2 et 5 % par an, d'une part, et le fait que la charge de la dette des sociétés d'autoroute va s'alléger, d'autre part. En conséquence, les recettes de l'AFITF tirées de ces dividendes en 2006 devraient atteindre 600 à 800 millions d'euros contre 435 millions d'euros en 2005. Une somme totale de 30 milliards d'euros est ainsi attendue d'ici 2030. C'est pour cette raison que le Gouvernement a décidé de ne pas privatiser les sociétés d'autoroute mais simplement d'ouvrir leur capital, à la différence de ce qui avait été fait par la précédente majorité ;

– le conseil d'administration de l'AFITF comprendra quatre élus, deux personnalités qualifiées et six représentants de l'Etat ;

– les mesures en faveur des transporteurs routiers, décidées avant le déclenchement de tout conflit, ne seront pas conjoncturelles. Ainsi, le triplement du dégrèvement de taxe professionnelle, qui représente une dépense fiscale d'environ 50 millions d'euros par an, sera pérenne ;

– la mise en place d'un dispositif de bonus-malus selon la pollution émise par les véhicules automobiles est une idée importante. Elle est soutenue par le ministère des Transports auquel il n'appartient pas de se prononcer sur sa compatibilité avec le droit communautaire ;

– un décret modulant les sanctions aux infractions aux règles de sécurité routière en fonction de leur gravité est en cours de rédaction. Les contraventions pour les excès de vitesse de l'ordre de 10 à 20 kilomètres au-delà des limites autorisées pourraient ainsi être ramenées à environ 45 euros contre 90 euros actuellement. Les sanctions des excès de vitesse supérieurs à 50 kilomètres seraient, en revanche, fortement durcies, et pourraient aller jusqu'à la confiscation du véhicule ;

– l'allumage diurne des feux de croisement est recommandé à titre expérimental. Certains Etats, aussi bien au Nord qu'au Sud de l'Europe, l'ont rendu obligatoire. D'autres l'encouragent. Une décision sera prise, en France, au vu des résultats tirés de l'expérience lancée ;

M. François Goulard, Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, *a ensuite apporté les précisions suivantes* :

– dans le cadre du plan de recapitalisation du fret de la SNCF, l'Etat doit investir 800 millions d'euros, la première tranche de cet investissement mobilisant 250 millions d'euros dès 2005. Cet investissement était absolument nécessaire compte tenu de l'état des infrastructures de fret en France. La Commission

européenne examine cette aide d'État sous l'angle de sa conformité au droit de la concurrence, du calendrier de mise en concurrence du fret et de l'identification de l'activité de fret dans les comptes de la SNCF ;

– dans le cadre de la décentralisation du Syndicat des Transports d'Ile-de-France, prévue au 1^{er} juillet 2005, la compensation du transfert de compétence sera calculée, selon le droit commun, sur trois ans. Son montant sera approximativement de 587 millions d'euros ;

– le Gouvernement n'a pas souhaité que la SNCF décide d'un certain nombre de fermetures de lignes interrégionales avant d'avoir mené une concertation avec l'association des régions de France. Cette concertation devrait aboutir au printemps prochain, l'objectif étant d'éviter les fermetures brutales de lignes ;

– des mesures d'optimisation de la gestion de l'établissement national des invalides de la marine (ENIM) seront recherchées en partenariat avec d'autres établissements de sécurité sociale ;

– le système Trafic 2000 centralise par informatique les données relatives aux déplacements de navires dans les eaux européennes. Ce système met la France au premier rang européen pour la qualité du suivi des navires ;

– l'objectif qui consiste à contrôler 25 % des navires dans les ports français est en voie d'être atteint. Ceci ne dépend pas du statut de la main d'œuvre employée à ces contrôles (vacataires ou titulaires), mais de la possibilité de disposer de suffisamment de contrôleurs homologués ;

