

N° 2568

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2005

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2006** (n° 2540),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 38

TRANSPORTS :
TRANSPORTS TERRESTRES, FLUVIAUX ET MARITIMES
CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU
CODE DE LA ROUTE

Rapporteur spécial : M. HERVE MARITON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	7
PREMIÈRE PARTIE : UNE STRATEGIE OFFENSIVE	9
I.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS PORTE LA MARQUE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF	9
A.– LES EFFETS DE LA RÉGULATION SUR L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL	9
1.– L'exécution des crédits en 2004	9
2.– L'exercice 2005 est également marqué par les mesures de régulation.....	10
3.– L'impact de la régulation sur les contrats de plan État–régions.....	11
B.– LE BUDGET « TRANSPORTS » POUR 2006.....	12
1.– L'entrée en vigueur de la LOLF : une réalité inaboutie	12
2.– Les crédits 2006 de la mission « <i>Transports</i> ».....	18
C.– LES DÉPENSES HORS MISSION « TRANSPORTS ».....	20
1.– La création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »	20
2.– Le compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement ».....	21
II.– LES INFRASTRUCTURES AU CŒUR D'UN SECTEUR ÉCONOMIQUE PORTEUR DE CROISSANCE ET D'EMPLOIS	23
A.– L'ÉQUIPEMENT ET LES TRANSPORTS : UN SECTEUR CLEF DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	23
1.– Un secteur économique porteur de croissance et d'emplois	23
2.– Le constat d'une répartition déséquilibrée entre modes de transport.....	24
B.– LA MISE EN PLACE DE L'AFITF ET LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES NOUVELLES	26
1.– Le choix des projets et l'équipement du territoire : du CIADT au CIACT	26
2.– La transformation de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France	29
3.– La recherche de financements complémentaires : la trop lente montée en puissance des partenariats public–privé	32
C.– LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS.....	39
1.– Les financements européens pour les projets d'infrastructure de transport.....	39
2.– Les principales avancées européennes en 2005	41

DEUXIÈME PARTIE : L'INEGALE ADAPTATION DES POLITIQUES	45
I.- PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT » : UN PÉRIMÈTRE TROP LARGE	45
A.- UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES COMPLEXE ET PESANTE.....	45
1.- Une gestion des emplois à rationaliser : l'étape historique de la LOLF	45
2.- La gestion de la conflictualité face aux exigences du service minimum	48
B.- RÉFORME DE L'ÉTAT ET MODERNISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES.....	52
1.- La poursuite de la stratégie ministérielle de réforme	52
2.- La recomposition des structures administratives.....	53
C.- LES SERVICES DÉCONCENTRÉS FACE A LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE ROUTIÈRE, FLUVIALE ET PORTUAIRE	55
1.- Le fonctionnement actuel des DDE et DRE.....	55
2.- L'impact de la décentralisation des routes nationales	56
3.- Le processus de décentralisation portuaire	58
4.- Le processus de décentralisation fluviale	60
II.- PROGRAMME « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL » : UNE MUTATION PROFONDE DE LA PLACE DE L'ÉTAT	62
A.- LE BESOIN D'INVESTIR NE DOIT PAS OCCULTER L'URGENCE DE L'EFFORT EN MATIÈRE D'ENTRETIEN DES ROUTES	63
1.- Des crédits d'entretien à consolider	63
2.- Des crédits supplémentaires pour les tunnels routiers	65
B.- LA DÉCENTRALISATION DU DOMAINE ROUTIER.....	66
1.- La définition du réseau routier national	66
2.- Le financement de la décentralisation.....	67
C.- LA PRIVATISATION DES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES.....	68
1.- Le bilan positif des ouvertures de capital des SEMCA	68
2.- Le tournant vertueux de la privatisation	70
3.- Les résultats des sociétés d'autoroutes	71
III.- PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE » : CONTRÔLER POUR SAUVER	73
A.- L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	74
1.- Les crédits budgétaires ne reflètent qu'imparfaitement l'effort de la Nation.....	74
2.- Le programme d'actions 2005 et les orientations pour 2006.....	77
B.- L'AFFECTATION DU PRODUIT DES AMENDES ET LES « RADARS AUTOMATIQUES »	79
1.- Le programme d'automatisation de la chaîne de contrôle-sanction : vertus et faiblesses des « radars automatiques »	79

2.– La création du compte d'affectation spéciale garantit la bonne affectation du produit des « radars » sans résoudre celle des autres amendes	82
IV.– PROGRAMME « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES » : UN PROGRAMME CLEF POUR L'INTERMODALITÉ	87
A.– TRANSPORT MARITIME : DÉVELOPPEMENT DES PORTS ET VALORISATION DU LITTORAL	88
1.– Les programmes d'entretien et d'investissements portuaires.....	90
2.– Les mesures de protection et de valorisation du littoral	93
B.– TRANSPORT FLUVIAL : FRANCHIR UNE ETAPE.....	95
1.– Les crédits prévus pour 2006	95
2.– Les projets d'investissement face aux impératifs d'entretien.....	99
C.– TRANSPORT ROUTIER : UN DEFI FISCAL ET SOCIAL.....	105
1.– Un secteur fortement soumis à la compétition européenne	105
2.– Une part de régulation par l'État.....	106
3.– Le poids de la fiscalité sur le transport routier.....	106
4.– Vers un mécanisme de répercussion des hausses du prix du gazole	110
D.– LA QUESTION DOULOUREUSE DU TRANSPORT COLLECTIF	112
1.– L'équilibre financier des transports collectifs urbains de province	112
2.– Les transports collectifs en Île-de-France face à la difficile décentralisation du STIF ..	117
3.– La stratégie de développement de la RATP	119
E.– TRANSPORT FERROVIAIRE : LE MOUVEMENT PERPÉTUEL	123
1.– Les crédits disponibles en faveur du système ferroviaire.....	123
2.– L'entretien et la régénération du réseau existant : une priorité désormais incontournable	127
3.– La répartition du patrimoine ferroviaire : le bout du tunnel.....	128
4.– La mise en œuvre timide des recommandations de la MEC	129
5.– Les résultats de la SNCF	131
6.– La situation financière de Réseau ferré de France.....	135
7.– Les grands projets de liaisons ferroviaires	137
V.– PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES » : L'IMPASSE ?.....	145
A.– UN PROGRAMME NON CONFORME À LA LOLF	145
B.– L'AMPLEUR PRÉOCCUPANTE DE LA DETTE FERROVIAIRE	146
1.– La dette de RFF est désormais stabilisée	146
2.– La bonne gestion de la dette de la SNCF	147

C.– LE SERVICE ANNEXE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE ET LES ENJEUX DE COMPTABILITÉ	148
1.– La nature juridique du SAAD	148
2.– Le traitement comptable des dettes ferroviaires	149
D.– METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DE LA MEC.....	150
VI.– PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : L'OMBRE DE LA SNCM	153
A.– UN RENFORCEMENT DES CRÉDITS POUR 2006	153
B.– UN SOUTIEN AMBIGU À LA MARINE MARCHANDE.....	154
1.– Un régime d'aides favorable à la flotte de commerce.....	154
2.– Le naufrage de la Société nationale Corse–Méditerranée (SNCM)	159
EXAMEN EN COMMISSION	165
AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION.....	175

Outre le compte d'affectation spéciale « *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* », les programmes de la mission « *Transports* » examinés dans ce rapport spécial sont les suivants :

« Réseau routier national »

« Sécurité routière »

« Transports terrestres et maritimes »

« Passifs financiers ferroviaires »

« Sécurité et affaires maritimes »

« Conduite et pilotage des politiques d'équipement »

Les autres programmes de la mission « *Transports* » font l'objet du rapport spécial de M. Charles de Courson (Transports aériens et météorologie, Doc. AN n° 2568, annexe n° 37).

INTRODUCTION

Les transports sont un enjeu économique de première importance. Ils sont aussi une condition essentielle du développement de toute l'économie, de l'aménagement et de la compétitivité du territoire ; de l'environnement et de la qualité de vie des citoyens.

Pour cette année 2006, marquée par la priorité de l'emploi, on rappellera l'importance de l'emploi dans les transports et l'importance des transports pour l'emploi.

L'ampleur de l'effort de l'État traduit concrètement cet enjeu stratégique. Des choix volontaristes ont été faits. Il n'est pas sûr cependant que toutes les politiques aient été encore adaptées pour assurer le meilleur rendement de l'argent public. Les structures évoluent mais les circuits restent complexes. Le choix de l'intermodalité est assumé mais butte sur la trop lente amélioration de la gestion des opérateurs, une trop grande incertitude sur la qualité et la continuité du service. Des moyens d'investissements sont engagés mais sans oser le nécessaire arbitrage au profit de l'entretien et de l'optimisation des infrastructures plutôt qu'à la multiplication des grands projets. La question de la dette est davantage retardée que résolue.

Nous nous interrogeons, dès la discussion du budget de 2003, sur la difficulté de formuler, de décider, de mettre en œuvre une politique des transports. Celle-ci paraissait courir sur son erre.

Assurément la ligne peut toujours être plus claire, plus cohérente, plus forte. Aujourd'hui, des choix apparaissent, une stratégie s'affirme. L'État a une politique des transports.

*

* *

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires le 10 octobre. Votre Rapporteur spécial avait néanmoins demandé que les réponses lui parviennent le 23 septembre 2005. À cette date, seulement 8 % des réponses lui étaient parvenues.

À la date butoir, ce pourcentage était de 54 %, ce qui représente **le plus mauvais résultat constaté depuis 2002** pour ce ministère. Au-delà, la qualité des réponses est apparue très inégale, certaines réponses n'intégrant aucune donnée budgétaire pour 2006.

PREMIÈRE PARTIE : UNE STRATEGIE OFFENSIVE

La réforme des sources et des canaux de financement

I.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS PORTE LA MARQUE DE L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF

A.- LES EFFETS DE LA RÉGULATION SUR L'EXÉCUTION DES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

Alors même qu'au cours des débats, certains amendements parlementaires de réduction de crédits avaient reçu l'avis défavorable du Gouvernement, l'exécution de l'année 2004 a connu un fort impact des gels et des annulations ⁽¹⁾.

La régulation budgétaire en 2005, qui n'a pas été moins sévère que les précédentes, a contribué à **modifier la nature et le sens de l'autorisation parlementaire** accordée lors du projet de loi de finances. Est-il logique que les parlementaires soient appelés à se prononcer sur un projet de budget, pour lequel l'administration a déjà programmé les gels qu'elle imposera aux services au début de l'année suivante ?

À ce titre, l'entrée en vigueur de la loi organique relative aux lois de finances ne pourra constituer qu'un progrès.

1.- L'exécution des crédits en 2004

a) Les services communs

Sur la section *Services communs et urbanisme*, les crédits autorisés en loi de finances initiale (soit 4,3 milliards d'euros en 2004) ont fait l'objet d'un grand nombre de modifications en cours d'exercice. En 2004, l'effectif autorisé par la loi de finances (97.280 emplois) a ainsi été accru de 4.557 emplois par transferts. En sens contraire, 1 milliard d'euros ont été transférés aux charges communes pour le paiement des pensions, 145 millions d'euros ont été ouverts par fonds de concours et 83 millions d'euros au titre des reports. 17 millions ont été également ouverts par la loi de finances rectificative.

En 2004, 10 millions d'euros ont été annulés en vue de prévenir une détérioration de l'équilibre budgétaire et 12 millions d'euros lors de la loi de finances rectificative. Ces annulations ont été préparées par la mise en réserve prévue par la lettre des ministres de l'économie et du budget du 20 avril 2004.

(1) L'exécution des crédits examinés les années précédentes concerne la section Services communs et urbanisme, à l'exception des crédits consacrés à la météorologie nationale et à l'urbanisme ; la section Transports et sécurité routière, à l'exception des crédits consacrés au transport aérien et aux programmes aéronautiques civils.

Le taux de consommation des crédits ouverts pour les dépenses ordinaires est très élevé. Sur les 3,54 milliards d'euros ouverts après ces mouvements, 3,50 milliards d'euros, soit 99 %, ont été dépensés.

Pour les investissements, le taux de consommation des crédits de paiement est stable, à un niveau assez faible : le tiers est resté sans emploi en fin d'année (45 millions d'euros sur 123 millions d'euros) : cela s'explique en partie par le caractère tardif de certaines ouvertures de crédits. 12 millions d'euros ont ainsi été ouverts en fin d'année par la loi de finances rectificatives.

b) Les transports et la sécurité routière

En 2004, les crédits du budget des transports et de la sécurité routière (8,9 milliards d'euros) ont été sensiblement accrus en cours d'année pour atteindre 10,2 milliards d'euros. En effet, la loi de finances rectificative a ouvert 250 millions d'euros et reporté 500 millions d'euros de crédits de paiement de 2003 sur 2004. Les fonds de concours des collectivités territoriales pour les opérations routières ont augmenté de 700 millions d'euros.

En sens contraire, les annulations de crédits, destinées à prévenir la détérioration de l'équilibre budgétaire, se sont élevées à 300 millions d'euros.

Les crédits ouverts ont presque été entièrement consommés (9,6 milliards d'euros consommés, soit 94 % du total).

2.- L'exercice 2005 est également marqué par les mesures de régulation

Le dispositif de régulation budgétaire 2005, notifié par lettre du ministre des finances du 10 février 2005 comportait un double dispositif afin de respecter le plafond des dépenses voté par le Parlement : d'une part, un gel sur la loi de finances pour 2005 touchant les dépenses ordinaires, les crédits de paiement en mesures nouvelles, ainsi que les autorisations de programme, et, d'autre part, l'annonce du gel des reports en dépenses ordinaires et en crédits de paiement correspondant à des engagements de dépenses. Au total, 285,2 millions d'euros de crédits de paiements ont donc été gelés et 394,4 millions d'euros d'autorisations de programme.

Par lettre du 15 juillet 2005, le ministre des finances et de l'industrie a mis en réserve 1 milliard d'euros de crédits complémentaires sur le budget de l'État : au ministère des transports, ce sont 127,7 millions d'euros de crédits de paiement qui ont été gelés, s'ajoutant aux gels du 10 février.

Par ailleurs, cette même lettre confirmait le dispositif de régulation des reports. Ainsi, 163,7 millions d'euros de crédits de paiements reportés étaient gelés le 15 juillet, et un record de 919,8 millions d'euros en report d'autorisations de programme.

3.– L'impact de la régulation sur les contrats de plan État-régions

Votre Rapporteur spécial avait constaté, l'an dernier, que l'effort de régulation budgétaire avait tout particulièrement pénalisé l'investissement et l'avancement des contrats de plan État-régions. Cette année, le ministère n'a pas répondu à la question budgétaire qui lui était posée sur ce point, ce qui n'est pas acceptable. Avec l'imputation du financement des contrats de plan à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, on peut espérer que ces crédits soient à l'avenir préservés du problème de la régulation budgétaire.

S'agissant du **volet ferroviaire** (qui s'élève à 1,12 milliard d'euros pour la part de l'État), le taux d'exécution se situait à **33 % fin 2004**. Les retards accumulés dans la période 2000-2002, où de nombreux projets n'étaient pas suffisamment avancés pour pouvoir être engagés, n'ont jamais été rattrapés. En 2003 et 2004, l'impact des mesures de gel budgétaire a pénalisé très fortement l'exécution des contrats de plan ferroviaire, à hauteur de 40 % environ du montant disponible.

En 2005, le gel en autorisations de programme est d'environ 30 %. L'impact de cette mesure de gel sur l'enveloppe totale se traduit par une baisse de la dotation pour les contrats de plan de 182 millions d'euros à 121 millions d'euros. Sur cette dotation, un montant incompressible d'environ 56,7 millions d'euros a été prévu pour les tranches 2005 des opérations phasées déjà engagées en 2003 et 2004 ⁽¹⁾.

Il restait donc un total de 64,3 millions d'euros en 2005 à consacrer aux nouvelles opérations prioritaires. Un montant de 39,8 millions d'euros a été consacré aux six opérations phasées les plus importantes à engager en 2005 ⁽²⁾, ainsi que l'opération Paris-Lausanne-Berne, qui ont été retenues comme les plus structurantes pour l'exécution des contrats de plan. 24,5 millions d'euros environ ont donc été affectés pour l'ensemble des autres opérations en 2005

Le taux minimal d'exécution visé du volet ferroviaire des contrats de plan (part État) est fixé à 43,4 % pour la fin de cette année. Il resterait alors 634,2 millions d'euros à financer par l'État.

S'agissant du **volet routier** des contrats de plan, sur une participation totale de 5,1 milliards d'euros sur la période 2000-2006, le taux d'avancement de la part de l'Etat s'élevait à 44,4 % de crédits affectés fin 2003 et à **55,4 % fin 2004**, grâce notamment à l'ouverture de 246,8 millions d'euros supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2004 (qui se sont ajoutés aux 315,1 millions d'euros de la loi de finances initiale).

(1) *Bifurcation de Frouard en Lorraine, desserte ferroviaire de Port 2000 et modernisation et électrification de la ligne Motteville-Montérolier-Buchy en Haute-Normandie, restructuration des voies dans Reims, capacité du bouchon ferroviaire de Bordeaux, augmentation de capacité de la ligne Strasbourg-Bâle, troisième voie entre Antibes et Nice. L'engagement de la deuxième phase de Clermont-Paris est donc reporté en 2006.*

(2) *Électrification de la ligne Tours-Vierzon, électrification de Nantes-la Roche sur Yon-les Sables d'Olonne, Marseille-Aix, Marseille-Aubagne, Sillon alpin sud Grenoble-Valence, Don-Béthune.*

S'agissant du **volet fluvial** des contrats de plan, un total de 51,32 millions d'euros de crédits a été consommé en 2004, portant le total cumulé depuis 2000 à 193,76 millions d'euros de crédits de paiement consommés (sur un montant total de 636,93 millions d'euros). Fin 2004, les opérations fluviales inscrites dans les contrats de plan n'étaient ainsi avancées qu'à hauteur de **30 %**. Au 30 juin 2005, 18,5 millions d'euros ont été consommés au titre des contrats de plan.

S'agissant du **volet maritime** des contrats de plan, l'engagement global de l'Etat sur la période 2000-2006 s'élève à 206,72 millions d'euros. À la fin de l'année 2004, la participation de l'Etat s'élevait 82,98 millions d'euros d'autorisations de programme affectées, soit un taux d'exécution de **40 %**. L'objectif est de porter ce taux à 48 % à la fin de l'année 2005.

Prenant conscience de cette situation, **le Gouvernement a décidé de dégager des moyens nouveaux** pour honorer le financement de la part de l'État dans le volet transport des contrats de plan : l'Agence de financement des infrastructures de transports de France assumera désormais cette charge. Votre Rapporteur spécial y reviendra plus loin dans ce rapport.

B.— LE BUDGET « TRANSPORTS » POUR 2006

1.— L'entrée en vigueur de la LOLF : une réalité inaboutie

a) *La nouvelle nomenclature budgétaire*

Premier moyen de la réforme de l'État, la mise en œuvre de la LOLF ⁽¹⁾ est désormais une réalité. Mais **une réalité inaboutie et encore insatisfaisante...**

Ce dispositif, dont la lente mise en œuvre avait suscité des craintes de la part de votre Rapporteur spécial, est monté en puissance fin 2003 et au cours de l'année 2004. Les résultats finalement obtenus sont, à l'issue du travail de concertation avec la commission des Finances, globalement satisfaisants.

On ne reviendra pas sur la structure de la nouvelle présentation des crédits, celle-ci ayant été abondamment commentée dans le précédent rapport spécial ⁽²⁾ comme à l'occasion des différents rapports d'évaluation de votre Commission ⁽³⁾.

Pour autant, **la cohérence et la logique des deux programmes transversaux ne convainquent guère**. Le premier (« *Stratégie en matière d'équipement* ») figure sur la mission interministérielle « *Politique des territoires* » ; le second est un programme gigantesque qui regroupe, au sein de la mission « *Transports* », l'ensemble des crédits de soutien.

(1) Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF).

(2) Voir le rapport spécial de M. Hervé Mariton sur les crédits de l'équipement et des transports terrestres du projet de loi de finances pour 2005 (Doc. AN n° 1863, annexe n° 21, 13 octobre 2004).

(3) Voir les rapports d'information de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, sur la mise en œuvre de la LOLF (Doc. AN n° 1554, 28 avril 2004, et surtout Doc. AN n° 2161, 16 mars 2005).

Cet apparent retour en arrière a été décidé lors d'une réunion interministérielle tenue en mars 2005, où il a été acté pour le ministère des transports une architecture de programmes particulière pour une période transitoire : à l'exception des programmes « *Tourisme* » et « *Transports aériens* » qui incluent la totalité de leurs effectifs, **seuls les effectifs de l'administration centrale sont inscrits sur les programmes de politique publique, les effectifs des services déconcentrés étant inscrits sur le programme soutien « *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* »** et répartis entre « *actions-miroirs* » représentant les différentes politiques publiques.

Cette organisation est expliquée comme la conséquence du contexte de mutations profondes affectant le ministère et liées notamment à un processus massif de décentralisation de compétences et de transferts de services et d'agents. Ce contexte rendrait difficile la répartition des effectifs des services déconcentrés dans les programmes opérationnels ⁽¹⁾.

Cette modification a été acceptée par le **comité interministériel d'audit des programmes** dans son rapport d'audit de juin 2005 : « *Dans ces conditions, maintenir la gestion des effectifs par chaque programme sectoriel aurait entraîné des risques importants de gestion sans apporter d'avantages en termes de productivité et d'efficacité* ».

Cela étant, le regroupement des personnels déconcentrés sur le programme support, qui ne peut raisonnablement être qualifié de « lolfien », ne saurait être autrement que provisoire.

Votre Rapporteur spécial considère qu'**il est impératif de veiller à ce qu'une maquette plus conforme à l'esprit de la LOLF soit présentée au Parlement dès que possible** et, en tout état de cause, dès que le processus de décentralisation sera maîtrisé.

Par ailleurs, l'évolution du champ de compétence couvert par le ministère chargé des transports (avec la disparition du logement) rend probablement inutile le maintien d'un programme « miroir » sur la mission interministérielle « *Politique des territoires* » : **votre Rapporteur spécial souhaite donc le rapatriement du programme « *Stratégie en matière d'équipement* »** au sein de la mission « *Transports* ».

On pourra également regretter que le régime de retraite de la SNCF et le régime de sécurité sociale et de retraite des marins, qui figurent sur la mission

(1) En effet, la loi libertés et responsabilités locales du 13 août 2004 prévoit le transfert des quelques 35.000 agents, travaillant notamment sur les routes départementales et les routes nationales d'intérêt local, vers les collectivités territoriales. Pour les agents travaillant sur les routes restant de la compétence nationale, ils doivent être intégrés dans les nouvelles directions interrégionales de la route. Les directions régionales de l'équipement doivent être renforcées pour faire face à leurs nouvelles responsabilités. À terme, les DDE ne conserveront essentiellement que les services de l'urbanisme et de l'aménagement. Des mutations ont également affecté les services de l'administration centrale, avec une réorganisation créant un secrétariat général et de grandes directions générales, en cohérence avec la LOLF.

interministérielle « *Régimes sociaux et de retraite* », soient tout à fait disjoints des crédits affectés à la politique des transports.

Votre Rapporteur spécial rappelle que l'assouplissement du droit d'amendement permis par la LOLF ne jouera pleinement qu'entre programmes d'une même mission. Aussi les parlementaires ne pourront-ils, dans la configuration proposée par le Gouvernement, que diminuer les crédits d'un régime social particulier pour augmenter ceux d'un autre, sans possibilité d'affecter l'économie potentielle ainsi réalisée à une action opérationnelle de la politique des transports. Il serait utile de réévaluer cette situation à moyen terme.

Votre Rapporteur spécial s'était inquiété du vaste champ couvert par le programme « *Transports terrestres et maritimes* » dans sa version initiale et, ce faisant, de la disparition d'un agrégat unique de mesure des crédits consacrés à la politique de la mer, là où il existe aujourd'hui un fascicule bleu « *Mer* » identifiant assez clairement les crédits de fonctionnement et des personnels affectés.

La solution retenue par le Gouvernement, à la suite des observations formulées par votre commission des Finances, semble équilibrée, dans la mesure où le champ du programme « *Transports terrestres et maritimes* » a été réduit grâce à la création d'un programme « *Sécurité et affaires maritimes* ».

On signalera, par ailleurs, qu'un document de politique transversale a bien été élaboré en matière de sécurité routière.

b) Des documents budgétaires insuffisamment précis

La **relative déception** qu'inspirent les documents budgétaires est probablement liée, en cette première année de budget en « régime LOLF », à un resserrement très contraignant du calendrier budgétaire et une précipitation propre aux « premières fois ».

On fait ainsi le net constat que le niveau de précision et de détail qu'apportaient les unités de l'article et du chapitre, en régime « ordonnance de 1959 », représente une perte que seule une rédaction suffisamment détaillée et lisible de la partie consacrée à la **justification au premier euro** est à même de compenser.

Or, votre Rapporteur spécial constate que c'est probablement la partie des projets annuels de performance qui donne le moins satisfaction. Certaines actions ne détaillent ainsi que de manière très vague, voire très peu budgétaire, les financements envisagés pour 2006. Les anciennes lignes de crédits sont parfois très difficiles à retrouver dans les bleus, et certaines actions richement dotées, très peu renseignées.

On peut souhaiter **que les projets annuels de performance présentés l'an prochain soient bien plus exhaustifs** et qu'ils se terminent tous par un

récapitulatif clair et détaillé des évolutions les plus marquantes entre le budget de l'année n et celui de l'année $n + 1$.

Par ailleurs, les projets annuels de performance donnent bien souvent l'impression désagréable de se répéter, ou de répéter les mêmes (et rares) informations budgétaires de différentes manières...

Plus grave, votre Rapporteur spécial a décelé, dans les fascicules budgétaires, **un certain nombre d'approximations**, de confusions de données (au niveau des indicateurs notamment), ou même d'erreurs de montants (particulièrement au niveau de la consolidation des crédits de la loi de finances initiale pour 2005). Que les bleus comportent des erreurs de chiffres est, on en conviendra, inacceptable.

Enfin, la procédure de réponses au questionnaire budgétaire ne s'était jamais déroulée de manière aussi douloureuse. Au-delà des remarques formulées dans l'encadré figurant au début de ce rapport, on dénombre encore un nombre trop important de réponses éludées ou superficielles.

Sans vouloir être exagérément critique d'un travail qui a fortement mobilisé, à n'en pas douter, **les services** du ministère, votre Rapporteur spécial appelle de ses vœux la présentation, en 2006, de projets annuels de performance plus conformes au **niveau de l'attente et de l'exigence des parlementaires**, appelés à se prononcer sur des crédits qu'ils continuent parfois de mal appréhender.

L'un des objectifs de la LOLF n'est-il pas une amélioration de lisibilité de l'information budgétaire ?

c) Le dispositif de mesure de la performance

Quant au dispositif de mesure de la performance, on ne reviendra pas sur les remarques formulées au moment de l'évaluation des indicateurs par votre Commission⁽¹⁾, largement prises en compte par le Gouvernement⁽²⁾, même si l'on rappellera ce qui est peut-être **le pire exemple de la maquette budgétaire : le programme « Passifs financiers ferroviaires »**.

Ce dernier semble ainsi cumuler les défauts, en raison notamment d'une structure caricaturale autour de deux actions (désendettement de RFF et de la SNCF)... C'est un peu court pour des enjeux financiers de l'ordre de 40 milliards d'euros. Le volet « performance », en particulier, relève de l'ordre de la provocation, et ce malgré les demandes répétées de votre Rapporteur spécial. On y reviendra...

(1) Voir Doc. AN n°2161 du 16 mars 2005, précité.

(2) L'ensemble de mesure de la performance n'est toutefois pas totalement homogène à l'échelle du ministère, et laisse encore une trop grande place aux indicateurs purement quantitatifs ou aux indicateurs de gestion, au détriment d'outils de mesure plus complets de la performance réelle des services et des politiques publiques.

Maintenant que la liste des indicateurs a été fixée⁽¹⁾, on doit attendre d'avoir le recul nécessaire pour apprécier le caractère pertinent des critères d'évaluation pluriannuels retenus, qui ne sauraient relever du simple affichage ou de la communication politique.