– le nouvel avant-projet de directive sur les services portuaires, présenté par la Commission européenne, est étudié avec attention par le Gouvernement. Le Parlement européen en avait rejeté une première version en 2003 ;

– dans le projet de loi de finances pour 2005, les crédits de soutien à la flotte sont stables ;

– le dispositif du GIE fiscal fait actuellement l'objet des contrôles habituels de la Commission européenne sur les aides d'État ;

– s'agissant du registre international français (RIF), la médiation de M. Bernard Scemama a permis aux organisations patronales et syndicales de trouver un terrain d'accord. Les deux parties sont en effet proches d'un consensus sur l'idée d'un « *pavillon bis* » qui comporterait des obligations en matière d'emploi maritime européen ;

– il n'y a pas de baisse de crédits du FIATA. Ses crédits s'établissaient à 66 millions d'euros en 2003, 106 millions d'euros en 2004 et s'élèveront pour 2005 à 113 millions. Ces chiffres témoignent du volontarisme de la politique du Gouvernement en la matière. En outre, les crédits ont été recentrés sur les lignes

d'aménagement du territoire. Cette politique ne fait pourtant pas obstacle à ce que le Gouvernement privilégie, dans la mesure du possible, le transport ferroviaire ;

– le Gouvernement développe de grands projets en matière de transports fluviaux (écluse du Havre, projet Seine-Nord Europe notamment). Ces grands projets marquent le renouveau de la politique fluviale, abandonnée depuis plusieurs décennies ;

– le Gouvernement consent un important effort budgétaire en matière de régénération du réseau ferroviaire. Sous la précédente législature, ces crédits se chiffraient entre 400 et 500 millions d'euros ; ils s'élevaient en 2004 à 675 millions et atteindront 900 millions d'euros en 2005. Ainsi, la contribution de l'État à l'exploitation et à l'entretien du réseau ferroviaire augmentera de 7 % en 2005, passant de 2 000 à 2 144 millions d'euros. Parallèlement, le projet de loi de finances prévoit de consacrer 211 millions d'euros aux projets ferroviaires des contrats de plan Etat-régions, soit l'équivalent des dotations de 2000, 2001 et 2002 cumulées ;

– les transports urbains, en revanche, sont du ressort des collectivités territoriales. Il leur appartient de trouver les ressources nécessaires, que ce soit sur fonds propres (en utilisant par exemple la taxe de stationnement) ou par emprunts (en profitant par exemple des enveloppes de 500 millions d'euros mises à leur disposition à taux réduit par la Caisse des Dépôts et par Dexia).

M. François Brottes est ensuite revenu sur cinq aspects de la politique des transports.

Il a demandé au ministre quelle serait la procédure suivie pour le transfert aux départements du personnel des directions départementales de l'équipement (DDE) concerné par la décentralisation.

Ensuite, il a souhaité de plus amples précisions sur le mode de calcul de la compensation par l'État des charges d'entretien des routes nationales, désormais dévolues aux régions.

En outre, il s'est interrogé sur l'échéancier de mise en service de la liaison ferroviaire à grande vitesse entre Lyon et Turin.

Évoquant ensuite la proposition de M. Hervé Mariton tendant à privatiser les gares, il a demandé au ministre son sentiment sur celle-ci.

Il a enfin souligné la nécessité de poursuivre l'électrification des lignes ferroviaires de grand trafic qui ne sont toujours pas équipées, à l'image de la ligne Grenoble – Chambéry, indiquant que l'électrification des lignes allait dans le sens d'une meilleure maîtrise du bruit et de la pollution.

Revenant sur les récents travaux autoroutiers, M. Robert Lecou s'est félicité de l'avancée des travaux des autoroutes A75 et A750. Il a relevé que les

services de l'équipement avaient résolu plusieurs problèmes techniques majeurs, mais il s'est interrogé sur l'état d'avancement des travaux de contournement de Montpellier, du raccordement de ces autoroutes à l'autoroute A9 et du tronçon Pézenas – Béziers.