Ainsi, la méthodologie ayant servi à construire chaque indicateur, pas toujours finalisée d'ailleurs, ne pourra être jugée qu'une fois l'indicateur bien rodé, c'est-à-dire après quelques exercices budgétaires. Mais une telle « sanctuarisation » des indicateurs est-elle possible ? Est-elle même souhaitable ?

Votre Rapporteur spécial souhaite, en tout cas, **laisser aux indicateurs le temps de la maturation**, en formant le souhait que ces indicateurs soient pérennes et survivent notamment aux (éventuelles) alternances politiques.

LISTE DES INDICATEURS

– **Programme « Réseau routier national »** :

Nombre de vies « épargnées » par les opérations d'investissement

Nombre de vies « épargnées » par les aménagements de sécurité, ramené à l'euro investi

Coût kilométrique de construction

Maîtrise des coûts: variation des coûts de construction des opérations par rapport aux prévisions

Linéaire de route présentant un niveau de service dégradé : (1) part du linéaire de routes présentant un niveau de service dégradé ; (2) pourcentage de temps « gêné » sur les corridors principaux de circulation

Somme des bénéfices actualisés des opérations routières réalisés par euro investi

État des structures de chaussées

État des ouvrages d'art

Satisfaction des usagers

Population concernée par les points noirs bruit

– **Programme « Sécurité routière »** :

Nombre annuel des tués à un mois (France métropolitaine)

Nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures (France métropolitaine)

Évolution de l'opinion et des comportements (baromètre gouvernemental)

Évolution de la part des accidents mortels du travail liés à la route par rapport à l'ensemble des accidents mortels de la circulation et par rapport à l'ensemble des accidents mortels du travail

Pourcentage des auto-écoles ayant un taux de réussite en première présentation au permis de conduire B inférieur à 50 %.

Dépense moyenne d'un examen pratique du permis de conduire pour l'administration relevant du Ministère des Transports (en euros constants)

(1) Voir l'encadré ci-après.

Nombre de conducteurs ayant moins de 2 ans de permis impliqués dans un accident corporel sur le nombre de conducteurs impliqués dans un accident corporel

Temps perdu dans les encombrements (à réseau et demande de trafic constants, sur les réseaux de voies rapides urbaines des deux principales agglomérations françaises)

Taux de satisfaction des usagers sur les actions de gestion de trafic et d'information routière

– **Programme « Transports terrestres et maritimes »** :

Maîtrise des coûts : évolution des coûts de construction des opérations ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires par rapport aux prévisions

Somme des bénéfices actualisés des opérations ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires par euro investi

Coût kilométrique moyen des opérations de régénération (coût total des opérations de régénération des voies rapporté au nombre de kilomètres concernés)

Coût kilométrique moyen des opérations d'entretien (rémunération acquittée par Réseau ferré de France - RFF rapportée au périmètre de voies et installations faisant l'objet d'opérations d'entretien)

Taux de disponibilité du réseau ferroviaire (délai de remise en état après incident)

Taux de disponibilité du réseau fluvial (nombre de jours disponibles rapporté au nombre de jours d'ouverture)

Évolution du trafic des terminaux portuaires sous convention

Nombre d'unités de transport routier transportant des matières dangereuses contrôlées/nombre total d'unités de transport contrôlées

Taux d'établissements n'ayant pas évalué les risques professionnels en vue de les prévenir / nombre d'établissements contrôlés (tous secteurs dont le ferroviaire, les remontées mécaniques et le transport de déchets)

Taux d'infractions à la réglementation sociale européenne/ nombre de journées de travail contrôlées

Volume de transport combiné par fer, voie fluviale et cabotage maritime rapporté aux aides en transport combiné

Part des ports autonomes métropolitains français dans le trafic des principaux ports d'Europe occidentale

– **Programme « Sécurité et affaires maritimes »** :

Ratio entre le nombre de personnes sauvées et le nombre de personnes impliquées après une opération de sauvetage coordonnée par les CROSS

Taux de disponibilité des aides à la navigation et des moyens de surveillance

Taux d'identification des messages pollution report (POLREP)

Pourcentage d'inspections de navires étrangers faisant escale dans les ports français/nombre de navires contrôlés au titre du mémorandum of understanding (MOU)

Taux des actifs maritimes (c'est-à-dire employés dans les domaines maritime et para maritime) parmi les anciens élèves des établissements d'enseignement maritime après 5 ans d'activité.

Taux d'accidents du travail pour 1.000 équivalents temps plein (ETP) affiliés à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM).

Taux d'infractions constatées à la législation du travail par rapport au nombre de contrôles effectués

Rapport du nombre d'infractions à la pêche sur le nombre total de contrôles des pêches

Rapport du nombre d'infractions hors pêche sur le nombre total de contrôles hors pêche

Pourcentage des personnes affectées à des missions opérationnelles par rapport au nombre de personnes affectées à des missions de gestion administrative.

Nombre de navires sous pavillon français : (1) Nombre de navires sous pavillon français ; (2) dont nombre de navires sous registres TAAF et RIF

Nombre de marins français : (1) Nombre de marins français ; (2) Nombre de marins français employés sur les navires immatriculés au TAAF et au RIF

– Programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » :

Délais de réponse aux demandes spécifiques adressées aux directions de soutien, par thématique

Taux de satisfaction des services auxquels les services de soutien offrent des prestations, par thématique

Coût de la fonction immobilière rapporté à la surface utile

Frais de gestion par domaine spécifique

Proportion d'emplois (mesurés en équivalent temps plein (ETP)) non pourvus par rapport aux arbitrages opérés sur la base des demandes des responsables de programme

Délai moyen pour pourvoir les postes dans les régions prioritaires

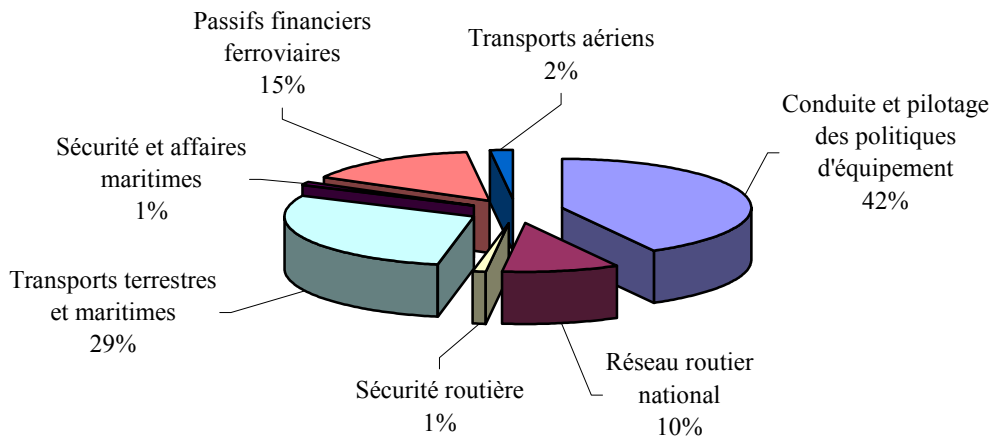
Nombre de jours de formation dispensés aux nouveaux métiers/nombre total de jours de formation

2.– Les crédits 2006 de la mission « *Transports* »

Ce rapport spécial porte sur six des huit programmes de la mission « *Transports* »⁽¹⁾ et couvre ainsi 9,115 milliards d'euros de crédits en 2005.

(1) Les programmes « *Météorologie* » et « *Transports aériens* » sont examinés dans le Rapport spécial de notre collègue Charles de Courson (Doc. AN n° 2568, annexe n° 37).

REPARTITION DES CREDITS DE PAIEMENT PAR PROGRAMME



Le programme « **Réseau routier national** » (915 millions d'euros de crédits de paiement prévus en 2006) finance le développement et l'entretien du réseau routier national.

Les moyens du programme « **Transports terrestres et maritimes** » (2.671 millions d'euros) doivent contribuer à l'amélioration de la desserte des territoires grâce à la qualité des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes de voyageurs et de marchandises, favoriser le rééquilibrage des modes de transport et contribuer à la prospérité économique du secteur français des transports.

Pour ces deux programmes, les financements de l'État pour les investissements au titre des grands projets d'infrastructures et, à partir de 2006, des contrats de plan État-régions, sont pris en charge par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

Le programme « **Passifs financiers ferroviaires** » (1.427 millions d'euros) a pour finalité de contribuer au désendettement des deux établissements publics ferroviaires : RFF et la SNCF.

Le programme « **Sécurité routière** » (122 millions d'euros) met en œuvre l'action préventive et répressive de l'État pour réduire le nombre d'accidents de la circulation, dans le cadre de la grande cause nationale lancée par le Président de la République.

Le programme « **Sécurité et affaires maritimes** » (143 millions d'euros) vise à rendre plus cohérent l'action régulatrice de l'État au niveau du navire, du marin et de la mer.

Les fonctions soutien de ces différents programmes, enfin, sont regroupées dans un programme « **Conduite et pilotage des politiques d'équipement** »

(3.837 millions d'euros) regroupant, pour l'essentiel, l'ensemble des personnels des services déconcentrés.

Remarque : Les crédits de chacun de ces programmes seront présentés en détail à l'occasion des développements thématiques figurant dans la deuxième partie de ce rapport.

C.— LES DÉPENSES HORS MISSION « TRANSPORTS »

1.— La création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

La création « surprise » de ce compte d'affectation spéciale, que votre Rapporteur spécial appelle de ses vœux depuis 2002, fait l'objet d'une présentation dans le Rapport général, l'article créant le compte figurant en première partie du projet de loi de finances ⁽¹⁾.

Quant aux actions financées, elles seront resituées dans le contexte plus large de l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, à l'occasion des développements thématiques de la deuxième partie de ce rapport ⁽²⁾.

Votre Rapporteur spécial regrette néanmoins que, dans la précipitation ayant présidé à la création de cette mission, le Gouvernement ait présenté ce compte d'affectation spéciale sous la forme d'une **mission « mono-programme »**, ce qui apparaît contraire aux dispositions combinées des articles 7 et 20 de la LOLF ⁽³⁾. C'est pourquoi votre Rapporteur spécial proposera de mettre la structure de la mission en conformité avec l'esprit et la lettre de la LOLF, et de créer plusieurs programmes au sein du compte.

On pourrait également s'interroger sur la conformité à la LOLF de l'imputation, sur le compte d'affectation spéciale, d'une action (action n° 3) consacrée à la prise en charge du « permis à un euro »... financé grâce au produit des amendes « radars » : cette dépense est-elle vraiment « *par nature en relation directe* » ⁽⁴⁾ avec la recette qui lui est affectée ? Votre Rapporteur spécial est d'avis que cela n'est pas injustifiable.

(1) Voir le commentaire de M. Gilles Carrez à l'article 34, dans le Rapport général fait au nom de la commission des Finances (Doc. AN n° 2568, tome II).

(2) Voir le commentaire du programme « Sécurité routière », dans la deuxième partie de ce rapport.

(3) L'article 20 de la LOLF dispose que « chacun des comptes spéciaux dotés de crédits constitue une mission au sens des articles 7 et 47 » ajoutant que « leurs crédits sont spécialisés par programme ». L'article 7 dispose, pour sa part, qu'une « mission comprend un ensemble de programmes »... avec un « S ».

(4) L'article 21 de la LOLF dispose que « les comptes d'affectation spéciale retracent des opérations budgétaires financées au moyen de recettes particulières qui sont, par nature, en relation directe avec les dépenses concernées ».

2.– Le compte de commerce « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement »

Le compte de commerce n° 904-21 « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* » a été créé par la loi de finances pour 1990. Son institution résulte de la volonté commune de l'État et des départements de clarifier le fonctionnement des parcs ⁽¹⁾ et d'établir de nouvelles relations entre les différents partenaires, État et collectivités territoriales, en ce qui concerne les travaux routiers afférents aux voiries nationale, départementale et communale.

La loi du 2 décembre 1992 ayant mis définitivement fin au régime transitoire de partage des charges liées aux prestations des parcs départementaux de l'équipement, elle s'est accompagnée de la contractualisation des rapports entre l'État et le département ⁽²⁾.

Ce compte a été pérennisé à compter du 1^{er} janvier 1993 par la loi de finances pour 1993, qui a élargi son domaine d'intervention en supprimant sa limitation aux activités effectuées dans le domaine routier. Il a également été habilité à retracer les opérations de recettes et de dépenses liées aux prestations que les subdivisions effectuent « en régie » pour le compte des communes ⁽³⁾.

Enfin, la loi de finances pour 1998 ⁽⁴⁾ a étendu le champ d'intervention du compte aux opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'Équipement.

Ce compte de commerce est conforme à l'alinéa I de l'article 22 de la LOLF ⁽⁵⁾. Conformément à l'article 20 de la LOLF, les dépenses de personnel ne sont pas imputées directement sur le compte. Les ETP sont inscrits au budget général et les dépenses de personnel sont exécutées sur le budget général. Il sera procédé au remboursement vers le budget général au programme « *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* » de la mission « *Transports* » ⁽⁶⁾.

(1) *Les parcs sont des services de l'État non dotés de la personnalité morale.*

(2) *Celle-ci s'est concrétisée par la signature de conventions d'activité entre préfets et présidents de conseil général, conventions conclues pour une durée de trois années civiles. Ces conventions fixent notamment la nature des activités, la programmation, les niveaux de prestation à fournir par le parc, les garanties d'exécution, ainsi que les investissements affectés au parc et les conditions tarifaires.*

(3) *Ces travaux afférents à l'entretien des réseaux routiers communaux étaient, antérieurement au 1^{er} janvier 1993, facturés aux communes par l'intermédiaire du budget départemental. La loi du 2 décembre 1992 a mis fin à ce mode de fonctionnement : le compte de commerce est désormais habilité à servir de support à ces opérations et à reverser au budget général de l'État la part de la main d'œuvre des agents d'exploitation facturée dans ce cadre.*

(4) *Article 68 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 portant loi de finances pour 1998.*

(5) *Au regard du vote du Parlement, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Le découvert voté annuellement présente seul un caractère limitatif et va conditionner les modalités de gestion. Il n'est pas exécuté, au titre de ce compte, d'opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt. Au regard des modalités de gestion, le compte n'étant pas doté de crédits mais d'un découvert de trésorerie, il ne constitue pas un programme.*

(6) *Les opérations du compte sont exécutées dans les mêmes conditions que celles du budget général de l'État, excepté en ce qui concerne la règle de disponibilité des crédits. La gestion du compte de commerce est*

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales introduit le transfert d'une partie des routes nationales aux collectivités locales, et précise que s'agissant des parcs, le gouvernement déposera devant le parlement un rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs dans un délai de trois ans. M. Jean Courtial, maître des requêtes au Conseil d'État conduit actuellement la réflexion sur le fonctionnement et l'évolution des parcs.

L'hypothèse d'activités des parcs de l'équipement pour 2006 est faite sur une stabilisation du périmètre d'intervention des parcs, sans tenir compte d'impacts éventuels de la décentralisation, ni d'options potentielles des présidents de conseils généraux sur le recours ou non aux parcs départementaux pour réaliser l'entretien du réseau transféré ⁽¹⁾.

Pour la gestion 2006, les évaluations des recettes et des dépenses sont établies à partir des prévisions de l'état prévisionnel de gestion initial de 2005, dans un contexte de stabilité de l'activité par rapport à 2005 et sur les bases de la gestion actuelle, les impacts éventuels des réformes en cours (décentralisation notamment) ne pouvant être, pour l'élaboration du projet de loi de finances initiale, appréciés. Le montant de l'autorisation de découvert reste donc proposé à 180 millions d'euros.

*

* *

déterminée dans le cadre du compte de résultat prévisionnel (CRP). La nomenclature des dépenses et des recettes a fait l'objet d'une adaptation, par renumérotation des lignes. Le compte de commerce conserve son propre plan de compte pour la gestion courante. La correspondance établie entre les comptes de ce plan de compte et les comptes du plan comptable de l'Etat, permettra la publication des comptes annuels du compte de commerce dans la forme du plan comptable de l'Etat.

(1) Le transfert des routes nationales pourra intervenir dès 2006 et les départements auront alors à déterminer le mode opératoire de l'entretien routier sur le réseau transféré. Dans le cadre législatif et réglementaire actuel et notamment celui de la loi du 2 décembre 1992, les départements dans lesquels des routes nationales seront transférées au 1^{er} janvier 2006, pourront prendre à leur charge la part de commande au parc correspondant à ce réseau sans limite par rapport aux dispositions de cette loi, compte tenu du caractère exceptionnel du processus de décentralisation.

II.- LES INFRASTRUCTURES AU CŒUR D'UN SECTEUR ÉCONOMIQUE PORTEUR DE CROISSANCE ET D'EMPLOIS

Les perspectives de croissance de la demande de transport dans les vingt prochaines années demeurent importantes : même avec des hypothèses modérées, la croissance du transport devrait être d'ici 2020 d'environ 40 % pour les marchandises et d'environ 60 % pour les voyageurs.

La satisfaction de ces besoins de transport est un enjeu majeur pour l'économie de notre pays et pour son positionnement dans une Europe élargie. À l'heure où la mondialisation et l'ouverture de l'Union européenne vers l'Est multiplient les échanges au bénéfice de l'ensemble des économies, la qualité de son système de transport est plus que jamais un facteur clé de la compétitivité et de l'attractivité d'un pays.

Elle l'est d'autant plus pour la France située à la charnière des échanges entre l'Italie, l'Espagne et le Portugal, d'une part, la Grande-Bretagne, l'Allemagne, le Benelux et la Suisse, d'autre part. Si cette position centrale crée certes des inconvénients, elle peut cependant être valorisée en assurant la fluidité des trafics d'échanges et de transit qui constituent une source de revenus grâce au développement de l'accueil et des services, notamment dans le domaine du tourisme et de la logistique.

Le renforcement du poids économique des métropoles françaises à l'échelle européenne impose également d'améliorer leur accessibilité aux principaux pôles européens et mondiaux, tout en maintenant le positionnement de Paris comme pôle d'échanges de niveau mondial.

A.- L'ÉQUIPEMENT ET LES TRANSPORTS : UN SECTEUR CLEF DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE

1.- Un secteur économique porteur de croissance et d'emplois

Le poids de l'activité économique des transports est considérable, puisqu'il était estimé à 128 milliards d'euros en 2003. Le secteur est en nette reprise en 2004, après avoir stagné l'année passée.

Le développement économique se traduit particulièrement en matière de création d'emplois. À cet égard, les résultats des dernières années ont été très favorables et la construction continue de créer des emplois. L'emploi a progressé pendant les six dernières années de 10 à 15 % selon les secteurs ⁽¹⁾.

(1) Plus de 150.000 emplois supplémentaires ont été créés dans les transports de 1998 à 2003 inclus, dont 130.000 salariés attirés et 20.000 intérimaires. En 2004, le secteur du BTP a progressé davantage que le PIB et contribue désormais pleinement à la croissance économique nationale, directement comme par tous ses effets d'entraînement sur le reste de l'économie.

En 2004 néanmoins, l'emploi est globalement stable. À la fin de l'année, **1,1 million de personnes est occupé dans les transports, soit près d'un actif sur vingt.**

La baisse sensible des effectifs de la SNCF est compensée par la faible progression observée dans le secteur privé. Ce sont les transports fluviaux et maritimes qui affichent la plus forte croissance de l'emploi (+ 3 % en moyenne). Dans le transport routier de marchandises, et malgré la reprise de l'activité, les effectifs salariés augmentent très peu (+ 0,3 %). Le marché du travail ne s'améliore pas et se dégrade même légèrement pour les conducteurs routiers, où demandes et offres d'emploi augmentent en même temps, pour la deuxième année consécutive. L'emploi baisse encore dans le secteur aérien, qui poursuit sa restructuration (- 3 %, hors Air France). En revanche, le transport routier de voyageurs affiche comme chaque année une croissance de l'emploi, même réduite (+ 1,3 %).

2.- Le constat d'une répartition déséquilibrée entre modes de transport

Selon le bilan complet présenté à la commission des comptes des transports de la Nation, le 1^{er} juillet 2005. Les transports intérieurs de voyageurs s'établissent à 880,3 milliards de voyageurs-kilomètres en 2004 (contre 877,4 milliards en 2003 et 873,9 milliards en 2002), les transports en voiture particulière représentant près de 84 % de l'ensemble. Après avoir progressé en 2001 (+ 3 %), puis nettement ralenti en 2002 (+ 1 %), les transports de voyageurs sont quasiment stables en 2003 et à nouveau en 2004.

LES TRANSPORTS INTÉRIEURS DE VOYAGEURS EN FRANCE

(en milliards de voyageurs/km)

	2003	2004	Variation 2004/2003 (en %)
Voitures particulières	738,6	736,9	- 0,2
Autobus & autocars (y compris RATP)	42,7	44,0	+ 3,0
Transports ferroviaires (dont métros et tramways)	83,1	86,6	+ 4,2
– dont SNCF :	71,7	74,3	+ 3,6
– dont TGV :	39,6	41,4	+ 4,5
Transports aériens intérieurs	13,0	12,7	- 2,1
Total	877,4	880,3	+ 0,3

Source : ministère des transports

Les déplacements en voitures particulières contribuent au **ralentissement de la croissance globale**. En effet, les **déplacements en voiture particulière ont diminué de 0,2 % entre 2004 et 2003**, alors que leur poids dans l'ensemble des transports de voyageurs est très important. Les transports collectifs routiers progressent cette année encore. En revanche, le transport aérien intérieur poursuit sa décroissance entamée en 2001 avec la concurrence du ferroviaire et la baisse de l'offre suite à la disparition de plusieurs compagnies en 2003 et début 2004. Enfin, **le transport ferroviaire de voyageurs augmente de nouveau**, tirée par l'activité TGV et l'activité en Île-de-France.

Quant aux transports terrestres de marchandises sur le territoire français, ils s'établissent, en 2004, à 368,5 milliards de tonnes-kilomètres. La route reste le mode dominant : 79 % des transports de marchandises hors transit.

De 2003 à 2004, les transports terrestres de marchandises sur le territoire français (compte d'autrui et compte propre), mesurés en tonnes-kilomètres, ont nettement augmenté : + 3,9 % en 2004 contre + 0,3 % en 2003 et + 0,4 % en 2002. Cependant, en 2004, les différents modes de transport de marchandises ont connu des évolutions divergentes : baisse des oléoducs (- 7,4 %) et du ferroviaire (- 3,7 %) mais augmentation du fluvial (+ 6,2 %) et de la route (+ 6,0 %).

LES TRANSPORTS TERRESTRES INTÉRIEURS DE MARCHANDISES EN FRANCE

(en milliards de tonnes/km)

	2003	2004	Variation 2004/2003 (en %)
Transport routier	278,8	295,6	+ 6,0
Transport ferroviaire	46,8	45,1	- 3,7
Navigation fluviale	6,9	7,3	+ 6,2
Trafic par oléoducs	22,1	20,5	- 7,4
Total	354,6	368,5	+ 3,9

Source : ministère des transports

Des projections de la demande de transport en 2025 ont été produites à la fin de l'année 2004, pour une croissance annuelle du PIB de 1,9 %. Elles contiennent des prévisions de transport de marchandises pour la route, le ferroviaire, et les voies navigables.

Les projections prévoient un ralentissement de la croissance tous modes confondus à l'horizon 2025. En effet, les transports intérieurs de marchandises devraient croître annuellement de 1,5 %, contre + 1,8 % entre 1980 et 2002.

La croissance du trafic routier devrait ralentir fortement passant de 2,9 % par an en moyenne de 1980 à 2002, à 1,5 % par an dans les 23 ans à venir.

Stable depuis 1986, **le transport ferroviaire pourrait renouer avec la croissance entre 2002 et 2025.** Cette croissance se produirait dans l'hypothèse de la mise en service de deux infrastructures importantes avant 2025 (Perpignan-Figueras et Lyon-Turin). Cette croissance des trafics ferroviaires est compatible avec un retour à l'équilibre de l'activité fret de la SNCF, accompagné de gains de productivité de 20 à 30 %.

La réalisation prévue avant 2025 du canal Seine-Nord-Europe, devrait représenter un saut qualitatif au niveau de l'offre de transport par voie navigable, permettant aux trafics fluviaux de croître à nouveau (+ 0,5 %).

B.— LA MISE EN PLACE DE L'AFITF ET LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES NOUVELLES

Le débat parlementaire organisé le 20 mai 2003 à l'Assemblée nationale et le 3 juin 2003 au Sénat, n'avait pas fourni des résultats particulièrement clairs en ce qui concerne la définition des besoins et des priorités entre les projets.

Pour autant, le **comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003** avait arrêté certains principes et certaines priorités, conciliant « *développement économique* », « *attractivité du et des territoire(s) dans une Europe élargie* » et prise en compte des « *enjeux environnementaux globaux et locaux* ». Le **report du trafic routier sur d'autres modes de transports** reste l'un des enjeux majeurs du programme d'infrastructures du Gouvernement.

Le **comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires (CIACT) du 14 octobre 2005** vient poursuivre cette ambitieuse et volontariste politique, dans le but de « *renforcer la compétitivité des territoires* » et de « *permettre les conditions de la croissance sociale* ». En continuité des décisions prises lors du CIADT de 2003, le CIACT a décidé d'accélérer ou de lancer 94 projets principaux, dont 21 en ayant recours à des contrats de délégation ou de partenariat.

Pour financer ces projets routiers, ferroviaires, fluviaux, aéroportuaires et maritimes, le CIACT a confirmé la mobilisation des ressources de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

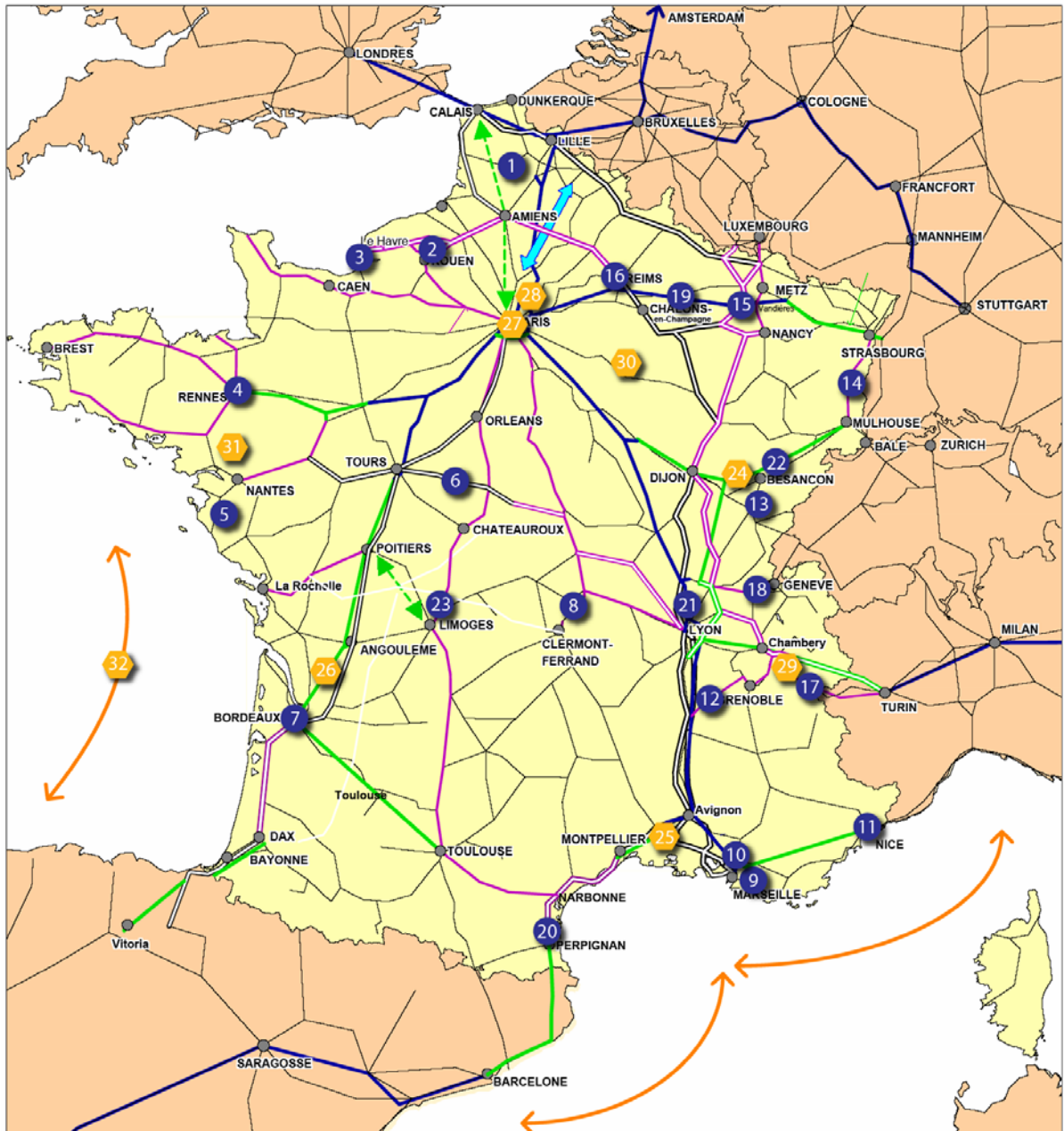
1.— Le choix des projets et l'équipement du territoire : du CIADT au CIACT

On pourra toujours s'interroger sur l'opportunité de faire coïncider l'annonce d'une augmentation des crédits de l'AFITF (passés de 1,5 milliard à 2 milliards d'euros) avec celle du lancement de nouveaux projets lors du CIACT : n'eut-il pas été préférable de s'assurer du financement effectif des nouveaux investissements décidés lors du CIADT... dans un contexte où les budgets d'entretien des routes restent, par ailleurs, malmenés ?

Le CIACT du 14 octobre 2005 a arrêté **une liste de 94 projets** routiers, ferroviaires, fluviaux, aéroportuaires et maritimes, présentés dans les deux cartes ci-après. Ces projets, qui seront soit accélérés, soit lancés, regrouperont en 2006 65 projets inscrits dans les contrats de plan État-régions, 8 projets à financements classiques directement issus du CIADT et 21 issus du CIADT ou lancés grâce à des financements innovants.

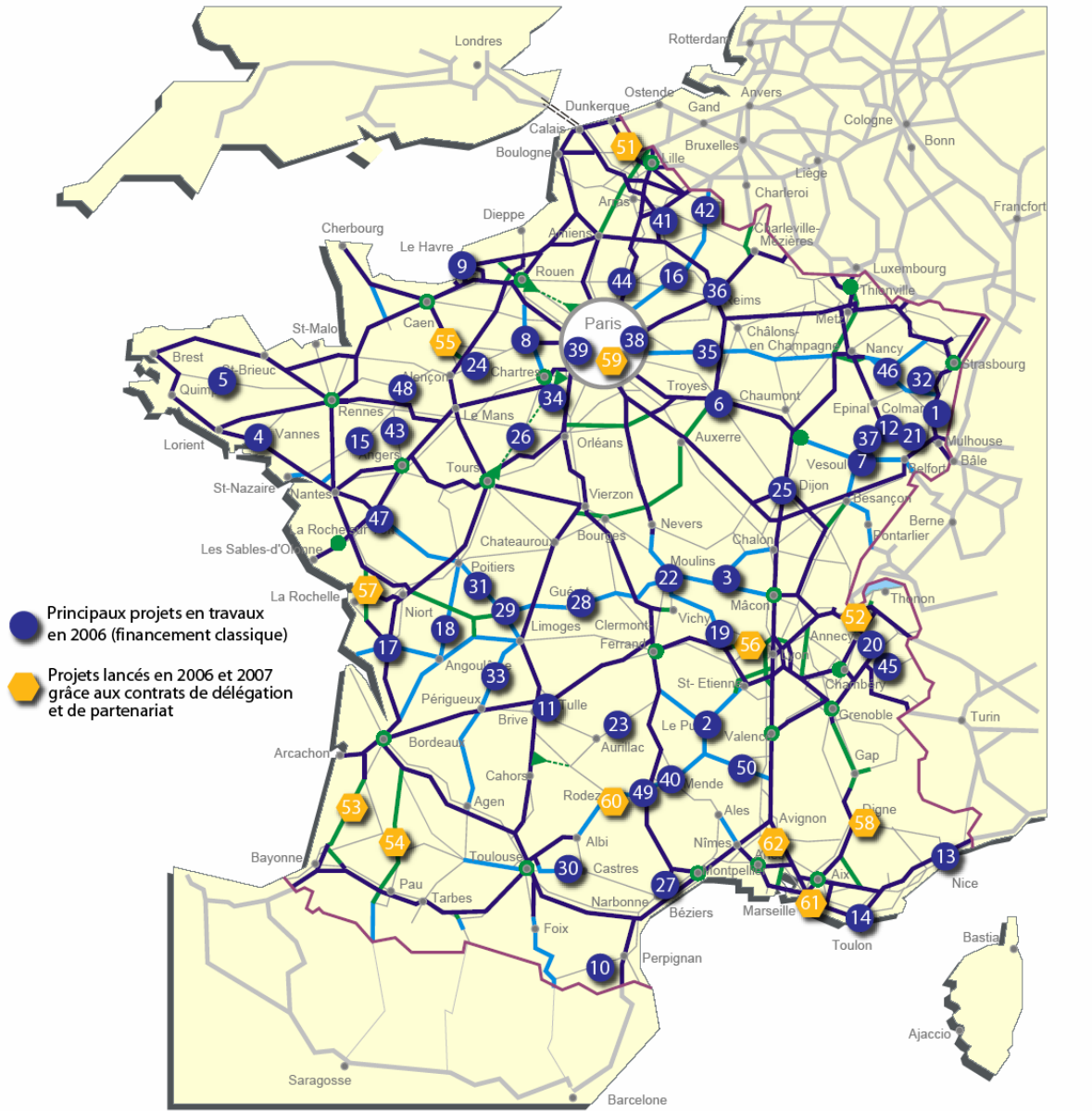
L'enveloppe de financement de la part de l'État dans les projets du CIADT reste fixée à 7,5 milliards d'euros, le recours aux financements innovants devant constituer un levier d'action positif, de nature à assurer le respect des engagements de l'État à horizon 2012.

CIACT DU 14 OCTOBRE 2005, VOLET FER, MER, FLUVIAL, AEROPORT



- | | | |
|--|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> ● Principaux projets en travaux en 2006 (financement classique) ● Projets lancés en 2006 et 2007 grâce aux contrats de délégation et de partenariat — Ligne à grande vitesse existante — Ligne à grande vitesse en projet — Améliorations de grands axes existants — Grand itinéraire de fret — Amélioration de grand itinéraire de fret — Projet de grand itinéraire de fret | <ul style="list-style-type: none"> 1 Don Béthune 2 Grand contournement de Rouen (Montérolier-Buchy) 3 Accès final à Port 2000 4 Rennes - Brest et Rennes - Quimper 5 Electrification Nantes-La Roche-les Sables 6 Electrification Tours-Vierzon 7 Bouchon de Bordeaux 8 Clermont-Paris 9 Marseille-Aubagne 10 Marseille-Aix 11 3ème voie entre Antibes et Nice 12 Sillon alpin sud (doublement Valence Grenoble) 13 Arc jurassien 14 Strasbourg-Bâle 15 Bifurcation de Frouard 16 Restructuration des voies à Reims 17 Dijon Modane | <ul style="list-style-type: none"> 18 Haut Bugey 19 TGV Est Européen 1ère phase 20 Installations terminales à Perpignan 21 Perpignan Bettembourg 22 TGV Rhin-Rhône (génie civil) 23 Modernisation de Paris-Toulouse 24 TGV Rhin-Rhône (équipements) 25 Contournement Nîmes Montpellier 26 TGV Aquitaine 27 GSM-R (radio sol train) 28 CDG Express 29 Autoroute ferroviaire alpine 30 Modernisation des barrages 31 Aéroport Notre Dame des Landes 32 Autoroute de la mer atlantique |
|--|--|--|

CIACT DU 14 OCTOBRE 2005, VOLET ROUTIER



- Principaux projets en travaux en 2006 (financement classique)
- Projets lancés en 2006 et 2007 grâce aux contrats de délégation et de partenariat

- | | | |
|---|--|--|
| <p>1 Rocade de Colmar
2 Contournement du Puy en Velay
3 RCEA en Saône et Loire
4 Aménagement de la rocade de Vannes
5 Aménagement de l'axe centre Bretagne
6 Doublement de la rocade Nord de Troyes
7 RN 19 entre Vesoul et la frontière Suisse
8 Déviation d'Evreux
9 Rocade Nord du Havre
10 RN 116 dans les Pyrénées Orientales
11 Aménagement de la RN 89 en Corrèze
12 Déviation de Rupt sur Moselle
13 Aménagement de la RN 202 bis
14 Deuxième tube du tunnel de Toulon
15 Déviation de Pouancé
16 Mise à 2x2 voies de la RN 2 dans l'Aisne
17 RCEA en Charente et Charente Maritime
18 RN 10 dans la Vienne et la Charente
19 Mise à 2x2 voies entre RN 7 et Balbigny
20 Déviation d'Albertville
21 RN 66 de la vallée de la Thur</p> | <p>22 Aménagement de la RCEA dans l'Allier
23 Construction du tunnel du Lioran
24 RN 12 entre Hauterive et Le Mesle
25 Liaison Nord de l'Agglomération dijonnaise
26 Aménagement de la RN 10
27 A 75 Pézenas Béziers A 9
28 Aménagement de la RCEA en Creuse
29 Déviation de Bellac
30 Déviation de Puylaurens
31 Nantes-Poitiers-Limoges
32 Déviation de Schirmeck
33 Déviation de Bergerac
34 RN 154 entre Chartres et Orléans
35 Déviation de Fère Champenoise
36 A 34, barreau Est de Reims
37 Déviation de Luxeuil
38 Déviation Ouest de Meaux
39 Elargissement de l'A 13 à Vauxresson
40 Viaduc du Rieucros à Mende
41 Contournement Sud de Cambrai
42 Aménagement entre Avesnes et Maubeuge</p> | <p>43 RN 162 en Mayenne et Maine-et-Loire
44 Aménagement de la RN 31 dans l'Oise
45 Déviation de Centron
46 Déviations de Saint Clément et Azerailles
47 Mise à 2x2 voies de la liaison Cholet Bressuire
48 Déviation de Moulay Mayenne
49 Déviation de Recoules
50 Aménagement de la RN 102

51 Autoroute A 25 Lille Dunkerque
52 Autoroute A 41 Annecy Genève
53 Autoroute A 63 Bordeaux Bayonne
54 Autoroute A 65 Langon Pau
55 Autoroute A 88 Caen Falaise Sées
56 Autoroute A 89 Balbigny Lyon
57 Autoroute A 831
58 Autoroute A 585, antenne de Digne
59 Dédoublément du tronç commun A 4/A 86
60 Aménagement de la RN 88 en Aveyron
61 Liaison L2 Est à Marseille
62 Liaison Est Ouest au Sud d'Avignon (LEO)</p> |
|---|--|--|

2.– La transformation de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France

Votre Rapporteur spécial ne reviendra pas sur les nombreuses hésitations du Gouvernement quant à son mode de financement et à son **périmètre, désormais élargi au financement de la part de l'État** dans le volet « transports » **des contrats de plan État–régions**⁽¹⁾ et à des dépenses « *qui financeront plus particulièrement des travaux liés à la sécurité routière* »...

Votre Rapporteur spécial regrette que ce changement de nature de l'AFITF aboutisse à réduire le contrôle du Parlement sur la politique publique de financement des infrastructures.

Le budget 2005 initial de l'AFITF prévoyait un plafond de dépenses de 635 millions d'euros : les ressources étaient constituées d'une dotation en capital de 200 millions d'euros, du produit des redevances domaniales des sociétés d'autoroutes (pour 155 millions d'euros), ainsi que du produit des dividendes autoroutiers (pour 280 millions d'euros). Compte tenu d'un versement de dividende exceptionnel de la SANEF, le montant des recettes de l'AFITF devrait s'élever pour 2005 à 687,9 millions d'euros. Une partie du surplus des recettes devrait notamment être affectée à la LGV Est.

Avec l'article 47 du projet de loi de finances pour 2006, il est désormais prévu d'affecter à l'agence :

- le produit de la **redevance domaniale** due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes en application du code de la voirie routière ;
- le produit de la taxe, dite **taxe d'aménagement du territoire**, due par les concessionnaires d'autoroutes (en application de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts) ;
- une fraction égale à 40 % du **produit des amendes** issues des systèmes automatiques de contrôle–sanction⁽²⁾.

Les ressources disponibles en 2006 devraient s'élever à 2 milliards d'euros au total, provenant de la redevance domaniale pour 160 millions d'euros, de la taxe d'aménagement du territoire pour 510 millions d'euros et des amendes « radars » pour 100 millions d'euros au plus. Un complément de 836 millions d'euros devrait également être versé sous forme de dotation en capital.

(1) Voir, à cet effet, le commentaire de M. Gilles Carrez à l'article 47, dans le Rapport général fait au nom de la commission des Finances (Doc. AN n° 2568, tome II).

(2) Les recettes du produit des amendes des « radars » devraient ainsi contribuer à l'amélioration de la sécurité routière. Si le Gouvernement a été plus explicite depuis, le projet de loi de finances précise que les dépenses routières de l'AFITF sont essentiellement destinées à la création d'autoroutes ou à la mise à 2 x 2 voies de routes existantes, sur lesquelles le taux d'accident est nettement moindre que sur le reste du réseau. Les dépenses consacrées aux autres modes de transport permettent de contenir la part modale du routier et donc de diminuer le nombre d'accidents.

Une subvention budgétaire de 394,3 millions d'euros sera prélevée sur la mission « *Transports* ». Cette subvention est imputée pour moitié sur le programme « *Réseau routier national* » et pour moitié sur le programme « *Transports terrestres et maritimes* ». Dans le premier programme, elle concerne l'action n° 1 « *développement des infrastructures routières* » ; dans le second programme, elle relève des actions n° 1 « *infrastructures de transports collectifs et ferroviaires* » et n° 3 « *infrastructures fluviales et portuaires* ». Elle constitue une subvention pour charges de service public.

On signalera, du reste, que les relations entre l'AFITF et le budget général incluent le « retour » d'une partie des crédits sous forme de fonds de concours vers les programmes gérés par la direction générale des routes et la direction générale de la mer et des transports ⁽¹⁾, soit une mécanique bien lourde qu'il faudra justifier dans le temps.

Les montants de fonds concours attendus en 2006 qui sont évoqués dans le bleu « *Transports* » sont néanmoins à prendre avec précaution, car probablement sous-estimés. En effet, l'AFITF était destinée, à l'origine, à financer les grands projets du CIADT de 2003 en apportant des financements aux maîtres d'ouvrage pour un nombre limité de très grandes opérations (à RFF pour les TGV, à VNF pour les canaux et aux ports autonomes). Or, les décisions récentes conduisent à lui demander de financer également les contrats de plan.

Le mécanisme de **retour du financement apporté par l'AFITF par fonds de concours au budget de l'État** a donc été retenu pour la part « contrats de plan » des financements AFITF et pour les transports collectifs en site propre, principalement afin de ne pas perturber le rythme de réalisation en bouleversant les circuits financiers (le nombre d'opérations en cours est très important). L'AFITF n'ayant pas vocation à devenir maître d'ouvrage de ces opérations, le système retenu permet la continuation des contrats de plan en cours, fonctionnant avec les circuits financiers traditionnels de l'État (pour la part État) et le rôle habituel joué par les préfets de région.

En ce qui concerne les dépenses de l'AFITF, les crédits de paiement disponibles en 2006 devraient, en toute logique, s'élever à 2 milliards d'euros. Ils se répartissent entre le volet « infrastructures nouvelles » et le volet « contrats de plan », selon une clé de répartition qui sera déterminée par le conseil d'administration de l'AFITF début novembre ⁽²⁾.

(1) Une partie des infrastructures est réalisée sous maîtrise d'ouvrage de l'État (tramways sur routes nationales, ports d'intérêt national, voies navigables hors VNF, ...), ce qui conduit alors naturellement à regrouper les divers financements par fonds de concours sur le budget du maître d'ouvrage. Le préfet de région a de plus délégation sur les contrats de plan littoral. Les maîtres d'ouvrage autres que l'État (RFF, VNF, RATP, ports autonomes, ...) gardent le même interlocuteur et les circuits financiers sont identiques pour eux. Pour les transports collectifs en site propre, les financements viendront pour partie en complément d'opérations subventionnées par l'État. Le rattachement à un fonds de concours permet de garder les mêmes circuits financiers.

(2) Les montants évoqués dans le bleu « *Transports* » sont donc à prendre sous toutes réserves, les documents budgétaires ayant été rédigés au moment même de la décision du Gouvernement de consacrer 2 milliards d'euros de crédits de paiement à l'AFITF en 2006, au lieu des 1,5 milliards d'euros évoqués avant l'été. La

Il semble que les crédits supplémentaires prévus sur l'AFITF bénéficient davantage aux contrats de plan qu'aux nouveaux projets, ce qui contribue à transformer davantage encore la nature de l'AFITF.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, et **en ce qui concerne le volet CIADT, 890 millions d'euros de crédits de paiement devraient être disponibles en 2006**. Les investissements routiers demeureront moins bien pourvus que ceux des autres modes de transport, puisque 238 millions d'euros (au minimum) devraient être affectés aux nouveaux projets d'infrastructures routières en 2006.

En revanche, les projets d'infrastructures ferroviaires seront bien dotés puisque les crédits disponibles permettront notamment la poursuite des travaux en cours (LGV Est 1^{ère} phase et Perpignan–Figueras) et l'engagement des travaux de la branche est de la LGV Rhin-Rhône. Les crédits permettront également les études préparatoires pour la mise en place de partenariats public–privé.

S'agissant des contrats de plan État–régions, les moyens de l'agence s'élèveront au total à 1,08 milliard d'euros en 2006, dont au moins 750 millions d'euros pour le volet routier des contrats de plan⁽¹⁾. Au titre des projets routiers, l'AFITF poursuivra le financement des nouvelles autoroutes concédées, des grands programmes A75 et RN7, ainsi que la Route Centre Europe Atlantique (RCEA), la RN88 et l'A34.

Au titre des autres volets des contrats de plan, le budget de l'AFITF devrait permettre de financer au minimum : 21 millions d'euros pour les aménagements portuaires, 6,1 millions d'euros pour des actions sur le littoral, 3,3 millions d'euros pour les voies navigables, 1,4 million d'euros pour le transport combiné, 81 millions d'euros pour le volet transport collectif du contrat de plan État–région Île-de-France, et surtout plus de 100 millions d'euros pour la poursuite des volets ferroviaires des contrats de plan.

On précisera enfin que l'AFITF est un « opérateur » au sens de la LOLF⁽²⁾ et qu'elle dispose de moyens matériels assez largement adossés à ceux du ministère chargé des transports⁽³⁾.

marque nouvelle de 500 millions d'euros est a priori répartie entre les contrats de plan pour 300 millions d'euros et les projets du CIADT pour 200 millions d'euros.

(1) On rappellera que l'article 24 de la loi du 13 août 2004 relative aux responsabilités et libertés locales prévoit que les opérations prévues dans les volets routiers des contrats de plan seront poursuivies selon les mêmes modalités de financement, dans le cadre des enveloppes financières initialement fixées. Le montant prévu en 2006 au sein du budget de l'AFITF permettra d'en accélérer la réalisation.

(2) Voir pages 106 à 108 du PAP « Transports ».

(3) Si son Président perçoit une indemnité annuelle de fonction de 42.000 euros, ses moyens matériels sont pour une large part mis à disposition de l'agence par le ministère selon les dispositions définies par une convention d'assistance. Du point de vue logistique, les points principaux de cette convention sont la mise à disposition à titre onéreux des locaux, constitués de 120 m² de bureau au 5^{ème} étage de la paroi nord de la Grande Arche de La Défense, ainsi que des équipements informatiques et téléphoniques des agents de l'agence. Concernant le personnel, la convention prévoit la mise à disposition de l'Agence à titre onéreux de l'ensemble de ses agents soit le secrétaire général, en poste depuis le 1^{er} février 2005, le secrétaire général adjoint, en poste depuis le 4 juillet 2005, un comptable (à mi-temps) et une secrétaire. Les

L'agence est opérateur principal du programme « *Transports terrestres et maritimes* », dans la mesure où les trois quarts des financements prévus lors du CIADT du 18 décembre 2003 concernent des projets ferroviaires, maritimes ou fluviaux. Cette proportion est néanmoins différente pour les opérations relevant des contrats de plan.

3.– La recherche de financements complémentaires : la trop lente montée en puissance des partenariats public–privé

Dans un contexte de contrainte budgétaire, **le recours à l'expertise privée et à des capitaux extérieurs demeure une nécessité.**

Au-delà des formes classiques de réalisation des investissements publics que sont les marchés publics et les délégations de service public, l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les **contrats de partenariat** est confirmée le choix des partenariats public–privé (PPP).

Face aux obstacles théoriques et juridiques persistants, votre Rapporteur spécial considère qu'il est grand temps de mettre en œuvre ces possibilités nouvelles de développer les infrastructures et d'étaler la dépense publique.

a) Exploiter les avantages théoriques des PPP

Le PPP est un mécanisme dont on attend principalement **une efficacité accrue de la dépense publique**, c'est-à-dire une économie de moyens financiers liée 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.

Les PPP constituent également un encouragement à l'innovation et 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.

Enfin, on peut en attendre un **effet de levier lié à la mobilisation de capitaux privés et à l'étalement de la dépense publique** sur la durée du contrat (prévu par l'article 6 de l'ordonnance) qui permet, par exemple, pour une dotation annuelle donnée d'engager un plus grand volume de travaux, au prix toutefois d'une rigidification du cadre budgétaire pendant la durée d'exécution des contrats.

Eurostat a décidé que lorsque le partenaire privé supporte le risque de construction et au moins un risque supplémentaire, celui de disponibilité du service ou celui de demande de trafic, l'endettement n'est pas considéré comme public. En revanche, les paiements annuels effectués par la puissance publique pèsent sur le déficit public ⁽¹⁾.

dépenses, hors investissement de l'agence, étaient ainsi prévues à 1,75 million d'euros se décomposant en 0,25 million d'euros de dépenses de personnel, 1,2 million d'euros de charges financières et 0,3 million d'euros de dépenses de fonctionnement.

(1) *Décision Eurostat 18/2004 du 11 février 2004.*

Par rapport à l'exécution directe depuis le budget public, ce type de mécanisme induit des coûts supplémentaires liés aux charges financières supportées par le partenaire privé. Il convient cependant de souligner que l'argent public a lui aussi un coût lié essentiellement à la perception des recettes, au circuit d'exécution de la dépense publique ainsi qu'au financement par emprunt des déficits budgétaires.

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

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.

b) Sélectionner des projets d'infrastructures adaptés

Le CIIACT du 14 octobre 2005 constitue un signe clair de la volonté du Gouvernement de démultiplier l'effet des financements disponibles en recourant, dans le secteur des transports, aux partenariats public-privé. Une conception large du PPP est retenue par le ministre des Transports, recouvrant deux formes :

– les **concessions de service public** déjà utilisées dans le domaine routier : un « concessionnaire » est chargé de financer, concevoir, construire et exploiter une infrastructure de transport. Sa rémunération provient de la perception d'un péage ;

– les **contrats de partenariat** : le partenaire aura les mêmes missions qu'un concessionnaire (financement, conception, construction et exploitation), mais sa rémunération provient d'un loyer versé par la puissance publique.

Le PPP permet d'associer au maître d'ouvrage public le savoir-faire financier et technique du secteur privé. Il garantit un calendrier de réalisation plus rapide. Il permet également de diminuer le coût des financements, donc la dépense publique. Le contrat passé avec le partenaire privé prévoit également que la rémunération est liée à sa performance : il garantit donc la satisfaction des besoins des usagers.

Le ministre des Transports a proposé une liste de projets susceptibles d'être financés en contrat de partenariat ou en concession de service public, et a lancé leur évaluation préalable, première étape de la procédure.

21 PROJETS SUSCEPTIBLES D'ÊTRE FINANCÉS EN PPP

- Autoroute A 25 Lille Dunkerque
- Autoroute A 41 Annecy Genève
- Autoroute A 63 Bordeaux Bayonne
- Autoroute A 65 Langon Pau
- Autoroute A 88 Caen Falaise Sées
- Autoroute A 89 Balbigny Lyon
- Autoroute A 831
- Autoroute A 585, antenne de Digne
- Dédoublément du tronçon commun A 4/A 86
- Aménagement de la RN 88 en Aveyron
- Liaison L2 à Marseille
- Liaison Est Ouest au Sud d'Avignon (LEO)
- Ligne à grande vitesse Rhin-Rhône (équipements)
- Contournement Nîmes Montpellier
- Ligne à grande vitesse Rhin-Rhône Aquitaine
- GSM-R (radio sol train)
- CDG Express
- Autoroute ferroviaire alpine
- Modernisation des barrages
- Aéroport Notre Dame des Landes
- Autoroute de la mer atlantique

Grâce à ces financements innovants et pour la première fois en France, trois lignes ferroviaires à grande vitesse seront engagées simultanément en 2006 (Perpignan-Figueras, le TGV Est-Européen et le TGV Rhin-Rhône). Parmi les projets du CIACT pouvant faire l'objet d'un financement innovant, on retiendra trois, particulièrement exemplaires :

– *Le « découpage » du tronçon commun A 4–A 86 : vers la fin du plus gros bouchon d'Europe*

Actuellement l'autoroute A 86 parallèle au périphérique de Paris se confond à l'est de Paris avec l'autoroute A 4 sur près d'un kilomètre et demi. Il en résulte quotidiennement une saturation de cet axe chaque jour pendant près de 6 heures ce qui en fait le plus gros bouchon d'Europe. De plus en plus, les usagers essaient d'emprunter le réseau local ce qui provoque des nuisances importantes.

Le projet consiste à assurer une continuité entre les parties Nord et Sud de l'autoroute A 86 sans emprunter l'autoroute A 4. Suite à de nombreuses concertations et études, la solution d'un tunnel sous la Marne a été déclarée d'utilité publique en 1998. Le projet est évalué à plus de 600 millions d'euros. Il n'a pu pas être inscrit à l'actuel contrat de plan compte tenu de son coût très élevé.

La mise en concession d'un tel ouvrage est techniquement très difficile compte tenu de l'importance du trafic qui l'emprunte. Il a donc été décidé de le réaliser en ayant recours à un contrat de partenariat. L'étude préalable de cette opération va être lancée pour aboutir à un contrat de partenariat d'ici à 2007.

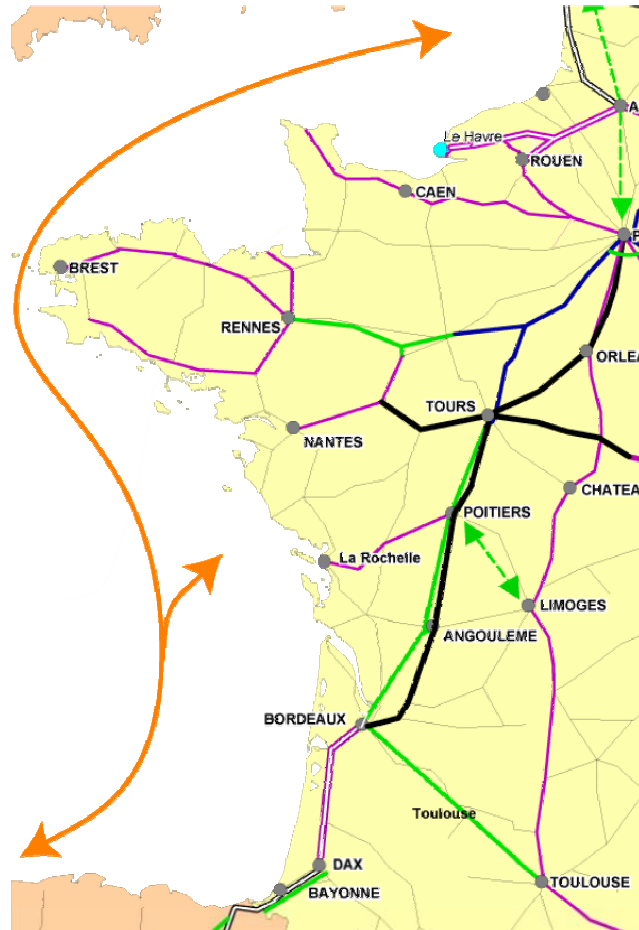


– L'autoroute de la mer atlantique

Les autoroutes de la mer sont des liaisons maritimes à haute fréquence et haute qualité de service qui visent un objectif de transfert massif de poids lourds de la route vers la mer. Elles se placent dans un double objectif de développement durable et de viabilité économique.