M. Léonce Deprez a soulevé deux questions.

Il a d'abord souligné l'importance pour l'État d'honorer les engagements financiers contractés au sein des contrats de plan Etat-régions. Rappelant que les contrats de plan mobilisaient tous les acteurs locaux autour d'un projet de territoire, il a estimé qu'une rupture des engagements financiers de l'État serait de nature à démobiliser les acteurs locaux.

Revenant sur les conclusions de la mission d'information chargée de contrôler l'application de la loi « littoral », il a estimé nécessaire que les schémas de cohérence territoriale (SCOT) reprennent certaines des dispositions des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM) pour éviter que ces deux documents ne soient en contradiction.

M. Jean Launay a soulevé la question du fret ferroviaire. Convenant que les questions du financement et de l'équilibre des comptes étaient indéniablement importantes, il a cependant souhaité savoir quel fret ferroviaire le Gouvernement entendait sauver. Il a rappelé que l'audition de M. Louis Gallois, président directeur général de la SNCF, le 21 juillet dernier à l'Assemblée nationale, ainsi que le colloque sur le fret ferroviaire organisé dans le cadre du comité central d'entreprise de la SNCF au Conseil économique et social, avaient fourni de nombreux exemples de l'étiollement du fret et de l'abandon de toute considération relative à l'aménagement du territoire sur ce sujet. Admettant que le souci de massification, afin de s'inscrire dans une logique européenne de fret, était compréhensible, il s'est néanmoins interrogé sur le rôle de l'Etat pour conserver des lignes structurantes pour l'aménagement du territoire, observant que le tissu économique avait besoin de dessertes et d'embranchements, même si les tonnages n'étaient pas toujours très importants, afin de préserver l'existence des entreprises sur nos territoires.

M. Jean Proriol a lui aussi demandé au Gouvernement des précisions sur l'évolution du fret ferroviaire et s'est fait l'écho des plaintes formulées par les entreprises sur ce sujet. Il a ensuite évoqué le problème de la liaison de franchissement du Barreau de Balbigny entre le Puy-de-Dôme et la région lyonnaise, par l'A 89, le blocage de la situation du fait du refus de la Commission européenne de donner son feu vert à l'opération, et les conditions de formulation de l'appel d'offres. Puis il souhaité obtenir des précisions sur l'état d'avancement de la contractualisation des pays, avant de demander aux ministres de confirmer ou infirmer la rumeur persistante qui voudrait que le Gouvernement soit tenté comme en 1999 de prolonger la durée des contrats de plan pour rattraper le retard initial de 2000 et 2001.

En réponse aux différents intervenants, M. Gilles de Robien, ministre des transports, a apporté les précisions suivantes :

– il n’y a pas de transfert de personnel d’urbanisme ou d’ingénierie, sauf pour ce qui concerne le personnel rattaché aux routes nationales qui sont transférées aux départements ; c’est un point qui va faire l’objet d’une discussion avec les représentants de l’association des départements de France ;

– les transferts financiers concernant les routes portent essentiellement sur l’entretien ; les crédits correspondant à ces frais d’entretien sont en augmentation en 2005, la hausse atteignant 50 % sur dix ans ; le calcul des fonds transférés s’effectuant sur la base des cinq dernières années, les départements ne seront pas lésés ;

– le tunnel Lyon – Turin sera opérationnel entre 2015 et 2020, pour autant qu’on puisse fournir une date précise, car il faut tenir compte des difficultés techniques imprévues qu’on peut rencontrer sur un chantier de cette nature ; néanmoins ce projet est conduit de manière volontariste, sur la base d’un mémorandum partageant les charges à égalité entre la France et l’Italie selon un mécanisme complexe ;