Un appel à projet sera lancé début 2006 conjointement avec l'Espagne sur la façade Atlantique–Manche–Mer du Nord.

Une commission intergouvernementale sera créée entre la France et l'Espagne avant la fin de l'année pour assurer le pilotage opérationnel du projet ⁽¹⁾. Un deuxième appel à projet sera préparé en liaison avec l'Italie et l'Espagne sur la Méditerranée, à l'issue des études préparatoires lancées en 2006.



– *Ligne ferroviaire à grande vitesse Sud Europe Atlantique*

Ce projet consiste à réaliser une ligne ferroviaire à grande vitesse de 302 km entre Tours et Bordeaux. Il permettra à terme de gagner 50 minutes sur le trajet Paris-Bordeaux, générant 4,6 millions de voyages supplémentaires par an.

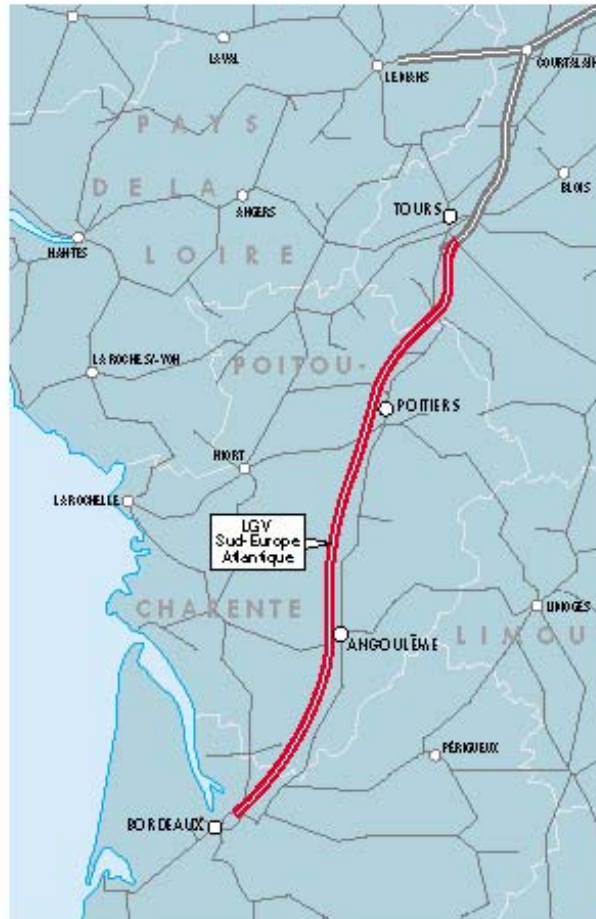
Il permettra également de dégager de la capacité pour le fret ferroviaire sur l'axe existant. Il est décomposé en deux phases :

– entre le Nord d'Angoulême et Bordeaux (121 km). Son coût est évalué à 1,9 milliard d'euros. L'enquête publique du projet s'est achevée en mars 2005, et la Commission d'enquête a rendu un avis favorable en août dernier. La déclaration d'utilité publique du projet doit intervenir durant le 1^{er} semestre 2006 ;

– entre Tours et Angoulême. Cette phase est estimée à 3 milliards d'euros environ. Les études d'avant-projet sommaire sont en cours et font l'objet d'une concertation intensive. Elles devraient être achevées en 2007.

(1) L'objectif est d'éviter annuellement la circulation de 100.000 à 150.000 poids lourds en transit à partir de 2007.

Le financement de l'opération a fait l'objet d'une mission confiée à l'ingénieur général des Ponts et Chaussées Claude Gressier. Un « comité de projet » a été mis en place associant les principales collectivités territoriales concernées pour progresser sur le montage du financement du projet. Le projet doit faire l'objet d'un montage financier innovant, afin de permettre son engagement en 2007 ⁽¹⁾.



c) Lever les obstacles juridiques

Ce dernier projet, en particulier, a mis en exergue la nécessaire évolution du cadre législatif spécifique au secteur ferroviaire afin de permettre à RFF de recourir à un tel montage. La maintenance (ou l'exploitation) doivent notamment pouvoir être confiée au partenaire privé.

(1) Une étude a été menée par une banque et un cabinet d'avocat, en collaboration avec les différentes directions de RFF, sur la faisabilité d'un contrat de partenariat pour ce projet de LGV. Cette étude avait pour objet de définir une ou des structures appropriées pour ce projet en particulier, avec l'objectif de pouvoir étendre l'utilisation de PPP à d'autres projets ferroviaires. Elle a consisté, dans un premier temps, à analyser les contraintes juridiques à droit constant avant d'étudier les différents montages financiers possibles à droit constant ou droit modifié. Dans un deuxième temps, a été développé un modèle financier capable de simuler les équilibres financiers du projet et sa rentabilité pour les différents acteurs du PPP, mais également les sensibilités aux hypothèses de ces équilibres et rentabilités.

Le projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports, adopté le 18 octobre 2005 au Sénat ⁽¹⁾, propose – enfin – d’ouvrir les modalités d’exercice de la maîtrise d’ouvrage de Réseau ferré de France pour permettre le recours aux montages de type PPP. La réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires pourra ainsi être facilitée par le recours au contrat de partenariat ou à la convention de délégation de service public prévue par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 *modifiée*.

La mise en place de modes de financement et de réalisation innovants pour les projets d’investissement fera ainsi partie intégrante de la stratégie de RFF. Elle permettra de développer les projets de grandes infrastructures, notamment les LGV, mais pas seulement.

Ainsi du cas de **CDG Express**, qui s’inscrit dans une démarche bien antérieure à celle de l’ordonnance du 17 juin 2004. Le montage financier du projet a pour but de répondre à deux contraintes spécifiques : pas de subventions publiques et pas d’endettement pour les établissements concernés (RFF, SNCF, Aéroports de Paris).

Sur cette base, le GIE « CDG Express » a mis en place un montage dans lequel RFF assure la maîtrise d’ouvrage des infrastructures et la SNCF assure la maintenance des infrastructures, pour le compte de RFF, et l’exploitation du service de transport ferroviaire. Une société projet devra être en charge de la politique commerciale et contractualiser avec RFF et la SNCF la réservation des sillons. Les financements nécessaires à la construction des infrastructures et leur renouvellement devraient être apportés par RFF au travers d’une société de financement grâce à la cession de créances constituées par les redevances que RFF reçoit de la société projet au titre de 24 années d’exploitation.

Le montage répondrait ainsi aux deux contraintes citées précédemment, sous réserve d’une confirmation écrite définitive des commissaires aux comptes de RFF, sur le fait que RFF n’aura pas à consolider une dette correspondant au montant de la cession de créance, de même qu’il n’aura pas à consolider la société de financement. Par ce montage, RFF conserverait le risque de maîtrise d’ouvrage mais aurait partagé ou transféré le risque d’exploitation, de trafic et de financement.

Parallèlement, RFF a souhaité approfondir ce schéma afin de minimiser les risques demeurant à sa charge. Ainsi, en juin 2005, RFF s’est entouré d’un conseil financier et d’un conseil juridique, avec pour objectif d’inclure, dans le schéma actuel, un contrat de partenariat, ou de considérer un nouveau schéma permettant de mettre en œuvre une délégation de service public. Les premières analyses de faisabilité ont été livrées en septembre 2005.

(1) Le Gouvernement ayant déclaré l’urgence sur ce texte, le projet de loi devrait être adopté par l’Assemblée nationale courant décembre 2005.

C.– LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

1.– Les financements européens pour les projets d'infrastructure de transport

On peut considérer que le soutien communautaire aux infrastructures de transport, dans la période 2000-2006, a été assez limité compte tenu des enveloppes financières disponibles et d'une excessive dispersion des financements européens. Il est nécessaire d'accroître la cohérence entre les divers instruments disponibles.

Les travaux du groupe Van Miert avaient permis de dégager des orientations pour améliorer le dispositif.

Dans ses projections pour 2007-2013, la Commission européenne, à la mi-juillet 2004, a adopté ses propositions relatives au financement des RTE-T. Celles-ci sont en très forte progression par rapport à la période actuelle puisque le budget proposé est multiplié par cinq, avec des taux d'intervention beaucoup plus conséquents, 30 % pour les projets prioritaires (dont les tronçons transfrontaliers pourraient recevoir jusqu'à 50 %). Cette proposition de la Commission est examinée dans le cadre des perspectives financières 2007-2013, qui n'ont pu, jusqu'à présent, faire l'objet d'un accord du Conseil européen.

a) Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T)

Avec le Traité de Maastricht, la Communauté s'est dotée d'un instrument visant l'interopérabilité et l'interconnexion des réseaux de transport nationaux. Le RTE-T comprend les infrastructures de transport, ainsi que les systèmes de gestion de trafic, de positionnement et de navigation que ceux-ci soient ferroviaires, routiers, satellitaires et aériens. Afin d'encourager les États-membres à poursuivre la réalisation de ce réseau, la Communauté dispose d'un instrument financier, la ligne budgétaire « *concours communautaire dans le domaine des RTE-T* ».

Cet instrument financier permet notamment à la Communauté d'apporter une aide financière aux **quatorze projets prioritaires définis à Essen**, aujourd'hui au nombre de trente, suite à l'approbation par le Conseil et le Parlement européen de la révision des orientations pour le développement des RTE-T. L'évolution des dotations en crédits d'engagement concernant cet instrument financier est présentée dans le tableau suivant :

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006
Ligne budgétaire RTE-T	474	497	592	572	581	625	619	571	596

Ces chiffres correspondent aux montants du budget réservé au niveau de l'Europe à quinze. Un budget complémentaire de **255 millions d'euros** a été prévu pour les dix nouveaux États-membres.

Le montant total de l'enveloppe accordée au RTE-T est de **4,17 milliards d'euros** pour la période 2000-2006. Le soutien communautaire attribué aux projets français, est indiqué dans le tableau ci-dessous, de même que les prévisions pour les années 2004 à 2006, sachant qu'une révision du programme pluriannuel indicatif a été adoptée par la Commission en 2004 (les chiffres mentionnés tiennent compte de cette révision).

SOUTIEN COMMUNAUTAIRE AUX PROJETS FRANÇAIS D'INFRASTRUCTURES

(en millions d'euros)

Projets soutenus	Soutien communautaire obtenu pour la période 2001-2004	Soutien prévu pour la période 2004-2006	Soutien prévu pour la période 2001-2006
- TGV Sud-Est	13,0	45,5	50,0
- TGV Est	124,9	44,6	152,5
- Lyon-Turin	69,8	54,0	103,8
- Désaturation du nœud ferroviaire de Bordeaux	1,0	7,0	8,0
- Désaturation du nœud ferroviaire de Lyon	1,0	2,0	3,0
- Désaturation du nœud ferroviaire mosellan	1,7		1,7
- Désaturation du nœud ferroviaire parisien	1,6		
- Désaturation de l'artère Nord Est	1,0		1,0
- TGV aquitaine	8,8		
- TGV Rhin Rhône	7,5	2,5	10,0
- Canal Seine-Nord	6,3	7,4	9,2
- Tunnel du Fréjus	3,5		0,5
- RN 134	1,4		1,4
- RN 20	2,8		
- Port du Havre	2,2		
Total pour la France	246,5	163,0	341,1

b) Les fonds structurels

Dans la période actuelle, les infrastructures de transport n'ont pas été inscrites, de manière significative, dans les documents de programmation (DOCUP) de sorte qu'un nombre limité de projets a reçu un soutien au titre des fonds structurels.

Entre 2000 et août 2005, le soutien communautaire à des projets d'infrastructures de transport est intervenu à hauteur de 966,3 millions d'euros pour un montant total d'investissement de 3,169 milliards d'euros. Cela représente 11 % des montants programmés au cours de ces cinq années.

Pour la période 2007-2013, les propositions de la Commission, en cours de négociation, font état, de manière explicite, de l'accessibilité comme un des thèmes majeurs d'intervention des fonds structurels au service de l'objectif relatif à la compétitivité régionale (anciennement objectif 2), de même qu'il reste un des thèmes principaux de l'objectif de convergence (ancien objectif 1).

La Commission propose, par ailleurs, au titre du nouvel objectif 3 (coopération régionale), que les investissements dans des projets à caractères transnationaux puissent être aidés, ce qui n'est pas le cas actuellement. Les dispositions qui seront *in fine* retenues dépendent du résultat des négociations sur les perspectives financières 2007-2013. Toutefois, il est probable que les infrastructures de transport constituent un des domaines clé d'intervention des fonds structurels.

c) L'appui de la Banque européenne d'investissement

Au cours de ces dernières années, la Banque européenne d'investissement (BEI) est intervenue en soutien aux projets suivants :

- **prêt de 500 millions d'euros** pour la LGV Perpignan–Figueras ;
- **prêt de 150 millions d'euros** pour le viaduc de Millau ;
- **prêt de 190 millions d'euros** auprès de Cofiroute pour des aménagements autoroutiers ;
- **prêt de 150 millions d'euros** pour l'autoroute A 41 ;
- **prêt de 350 millions d'euros** pour l'autoroute A 19.

2.– Les principales avancées européennes en 2005

a) Dans le domaine des infrastructures routières

Une **directive sur la sécurité des tunnels routiers** a été adoptée le 29 avril 2004. Elle vise à assurer un niveau minimal de sécurité et s'applique aux tunnels de plus de 500 mètres situés sur le réseau transeuropéen. Les tunnels en construction et en projet doivent être conformes dès leur mise en service. Pour les tunnels actuellement en exploitation, un délai de 10 ans est fixé pour la mise en conformité. Ce délai est porté à 15 ans pour l'Autriche et l'Italie qui ont un très grand nombre de tunnels concernés par la directive. Une entité de contrôle est chargée d'effectuer les contrôles et évaluations. La directive, qui s'inspire des pratiques françaises, doit s'appliquer le 30 avril 2006.

Une **directive sur l'interopérabilité des télépéages** a été adoptée au même moment. Elle vise à créer un service européen de télépéage routier afin de garantir l'interopérabilité des systèmes de péage dans le marché intérieur et de contribuer à l'élaboration de politiques de tarification des infrastructures à l'échelon européen. La mise en œuvre du service européen de télépéage est prévue au 1^{er} juillet 2009 pour les poids lourds et les autocars et au 1^{er} juillet 2011 pour les véhicules légers⁽¹⁾.

(1) La directive recommande que les nouveaux systèmes de télépéage mis en service après son adoption utilisent la localisation par satellite et la téléphonie mobile.

Par ailleurs, la Commission travaille toujours sur une **adaptation du cadre tarifaire actuel des péages sur les poids lourds**, fixé par la directive 1999-62/CE « *eurovignette* ». Des oppositions retardent toujours l'avancée de ce projet, notamment autour des enjeux de la modulation des péages et de contrôle des pratiques tarifaires des différents États-membres.

b) Dans le domaine du transport routier

Tout d'abord, le **nouveau règlement sur les temps de conduite et de repos des conducteurs professionnels** a été adopté. Il vise à clarifier et simplifier l'organisation actuelle en fournissant un texte plus facile à comprendre et à appliquer que le précédent règlement. Toutefois, ce texte, qui doit faire l'objet d'une codécision avec le Parlement européen, bute sur certains aspects, à commencer par l'organisation des pauses et des repos.

Le Conseil des ministres a également adopté, malgré un vote négatif de la France, une **directive établissant les conditions de contrôle de la législation sociale relative aux activités de transport routier**. Elle doit encore être adoptée par le Parlement. Cette directive vise à actualiser et améliorer la qualité et la quantité des contrôles des temps de conduite et de repos des conducteurs.

Les États-membres devront contrôler, à terme, au moins 3 % des jours de travail effectués par les conducteurs concernés. Au moins 30 % du total des jours ouvrés contrôlés devront l'être sur la route et au moins 50 % dans les locaux des entreprises à compter de 2008. Les États-membres devront établir des statistiques par catégorie sur les contrôles effectués et échanger ces données entre eux de façon régulière. Cependant, la France conteste l'abandon à la référence au contrôle de la directive sur le temps de travail.

c) Dans le domaine ferroviaire

La directive 2004/51 modifiant la directive 91/440 a pour effet d'ouvrir à **la concurrence le fret ferroviaire** international sur l'ensemble du réseau à compter du 1^{er} janvier 2006, puis le fret national (cabotage), à partir du 1^{er} janvier 2007.

L'ouverture à la concurrence des services de fret internationaux est acquise depuis le 15 mars 2003. La première phase de l'extension suppose une modification du décret du 7 mars 2003, par un décret en Conseil d'État. Quant à la deuxième phase, elle interviendra avec l'adoption du projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports, qui devrait être adopté par le Parlement avant le 31 décembre 2005.

La directive 2004/49 sur le contrôle de la **sécurité** et les enquêtes relatives aux accidents **sur les chemins de fer communautaires** permettra de rapprocher, tout en les améliorant, les niveaux et les règles de sécurité applicables dans les États-membres.

Les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure devront mettre en place un « *système de gestion de la sécurité* ». Une « *autorité nationale de sécurité ferroviaire* » et un « *organisme permanent d'enquête sur les accidents* » indépendants devront être créés dans chaque État-membre.

Afin d'anticiper la création de l'autorité nationale de sécurité prévue par cette directive au plus tard le 30 avril 2006, et à la demande de la Commission européenne dans le cadre du règlement du dossier d'aides au groupe Alstom, un service technique de la sécurité des transports ferroviaires, a été créé par arrêté ministériel du 18 avril 2005.

Enfin, la directive 2004/50 sur l'interopérabilité vise à mettre en cohérence les deux précédentes directives traitant de **l'interopérabilité du système ferroviaire** européen, en tenant compte notamment des enseignements qui peuvent d'ores et déjà être tirés du travail d'élaboration des spécifications techniques d'interopérabilité (STI) sur le réseau à grande vitesse. Cette directive tend également à reformuler certaines dispositions des directives pour tenir compte de la mise en place de l'Agence ferroviaire européenne, destinée à remplacer l'organisme commun représentatif dans l'élaboration des STI. Cette directive sera transposée par un décret.

Par ailleurs, on rappellera que la Commission a adopté, le 3 mars 2004, son « *troisième paquet ferroviaire* ». La proposition vise notamment à établir, au plus tard en 2010, des droits d'accès au réseau pour les **services internationaux de transport de passagers**, incluant la possibilité de prendre et de laisser des passagers en cours de route dans un même pays.

La position officielle de la France est que l'ouverture du trafic international de passagers se fasse sous réserve que soient garanties les conditions sociales et de travail des personnels, les missions de service public et un niveau de sécurité au moins équivalent à celui qui prévaut aujourd'hui, l'articulation avec le règlement obligations de service public (OSP) devant être par ailleurs définie.

Enfin, la Commission a proposé **un règlement sur la qualité du fret**, afin d'imposer l'inclusion de clauses de qualité et de compensations dans les contrats de transport ferroviaires ⁽¹⁾. Les premiers débats ont fait des oppositions très fortes.

d) Dans les domaines fluvial et maritime

La Conseil des ministres a adopté, le 11 octobre 2004, une directive relative aux **services d'information fluviale** harmonisés sur les voies navigables communautaires. Elle vise à instaurer un cadre européen pour la mise en œuvre des services d'information fluviale afin d'assurer la compatibilité et l'interopérabilité des systèmes actuels et à venir.

(1) Une directive sur la certification des conducteurs de trains est également proposée, afin d'harmoniser les conditions de délivrance et le contenu des certificats autorisant la conduite de trains. Une proposition de directive sur la certification des conducteurs de trains est également en discussion.

La directive devrait être publiée avant la fin de l'année, tout comme la directive relative aux **prescriptions techniques des bateaux** de navigation intérieure.

Le règlement 724/2004 du 31 mars 2004 a formellement créé une **Agence européenne pour la sécurité maritime**, et le règlement 415-2004 du 5 mars 2004 a institué un comité unique pour les questions de sécurité et de prévention de la pollution : le COSS.

Les années 2004 et 2005 ont été marquées par l'adoption de plusieurs directives en matière maritime visant à introduire des **sanctions pénales, en cas de pollution par les navires**⁽¹⁾, à améliorer la **sûreté des ports**⁽²⁾ et créer le brevet des gens de mer.

De plus, la décision du 29 avril 2004 a intégré les autoroutes de la mer dans les RTE-T. Parmi les projets prioritaires, deux autoroutes de la mer concernent directement la France (Méditerranée Ouest et arc atlantique – mer du Nord et d'Irlande). Un *vademecum* décrivant les conditions de financement des projets a été publié en février 2005 en lien avec l'appel à projets RTE-T.

De nouvelles orientations communautaires sur les **aides d'État au transport maritime** donnent l'interprétation de la Commission sur l'application au transport maritime des règles communautaires en matière d'aides d'État. Elles remplacent les orientations 97/C205/05. Elles définissent les obligations de service public comme des normes de service public que le transporteur n'assumerait pas sur la base de son seul intérêt économique et permettent le remboursement des pertes d'exploitation résultant des obligations de service public.

Enfin, la Commission a pris une initiative en vue de parvenir à une approche plus intégrée des questions maritimes en Europe : une communication a été présentée le 2 mars 2005 par le président Barroso et le commissaire Borg, intitulée « *Vers une politique maritime de l'Union : une vision européenne des océans et des mers* ». Cette communication doit déboucher sur la rédaction d'un **Livre vert sur politique maritime de l'Union**.

*

* *

(1) Ce texte très discuté permet d'incriminer en cas de pollution, même consécutive à une négligence grave, l'ensemble des acteurs de la chaîne de transport. Il est complété par une décision-cadre du Conseil adoptée le 12 juillet 2005 et fixant le niveau des sanctions applicables.

(2) Le Parlement et le Conseil ont d'abord adopté en codécision le règlement 725/2004 du 31 mars 2004 sur la sûreté des navires et des installations portuaires, qui incorpore en droit communautaire le code ISPS annexé à la convention SOLAS. Certaines dispositions de la partie B du code ISPS, le facultatives, sont devenues obligatoires dans la réglementation communautaire. La Commission a adopté le 10 juin 2005 le règlement 884/2005 établissant les procédures pour la conduite des inspections effectuées par la Commission dans le domaine de la sûreté maritime, en application du règlement 725/2004. La directive sur l'amélioration de la sûreté dans les ports (accord au Conseil 11 juin 2004, vote du Parlement avril 2005, publication prévue en septembre 2005) permet d'envisager des mesures pour le traitement de la sûreté du port dans son ensemble au-delà des seules installations portuaires.

DEUXIÈME PARTIE : L'INEGALE ADAPTATION DES POLITIQUES

*Les objectifs opérationnels de la politique
des transports en France*

*

* *

I.- PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT » : UN PÉRIMÈTRE TROP LARGE

A.- UNE GESTION DES RESSOURCES HUMAINES COMPLEXE ET PESANTE

On l'a déjà dit, le périmètre gigantesque couvert par ce programme provient d'un recul décidé au début de l'année, visant à inclure la totalité des effectifs déconcentrés sur le programme soutien « *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* » et à les répartir entre « *actions-miroirs* » représentant les différentes politiques publiques.

Votre Rapporteur spécial renouvelle son souhait que cette répartition contestable soit supprimée le plus rapidement possible.

1.- Une gestion des emplois à rationaliser : l'étape historique de la LOLF

L'année 2006 sera une année charnière dans le budget de l'État car elle verra la mise en œuvre de la LOLF. Dans le cadre des dépenses de personnel, la LOLF a notamment comme conséquences la **fin de la segmentation des dépenses par chapitre**, la segmentation des dépenses par programme de politique publique et l'**abandon des tableaux d'emplois budgétaires**.

L'année 2006 verra aussi la mise en place d'une nouvelle comptabilité de l'État-employeur. Auparavant un certain nombre de dépenses était directement imputé au budget de l'État comme par exemple les pensions : dorénavant, ces dépenses seront supportées de manière indirecte par les ministères eux-mêmes. C'est ainsi que les ministères seront soumis à des cotisations patronales plus élevées mais qu'ils se verront, en contrepartie, dotés des crédits nécessaires.

Tout cela rend particulièrement complexes les comparaisons à périmètre constant entre les années 2004, 2005 et 2006.

a) Des objectifs de gestion du personnel modernisés par la LOLF

À l'instar de l'année 2005, l'année 2006 sera fortement marquée par la mise en place effective de grandes réformes propres au ministère, mais également

par les changements induits par la LOLF et les autres chantiers de modernisation de l'État.

Tout d'abord, il est inutile de rappeler que la mise en place de la décentralisation va conduire à la restructuration des services déconcentrés dans plusieurs directions : un transfert important d'effectifs vers les collectivités territoriales, la création de directions en région, la réorganisation des DDE et des DRE, ou encore l'accroissement du rôle de pilotage du ministère dans la mise en place des politiques d'État sur le territoire.

Concomitamment, le ministère a restructuré profondément l'organisation de son administration centrale par la création des directions générales en nombre réduit par rapport aux anciennes entités.

Enfin, **l'entrée en vigueur de la LOLF** réforme en profondeur la procédure budgétaire. Sa mise en œuvre effective en 2006 **va constituer un des axes importants d'action du ministère en matière de gestion du personnel**. Il s'agira, en effet, de mettre en application les nouvelles règles de gestion entre la direction générale du personnel et de l'administration et les directions de programme avec l'objectif de poursuivre et faciliter la modernisation de l'État.

Ces évolutions doivent correspondre à l'objectif stratégique qui vise à offrir un meilleur service à l'usager et à optimiser l'utilisation des moyens publics.

b) La poursuite de la réduction des effectifs

Le nombre total d'entrées dans l'ensemble des corps représentés au ministère est estimé, au titre de l'année 2006 à **2.575 personnes**, répartis en 600 postes pour les corps de catégorie A, 875 postes pour les B et 1.100 postes pour les C. En 2005, l'ensemble des recrutements avait permis de pourvoir 3.000 emplois.

La réforme de la législation sur les départs à la retraite a entraîné des départs très importants au moment de son annonce en 2003. Consécutivement, une diminution des départs a été ressentie dès 2004 et a perduré en 2005. En 2004, il y a eu 2.400 départs, et on estime à 2.500 leur nombre à fin 2005. Aussi, pour 2006, **les prévisions de départ à la retraite sont de l'ordre de 2.600.**

Au total, **il est prévu de créer 107 emplois en 2006** qui correspondent aux politiques prioritaires du ministère ; ces créations sont compensées par des suppressions d'emploi dans l'ensemble des programmes. Votre Rapporteur spécial rappelle qu'avec l'entrée en vigueur de la LOLF, **chaque responsable de programme pourra aussi, à côté de ces créations inter-programmes, choisir d'effectuer des redéploiements internes.**

En particulier, **30 emplois d'inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière** vont permettre de terminer la mise en place l'augmentation de la durée de l'épreuve pratique de l'examen et de faire face à une demande accrue de

candidats dont le permis a été invalidé par la perte totale de points. Ils permettront également de faire face à une demande accrue de jeunes bénéficiant du plan gouvernemental d'accès au permis de conduire. Les difficultés de terrain sont cependant loin d'être toujours résolues.

La création de **10 emplois de contrôleurs des transports terrestres** en 2006 devrait permettre de faire face aux besoins existants ou nouveaux et de répondre aux exigences communautaires. Enfin, **67 autres emplois** seront créés en 2006, dont 10 emplois de professeurs de l'enseignement maritime, 10 emplois d'officiers de port et officiers adjoints pour renforcer la sûreté des zones portuaires, 10 emplois d'inspecteurs et contrôleurs du travail, 19 emplois pour permettre le passage de l'ENTPE en établissement public, ou encore **3 emplois d'appui à l'AFITF**.

En regard, les **1.485 suppressions brutes en 2006** se décomposent en 1.378 ETP inscrits dans la lettre plafond et 107 ETP pour compenser les créations décidées sur des politiques prioritaires. Les **1.378 suppressions nettes** se répartissent entre 3 ETP de catégorie A, 140 de catégorie B et 1.233 de catégorie C (y compris ouvriers).

c) Les mesures statutaires et indemnitaires

Plusieurs mesures présentées dans le budget 2006 doivent accompagner les réformes structurelles. Elles sont censées correspondre au mouvement de redéfinition des missions du ministère et de réorganisation de l'ensemble des services. Les cadres seront les premiers à porter cette réforme et à en assurer la mise en œuvre effective et pérenne au niveau local.

Le repositionnement du ministère dans un rôle de pilotage des politiques nationales prioritaires conduit à rechercher et à développer des compétences spécifiques. Aussi, de nombreux corps devront répondre à ces nouvelles attentes en s'inscrivant dans une démarche de professionnalisation croissante.

Si le montant des mesures statutaires et indemnitaires qui seront mises en œuvre en 2006 est fixé, leur nature exacte et leur répartition ne sont pas encore totalement décidées. Le projet de loi de finances prévoit **22 millions d'euros de mesures catégorielles nouvelles**, ainsi que **3,7 millions d'euros pour financer la fin des mesures inscrites en 2005**. Par ailleurs, **9 millions d'euros seront consacrés à la prime de mobilité**.

Parmi les mesures statutaires engagées ou poursuite en 2005, on mentionnera la réforme du statut des corps et emplois d'inspecteurs généraux, la réforme des statuts des attachés⁽¹⁾ et des ingénieurs des travaux publics de

(1) Avec la fusion des deux classes actuelles d'attaché principal, il est prévu de créer des emplois de conseillers de l'équipement et d'attachés principaux de l'équipement pour offrir des postes en adéquation aux nouvelles fonctions et responsabilités confiées à ce corps.

l'État⁽¹⁾ et la poursuite de la réforme du statut du corps des contrôleurs des travaux publics de l'État.

Parmi les mesures indemnitaires engagées ou poursuivies en 2005, on mentionnera la revalorisation :

- de l'indemnité spécifique de service (ISS) et des taux d'astreintes ;
- de la prime technique d'entretien, de travaux et d'exploitation pour les agents d'exploitation et chefs d'équipe d'exploitation ;
- du régime indemnitaire des architectes urbanistes de l'État ;
- des indemnités des délégués du permis de conduire ;
- du régime indemnitaire de certains corps administratifs de catégories A, B ou C, dont celui des directeurs d'administration centrale.

2.– La gestion de la conflictualité face aux exigences du service minimum

Toutes catégories de personnels confondues, l'ampleur des mouvements de grève au ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, pour l'année 2004, est de 17.750 jours de grève, qui ont représenté un coût de 1,191 million d'euros. Pour l'année 2005, ce chiffre s'élève à 52.336 jours de grève (au 17 août 2005), ce qui représente un coût de 3,512 millions d'euros.

Les non-paiements de jours de grève ont été effectués conformément aux dispositions de la circulaire du 30 juillet 2003, que votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion d'évaluer⁽²⁾.

Votre Rapporteur spécial s'est, en particulier, attaché à vérifier les conditions d'application de ces règles lors des mouvements sociaux liés à la **suppression du caractère chômé du lundi de Pentecôte**, en application de la loi du 30 juin 2004 relative à la solidarité pour l'autonomie des personnes âgées et des personnes handicapées.

Ainsi au ministère, les organisations syndicales, consultées dès le mois d'octobre 2004 sur le sujet, ont fait part de leur opposition à la mise en place de la mesure. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la CGT, qui n'a pas souhaité participer à cette réunion, a envoyé un courrier réaffirmant son opposition de principe aux conditions d'application de la « *journée solidarité* », considérant que « *cette loi n'est destinée qu'à faire travailler les salariés un jour supplémentaire sans qu'aucune solidarité n'en découle dans la fonction publique* ».

(1) Des deux décrets parus le 31 mai 2005 instituent un corps structuré sur deux niveaux de grade et un emploi fonctionnel comportant deux groupes : le premier niveau de grade (ITPE) comporte 11 échelons (soit l'ajout d'un échelon par rapport au statut antérieur) et le deuxième niveau de grade (IDTPE) reste à l'identique du statut précédent. Le troisième niveau est constitué par un emploi fonctionnel d'ingénieur en chef des travaux publics de l'État (ICTPE), structuré en 2 groupes.

(2) Voir le rapport spécial sur les crédits de l'Équipement et des transports terrestres du projet de loi de finances pour 2004 (Doc. AN n° 1110, annexe n°20, pages 25 à 30).

Certains services ont dû fermer, suite à la demande des préfets, l'organisation de festivités locales rendant leur fonctionnement difficile. Ce jour de fermeture a été imputé sur les jours de réduction du temps de travail.

Sur 81.188 agents, il a été constaté 10,7 % de grévistes, et 40,3 % d'agents en absences justifiées (congés annuels, jours de réduction du temps de travail). Le 16 mai 2005, 49 % des agents du ministère étaient présents au travail.

a) Les efforts d'amélioration de la prévisibilité du service et de l'information des voyageurs à la SNCF

Votre Rapporteur spécial fait le constat d'une évolution positive de la qualité de l'information communiquée par la SNCF en cas de grève. Des progrès en matière de prévisibilité du service et d'information aux voyageurs ont ainsi été relevés à l'occasion des conflits du premier semestre 2005.

En matière d'organisation et de fiabilisation du service, plusieurs éléments favorables peuvent être identifiés : une meilleure anticipation dans la préparation du service, un travail avec chaque région sur les possibilités espérées en matière de service (traction, accompagnement et circulation), la fixation claire des priorités de circulation, ou encore les efforts d'information et de communication à l'égard des voyageurs.

Par ailleurs, **des efforts particuliers ont été engagés en Île-de-France et en Alsace, afin de parvenir à garantir un certain niveau de service en cas de conflit** ⁽¹⁾.

En Île-de-France, la SNCF a pris des engagements particuliers avec le syndicat des transports (STIF) sur le trafic *Transilien*. Un avenant au contrat qui lie la SNCF et le STIF a ainsi fixé les modalités contractuelles d'engagement de service et d'information des usagers en cas de conflit social ⁽²⁾. Par cet avenant, l'entreprise « *s'engage à maintenir aux heures de pointe un niveau de service supérieur ou égal à 50 % (un train sur deux) ou 33 % (un train sur trois) du service normal par sous réseau, selon le degré de conflictualité de la grève* ».

Il est instauré une « *pénalité en cas de non-réalisation des engagements de service* » et un *bonus/malus* lié au respect d'un référentiel de qualité de la diffusion de l'information.

(1) Ces efforts doivent permettre aux autorités organisatrices d'intégrer les évolutions découlant des engagements énoncés dans le protocole d'amélioration du dialogue social signé le 28 octobre 2004 notamment ceux visés à l'article 4.3 de l'accord « améliorer la prévisibilité de la grève ». Cet article précise notamment que le « service prévisible débouche, de la part de l'entreprise, sur un nouvel engagement de service envers les diverses clientèles ». Ce même article dispose que « dans le respect du droit de grève et de sa réglementation, la direction organise alors la production, conformément à son engagement, en utilisant au mieux les capacités et les compétences qu'elle pourra mobiliser. Le déroulement du conflit dans le respect du droit du travail constitue un objectif partagé des organisations syndicales et de la direction de l'entreprise ».

(2) Il a été approuvé par les conseils d'administration du STIF le 17 juin 2005 et de la SNCF le 22 juin 2005.

Pour le *Transilien*, un référentiel de qualité de service de l'information voyageur en cas de situations perturbées a été mis en place. Il reprend les phases d'information que la SNCF assure, à savoir une première information sur le risque de perturbation 48 heures avant, et des informations détaillées la veille avant 17 heures (avec communication publique de l'ampleur des perturbations par sous-réseaux). La connaissance précise des trains circulant est accessible aux voyageurs par internet et par téléphone, ainsi que par affichages dans toutes les gares. Le jour même, l'information sur le niveau de service réel est tenue à jour.

De même, en Alsace, les engagements pris par la SNCF avec la région le 18 juillet 2005, dans un avenant à la convention TER, prévoient un certain nombre de mesures concernant la consistance des dessertes de substitution en périodes de conflits, le choix du service à mettre en œuvre et la nature de l'information à diffuser dans ces circonstances ⁽¹⁾.

L'avenant entrera en vigueur pour le service annuel 2006 et s'accompagne d'un système de *bonus/malus* lié au respect du service prévu le jour de grève. Cet avenant pourrait servir d'exemple dans d'autres régions.

Ces efforts et ces progrès, pour vertueux qu'ils soient, demeurent néanmoins une première étape – positive – vers l'instauration d'un véritable service minimum en cas de grève.

b) Les engagements positifs de la RATP : engagement de service, alarme sociale et accord d'intéressement

Votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de le rappeler : le dispositif de prévention des conflits et d'alarme sociale introduit à la RATP est un outil positif de stabilisation ⁽²⁾. Très récemment, **la RATP a contractualisé un engagement de service** qui a été validé par le conseil d'administration du STIF le **17 juin 2005**, et mis en œuvre lors du conflit du 4 octobre dernier. Cet engagement constitue la troisième étape de la démarche engagée, dès 1996, par la RATP en vue de mettre en place un dispositif de prévention des conflits collectifs.

Si l'utilisation de **l'alarme sociale** s'était accompagnée d'une baisse sensible de la conflictualité, le **renforcement de l'information des voyageurs** en cas de grève constitue une étape essentielle. Elle s'est traduite par un avenant au protocole de concertation entre la RATP et les associations de consommateurs et d'usagers le 15 mars 2005. La RATP a souhaité prolonger sa démarche par cet engagement de service lorsqu'une perturbation est envisagée.

(1) *Quatre plans de transports de substitution correspondant à des niveaux de desserte gradués ont été élaborés en commun pour garantir la bonne prise en compte des attentes des voyageurs. Lorsqu'un conflit ne peut être évité, le choix de l'offre de service à mettre en œuvre est concerté entre la SNCF et la région jusqu'à un jour avant.*

(2) *Le protocole d'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social (signé le 23 octobre 2001 et entré en vigueur le 1^{er} janvier 2002) renouvelle un accord de 1996, qui comportait déjà le dispositif novateur d'alarme sociale, en décentralisant encore davantage la négociation. Le nouvel accord intègre des dispositions innovantes où l'esprit de prévention des conflits s'exprime à travers un code de déontologie qui s'est étendu à la prévention des conflits individuels.*

L'engagement de service porte sur deux points. D'une part, en cas de préavis de grève, **la RATP s'engage à assurer au moins 50 % du service normal** et accepte des pénalités financières si cet engagement n'est pas respecté ⁽¹⁾. La pénalité est évaluée sur la base du service réalisé par rapport au service prévu normalement avec deux niveaux forfaitaires (de 50 % à 25 % et inférieur à 25 %).

D'autre part, une qualité de prévision et d'information des voyageurs est assurée, assortie d'un système de *bonus/malus*. Le processus d'information est déclenché dès que le service envisagé est inférieur à 75 % du service normal. Le dispositif de *bonus/malus* porte sur la qualité de la prévision et de l'information.

Cette dernière est mesurée par un référentiel qui comprend quatre indicateurs : une information publique à J-2 sur la possibilité d'une perturbation ; la veille, une communication publique des prévisions de service ; le jour même, une information en temps réel déployée sur l'ensemble des supports technologiques et sur le terrain par les agents présents ainsi que par affichage ou annonce sonore ; enfin, la mise en place d'un numéro vert (appel gratuit).

La prévision est constituée des éléments perçus par le management local grâce à sa proximité avec les agents. La qualité de cette prévision correspond à sa fiabilité (un écart maximum de + ou - 20 % avec le trafic constaté est accepté). Le dispositif de *bonus/malus* s'applique dès que le trafic constaté est inférieur à 50 %. Un *bonus* est versé si la qualité de la prévision et tous les indicateurs du référentiel sont respectés, le *malus* est dû dans le cas contraire.

Votre Rapporteur spécial souhaite souligner **l'impact possible des accords d'intéressement pratiqués à la RATP**, qui peuvent créer une désincitation individuelle à se mettre en grève. Signé il y a 4 ans et renouvelé pour la période 2004–2006, l'accord d'intéressement s'applique à l'ensemble du personnel, toutes catégories confondues, de manière uniforme. Chaque agent touchant le même montant, la mesure joue donc plus fortement pour les salaires les plus bas de l'entreprise.

La somme versée est calculée en fonction des résultats de l'entreprise. L'intéressement fait l'objet d'une délibération en conseil d'administration et peut concerner 30 % du bénéfice. Ainsi, le résultat positif de 12 millions d'euros de l'entreprise en 2003 a permis d'affecter 4 millions d'euros environ à de l'intéressement. Un montant comparable a été versé aux employés cette année. L'intéressement individuel est proportionnalisé au travail effectif de l'employé, étant entendu qu'un abattement est appliqué pour toutes les journées qui ne sont pas en situation de travail, à savoir la maladie et la grève.

Tout reste à faire dans les autres régions.

(1) La durée et le périmètre retenus pour mesurer ces niveaux de trafic sont la journée et les sous réseaux utilisés dans le contrat actuel (métro, RER A, RER B, bus de Paris).

B.– RÉFORME DE L'ÉTAT ET MODERNISATION DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

1.– La poursuite de la stratégie ministérielle de réforme

La stratégie ministérielle de réforme 2005–2007 du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer s'articule autour de 14 actions prioritaires, dont 6 nouvelles depuis l'an dernier, visant à répondre au double objectif fixé par le Gouvernement d'offrir un meilleur service aux usagers et d'optimiser les moyens publics.

Pour répondre aux évolutions significatives de son environnement marqué par la relance de la décentralisation, l'introduction de nouvelles règles de gestion publique, l'ouverture européenne et les exigences croissantes des citoyens notamment en matière de sécurité, le ministère s'est engagé dans **une démarche ambitieuse de modernisation**, touchant l'ensemble des services et tous les domaines d'activité.

Cette démarche s'est articulée autour de vingt chantiers thématiques dont les travaux se sont achevés début 2005. Les résultats obtenus permettent de préciser les missions et l'organisation du ministère de l'Équipement de demain, une fois les transferts induits par la décentralisation définitivement réalisés. Dans ce contexte, la stratégie ministérielle de réforme 2005 marque le passage d'une phase de réflexion et d'orientations à une phase plus opérationnelle.

L'année 2005 sera ainsi plus particulièrement marquée par :

- la mise en place concrète de la nouvelle organisation de l'administration centrale, qui sera évoquée plus loin ;
- la réalisation des premiers transferts de services vers les conseils généraux, conformément à la loi du 13 août 2004, ainsi que la préfiguration de la nouvelle organisation des services déconcentrés ;
- le lancement de plusieurs actions d'envergure visant à améliorer la qualité du service rendu aux usagers et à simplifier les démarches administratives.

Une réforme de cette ampleur ne portera toutefois pleinement ses fruits en termes d'économies budgétaires qu'à un horizon de trois ans. C'est, en effet, en 2005 et surtout en 2006, que les réorganisations seront conduites aux différents échelons du ministère. **Ce n'est qu'à partir de 2008 que les économies structurelles pourront être constatées** tant en termes de coût de fonctionnement (par la simplification des structures et la réduction du nombre d'implantations géographiques) que d'effectifs (par la rationalisation des organisations et la mutualisation de moyens). Mais, dans un premier temps, les réformes en cours nécessitent la prise en charge d'un certain nombre de dépenses pour financer la transformation.

2.– La recomposition des structures administratives

a) La réorganisation de l'administration centrale du ministère

Le ministère a restructuré profondément l'organisation de son administration centrale par la création des directions générales en nombre réduit par rapport aux anciennes entités. Ces changements concernent principalement :

– le **regroupement de trois directions** : la direction des transports terrestres, la direction des transports maritimes, des ports et du littoral, et la direction des affaires maritimes ports et des gens de mer ;

– le **regroupement des cinq directions d'administration centrale** chargées des fonctions de stratégie ou de support.

Cette réorganisation résulte assez largement des conséquences de la nouvelle maquette budgétaire et de l'impact de la décentralisation sur le dimensionnement des services. Afin de tirer toutes les conséquences de la plus grande transparence des moyens consacrés aux politiques publiques et de la nouvelle logique de résultats et de performance dans laquelle doit s'inscrire l'action de l'administration, **les services du ministère se sont donc organisés autour d'une configuration plus réduite.**

Le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 a ainsi créé :

– un **secrétariat général**. Comme dans d'autres ministères, un secrétaire général assiste désormais le ministre dans l'administration du ministère. Il est censé coordonner l'organisation et l'action des services, en conseillant notamment le ministre pour la nomination et la gestion des cadres dirigeants. Il s'appuie sur les directions en charge des affaires économiques et européennes, de la recherche et de l'animation scientifique et technique, et de la communication. Il a vocation à mieux articuler le pilotage d'ensemble du ministère avec les enjeux européens, et stratégiques. Enfin, le secrétaire général propose au ministre les arbitrages, notamment budgétaires, nécessaires à la conduite de la SMR ;

– une **direction générale du personnel et de l'administration (DGPA)**. Cette direction est également un élément-clé de cette réforme puisqu'au moment de la mise en place de la LOLF et de la fonction de responsable de programmes, elle doit tenir le rôle de garante de la gestion unifiée du personnel. Elle est également garante de la qualité du dialogue social avec les fédérations syndicales, et de la qualité des relations sociales dans les services ;

– une **direction générale des routes (DGR)**. Comme on le verra plus loin, l'organisation du service public des routes nationales va être profondément remaniée sur le terrain, avec la mise en place d'une gestion par itinéraire. Pour piloter cette nouvelle organisation locale, la direction des routes a été érigée en direction générale ;

– une **direction générale de la mer et des transports** (DGMT). Cette direction intermodale est l'un des éléments les plus visibles de la réforme. Elle est chargée de la politique intermodale des transports terrestres et maritimes, de la tutelle des entreprises de transports et a en charge la politique des déplacements et du transport collectif. La DGMT a également en charge la sécurité et la sûreté maritime et portuaire, ainsi que le développement des ports et du pavillon. Elle supervise enfin la politique sociale dans ces différents modes de transports.

On précisera, à toutes fins utiles, que le décret a confirmé le rôle de la **direction de la sécurité et de la circulation routières** (DSCR) dans la conduite de la politique interministérielle de lutte contre l'insécurité routière.

b) L'avenir des centres d'études techniques de l'équipement (CETE)

Les centres d'études techniques de l'équipement, créés entre 1968 et 1973, participent, en fonction de leurs compétences, aux actions de recherche et d'études méthodologiques. De même, les CETE assurent un appui aux services de terrain, par des actions de formation, de diffusion et d'animation technique, ainsi que par des prestations particulières ⁽¹⁾. Ils remplissent enfin certaines fonctions spécifiques, comme la gestion des centres régionaux d'information sur la circulation routière. Depuis 2003, le budget des CETE a évolué ainsi :

BUDGET DES CETE

(en millions d'euros)

	2003	2004	Prévisions 2005
Salaires et charges des personnels	155	157	156
Frais de fonctionnement	58	60	56
Total	213	217	212

Les projets relatifs à la mise en œuvre de la nouvelle phase de décentralisation vont notablement affecter les périmètres d'activité des services centraux et déconcentrés du ministère : ce nouveau cadre pose la question de l'évolution des CETE et de leurs missions ⁽²⁾.

La Cour des comptes avait notamment dénoncé, dans un contexte de dégradation des comptes, une **insuffisante valorisation des savoir-faire des CETE** auprès de leurs clients extérieurs au ministère.

(1) *Établissement de projets techniques, études d'impact et d'environnement, expertise en matière de sécurité routière, assistance au contrôle d'exécution des ouvrages de génie civil, etc.*

(2) *Des actions ont déjà porté sur la professionnalisation du contrôle de gestion et sur la mise en œuvre d'un suivi trimestriel du résultat d'exploitation. Les mécanismes de gestion financière dans le cadre de la LOLF sont en cours d'élaboration, tenant compte d'une répartition des budgets des CETE dans les BOP régionaux du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement ». Par ailleurs, une démarche a été engagée pour la mise en œuvre d'un outil de gestion commun des CETE, dont un des enjeux majeurs est l'harmonisation et la professionnalisation des pratiques de gestion.*

Depuis lors, des actions ont été entreprises par le ministère pour valoriser les compétences des CETE, notamment à travers l'organisation de séminaires techniques avec les partenaires potentiels des CETE, des efforts de communication et le déploiement progressif d'une fonction « *prospective et développement* » dans les centres. Pour autant, **un effort supplémentaire de rationalisation et d'économie des CETE reste possible**, en particulier dans un contexte de décentralisation. Les CETE doivent mieux répondre aux attentes des collectivités locales en mettant leur expertise à la disposition des nouveaux services déconcentrés, et notamment routiers ⁽¹⁾.

C.— LES SERVICES DÉCONCENTRÉS FACE A LA DÉCENTRALISATION EN MATIÈRE ROUTIÈRE, FLUVIALE ET PORTUAIRE

1.— Le fonctionnement actuel des DDE et DRE

Le ministère comporte 100 directions départementales de l'équipement (DDE), érigées en centres de responsabilité, et 22 directions régionales de l'équipement (DRE). Les DDE interviennent dans le domaine de l'urbanisme, du logement et des transports. Elles participent aussi à l'aménagement du territoire et au développement local, en liaison avec les autres services déconcentrés de l'État et avec les collectivités territoriales.

Votre Rapporteur spécial a déjà évoqué les difficultés que la régulation budgétaire provoque dans le fonctionnement des services déconcentrés du ministère. En 2003, les annulations de crédits tant au niveau de la loi de finances initiale que des reports, ont conduit à réduire de 13 % les moyens de fonctionnement des services déconcentrés. En 2004, une régulation de 2,4 % a été appliquée à la loi de finances initiale et de 18 % sur les reports.

De surcroît, **depuis 1997, les dotations budgétaires de fonctionnement** de ces services, et notamment **des DDE et DRE, ont été de réduites de plus 8 %** hors inflation et hors annulations en cours d'année.

Les moyens de fonctionnement courant des DDE et des DRE relevaient du chapitre 34-97. L'article 10 du chapitre 34-97 regroupait les crédits de fonctionnement des DDE, dotés de **127,13 millions d'euros en 2005** (contre 132,05 millions d'euros en 2004). L'article 40 regroupait les moyens de fonctionnement des autres services déconcentrés (dont les DRE), dotés de **14,44 millions d'euros en 2005** (15,98 millions d'euros en 2004).

En 2006, la maquette budgétaire impute ces crédits sur l'action n° 3 « *Politique et gestion des moyens généraux et de l'immobilier* » du programme « *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* ».

(1) À cet égard les « JRST 2005 » (journées du réseau scientifique et technique), qui se sont tenues à Lyon et ont réuni 500 participants, ont associé des représentants des collectivités locales. Une plaquette de communication orientée vers les acteurs locaux a été réalisée et diffusée à aux agents des collectivités locales en liaison avec l'Association des ingénieurs territoriaux de France.

Il est difficile d'opérer la comparaison à périmètre constant de l'évolution de ces crédits : le ministre n'ayant pas répondu à la question budgétaire portant sur ce point, on se reportera aux indications du bleu qui évoquent des crédits de paiement de **111,01 millions d'euros pour le fonctionnement courant des services déconcentrés en 2006**.

2.– L'impact de la décentralisation des routes nationales

a) L'impact sur les personnels

L'entrée en vigueur de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales devrait concerner **environ 30.000 emplois** de l'État, en très grande majorité dans le domaine routier, qu'il s'agit de transférer aux collectivités concernées. L'impact de la loi sur les personnels se traduira par des discussions spécifiques sur le statut des agents, leur niveau indemnitaire et le dialogue social.

Le transfert des personnels est précédé par le travail d'**identification des parties de services concernées**, la rédaction de nombreux textes préalables et la conclusion de conventions avec les collectivités locales, puis par la réorganisation profonde des directions départementales et régionales. Les personnels ne pourront être identifiés qu'à l'issue de ces réorganisations locales, ce qui conduit à **un échelonnement des droits d'option des personnels** concernés pouvant aller **jusqu'à la fin de l'année 2009**.

La réussite des transferts passe aussi par la mise au point de plusieurs textes visant à régler la situation des agents. Dans ce cadre, il est indispensable que soient définies les **modalités de l'intégration dans la fonction publique territoriale** ⁽¹⁾, mais aussi les conditions de mise à disposition à titre individuel des agents.

Enfin, il est nécessaire que soient définies précisément les modalités de **compensation financière des transferts** de services et d'emplois. En complément et en application des dispositions d'un décret du 24 mai 2005, des commissions tripartites locales sont ainsi mises en place, associant des représentants de l'État, des collectivités locales et des personnels. Ces commissions sont associées aux travaux préalables à l'élaboration des décrets de transferts de services ainsi qu'à la mise en œuvre des modalités pratiques des transferts de services et d'emplois.

S'agissant des réorganisations de service restant de la compétence de l'État, une **indemnité exceptionnelle de mobilité** a été mise en place en 2005.

(1) *Le décret portant homologation des statuts entre fonction publique territoriale et fonction publique d'État était sur le point d'être publié au moment de la rédaction de ce rapport. Ce décret vise à donner à chaque agent un cadre d'accueil dans la fonction publique territoriale. Il constitue un préalable à l'exercice des droits d'option, dans l'esprit du projet de décret définissant les nouvelles dispositions de détachement, prévues « sans limitation de durée ».*

Elle est servie aux agents dont le lieu de travail sera déplacé en raison d'une restructuration du service liée à la loi du 13 août 2004 ⁽¹⁾. Elle constitue une condition déterminante de la réussite des opérations de réorganisation.

Cette mesure, déjà inscrite dans le précédent budget ⁽²⁾, induira des impacts financiers significatifs notamment au cours des trois années suivantes (2006 à 2008), période où de nombreuses réorganisations de service devraient être mises en œuvre.

Le droit sera ouvert dès lors que sera constaté un allongement d'une distance d'au moins 20 kilomètres du trajet aller-retour entre la résidence familiale et le lieu de travail. Le montant de l'indemnité varie en fonction de la situation familiale de l'agent, de l'allongement de la distance entre la résidence familiale et le lieu de travail.

b) L'impact sur l'organisation et le dimensionnement des services

Dans ce nouveau contexte, le réseau déconcentré doit être le siège d'un système d'information performant et partagé avec les élus et acteurs locaux. La création des directions générales en région et la mise en place des services routiers interrégionaux viennent compléter les nouvelles missions assignées aux DDE.

Les directions générales qui seront créées **en région**, début 2006, devraient ainsi permettre de garantir, au niveau d'une région, l'unité du ministère tout en renforçant le management des services. L'autorité des directeurs généraux doit être essentiellement comprise comme une autorité de management stratégique et comme une autorité d'allocation des moyens communs. Dans ce cadre, les directeurs généraux seront nécessairement investis d'un rôle d'évaluation et de contrôle de gestion. Ils devront définir avec pragmatisme les mutualisations de moyens et rendre les services plus économes et plus efficaces, grâce notamment aux nouvelles marges de manœuvre ouvertes par la LOLF.

La réforme créera donc, après le Secrétaire général du ministère, un second lieu de synthèse du ministère. Elle devrait enfin améliorer le traitement des sujets transversaux ou la prise en charge des projets complexes.

Les nouveaux directeurs généraux auront autorité sur l'ensemble des services dont le siège est dans la région : CETE, service de navigation et des affaires maritimes, services d'aviation civile et des bases aériennes, direction régionale du travail des transports, centres interrégionaux de formation professionnelle et, bien entendu, les actuelles DRE et DDE du chef-lieu de région.

(1) Cette indemnité pourra être servie jusqu'au 31 décembre 2010, dès lors que les agents devront changer de lieu de travail en raison d'une mutation dans l'intérêt du service ou d'un déplacement d'office avec changement de résidence, prononcés à l'occasion de la mise en œuvre des lois du 30 juillet 2003 (prévention des risques technologiques et naturels et réparation des dommages) et du 13 août 2004.

(2) Une provision de 100.000 euros avait été prévue dans la loi de finances initiale pour 2005. L'estimation du nombre de bénéficiaires potentiels portait sur 8.000 personnes environ.