– il n’y a aucune volonté de privatiser les gares proprement dites, pourvu que leur affectation demeure conforme à la destination traditionnelle de ces infrastructures ; en tout état de cause, il appartient à RFF et à la SNCF d’en décider ;

– l’achèvement des autoroutes A75 et A750 est prioritaire, et devrait intervenir dans un délai de trois ans ; les points les plus dangereux ont fait l’objet de travaux sur les crédits restants de l’année 2004 ;

– le choix de la concession de préférence à l’appel d’offre pour la construction de l’autoroute A89 s’est fait en consultant les meilleurs juristes, et présente en tout état de cause l’avantage d’éviter le versement d’une subvention ; une discussion est en cours pour obtenir l’aval de la Commission européenne.

En réponse aux différents intervenants, M. François Goulard, secrétaire d’Etat aux transports, a apporté les précisions suivantes :

– bien que coûteuse, l’électrification des lignes se poursuit, par exemple à l’occasion du grand chantier Rennes Saint-Malo, qui mobilise 230 millions d’euros ;

– le lancement de l’opération complexe de partage du parc immobilier entre la SNCF et RFF démontre que la privatisation de ce parc immobilier n’est pas un objectif du Gouvernement ;

– les schémas de mise en valeur de la mer ne se substitueront pas partout aux SCOT, puisque ceux-ci n’ont pas été mis en place systématiquement ; ce remplacement se fera selon une procédure à la fois décentralisée et déconcentrée, qui devra conduire à un partage très clair des responsabilités entre les services de l’Etat et les collectivités territoriales ; ce partage ne devra en aucune manière

remettre en cause la compétence des autorités locales en matière d'urbanisme terrestre ;

– le fret ferroviaire ne marche pas bien ; cela impose des réorganisations s'appuyant sur des choix douloureusement ressentis ; le Gouvernement veille à ce que la concertation avec l'ensemble des partenaires intéressés soit poursuivie ; un effort de clarté au niveau de la comptabilité analytique doit aussi être fait pour assurer une meilleure visibilité sur le coût effectif des différentes lignes ; par ailleurs, il convient aussi d'observer que la demande de transport de fret par la voie ferrée concerne souvent des volumes de fret résiduels non rentables, que les transporteurs routiers ont refusés ; mais si un plan a été engagé pour améliorer la performance du fret , c'est bien pour qu'il aboutisse.

En réponse aux différents intervenants, M. Gilles de Robien, ministre des transports, a apporté les précisions suivantes :

– la réalisation des contrats de plan Etat-régions était globalement en retard de 7 % en 2002 ; ce retard a doublé depuis 2003 ; l'intention du Gouvernement, et le Premier ministre suit cette question de près, est d'aboutir pourtant *in fine* à une réalisation complète, sans abandon de projets autrement qu'avec l'accord des parties ; le retard de mise en œuvre est imputable à la mauvaise conjoncture des années 2002 et 2003, qui a fait baisser brutalement les recettes de l'Etat, et a obligé à des arbitrages budgétaires d'ajustement qui ont porté par priorité sur les crédits d'investissement ; cette situation risque de perdurer tant qu'il ne sera pas possible de réaliser plus facilement des économies sur les charges courantes de l'Etat ; néanmoins, tout a été mis en œuvre pour ne pas interrompre les chantiers en cours, notamment en mobilisant les ressources de l'AFITF, et cette ligne de conduite sera maintenue en 2005 ;

– pour remédier au rallongement de la durée du permis de conduire, 65 emplois d'inspecteurs seront créés en 2005, s'ajoutant aux 100 emplois déjà créés en 2004 ; le plan triennal d'accroissement des effectifs d'inspecteurs sera poursuivi en 2006.



La Commission a ensuite examiné les crédits de l'équipement, des transports terrestres et fluviaux pour 2005.

Conformément aux conclusions de M. François-Michel Gonnot, rapporteur pour avis, la Commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'équipement, des transports terrestres et fluviaux pour 2005.*