Pour autant, la réforme se construit de manière à ce que l'autorité nouvelle des directeurs régionaux ne diminue en rien l'autorité d'emploi des chefs de services déconcentrés régionaux et interrégionaux, qui resteront pleinement responsables de la conduite opérationnelle des missions qui leur sont confiées.

Onze directions interrégionales des routes (DIR) seront ainsi créées en 2006, avec pour mission d'entretenir et d'exploiter le réseau routier national en assurant l'activité d'ingénierie routière pour le compte des futurs services de maîtrise d'ouvrage, lesquels seront rattachés à chacune des directions régionales de l'équipement. Ces nouveaux services seront constitués à partir des actuelles structures des DDE en charge des routes, alors que parallèlement seront organisés les transferts de services vers les départements, prévus par la loi du 13 août 2004.

Cette réforme organisationnelle a pour principal objectif d'améliorer la qualité des prestations rendues aux usagers en permettant une gestion des axes routiers structurants par itinéraires : cohérence de l'entretien et de la signalisation, dispositifs améliorant l'exploitation, information de l'utilisateur en temps réel...

Quant aux DDE, elles sont appelées à se refonder sur quatre piliers : la connaissance, l'aménagement du territoire et l'urbanisme ; l'habitat, le logement, la politique de la ville et les constructions publiques ; l'environnement et les risques ; et enfin, la politique des transports, la sécurité et la sûreté des transports, ainsi que l'ingénierie et la gestion des crises.

3.– Le processus de décentralisation portuaire

a) Le transfert des ports non autonomes d'État

Dans le domaine portuaire, l'article 30 de la loi du 13 août 2004 transfère, **au plus tard au 1^{er} janvier 2007**, aux collectivités territoriales ou à leurs groupements ⁽¹⁾ la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes de l'État ⁽²⁾.

Les catégories de collectivités territoriales qui bénéficieront des transferts des ports maritimes n'ont pas été définies par la loi. Il en résulte **un dispositif flexible** qui permet à toutes les catégories de collectivités territoriales et à leurs groupements de bénéficier de cette décentralisation.

(1) S'agissant des groupements de collectivités susceptibles de bénéficier de la décentralisation, il pourra s'agir aussi bien d'établissements publics de coopération intercommunale (communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine) que de syndicats mixtes regroupant plusieurs catégories de collectivités territoriales.

(2) Cette catégorie de ports maritimes correspond aux ports d'intérêt national et contigus aux ports militaires énumérés dans l'article R. 121-7 du code des ports maritimes. Les 17 ports concernés en métropole sont Calais, Boulogne, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle (port de pêche), Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice. Sont exclus toutefois de ce transfert les deux ports de Saint-Pierre et Miquelon, ainsi que des ports des départements d'outre-mer.

L'unique exigence pour qu'une collectivité soit éligible au transfert d'un port maritime d'intérêt national est qu'elle soit géographiquement compétente. Peuvent, en effet, bénéficier des transferts les collectivités ou groupements de collectivités dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures. Cela signifie que l'emprise du port ou de la partie de port doit se situer dans la circonscription de la collectivité territoriale demanderesse ou, dans le cas d'un groupement, dans le territoire des collectivités territoriales le composant ⁽¹⁾.

La loi a aussi un impact sur des ports déjà décentralisés ; il est prévu en effet que des ports départementaux pourront être transférés à la région ou à la collectivité territoriale de Corse, sur demande du département et après accord du conseil régional ou de l'assemblée de Corse.

En outre, le code des ports maritimes précise désormais que des ports dont l'activité principale est la plaisance ne peuvent être transférés aux communes ou à leurs groupements sans leur accord exprès. Le département ou un syndicat mixte peut à la demande d'une commune prendre en charge un port dont l'activité principale est la plaisance.

Enfin, un transfert de propriété à titre gratuit des ports décentralisés en 1983-1984 sera opéré par l'État si la collectivité compétente le demande. Aucun délai n'est fixé pour de tels transferts.

b) Les conséquences sur la gestion des ports et le financement de leurs infrastructures

Pour un certain nombre de concessions portuaires arrivant à échéance, la collectivité aura un **délai suffisant pour établir de nouveaux contrats** et faire appel à candidatures. En effet, les délégations de service public venant à échéance seront prorogées jusqu'à la fin de l'année suivant le transfert de compétence, tandis que les autres concessions continueront normalement jusqu'au terme prévu. La collectivité pourra aussi choisir d'exploiter son port sous forme de régie directe ⁽²⁾.

Du point de vue domanial, la collectivité exercera les compétences du propriétaire, avec la latitude de déclasser et d'aliéner les biens devenus inutiles au service public, dans le respect des dispositions législatives et réglementaires en vigueur, en particulier l'article L. 321-5 du code de l'environnement pour l'utilisation du domaine public maritime. Corrélativement, la collectivité ou le groupement propriétaire du domaine portuaire en assurera la police de l'exploitation et de la conservation.

(1) Cette condition géographique s'accompagne de la possibilité de se porter candidat pour « une partie de port, individualisable, d'un seul tenant et sans enclave ». La souplesse ainsi introduite vise les ports pour lesquels les activités commerce, pêche et plaisance sont séparables.

(2) En matière de consultation des usagers ou du personnel portuaire (effectuée actuellement au travers des conseils portuaires), la collectivité a la faculté de mettre en place les instances de son choix.

La collectivité bénéficiaire du transfert assurera la définition de la stratégie de développement du port et de **valorisation des emprises domaniales**, la maîtrise d'ouvrage des infrastructures non concédées et des extensions de port, ainsi que l'organisation du financement du port. Cette compétence couvre principalement la stratégie de tarification des services portuaires, ainsi que la mise en place, le cas échéant, des apports financiers extérieurs.

Pour ce qui concerne les transferts de crédits, les modalités de leur évaluation diffèrent selon qu'il s'agit de crédits de fonctionnement ou de crédits d'investissement. Le **droit à compensation de charges de fonctionnement** sera égal à la moyenne des dépenses actualisées constatées, hors fonds de concours, sur une période de trois ans précédant le transfert.

Le **droit à transfert de crédits d'investissement** sera égal, quant à lui, à la moyenne des dépenses actualisées, hors taxes et hors fonds de concours, constatées sur une période d'au moins cinq ans précédant le transfert, la durée de cette période étant déterminée par un décret en Conseil d'État. Pour ces crédits, la compensation s'effectuera au niveau national, dans le cadre du concours particulier créé à cet effet au sein de la dotation générale de décentralisation ⁽¹⁾.

En outre, la loi prévoit la possibilité de contrats d'objectifs entre l'État et la collectivité ou le groupement de collectivités, portant notamment sur le financement d'infrastructures, la sûreté et la sécurité portuaires

4.- Le processus de décentralisation fluviale

Enfin, dans le domaine des voies d'eau, on rappellera que la loi sur les risques de 2003 ⁽²⁾ avait prévu la possibilité d'un transfert de propriété du domaine public fluvial de l'État à l'exception des voies d'intérêt national dont la liste est fixée par décret. La loi du 13 août 2004 a complété ce dispositif en prévoyant des dispositions analogues pour les ports intérieurs et des dispositions spécifiques pour les voies déjà transférées ⁽³⁾, ainsi que des dispositions relatives aux transferts des services et des personnels. Le décret d'application de ces deux lois ⁽⁴⁾ fixe la liste des voies d'eau et des ports d'intérêt national dont la propriété et la gestion resteront de la compétence de l'État.

Pour les voies d'eau et canaux relevant du ministère des Transports, le réseau non décentralisable est constitué du réseau utile au transport de marchandises (réseau à grand gabarit et certaines voies de liaisons interbassins), alors que les voies décentralisables sont les voies d'intérêt touristique ⁽⁵⁾.

(1) Article L. 1614-8 du code général des collectivités territoriales.

(2) Loi n° 2003-699 du 30 juillet 2003 relative à la prévention des risques technologiques et naturels et à la réparation des dommages.

(3) À trois régions, en application des lois de 1983 : Bretagne, Picardie et Pays de la Loire.

(4) Décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements.

(5) Certaines sont confiées à Voies navigables de France (canal des Deux-Mers, canal de Bourgogne, celui de Briare, canal du Rhône au Rhin), d'autres sont gérées par l'État ou concédées (Sèvre niortaise, Charente).

Pour les voies relevant du ministère de l'Écologie, l'ensemble du domaine est transférable, à l'exception de la Loire et de la Garonne (au vu des enjeux liés à l'alimentation en eau des centrales nucléaires). Enfin, concernant les ports intérieurs, seuls les deux ports autonomes de Paris et de Strasbourg sont exclus des transferts.

La propriété et la gestion des voies d'eau, canaux, lacs, plans d'eau et ports intérieurs décentralisables pourront être transférées aux régions prioritairement ⁽¹⁾, puis aux autres collectivités ou groupements de collectivités qui en feront la demande. Les transferts ne seront possibles que si la cohérence de la gestion hydraulique est garantie ⁽²⁾. Les collectivités pourront demander une expérimentation d'une durée maximale de six ans.

Les transferts de compétences s'accompagneront des transferts des services et des personnels correspondants du ministère des Transports, dans des conditions analogues aux autres transferts de compétences.

*

* *

(1) Une région dispose d'un délai de six mois pour faire valoir son droit de priorité.

(2) Il appartient au représentant de l'État de définir les sections « indivisibles », de dresser la liste des annexes hydrauliques indissociables de la section à transférer et enfin de mettre à jour les règlements d'eau.

II.- PROGRAMME « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL » : UNE MUTATION PROFONDE DE LA PLACE DE L'ÉTAT

Le projet de budget routier pour 2006 apparaît autant tourné vers la **relance des grands chantiers d'infrastructures** que la **poursuite de la préservation et de la réhabilitation du patrimoine** routier. Les crédits proviendront à la fois du budget général et de l'AFITF.

CRÉDITS CONSACRÉS AU RÉSEAU ROUTIER NATIONAL EN 2006

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2005	Projet de loi de finances pour 2006	Variation (en %)
Action n° 1 - Développement des infrastructures routières			
A) Budget général : Programme « Réseau routier national »			
– Autorisations d'engagement (AE)	527,16	246,15	
– Crédits de paiement (CP)	321,35	294,15	
B) AFITF (volet routier des contrats de plan État-régions) :			
– Autorisations d'engagement	–	(1)	
– Crédits de paiement	–	611,85 (2) (3)	
SOUS-TOTAL A + B :			
AE :	527,16	246,15 (1)	
CP :	321,35	906,00	
C) AFITF (volet routier des nouveaux projets CIADT) :			
– Autorisations d'engagement	445,00	(1)	
– Crédits de paiement	187,00	238,00 (3)	
SOUS-TOTAL A + B + C :			
AE :	972,16	N.D. (1)	N.S.
CP :	508,35	1.144,00	+ 125
Action n° 2 - Entretien et exploitation (budget général)			
– Autorisations d'engagement	613,59	620,23	+ 1
– Crédits de paiement	597,85	591,73	– 1
Action n° 3 - Politique technique, action internationale et soutien du programme (budget général)			
– Autorisations d'engagement	27,41	28,72	+ 5
– Crédits de paiement	25,11	28,72	+ 14
TOTAL GÉNÉRAL :			
AE :	1.613,16	N.D.	N.S.
CP :	1.131,31	1.764,45	+ 56
– dont CP du seul programme « Réseau routier national »			
	944,32	914,59	– 3

(1) Les AE seront arrêtées ultérieurement. Elles pourraient s'élever à **809,5 millions d'euros** au total sur l'action n°1 réparties entre l'AFITF (760,5 millions d'euros) et le budget général (49 millions d'euros, pour des actions hors contrat de plan).

(2) Cette somme sera abondée en gestion par une subvention pour charges de service public provenant du budget général.

(3) Montants non définitifs (attente du budget prévisionnel 2006 de l'AFITF).

Le tableau ci-dessus présente l'ensemble des crédits nationaux pour 2006. L'appréciation de ces chiffres est rendue difficile par les importantes modifications de périmètre budgétaire ⁽¹⁾ et par l'absence de budget prévisionnel de l'AFITF (au moment de la rédaction de ce rapport).

(1) Le contenu des trois actions du programme figurant au budget général est détaillé dans le bleu.

Du reste, environ 2 milliards d'euros de **fonds de concours** sont attendus sur le programme « *Réseau routier national* ». Ils proviennent de deux origines principales : la participation des collectivités territoriales à la réalisation des contrats de plan (participation estimée à 800 millions pour 2006) et les fonds de concours versés par l'AFITF. Le chiffre de 1,9 milliard d'euros pour l'action n° 1 (développement des infrastructures routières) correspond au total des deux. Ces montants seront probablement amenés à évoluer à la hausse, avec la détermination courant novembre 2005 du budget prévisionnel de l'AFITF pour 2006.

Au-delà, le réseau routier national est marqué par deux évolutions majeures. Après les **transferts liés à la décentralisation**, le réseau routier national devrait comprendre un linéaire d'environ 19.650 kilomètres de routes. Le transfert aux départements d'une partie significative du réseau devrait permettre d'offrir aux usagers un meilleur service et une gestion cohérente du futur réseau.

À côté de ce bouleversement portant sur la propriété du domaine routier, une autre évolution importante interviendra, concernant cette fois la propriété des **entreprises concessionnaires d'autoroutes**, le Gouvernement ayant finalement opté pour une **privatisation** des principales sociétés d'économie mixte.

A.— LE BESOIN D'INVESTIR NE DOIT PAS OCCULTER L'URGENCE DE L'EFFORT EN MATIÈRE D'ENTRETIEN DES ROUTES

Alors que la montée en puissance des grands projets d'investissements et la prise en charge du volet routier des contrats de plan par l'AFITF retiennent nécessairement l'attention et mobilisent l'essentiel de l'effort financier⁽¹⁾, votre Rapporteur spécial tient à rappeler qu'il est nécessaire d'opérer un bon arbitrage entre investissements nouveaux et entretien.

Tout autant qu'en matière de voies ferrées, le développement du réseau routier, autoroutier et tunnelier ne saurait se faire au détriment des impératifs de régénération et de maintenance. **Un rééquilibrage en faveur de l'entretien du réseau reste nécessaire**, notamment au vu de l'évolution des crédits depuis 2003.

1.— Des crédits d'entretien à consolider

En 2006, les autorisations d'engagement demandées pour la maintenance et la réhabilitation des ouvrages d'art et la mise en sécurité des tunnels sont en augmentation par rapport à 2005, avec une dotation de 151,7 millions d'euros, qui se décompose, de façon prévisionnelle, en 91,7 millions d'euros pour la maintenance des ouvrages d'art (32,4 millions d'euros) et pour la réhabilitation des ponts et murs (59,3 millions d'euros). Ces moyens permettent de maintenir à 1 % le nombre d'ouvrages altérés.

(1) Le volet routier des contrats de plan et le programme de financement de l'AFITF ont été évoqués plus haut dans ce rapport. En 2006, le montant des crédits de paiement pour l'investissement routier devrait être supérieur à 1 milliard d'euros, se décomposant entre les contrats de plan (probablement autour de 800 millions d'euros), les opérations classiques du CIADT (240 millions d'euros), le programme général (44 millions d'euros) et des remboursements aux collectivités locales (53 millions d'euros).

Les moyens consacrés à l'entretien courant du réseau routier national ont certes progressé dans les budgets initiaux, passant de 380,1 millions d'euros en 1997 à 410,3 millions d'euros en 2005. En 2006, la proposition de dotation globale d'entretien doit être maintenue à un niveau élevé : 398,9 millions d'euros (à périmètre constant), y compris les dotations chaussées, dépendances, viabilité hivernale et maintenance des tunnels, subventions et opérations diverses.

Dans le domaine des chaussées, les campagnes de mesures engagées depuis 1992 et renouvelées chaque année ont permis de montrer que si le réseau est globalement en bon état, **12,7 % des voies nécessitent des interventions lourdes**, du fait qu'elles n'ont pas encore été renforcées, ou qu'elles supportent désormais un trafic lourd dépassant largement les prévisions faites lors de leur construction ou de leur renforcement.

Les grands travaux à entreprendre concernent prioritairement les chaussées dont les données indiquent qu'elles sont en mauvais état et notamment la réhabilitation du réseau autoroutier non concédé. Les niveaux de dégradations relevés montrent que certaines chaussées, notamment celles en béton, atteignent la limite de leur durée de vie. L'entretien courant et préventif ne permet plus de garantir le niveau de service requis. Ces voies nécessitent donc des interventions lourdes et spécifiques, programmées sur plusieurs années ⁽¹⁾.

Après avoir atteint 66 millions d'euros en 1999, les moyens consacrés à la réhabilitation sont restés relativement stables. Les moyens prévus en 2006 pour le programme de réhabilitation des chaussées sont de 64,2 millions d'euros. Ils doivent permettre d'éviter la dégradation de la qualité des chaussées nationales.

En particulier, la démarche « SURE » ⁽²⁾ d'identification des itinéraires dangereux se poursuit dans le cadre du programme d'aménagements de sécurité sur les routes nationales. Cette démarche consiste à identifier les itinéraires sur lesquels l'accidentologie est anormalement élevée, à comprendre les dysfonctionnements, à définir les actions susceptibles d'y remédier et à les mettre en œuvre ⁽³⁾. Elle est conçue pour être appliquée à la totalité du réseau routier (en dehors du milieu urbain dense), mais est mise en œuvre en priorité sur les itinéraires où les niveaux de sécurité sont les moins satisfaisants.

En 2006, une deuxième tranche de travaux sur les 15 itinéraires pilotes retenus sera financée, ainsi que les premières actions à la suite des diagnostics réalisés en 2005 sur d'autres sections d'itinéraires retenues comme prioritaires à l'issue de la phase pilote. En 2005, les crédits consacrés à cette démarche étaient de 6 millions d'euros : ils devraient s'élever à 16 millions d'euros en 2006 ⁽⁴⁾.

(1) Tel est le cas de l'A 25 ou l'A 16 dans le Nord, de l'A 6 en Ile-de-France, mais aussi de l'A 31 en Lorraine, l'A 35 en Alsace.

(2) SURE : Sécurité des usagers sur le réseau existant.

(3) L'une des ambitions de SURE est de proposer des aménagements cohérents sur le réseau pour éviter les problèmes de lisibilité que posent des aménagements ponctuels lorsqu'ils sont réalisés sans prise en compte de l'itinéraire dans son ensemble.

(4) Correspondant au traitement d'environ 40 itinéraires (à raison de 0,4 million d'euros par itinéraire).

2.– Des crédits supplémentaires pour les tunnels routiers

D'autre part, l'effort supplémentaire en 2006 permettra de consacrer 60 millions d'euros (+ 27,7 millions d'euros par rapport à 2005) à la mise en sécurité des tunnels avec la montée en puissance progressive du programme de travaux concernant les tunnels routiers d'Île-de-France.

Après la catastrophe du Mont-Blanc, un diagnostic des 39 tunnels de plus d'un kilomètre de long a été lancé sous l'égide d'un comité d'évaluation mis en place au niveau national et constitué d'experts de l'administration et d'organismes extérieurs. Ce comité a formulé en juillet 1999 un ensemble de recommandations. Là où cela s'est avéré nécessaire, des mesures provisoires d'exploitation (interdictions aux matières dangereuses ou aux poids lourds, régulation du trafic notamment) ont été prises pour assurer la sécurité dans l'attente de la réalisation des aménagements recommandés. Aujourd'hui, dans la grande majorité de ces tunnels, des études ou des travaux sont en cours. Toutefois, les travaux en tunnels nécessitent des études complexes et leur réalisation peut durer plusieurs années.

Parallèlement à la mise en œuvre des premières mesures d'urgence et de manière générale pour l'ensemble des tunnels, la réglementation applicable a été revue et a fait l'objet d'une circulaire interministérielle le 25 août 2000 qui a largement pris en compte les recommandations de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ⁽¹⁾.

Un **décret du 24 juin 2005** ⁽²⁾ est venu compléter les mesures prises le 25 août 2000, qui ne concernaient que les tunnels sur routes nationales, pour les étendre aux autres maîtres d'ouvrage routiers que l'État. Ce décret prévoit que tous les tunnels routiers de plus de 300 mètres de long, qu'ils soient gérés par l'État, par des collectivités territoriales ou par une société concessionnaire, sont soumis à une procédure visant à en évaluer les conditions d'exploitation. La mise en place de dispositifs permanents de lutte contre l'incendie et de secours est obligatoire pour les tunnels d'une longueur de plus de cinq kilomètres.

Le dossier de conception d'un tunnel doit être soumis à l'avis d'une commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers, créée par décret, et qui remplacera le comité d'évaluation de la sécurité des tunnels routiers ⁽³⁾.

(1) Doc. AN n° 2388 (*Rapport sur les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour améliorer la sécurité des tunnels routiers et ferroviaires français, établi par M. Christian Kert, député*), 11 mai 2000.

(2) Ce décret devance l'essentiel des exigences contenues dans la directive 2004/54/CE du 29 avril 2004 applicables aux tunnels du réseau routier trans-européen (RTE) de plus de 500 mètres, dont la transposition est en cours. Cette directive européenne est largement inspirée de la circulaire interministérielle du 25 août 2000 tout en restant globalement moins exigeante que celle-ci.

(3) Après construction ou réalisation de travaux substantiels, la mise en service d'un tunnel doit être autorisée par le préfet après avis de la commission nationale. Tous les 6 ans ou après un incident ou accident grave, les tunnels d'une longueur de plus de 300 mètres doivent faire l'objet d'une nouvelle autorisation suivant la même procédure, le gestionnaire devant faire réaliser par un expert indépendant agréé par la commission nationale un rapport de sécurité. 190 tunnels routiers seront concernés par ces mesures.

S'agissant des moyens consacrés à la maintenance des tunnels en service sur le réseau non concédé, ceux-ci ont été maintenus en 2005 à leur niveau de 2004, soit 16 millions d'euros (en progression de 20 % par rapport à 2002). Une dotation de 32,4 millions d'euros a été consacrée en 2005 (par rapport à 11,4 millions d'euros en 2000) pour les travaux de mise en sécurité des tunnels dans le cadre de la circulaire du 25 août 2000. Des travaux ont ainsi démarré en 2004 dans 8 nouveaux tunnels et les opérations lancées en 2003 se poursuivent.

Pour l'année 2006, les besoins sont estimés sur le réseau non concédé à 60 millions d'euros, étant donnée la montée en puissance du programme de mise en sécurité des tunnels routiers d'Île-de-France. **Votre Rapporteur spécial tient à attirer l'attention sur la nécessité absolue que représente la mise en œuvre du programme de mise en sécurité des tunnels d'Île-de-France.** Ce programme dit transversal consiste en la création du système centralisé et opérationnel permettant de surveiller et d'agir sur l'exploitation et la sécurité des tunnels d'Île-de-France, par l'installation des systèmes de détection automatique des incidents et des fermetures physiques, l'amélioration de la gestion technique centralisée et la signalisation des issus de secours.

Sur le réseau concédé (hors tunnels du Mont Blanc et du Fréjus), ce sont environ 37 millions d'euros, 67 millions d'euros et 83 millions d'euros qui ont été consacrés respectivement en 2003, 2004 et 2005 aux opérations de mise en conformité, ces montants s'entendant hors taxes. Pour l'année 2006, les prévisions sont de l'ordre de 91 millions d'euros.

B.— LA DÉCENTRALISATION DU DOMAINE ROUTIER

1.— La définition du réseau routier national

Aux termes de l'article 18 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, « *l'État veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics (...). Le domaine public routier national est constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen* ».

Des décrets en Conseil d'État, actualisés tous les dix ans, fixent, parmi les itinéraires, ceux qui répondent aux critères précités. L'État conserve dans le domaine public routier national, jusqu'à leur déclassement, les tronçons de routes nationales n'ayant pas de vocation départementale et devant rejoindre le domaine public routier communal.

L'État conservera donc un réseau national structurant devant assurer les grands déplacements et un aménagement cohérent du territoire. Comme votre Rapporteur spécial l'a déjà évoqué, l'organisation des services ne pourra plus être basée sur l'échelon départemental.

La constitution de onze services routiers interrégionaux de l'État, chargés d'entretenir, exploiter et aménager le futur réseau routier national, devrait permettre de satisfaire cette exigence. Les DRE seront, pour leur part, chargées d'exercer, sous l'autorité du préfet de région, les missions de maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement du réseau routier national, dans le prolongement des missions de planification déjà conduites à ce niveau.

Aujourd'hui, le réseau routier national (7.500 kilomètres d'autoroutes concédées et 30.500 kilomètres d'autoroutes non concédées et de routes nationales) est constitué de voies présentant des fonctions et des enjeux fort divers. **La décentralisation va modifier cette donne** : à l'issue de la phase de consultation des présidents de conseils généraux lancée en décembre 2004, **l'État devrait ainsi conserver 11.650 kilomètres** de routes nationales et d'autoroutes non concédées là où il avait initialement proposé 10.220 km.

L'application du principe de subsidiarité implique que l'État reste opérateur – et donc gestionnaire d'un réseau routier national – lorsque cette fonction permet d'assurer des missions qui ne peuvent être réalisées par les collectivités territoriales. Certaines routes nationales assurent, en effet, la circulation de grand transit, les déplacements entre les métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire. Les caractéristiques de ces routes définissent la consistance du domaine routier national qui demeure un réseau structurant cohérent et continu.

Toutes les routes ne répondant pas aux critères de définition du domaine public routier national doivent être transférées dans le domaine public des départements. Il appartiendra aux préfets de prendre les arrêtés transférant aux départements les routes nationales ne figurant pas dans le décret fixant la consistance du réseau routier national. Ces transferts deviendront effectifs le 1^{er} janvier de l'année suivant les arrêtés préfectoraux et, en l'absence d'arrêté préfectoral, le transfert sera de droit au plus tard le 1^{er} janvier 2008.

2.– Le financement de la décentralisation

Votre Rapporteur spécial ne reviendra pas sur l'évaluation de cette question sensible, les travaux de la commission d'enquête sur la fiscalité locale ⁽¹⁾ ayant été menés pour garantir que le transfert des infrastructures s'accompagnera bien du transfert des ressources que l'État y consacrait en entretien, réhabilitation, aménagements de sécurité et d'exploitation, afin d'assurer la pérennité des biens transférés ⁽²⁾.

(1) Voir le rapport d'enquête de M. Hervé Mariton sur l'évolution de la fiscalité locale (Doc. AN n° 2436, 5 juillet 2005). Voir notamment les documents annexés relatifs au transfert des routes nationales aux départements (tome III, pages 125 à 139) : www.assemblee-nationale.fr/12/rap-eng/r2436.asp.

(2) Le caractère parfois erratique de certaines dépenses d'investissement liées à des travaux de grosses réparations, de restauration ou de construction implique d'élargir la base d'évaluation du droit à compensation. Aussi convient-il de procéder à l'évaluation du droit à compensation des collectivités

Inutile non plus de rappeler toutes les conséquences du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution disposant que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Les articles 119 et 121 de la loi du 13 août 2004 ont prévu d'accorder aux départements l'équivalent des ressources aujourd'hui consacrées par l'État à l'entretien courant et aux grosses réparations – réhabilitations, opérations de sécurité et liées aux risques naturels – des routes transférées. Le projet de décret fixant les modalités précises de cette compensation avait reçu un avis de principe favorable de la Commission consultative d'évaluation des charges, laquelle a évalué la compensation à 200 millions d'euros.

Restera, par la suite, à vérifier les propos du directeur général des routes devant la commission d'enquête : « *l'ensemble des collectivités, régions, départements et communes, sortiront gagnantes de cette opération de décentralisation [...] Il a beaucoup été dit que l'État "maltraitait" les collectivités, en ne transférant pas les crédits nécessaires ; globalement, je suis sûr du contraire, même si, c'est vrai, certains cas particuliers méritent attention* »...

C.– LA PRIVATISATION DES SOCIÉTÉS D'AUTOROUTES

Sans revenir sur une décision qui a fait l'objet d'une analyse exhaustive récente ⁽¹⁾, **votre Rapporteur spécial se félicite** du changement de cap donné par le Premier ministre et **de la décision de privatiser – mais pas à n'importe quel prix – les sociétés d'économie mixtes concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ⁽²⁾.**

1.– Le bilan positif des ouvertures de capital des SEMCA

Sans revenir sur les effets vertueux de l'ouverture du capital des Autoroutes du Sud de la France (ASF) ⁽³⁾, on rappellera que le Gouvernement Raffarin s'était engagé dans un mouvement d'ouverture du capital des sociétés Autoroutes Paris–Rhin–Rhône (APRR) et SANEF.

L'ouverture du capital d'APRR a été effectuée par augmentation de capital, réalisée en novembre 2004 sous la forme d'un placement global et d'une

territoriales à partir de la moyenne actualisée des crédits consacrés par l'État au titre des investissements au cours des exercices budgétaires précédant le transfert de compétences.

(1) Voir le rapport d'information sur la valorisation du patrimoine autoroutier de M. Hervé Mariton, « Les autoroutes pour l'emploi » (Doc. AN n° 2407, 22 juin 2005 : www.assemblee-nationale.fr/12/rap-info/i2407.asp).

(2) Voir aussi le débat sur les infrastructures de transport, organisé à l'initiative du groupe UMP de l'Assemblée nationale (CRAN, 1^{ère} séance du mardi 11 octobre 2005).

(3) Voir le rapport spécial de M. Hervé Mariton sur les crédits de l'équipement et des transports terrestres du projet de loi de finances pour 2005 (Doc. AN n° 1863, annexe n° 21, 13 octobre 2004).

offre aux particuliers pour un montant de 1.300 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 34 millions d'euros destinés à l'offre réservée aux salariés.

À l'issue de cette augmentation, **l'État possède** directement et indirectement **70,2 % du capital du groupe APRR** (contre 99,8 % auparavant).

L'augmentation de capital de SANEF a été réalisée en mars 2005 sous la forme d'un placement global et d'une offre aux particuliers pour un montant de 885 millions d'euros, dont 27 millions d'euros issus de l'offre réservée aux salariés. D'ores et déjà, le succès de l'augmentation de capital conforte la société et lui permet de faire bénéficier sa filiale SAPN d'une recapitalisation, à hauteur de 315 millions d'euros, grâce à la substitution de la SANEF à SAPN pour le remboursement d'une partie de la dette contractée auprès de la Caisse nationale des autoroutes (CNA). La SAPN sera ainsi dotée d'une structure financière assainie, avec un *gearing*⁽¹⁾ proche de celui du groupe, qui permettra à la société d'atteindre l'équilibre financier dès 2006, à savoir avant le terme de l'actuelle convention de recapitalisation de soutien de la SAPN par la SANEF, laquelle sera résiliée dans le cadre de cette opération, finalisée à l'automne 2005 par la signature d'une convention tripartite CNA–SANEF–SAPN.

À l'issue de cette augmentation de capital, **l'État possède** directement et indirectement **75,6 % du capital de SANEF** (contre 99,8 % auparavant).

On précisera, du reste, que les statuts des SEMCA ont été modifiés au cours des douze derniers mois. En particulier, dans la perspective de la mise sur le marché de SANEF et d'APRR, des modifications sont intervenues pour mettre les statuts en conformité avec la loi sur les nouvelles régulations économiques et avec celle sur la sécurité financière.

L'objet social des sociétés a également été adapté, dans le but de leur permettre d'intervenir sur d'autres infrastructures que l'autoroute tout en restant dans le domaine du transport routier. La possibilité d'étendre leur objet social aux activités d'ingénierie ou de prestataire de service en télécommunication a également été ouverte.

En terme de stratégie, APRR et SANEF avaient eu l'occasion lors des récentes introductions en bourse de préciser leurs intentions dans les documents officiels remis aux investisseurs⁽²⁾.

(1) *Ratio dettes financières sur fonds propres.*

(2) *APRR entendait ainsi centrer sa stratégie sur son cœur de métier, en améliorant le service offert, en améliorant sa structure financière et en poursuivant son désendettement, en développant son réseau avec un objectif de 200 km supplémentaires à moyen terme, et en augmentant la part du chiffre d'affaires ne provenant pas des péages de 3 % à 5 %. SANEF, tout en restant principalement sur ses cœurs de métiers, faisait état d'une stratégie offensive en matière de services télématiques, d'offre de services de proximité, notamment aux collectivités.*

2.– Le tournant vertueux de la privatisation

Votre Rapporteur spécial ne peut que se réjouir de la mise en œuvre rapide du rapport d'information sur la valorisation du patrimoine autoroutier, qu'il a présenté devant votre Commission en juin dernier ⁽¹⁾.

a) Un processus transparent

Le 18 juillet 2005, le Gouvernement a engagé un processus en vue de la cession des participations publiques dans les sociétés concessionnaires de service autoroutier. Le Gouvernement a donc publié **un cahier des charges** afin de recueillir, avant la fin du mois d'août, des offres indicatives non liantes en vue de la cession des participations publiques dans les sociétés concessionnaires de service autoroutier ASF, APRR et SANEF.

La procédure était destinée à recenser de manière ouverte et transparente les candidats potentiels. Cette étape était également destinée à permettre aux candidats potentiels de connaître et de bien mesurer l'étendue des obligations de service public dans tous domaines que les sociétés concessionnaires devront remplir scrupuleusement.

La première phase du processus s'est achevée le 22 août 2005. **Dix-huit investisseurs industriels et financiers, français et étrangers, ont remis des offres indicatives sur une ou plusieurs des sociétés.** Le contenu des offres a été analysé en détail, notamment pour ce qui concerne le prix proposé, le projet industriel et social envisagé et les garanties apportées quant à la parfaite exécution des missions de service public des sociétés concessionnaires.

Sur ces bases, la suite du processus, avec la remise d'offres fermes de la part des candidats sélectionnés, conduira la Commission des participations et des transferts à remettre un avis, après que les cédants, l'État et Autoroutes de France, se seront prononcés, sur la ou les cessions envisagées.

Les actes juridiques nécessaires pour autoriser la cession des participations publiques dans les sociétés concernées ne seront pris qu'à la fin de ce processus, qui sera naturellement conduit dans le strict respect des dispositions prévues par la loi du 6 août 1986 qui régit les privatisations. **Le Gouvernement saisira la Commission des participations et des transferts qui se prononcera sur les conditions patrimoniales de cette cession.**

Par ailleurs, les candidats ont été informés des modifications qui doivent intervenir dans le cahier des charges des sociétés concessionnaires. En particulier, des dispositions ont été prises pour permettre le maintien de la concurrence en matière d'attribution de travaux.

(1) Voir Doc. AN n° 2407, précité.

b) La recherche du meilleur prix

Sans revenir sur les **débats liés à l'actualisation des dividendes futurs** des SMECA ⁽¹⁾, votre Rapporteur spécial réaffirme sa conviction que le taux d'actualisation des investissements publics établi par le rapport Lebègue et soutenu par le commissariat général au Plan peut difficilement être défendu ici.

Ce taux vise à évaluer la rentabilité socio-économique de ces investissements, ce qui inclut notamment leurs effets externes positifs sur l'économie, par exemple pour l'aménagement du territoire, et pas seulement la rentabilité intrinsèque de l'investissement lui-même.

Or, il n'est pas pertinent d'appliquer un tel taux pour valoriser les sociétés d'autoroutes. Pour valoriser ces dernières, il convient d'apprécier quelle est la rentabilité intrinsèque de ces entreprises dans le futur, et non pas quelle est la rentabilité globale de ces infrastructures pour l'ensemble de l'économie.

Les effets positifs de ces infrastructures sur notre économie demeurent, que l'État reste actionnaire de ces sociétés ou non. Et les acquéreurs de ces sociétés ne deviendront pas propriétaires des effets positifs que créent ces infrastructures pour le développement économique pays !

Pour autant, ce sera à la Commission des participations et des transferts de dire si le prix auquel l'État cédera ses parts dans ASF, APRR et SANEF est le bon ou pas. Et tout le monde s'accordera à reconnaître que plus ce prix sera élevé (la fourchette évoquée jusqu'ici étant de 10 à 12 milliards d'euros), plus la collectivité en tirera profit.

Le Gouvernement aura prochainement l'occasion de faire un bilan d'étape de la procédure en cours et de rendre compte de son action devant la Représentation nationale.

3.– Les résultats des sociétés d'autoroutes

En ce qui concerne les huit SEMCA ⁽²⁾, le résultat net cumulé (hors retraitements de consolidation) était de 601,3 millions d'euros en 2003, pour un chiffre d'affaires de 5.167 millions d'euros, soit une marge nette de 11,6 %. La marge opérationnelle reste de 42 %. Au cours des prochains exercices, **la rentabilité des sociétés devrait encore progresser**, renforçant mécaniquement les fonds propres et améliorant la structure financière du secteur autoroutier.

Du reste, **le désendettement des sociétés a commencé** en raison de l'achèvement des programmes d'investissement qui figurent dans leurs contrats de

(1) Voir Doc AN n° 2407, précité.

(2) ASF, ESCOTA, SAPPR, AREA, SANEF, SAPN, ATMB et SFTRF. Pour ce qui est de COFIROUTE, sa rentabilité est toujours d'un bon niveau avec une marge nette de 30 % : 260 millions d'euros de résultat net pour un chiffre d'affaires de 862 millions d'euros en 2004.

concession ⁽¹⁾. L'endettement des sociétés d'autoroutes est essentiellement constitué des dettes financières.

ÉVOLUTION DES DETTES FINANCIÈRES

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004
Groupe ASF	8.980	8.488	8.311
Groupe APRR	7.277	7.096	6.739
Groupe SANEF	4.892	4.905	4.747
ATMB	423	474	473
SFTRF	1.575	1.576	1.575
TOTAL SEMCA	23.147	22.539	21.844
Cofiroute	1.886	2.518	2.629
TOTAL	25.033	25.057	24.473

On rappellera que les **deux sociétés tunnelières (ATMB et SFTRF)** éprouvent des difficultés particulières. Leurs déficits annuels sont de l'ordre de 50 millions d'euros. Pour ATMB ⁽²⁾, un allongement de la durée de concession du tunnel et/ou de l'autoroute devrait permettre de rétablir l'équilibre financier de la concession. En ce qui concerne la SFTRF ⁽³⁾, la recapitalisation de 55 millions d'euros, le 15 novembre 2004, a permis de reconstituer les fonds propres, mais la société restera toujours déficitaire au cours des prochains exercices.

*

* *

(1) Au contraire, le programme important de travaux de la société Cofiroute lui impose d'augmenter sa dette.

(2) Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc.

(3) Société française du tunnel routier du Fréjus.

III.- PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE » : CONTRÔLER POUR SAUVER

La lutte contre l'insécurité routière demeure une mission prioritaire du Gouvernement. Face au drame humain que représente la somme des morts et des blessés graves chaque année, cette lutte a été mise au premier plan par le Président de la République, lors de son discours du 14 juillet 2002. Les états généraux de la sécurité routière du 17 septembre 2002 avaient donné une impulsion forte au renouveau de cette politique publique.

Si les crédits ont considérablement progressé depuis le début de la législature, il est surtout remarquable de constater qu'**une nouvelle culture de l'usage de la route et du véhicule est en train de naître**, dans notre pays. Mais la sécurité routière n'est pas un combat qui se gagne une fois pour toutes : c'est une lutte permanente contre la déviance des comportements et le relâchement des politiques publiques. Le choc psychologique créé par l'impulsion nouvelle donnée en 2002 suffira-t-il ? La vigilance des pouvoirs publics ne saurait se relâcher.

L'année 2004 présente un bilan en retrait par rapport à celui de 2003 avec - 5,4 % d'accidents corporels, - 8,7 % de tués et - 9,2 % de blessés graves. Le nombre total de blessés diminue de 6,2 %. On soulignera surtout que c'est **la troisième année consécutive que le nombre de tués diminue de façon significative**, sans toutefois retrouver la baisse spectaculaire et exceptionnelle de 2003 ⁽¹⁾.

S'agissant des différents facteurs qui ont contribué à ces résultats, il faut d'abord citer le ralentissement de la croissance du trafic qui a eu un impact similaire à l'année dernière, de l'ordre de 2 % en 2004. C'est sur **l'alcool** que les progrès ont été les plus nets (près de 40 % de la baisse) ce qui peut s'expliquer par le fait que cette année, la mesure prise en juillet 2003 (perte de six points du permis de conduire au lieu de trois pour conduite en état d'alcoolémie) a joué en année pleine. De plus, les contrôles préventifs ont continué à augmenter en nombre et en qualité grâce à un meilleur ciblage.

Sur les **vitesses**, les progrès se sont poursuivis mais essentiellement sur les autoroutes de liaison et sur les routes nationales à 2 x 2 voies. Cela explique, en particulier, les résultats exceptionnels sur les autoroutes de liaison (- 34,5 %) qui sont encore plus nets quand on compare avant et après novembre 2003 ⁽²⁾.

Par contre, les progrès en matière de **port de la ceinture** sont beaucoup moins importants que l'année dernière, principalement parce que le nombre de procès-verbaux a fortement diminué.

(1) La gravité (avec 6,13 tués pour 100 accidents corporels) est inférieure de 0,22 point à celle de l'an dernier, elle-même déjà en baisse par rapport à celle de 2002 (valeur la plus forte de ces vingt dernières années).

(2) Fort logiquement, les résultats sont beaucoup moins bons sur les autoroutes de dégagement, surtout si l'on tient compte du grave accident d'autocar qui avait aggravé le bilan 2003.

La mesure sur les **feux de jour**, par le débat qu'elle a suscité, a joué positivement dans la baisse du nombre de tués de novembre-décembre 2004. Par contre, le permis probatoire ne semble pas, dans l'attente d'analyses plus approfondies, avoir encore produit tous ses effets sur la tranche des 18-24 ans.

En ce qui concerne les résultats détaillés, on notera que les principales baisses du nombre de tués en 2004 par rapport à 2003 concernent les autoroutes de liaison (– 34,5 %), les usagers de poids lourds (– 25,2 %) et de véhicules utilitaires (– 23,0 %), les cyclomotoristes (– 13,7 %), les cyclistes (– 12,1 %), les jeunes de 15 à 17 ans (– 16,3 %), les enfants (– 14,8 %) et les aînés (– 13,7 %). Seules deux augmentations sont à déplorer en 2004 : les **motocyclistes** (+ 0,1 %) et les **jeunes de 18 à 24 ans** (+ 0,7 %) ⁽¹⁾.

Pour 2005, les huit premiers mois de l'année montrent une tendance globalement favorable. Le bilan des mois d'été est marqué par un très fort contraste entre le mois de juillet qui a enregistré une hausse de 7 % des tués et août qui a vu le retour à une évolution nettement plus favorable avec une baisse de – 12,5 % pour le mois d'août 2005 par rapport à août 2004.

Depuis la mise en œuvre de la nouvelle politique de sécurité routière sur une période de trois ans, **de 2002 à 2005, ce sont plus de 6.000 vies qui ont été sauvées et près de 100.000 blessés épargnés.**

A.– L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

1.– Les crédits budgétaires ne reflètent qu'imparfaitement l'effort de la Nation

a) *Les crédits du programme pour 2006*

Le programme « *Sécurité routière* », qui est structuré en cinq actions, présente une diminution d'un million d'euros de crédits de paiement environ, entre 2005 et 2006.

La création du compte d'affectation spéciale « *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* » viendra tempérer cette baisse et explique que l'action n° 5, précisément consacrée au contrôle automatisé, ne soit pas dotée en 2006.

Il est néanmoins nécessaire de disposer, au sein du programme « *Sécurité routière* », de cette action dédiée au contrôle automatisé, afin d'assurer la transition entre l'exercice 2005 et l'exercice 2006 et de gérer les éventuels reports de crédits.

(1) *L'accidentalité enregistrée sur les trajets de proximité, survenant fréquemment sur le réseau secondaire, est également encore une zone d'ombre.*

LES CRÉDITS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »

(en millions d'euros)

	2005		2006		Évolution (en %)	
	AP	CP	AE	CP	AP/AE	CP
Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	21,84	21,49	24,82	24,12	+ 14	+ 12
Démarches interministérielles et communication	33,05	33,05	34,50	34,50	+ 4	+ 4
Éducation routière	19,53	16,65	19,30	16,20	- 1	- 3
Gestion du trafic et information des usagers	54,66	51,96	47,00	47,20	- 14	- 9
Contrôle automatisé	-	-	-	-		
Total général	129,08	123,15	125,62	122,02	- 3	- 1

L'action n° 1 financera des crédits de fonctionnement correspondant à 2,35 millions d'euros de crédits de paiement, dont 1,5 million d'euros pour le fonctionnement de la délégation interministérielle à la sécurité routière. Ces crédits visent notamment à financer des études. Du reste, 6,75 millions d'euros de crédits de paiement sont prévus pour des dépenses d'équipement, avec notamment des études et des expérimentations.

L'action n° 2 concerne surtout la communication grand public de la sécurité routière, qui est centrée sur des campagnes de communication nationales. Cinq étaient prévues pour 2005, une sixième sera réalisée sur le permis de conduire à un euro par jour. Pour 2006, c'est donc la réalisation de six campagnes qui est prévue. Chacune d'entre elles combinera une présence sur plusieurs médias à la fois. Le budget prévu pour l'ensemble des opérations et actions de communication se monte à 17,16 millions d'euros en 2006 en fonctionnement. Le montant des crédits d'intervention en 2006 est de 12,02 millions d'euros consacrés aux actions locales et de partenariat, en particulier les plans départementaux de sécurité routière (PDASR).

L'action n° 3 finance, en fonctionnement, les moyens consacrés à l'organisation des examens du permis de conduire, pour un montant en crédits de paiement de 7,42 millions d'euros, et à la formation, pour un montant de 2,85 millions d'euros. Il est également prévu une subvention pour charges de service public à l'Institut national sur les transports et leur sécurité (INRETS) d'un montant de 1,1 million d'euros. Des crédits d'investissement sont également prévus en 2006 à hauteur de 5,23 millions d'euros de crédits de paiement, consacrés à la création ou la rénovation de centres d'examen du permis de conduire et ce, dans le cadre du plan pluriannuel mis en œuvre en 2001.

Enfin, l'action n° 4 financera des actions de gestion du trafic et d'information des usagers, et notamment, pour 42,6 millions d'euros en crédits de paiement, des dépenses d'amélioration des dispositifs de gestion de trafic et d'information des usagers, en particulier les radios d'information trafic de type « 107.7 » et les panneaux à messages variables, ainsi que des opérations de construction ou de rénovation de locaux pour les centres d'information routière.

b) L'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière

ÉVALUATION DES CRÉDITS CONSACRÉS À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

(en millions d'euros)

Programmes du document de politique transversale (DPT) Actions du programme	Moyens consacrés en 2005		Moyens prévus pour 2006		
	CP	Soit, en % des CP de l'action	AE	CP	Soit, en % des CP de l'action
Sécurité routière					
Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	21,49	100	24,82	24,12	100
Démarche interministérielle et communication	33,05	100	34,50	34,50	100
Éducation routière	16,65	100	19,30	16,20	100
Gestion du trafic et information des usagers	51,96	100	47	47,20	100
Conduite et pilotage des politiques d'équipement					
Personnels œuvrant pour les politiques du programme « Sécurité routière »	129,48	100	132,24	132,24	100
Police nationale					
Sécurité routière	341,73	100	550,77	550,77	100
Gendarmerie nationale					
Sécurité routière	661,18	100	689,17	689,17	100
Réseau routier national					
Développement des infrastructures routières	30	9,3	30	20	12
Entretien et exploitation	275	46	291	274	47
Politique technique, action internationale et soutien au programme	0,27	1	0,27	0,27	0,9
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route					
Radars			120	120	100
Aide au financement du permis de conduire des jeunes			11	11	100
Fichier national du permis de conduire			9	9	100
Justice judiciaire	137,89	-	138,28	138,28	-
Administration pénitentiaire	109,1	-	109,1	109,1	-
Enseignement scolaire public du premier degré/du second degré	55,56	2,3	59,35	59,35	3
Sport					
Promotion du sport pour le plus grand nombre	0,12	0,3	0,12	0,12	0,2
TOTAL	1.863,48		2.265,92	2.235,32	

Au-delà des crédits de paiement identifiés dans le fascicule bleu pour le seul programme « *Sécurité routière* » (122 millions d'euros), le fascicule jaune ⁽¹⁾ donne une vision plus large de l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, en l'évaluant à 2,434 milliards d'euros en 2006 pour l'ensemble des ministères, là où le nouveau document de politique transversale (fascicule orange), raisonnant par programmes, évoque **2,235 milliards d'euros en 2006** ⁽²⁾, dont la décomposition est présentée dans le tableau ci-dessus.

Pour avoir une appréciation plus juste des interventions en faveur de la sécurité routière, il faut ainsi prendre en compte, par exemple, les crédits affectés à la police et à la gendarmerie nationales ou encore certains crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de la justice.

On constate, dans le tableau précédent, que l'ensemble des programmes relevant du ministère chargé des transports participe globalement à hauteur de 688,53 millions d'euros en 2005 à la politique en faveur de la sécurité routière, en y incluant notamment les programmes d'entretien et de développement du réseau routier national mis en œuvre par la direction générale des routes ou le compte d'affectation spéciale créé par l'article 34 du projet de loi de finances.

2.– Le programme d'actions 2005 et les orientations pour 2006

Le comité interministériel de sécurité routière (CISR) du 1^{er} juillet 2005 a rappelé que **tout doit être mis en œuvre pour que l'objectif de moins de 5.000 personnes tuées soit atteint à la fin de l'année.**

Les forces de l'ordre maintiendront un haut niveau de contrôle, en optimisant leur activité grâce à la mise en œuvre résolue de modes d'action adaptés et en développant des moyens modernisés de contrôle et de dépistage. Une attention particulière sera consacrée à la sécurité dans la traversée des villes et villages, les conducteurs devant être davantage sensibilisés au respect des limitations de vitesse en application.

Le CISR du 11 juillet 2005 a retenu quatre axes d'intervention pour enrayer ces constats :

a) Conforter le respect de la règle

Le respect de la règle s'améliore grâce à la prise de conscience des usagers de la route et à l'engagement soutenu des forces de l'ordre dans la lutte contre les infractions et contre les comportements dangereux.

(1) *Tel que retracé dans le fascicule jaune annexé au projet de loi de finances.*

(2) *Dans le cadre de la mise en place des nouveaux outils budgétaires liés à la LOLF, le Gouvernement a décidé que la dimension interministérielle de la sécurité routière serait traitée à travers un document de politique transversale, dont le chef de file est le responsable du programme « Sécurité routière » au sein de la mission « Transports », en l'occurrence le délégué interministériel à la sécurité routière, directeur de la sécurité et de la circulation routières.*

C'est aussi par la poursuite du déploiement des radars que s'exerce la lutte contre les excès de vitesse. Ce nouveau système, symbole de la nouvelle politique de sécurité routière, est en grande partie à l'origine de la profonde modification des comportements observée sur la route. On peut lui attribuer un rôle déterminant dans la baisse des vitesses enregistrées depuis deux ans.

Le dispositif sera donc conforté et amplifié par le lancement en 2006 d'une deuxième phase de déploiement portant sur 500 nouveaux radars fixes et mobiles. Cette question sera analysée plus loin.

b) Agir en faveur des jeunes

L'action en faveur des jeunes se traduit notamment par trois mesures : une meilleure identification des jeunes conducteurs (grâce notamment à l'apposition du « A » à l'avant comme à l'arrière du véhicule), le renforcement des contrôles d'alcoolémie et de stupéfiants à la sortie des discothèques, et enfin la modernisation des outils pour améliorer la formation à l'école.

Une nouvelle procédure d'organisation des épreuves pour les attestations scolaires de sécurité routière (ASSR), à partir d'un outil multimédia constitué d'une banque de données de 400 questions, sera effective en avril 2006. Un rendez-vous pédagogique interviendra 6 mois après l'obtention du permis de conduire.

Par ailleurs, on rappellera que le dispositif du permis à 1 euro par jour, mis en place récemment et financé grâce au compte d'affectation spéciale, a pour but de faciliter l'accès à l'examen du permis de conduire.

LE PERMIS A 1 EURO PAR JOUR

Une formation au permis de conduire coûte en moyenne 1.000 euros : ce prix peut être une réelle barrière pour les jeunes. C'est la raison pour laquelle, à partir des conclusions du rapport du député Jean-Michel Bertrand, le Gouvernement a annoncé, le 11 février 2005, sa volonté de mettre en œuvre un dispositif permettant d'aider les jeunes à accéder au permis de conduire.

Après la publication du **décret n° 2005-1225 du 29 septembre 2005** instituant une aide au financement de la formation à la conduite et à la sécurité routière et avec la création du compte d'affectation spéciale « *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* », le dispositif a été officiellement lancé le 3 octobre 2005.

Celui-ci comporte, en réalité, deux dispositifs : au-delà du « permis à un euro par jour » pour les jeunes passant leur permis, il se combine avec des aides ciblées pour les apprentis et les jeunes en CIVIS (contrat d'insertion des jeunes dans la vie sociale).

Le dispositif de prêt (800, 1.000 ou 1.200 euros) concerne **tous les jeunes de 16 à 25 ans** et sera accordé par un organisme de crédit ou bancaire partenaire du dispositif, qui prélèvera 30 euros par mois jusqu'au remboursement du montant emprunté. Les intérêts seront pris en charge par l'État. Depuis la mi-septembre, ont commencé, au plan national, la signature des conventions de partenariat avec les établissements financiers, les

organisations professionnelles et les réseaux d'écoles de conduite, et au plan local, la signature dans chaque département des conventions de partenariat État-écoles de conduite.

Quant à l'**aide financière directe**, elle est destinée **aux apprentis et aux jeunes** en difficulté, bénéficiant d'un CIVIS. Elle sera mise en place début 2006, prioritairement pour favoriser l'insertion professionnelle des jeunes en question. Elle diminuera d'autant le montant à emprunter et permettra aux jeunes concernés de réduire sensiblement le coût de leur formation.

c) Faire reculer la mortalité des conducteurs de deux roues motorisés

Le recul de la mortalité des conducteurs de deux roues motorisées s'organise à travers les contrôles des cyclomoteurs et des mesures de lutte contre le débridage des deux roues motorisés.

Ainsi, pendant la semaine de la sécurité routière d'octobre 2005, les principaux des collèges, en concertation avec les associations de parents d'élèves, ont organisé dans les collèges des contrôles préventifs portant sur la vérification de l'état des cyclomoteurs (état des freins, conformité des plaques, ...) ⁽¹⁾.

d) Mobiliser les acteurs

Enfin, la mobilisation des acteurs se poursuit, par exemple, par la signature d'une charte de la sécurité routière entre l'Association des Maires de France et l'Etat, déclinée au niveau départemental par les préfets et les associations départementales et par le développement des maisons de la sécurité routière.

B.- L'AFFECTION DU PRODUIT DES AMENDES ET LES « RADARS AUTOMATIQUES »

1.- Le programme d'automatisation de la chaîne de contrôle-sanction : vertus et faiblesses des « radars automatiques »

a) Le déploiement du dispositif

On rappellera que l'automatisation des contrôles permet d'assurer des contrôles permanents à partir, soit de postes fixes et intégrés dans l'infrastructure, soit de postes déplacés sur les sites accidentogènes.

Les premières phases de la chaîne de contrôle (constatation des infractions, relevé des données et transmission vers les postes de contrôle des forces de l'ordre) sont automatisées à l'aide de dispositifs composés de radars couplés à des systèmes de prise de vue numériques. Les systèmes de transmission

(1) À l'issue de ce contrôle, un document descriptif du bilan du contrôle préventif a été remis aux collégiens, à destination de leurs parents, avec un dépliant d'information indiquant les risques encourus.

utilisent des réseaux de télécommunication (le plus souvent de fibres optiques) dédiés, avec cryptage des données. Les phases concernant le traitement des infractions et le recouvrement des amendes font l'objet d'une informatisation.

Le programme de mise en place des radars se déroule suivant le calendrier prévu. En mai 2004, 100 radars étaient installés et, fin 2004, 300 radars supplémentaires l'étaient, soit 400 au total (232 fixes et 168 mobiles)⁽¹⁾.

Depuis décembre 2004, les radars installés sont des radars de deuxième génération, qui permettent notamment le paramétrage à distance et la télémaintenance. Le programme d'installation des radars automatiques se poursuit. Au 15 septembre 2005, 311 radars mobiles et 543 radars fixes étaient installés.

b) Bilan et perspectives

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, **les 1.000 radars annoncés** au CISR du 18 décembre 2002 **pour la fin 2005** (700 fixes et 300 embarqués) **seront déployés comme prévu** avant la fin de cette année. 20 % le sont sur autoroute, 60 % sur les routes nationales et 20 % sur les routes départementales.

En moyenne, **10.000 avis de contravention sont envoyés chaque jour**. Le nombre d'infractions relevées par les radars, au 31 décembre 2004, se monte à 1.800.000 pour les véhicules immatriculés en France. La moyenne journalière d'infractions relevées par radar est de 50 (30 en moyenne journalière pour les radars mobiles ; 80 pour les fixes).

Le **centre national de traitement (CNT)** et le centre d'appel ont été transférés de Lille à Rennes le 1^{er} octobre 2004. Au 31 décembre 2004, 1.600.000 avis de contravention ont été émis, ils ont généré environ 500 000 courriers traités au CNT. Environ 60 % des courriers traités, soit 300.000, avaient pour objet la désignation d'un autre conducteur. 26.000 ont fait l'objet d'un envoi de formulaire de demande de photos. Le centre d'appel traite environ 1.000 appels par jour.

Un **centre automatisé de constatation des infractions routières (CACIR)**, service commun à la police et à la gendarmerie ayant pour mission la constatation et le traitement des infractions au code de la route relevées au moyen des systèmes de contrôle automatique, a été créé par décret du 14 octobre 2004.

Différentes mesures d'accompagnement ont été mises en œuvre : l'information systématique auprès du public (panneaux de signalisation, communication dans la presse, publication de l'emplacement des radars sur

(1) Dans la majorité des cas, les sites retenus sont ceux qui ont été communiqués par chaque préfecture avec leur ordre de priorité et suivant les seuls critères d'implantation prenant en compte le caractère accidentogène des lieux, l'implication du facteur vitesse dans les accidents et la difficulté d'effectuer des contrôles classiques. La répartition par types de réseaux routiers est la suivante : 12 % sur des autoroutes ; 22,5 % sur des voies rapides et 65,5 % sur des routes bi-directionnelles.

internet), l'ouverture d'un centre d'appels dès le début du programme de déploiement pour répondre aux questions des usagers, la gestion systématique et rapide des courriers reçus au CNT grâce à des outils informatiques, les paiements facilités par internet et téléphone (serveur vocal).

UN IMPACT FORT SUR L'ACCIDENTALITÉ

Une évaluation de l'impact global du contrôle automatisé sur la sécurité routière a été demandée à l'Observatoire national interministériel de sécurité routière. Les premiers éléments recueillis, portant sur les 70 radars fixes installés en 2003, montrent que le dispositif de contrôle automatisé a un impact local très fort. En effet, chaque conducteur français voit sa vitesse contrôlée en moyenne plus de deux fois par mois, le taux de dépassement de la vitesse autorisée au niveau des radars est extrêmement faible (0,3 %) et les accidents au niveau des radars ont baissé de manière très importante (plus de 85 %).

Les effets globaux sur l'ensemble du réseau routier sont eux aussi très importants puisque le taux de dépassement de la vitesse autorisée de plus de 10 km/h par les voitures de tourisme est passé de 34 % fin 2002 à 24 % fin 2004.

Les nombres d'accidents et de tués ont diminué en conséquence. Par exemple sur les autoroutes de liaison, la baisse du nombre de tués entre novembre 2003 et juin 2004, par rapport à la même période des années précédentes, est spectaculaire puisqu'elle atteint 57 %.

Ce lien entre effet local et effet global est tout à fait essentiel pour l'avenir puisque lorsqu'ils seront déployés, les 1.000 radars ne contrôleront que 3 % de l'ensemble des parcours.

En 2003–2004, la dépense concernant le programme contrôle sanction automatisé s'est élevée à 101 millions d'euros. **Pour 2004, le montant des amendes encaissées s'élève à 106 millions d'euros.**

Au vu de ces résultats, le CISR du 1^{er} juillet 2005 a décidé de lancer, dès l'année prochaine, une **deuxième phase de déploiement portant sur 500 radars** fixes et mobiles, notamment pour pourvoir au remplacement des dispositifs antérieurs.

Il a également été décidé de **supprimer le principe de l'annonce** des radars mobiles **par des panneaux** en amont des dispositifs installés, en privilégiant une communication préalable par voie de presse.

c) Les difficultés persistantes

– Les véhicules étrangers :

Aujourd'hui, les véhicules étrangers représentent environ un quart des véhicules en infraction, la grande majorité des immatriculations relevées provenant des pays limitrophes et, depuis la mise en œuvre du dispositif, la proportion de grands excès de vitesse pour les véhicules étrangers a tendance à augmenter.

Un groupe de travail interministériel a été constitué pour préparer des accords de coopération bilatéraux avec les pays limitrophes. L'objectif est d'identifier les propriétaires de véhicules immatriculés à l'étranger (coopération policière) et d'assurer leur poursuite par tout moyen (coopération judiciaire). Au niveau européen, une réflexion sur le sujet a été engagée sur l'initiative du Commissaire Jacques Barrot, afin de lutter contre l'impunité transfrontalière.

– **L'identification des motos et des poids lourds :**

En ce qui concerne les infractions commises par les motos, 5.000 avis de contravention sur les 100.000 infractions constatées ont été envoyés en 2004. Ce chiffre devrait augmenter en 2005 avec la généralisation des radars pouvant photographier par l'arrière.

Les poids lourds, qui ne sont pas soumis aux mêmes limitations de vitesse que les véhicules légers, doivent pouvoir être identifiés spécifiquement. Des systèmes permettant la détection de ces infractions sont en cours de développement et devraient pouvoir être utilisés à partir de fin 2005.

– **Le vandalisme :**

Les actes de vandalisme ont connu un niveau important au début du programme. Différentes actions ont été entreprises dès le mois de novembre 2003 : télétransmission des alarmes des radars, information par affiche sur les peines encourues, optimisation du délai de remise en état de l'équipement dégradé. Depuis juin 2004, les actes de vandalisme semblent diminuer.

– **La gestion des retours de courriers :**

Une gestion efficace des courriers a été mise en place pour éviter un engorgement de la chaîne, contribuer à l'efficacité du dispositif et garantir son équité. Afin de faire face au volume de courriers à traiter, chaque courrier reçu est numérisé et associé au dossier électronique du contrevenant, ce qui permet un traitement plus rapide et plus rigoureux.

2.– La création du compte d'affectation spéciale garantit la bonne affectation du produit des « radars » sans résoudre celle des autres amendes

a) La création du compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

Conformément à l'idée défendue par votre Rapporteur spécial depuis 2002, le Gouvernement a pris l'initiative de créer un compte d'affectation spéciale garantissant un lien direct entre le produit des amendes et leur affectation à des actions de sécurité routière ⁽¹⁾.

(1) Voir le commentaire de M. Gilles Carrez à l'article 34, dans le Rapport général fait au nom de la commission des Finances (Doc. AN n° 2568, tome II).

Cela est d'ailleurs cohérent avec la systématisation des sanctions des nouveaux dispositifs automatiques de contrôle et permet de ne pas donner l'impression que le contrôle est aléatoire et que la sanction est évitable parce que statistiquement rare.

Une telle affectation est vertueuse, pour autant qu'elle soit comprise et bien acceptée. Il ne s'agit pas, en effet, d'accentuer les sanctions aveuglément, mais de donner une cohérence et un sens à la pratique de la sanction en expliquant aux usagers de la route que ce que l'État perçoit au titre des infractions commises est utilisé pour prévenir ou réparer les conséquences souvent dramatiques de l'insécurité routière.

Le compte d'affectation spéciale, outre le financement du permis à un euro par jour pour les jeunes (dont certains contestent la validité juridique⁽¹⁾), permettra de financer deux types d'actions :

– l'action « *Radars* » (120 millions d'euros en 2006) qui retrace les coûts relatifs à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et sanction, y compris les frais d'impression, de personnalisation, de routage et d'expédition des lettres relatives à l'information des contrevenants sur les points dont ils disposent sur leur permis de conduire et des lettres relatives à la restitution de points. Le contenu de cette action et la montée en puissance du programme « radars automatiques » ont été présentés plus haut ;

– l'action « *Fichier national du permis de conduire* » (9 millions d'euros en 2006) couvrirait les dépenses d'investissement au titre de la modernisation du fichier national du permis de conduire, fichier traitant des retraits de points. L'ordonnateur principal du compte d'affectation spéciale étant le ministre chargé des transports, une délégation de gestion serait consentie au ministre de l'intérieur, auquel cette action est rattachée, afin de permettre l'exécution de ces dépenses (comme le permet par exemple le décret n° 2004-1085 du 14 octobre 2004 relatif à la délégation de gestion dans les services de l'État).

b) L'État, seul bénéficiaire des recettes des « radars automatiques »

L'article 9 de la loi du 12 juin 2003 dispose que « *par dérogation aux dispositions de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, le produit des amendes perçu par la voie des systèmes automatiques de contrôle sanction sera versé, de 2004 à 2006, au profit du budget de l'État* ».

Votre Rapporteur spécial rappelait, l'an dernier, qu'après 2006, l'affectation des amendes serait à nouveau ouverte. Sans attendre le 31 décembre 2006, le Gouvernement, constatant que l'État ne se verrait plus reconnaître le

(1) Voir la première partie de ce rapport.

retour de l'intégralité des recettes ainsi générées, a proposé le dispositif déjà présenté dans le Rapport général ⁽¹⁾.

La solution consiste à pérenniser l'affectation à l'État de l'intégralité du produit des amendes collectées par la voie des radars automatiques, en élaborant un système d'affectation à trois étages :

– 60 % du produit revenant au compte d'affectation spéciale (dans la limite d'un plafond de 140 millions d'euros) ;

– 40 % revenant à l'AFITF (dans la limite de 100 millions d'euros) ;

– le solde éventuel revenant au budget général de l'État. Le produit des amendes radars est – fort opportunément – évalué à 240 millions d'euros pour 2006, soit la somme des deux plafonds précédents... le Gouvernement faisant l'hypothèse qu'aucun solde ne sera constaté l'an prochain.

Ce système revient à priver définitivement les collectivités locales de la part du produit des amendes radars qui aurait dû leur revenir après le 31 décembre 2006. Cette part est évaluée à 180 millions d'euros en 2006 ⁽²⁾.

On rappellera que votre Commission a adopté un amendement à l'article 34 du projet de loi de finances, prévoyant que le solde éventuel serait reversé, non pas à l'État, mais aux collectivités locales.

c) Le partage contestable du produit des amendes entre l'État et les collectivités locales

On rappellera, pour mémoire, que le produit de l'ensemble des amendes, abstraction faite du système particulier des amendes collectées par la voie des radars automatiques précédemment évoqué, fait l'objet d'un partage entre l'État et les collectivités locales, selon une base juridique dont votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de mettre en cause la validité ⁽³⁾.

La pratique conduit ainsi à reverser au budget général le produit des **amendes et condamnations pécuniaires** ⁽⁴⁾, il est évalué à 670 millions d'euros en 2005 et à 800 millions d'euros en 2006.

(1) Voir le commentaire de l'article 34 précité.

(2) En effet, sur le total de 240 millions d'euros de produit des amendes « radars automatiques » attendues en 2006, seuls 180 millions sont imputés sur la ligne budgétaire dont le produit est normalement reversé par voie de fonds de concours aux collectivités locales (ligne n° 2312).

(3) En effet, certaines amendes pourraient avoir été perçues par l'État alors même que leur base légale est suspecte. Sur quelle base juridique, en effet, le comité des finances locales répartit-il aux collectivités locales, depuis 1979, le seul produit des amendes forfaitaires, alors que l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales prévoit la répartition entre les collectivités du produit des amendes de police de la circulation routière, sans procéder à la moindre distinction sur le caractère forfaitaire ou non des amendes ? D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, on peut estimer entre 9 et 10 milliards d'euros le montant cumulé depuis 1979 auquel les collectivités locales pourraient éventuellement prétendre si l'on considérait que les textes n'avaient pas été strictement appliqués...

(4) Ligne n° 2313 du fascicule Évaluation des voies et moyens, tome I.

Quant au produit des **amendes forfaitaires de la police de la circulation** ⁽¹⁾, il est normalement rétrocédé aux communes et groupements éligibles. Or, le partage entre collectivités est lui-même opéré selon des modalités qui établissent une distinction contestable entre les communes de moins de 10.000 habitants et les communes de plus de 10.000 habitants. Ce produit devrait s'élever à 730 millions d'euros en 2005 et 800 millions d'euros en 2006.

MODALITÉS D'AFFECTATION AUX COMMUNES DU PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES DE LA POLICE DE LA CIRCULATION

Chaque année, le comité des finances locales procède à la répartition du produit des amendes de police relatives à la circulation routière en application des articles L. 2334-24 et L. 2334-25 du code général des collectivités locales (CGCT).

En application des articles R.2334-10 à R.2334-12 du CGCT, le produit des amendes relatives à la circulation routière est **partagé proportionnellement au nombre de contraventions à la police de circulation constatées au cours de l'année précédente sur le territoire de chacune des collectivités bénéficiaires**. Pour bénéficier de ces attributions, les groupements doivent exercer la totalité des compétences communales en matière de voies communales, de transports en commun et de parcs de stationnement. C'est notamment le cas des communautés urbaines.

Les attributions revenant aux communes et groupements de communes de plus de 10.000 habitants leur sont versées directement. Les sommes revenant aux communes et groupements de communes de moins de 10.000 habitants sont attribuées par les conseils généraux qui établissent la liste des bénéficiaires et fixent le montant des attributions selon l'urgence et le coût des travaux à réaliser. C'est ensuite aux préfets, ordonnateurs secondaires, qu'incombe le soin de prendre les arrêtés attributifs correspondants.

En application de l'article R. 4414-1 du CGCT, la part du produit revenant à la région Île-de-France, est répartie de façon spécifique : 25 % de cette part revient aux communes d'Île-de-France, 25 % est versée à la région et 50 % est attribuée au STIF.

Enfin, l'article R. 2334-12 du CGCT énumère les catégories d'opération pouvant bénéficier des sommes ainsi allouées.

– **Pour les transports en commun** : aménagements et équipements améliorant la sécurité des usagers, l'accueil du public, l'accès aux réseaux, les liaisons entre réseaux et avec les autres modes de transport ; aménagements de voirie, équipements destinés à une meilleure exploitation des réseaux ; équipements assurant l'information des usagers, l'évaluation du trafic et le contrôle des titres de transport.

– **Pour la circulation routière** : étude et mise en œuvre de plans de circulation ; création de parcs de stationnement ; installation et développement de signaux lumineux et de la signalisation horizontale ; aménagement de carrefours ; différenciation du trafic ; travaux commandés par les exigences de la sécurité routière.

*

* *

(1) Ligne n° 2312 du fascicule *Évaluation des voies et moyens*, tome I.

IV.- PROGRAMME « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES » : UN PROGRAMME CLEF POUR L'INTERMODALITÉ

La cohérence de ce programme – plus multimodal qu'intermodal – tient d'abord à la logique affichée par la réorganisation des services du ministère et par l'unité dans la conduite et la responsabilité des politiques, symbolisée par le directeur général de la mer et des transports. Le programme répond ainsi aux trois objectifs du CIADT du 18 décembre 2003 :

– contribuer à l'amélioration de la desserte des territoires, gage de leur compétitivité au plan européen et d'une politique équilibrée d'aménagement du territoire, à la qualité des transports de voyageurs et de marchandises et à la position des ports français en Europe ;

– favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes, dans le cadre de la politique de développement durable ;

– contribuer à la prospérité du secteur économique des transports en garantissant le respect des règles économiques et sociales, dans un marché des transports libéralisé au niveau européen.

Les crédits du programme « *Transports terrestres et maritimes* » sont donc censés **contribuer au développement des modes** de transports de marchandises **alternatifs à la route** : ferroviaire, fluvial, maritime à courte distance ; et ce, en favorisant la mise en place de systèmes intermodaux de transport combinant la route à ces modes alternatifs ⁽¹⁾.

Aussi ce programme porte-t-il tant sur les infrastructures et les services de transports (ferroviaires, routiers, fluviaux, portuaires et maritimes), que sur la sécurité ⁽²⁾, la sûreté et la régulation des secteurs économiques concernés.

L'analyse des crédits de ce programme sera présentée, par mode de transport, dans les parties thématiques ci-après. On précisera néanmoins que le volume global de crédits (dont on rappellera qu'il n'inclut que les personnels d'administration centrale, et pas les agents des services déconcentrés) s'élève à **plus de 2,6 milliards d'euros en 2006** en autorisations d'engagement comme en crédits de paiement.

La très grande majorité de cette somme servira à financer des actions en faveur des infrastructures de transports collectifs et ferroviaires (2,36 milliards d'euros de crédits de paiement).

(1) En ce qui concerne le transport de voyageurs, le rééquilibrage modal consiste à favoriser le report de la circulation interurbaine vers le mode ferroviaire et le report de la circulation urbaine vers les modes de transports collectifs.

(2) À l'exception de celle du transport maritime, qui relève du programme « Sécurité et affaires maritimes ».

À ces crédits du budget général, seront rattachés en cours d'exercice des montants importants provenant de fonds de concours, que le bleu « *Transports* » sous-estime probablement ⁽¹⁾.

A.— TRANSPORT MARITIME : DÉVELOPPEMENT DES PORTS ET VALORISATION DU LITTORAL

Dans un contexte marqué par la décentralisation et la montée en puissance des financements de l'AFITF sur les autoroutes de la mer, toutes deux déjà évoquées en première partie de ce rapport, l'État semble donner au transport maritime et aux infrastructures portuaires des moyens propres à en assurer un développement dynamique.

En effet, le transport intra-européen maritime de marchandises (qui représente une part modale presque aussi forte que la route) doit pouvoir se développer davantage à partir des trois façades maritimes de la France, pour constituer une offre de transport massifiée alternative au transport routier.

L'objectif consistera donc à développer l'attractivité des ports français par lesquels transite une part significative de notre commerce extérieur. C'est ainsi qu'en 2003 la part du transport maritime dans l'acheminement du commerce extérieur a représenté 42,2 % en tonnage et 19,7 % en valeur. Tant l'aménagement et la modernisation des équipements que l'amélioration du niveau de service des places portuaires doivent permettre d'**accroître la compétitivité des ports** aussi bien pour le transport transocéanique que pour le cabotage intracommunautaire.

Quant au littoral, il est un atout majeur pour l'économie française, notamment par le rôle structurant des ports maritimes, mais aussi par le caractère dominant que représente le tourisme sur cette zone, sans oublier les activités liées à la proximité de la mer. Deux enjeux doivent être relevés : **la protection et la préservation du littoral**, mais aussi sa mise en valeur et son aménagement en compatibilité avec les actions de protection entreprises.

(1) Les plafonds de fonds de concours saisis page 68 du bleu (plus de 380 millions d'euros) doivent ainsi être pris avec prudence. Ils correspondent à des estimations recensées en juillet-août 2006. Les montants les plus importants proviennent des contributions des collectivités territoriales à l'exécution du contrat de plan Ile-de-France pour les travaux de tramway sur route nationale (action n° 1), de la contribution du Luxembourg aux travaux de la LGV Est (action n° 1), de la contribution des collectivités territoriales aux contrats de plan portuaires (dans les ports d'intérêt national), littoraux et aux travaux d'entretien dans les ports d'intérêt national (action n° 3), aux contributions du FEDER aux travaux portuaires (action n° 3), et enfin aux apports de l'AFITF aux contrats de plan, lorsque son budget 2006 était estimé à 1,5 milliard d'euros comme l'indiquait la lettre plafond, dont 219 millions d'euros pour les contrats de plan relevant de la direction générale de la mer et des transports (actions n° 1 et 3). Par rapport à cette situation initiale, la décision de porter le budget de l'AFITF à 2 milliards d'euros et d'accélérer fortement à cette occasion le rythme de réalisation des contrats de plan conduit à devoir réévaluer fortement les plafonds de fonds de concours. En tenant compte des contributions des collectivités territoriales pour les contrats de plan Ile-de-France et pour les contrats de plan portuaires, il faudra certainement réévaluer les plafonds de fonds de concours en crédits de paiement d'environ 100 millions d'euros. En ce qui concerne les autorisations d'engagement, des travaux sont en cours pour les caler.

RÉGIME JURIDIQUE DES PORTS EN FRANCE

Le système portuaire français comprend trois types de ports : les ports autonomes, les ports d'intérêt national et les ports décentralisés.

Les **ports autonomes** sont des établissements publics à caractère mixte, administratif et industriel et commercial. Ce sont des unités de gestion autonomes auxquelles l'État confie l'administration et la capacité d'aménager les structures. Il existe 7 ports autonomes relevant de la compétence de l'État : Dunkerque, le Havre, Rouen, Marseille, Nantes Saint-Nazaire, Bordeaux et la Guadeloupe. Ils sont créés par décret en Conseil d'État et administrés par un conseil d'administration. Au 1^{er} janvier 2006, le port de la Rochelle sera érigé en port autonome. Ces ports assurent 80 % du tonnage commercial total pour la France.

Les **ports d'intérêt national** sont de taille plus modeste et relèvent de la compétence de l'État par l'intermédiaire des services du ministère chargé de la mer. Les infrastructures sont propriétés de l'État mais la gestion du port est confiée à un concessionnaire, le plus souvent une chambre de commerce et d'industrie. Il existe 23 ports d'intérêt national qui exercent une activité commerciale en synergie avec l'économie régionale. L'article 30 de la loi du 13 août 2004 a prévu le **transfert de ces ports aux collectivités** territoriales ou à leur groupement **au plus tard le 1^{er} janvier 2007**.

Les **ports décentralisés** sont des petits ports à rayonnement limité. Ils ont été confiés en gestion aux collectivités territoriales suite à la décentralisation de 1982 : les ports de pêche et de commerce ont été confiés aux départements et les ports de plaisance aux communes. Il existe 304 ports de commerce et 228 ports de plaisance décentralisés. Enfin, la loi du 22 janvier 2002 a transféré à la collectivité territoriale de Corse les ports de Bastia et d'Ajaccio.

La loi du 13 août 2004 prévoit que certains ports d'intérêt national d'outre-mer, compte tenu du rôle spécifique qu'ils ont dans ces collectivités territoriales, pourront être exclus du transfert lié à la décentralisation par décret en Conseil d'État : ils constitueront alors la catégorie des **ports non autonome relevant de l'État**. Cette catégorie comprendra les ports de Fort de France, de Dégard des Cannes et de Port Réunion.

L'article L. 101-1 du code des ports maritimes sera également modifié pour introduire cette nouvelle catégorie de port, ainsi que le port de Port Cros qui présente la particularité d'être géré par le parc national de Port-Cros, établissement public administratif de l'État.

La catégorie des ports autonomes n'est pas modifiée par la loi du 13 août 2004. Quant aux ports départementaux existant avant la date d'entrée en vigueur de la loi, ils peuvent, sur demande du département et après accord, selon le cas, du conseil régional ou de l'assemblée de Corse, être transférés à la région ou à la collectivité territoriale de Corse

Les crédits pour 2006 figurent principalement sur les actions n° 3 « *Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral* » et n° 4 « *Régulation et contrôle dans le domaine des transports fluviaux et maritimes* » du programme « *Transports terrestres et maritimes* ». Ils débordent, en réalité, le support du budget général pour s'imputer également sur l'AFITF en ce qui concerne le financement des projets maritimes du CIADT et de la part de l'État dans les contrats de plan.

1.– Les programmes d'entretien et d'investissements portuaires

Il s'agit de contribuer au développement du transport maritime par l'amélioration de la qualité de service offerte par le réseau existant et la réalisation d'infrastructures nouvelles, notamment le **nouveau terminal à conteneurs à Marseille (Fos 2XL)**, consistant à réaliser deux nouveaux terminaux à conteneurs de grande capacité, gérés par des opérateurs privés, et, en complémentarité du nouveau terminal à conteneurs au Havre, le lancement du **projet d'écluse fluviale de Port 2000**, reliant directement Port 2000 au grand canal du Havre.

Les crédits du programme permettront le pilotage des procédures par la tutelle des établissements publics, la prise des décisions relevant de l'État, le contrôle des opérations publiées et le suivi du financement de l'AFITF.

LE PROJET « FOS 2XL » A MARSEILLE

Le projet Fos 2XL, sur les bassins ouest du port autonome de Marseille, consiste en la création de deux nouveaux terminaux à conteneurs, gérés par des opérateurs privés par le biais de conventions d'exploitation de terminal. Le terminal A devrait être exploité par Portsynergy ; le terminal B par MSC.

1. L'instruction administrative du projet (infrastructures)

Le projet a fait l'objet d'un débat public qui s'est déroulé entre avril 2004 et juin 2004. En septembre 2004, le port autonome de Marseille a approuvé la décision de donner suite au projet Fos 2XL. Ce projet a été pris en considération le 12 mai 2005, et l'instruction au titre de l'article R. 115-4 du code des ports est en cours. L'enquête publique se déroule du 12 septembre au 12 octobre 2005. Au vu des résultats de cette instruction, une autorisation de travaux pourra être délivrée.

2. Conventions d'exploitation de terminal

Les deux opérateurs retenus lors de l'appel à projet sont en négociation avec le port pour déterminer les termes de leur convention d'exploitation de terminal, laquelle fixe les modalités d'utilisation du terminal, les montants des redevances dues au port et les objectifs de trafic que les opérateurs doivent atteindre. Les conventions devront être validées par le conseil d'administration du port. Elles devront, de plus, être approuvées par le Conseil d'État dans la mesure où elles dérogent à la convention type.

3. Financement

Le projet « Fos 2XL » est estimé, à ce stade, à **153 millions d'euros** (*aux conditions économiques de 2004*) **d'investissements publics en infrastructure** et environ 200 millions d'euros d'investissements privés en superstructure. L'entrée en exploitation est prévue en 2009 pour les deux terminaux. Le tirant d'eau admissible de 14,5 mètres pourra être porté à 16 mètres à l'horizon 2012.

La participation de l'Etat à ce projet devrait se monter à **27,4 millions d'euros**. Elle devrait être mise en place **par l'AFITF en 2005 et 2006** pour ce qui concerne les autorisations d'engagement. Cette dernière mettrait en place une autorisation d'engagement de 16,7 millions d'euros en 2005, suivie d'une autre de 10,7 millions d'euros en 2006. Pour cela, le port autonome de Marseille doit signer une convention de financement avec l'AFITF. La première convention de financement sera présentée au conseil d'administration de l'AFITF de novembre 2005.

LE PROJET « PORT 2000 » AU HAVRE

Enjeu majeur d'investissement portuaire, le projet Port 2000 a pour ambition de faire du port du Havre une plate-forme majeure à l'échelle européenne pour l'accueil des trafics de marchandises conteneurisées et résoudre le problème de saturation du port.

Pris en considération le 5 décembre 1998, le projet comprend un accès nautique sécurisé par une digue longue de 5 kilomètres et un nouveau chenal d'accès maritime, un potentiel de 12 postes à quai associés à de larges terre-pleins, des transferts aisés de conteneurs entre les terminaux et les différents modes de transport et des dessertes ferroviaires de proximité permettant la formation de trains au plus proche des quais.

Les travaux sont entamés. Ils comprennent des **travaux « portuaires »** (construction d'un quai de 1.400 mètres utiles et de terre-pleins, digues de protection, accès maritime) et des **mesures environnementales d'accompagnement** (convention avec la Maison de l'Estuaire, gestionnaire de la réserve naturelle, programme de suivis scientifiques, *etc.*).

Le projet s'inscrivant dans une démarche de qualité globale, il doit intégrer des mesures de **dessertes « immédiates » ferroviaires et routières**, c'est-à-dire des transferts aisés de conteneurs entre les terminaux et les différents modes de transport terrestres. Ainsi, la première phase de remblai des rampes de l'ouvrage ferroviaire d'accès aux voies ferrées de Port 2000 est terminée. La pose des rails de la voie ferrée Nord, qui desservira les quatre postes à quai à partir d'une déviation du réseau principal, est achevée ainsi que les modifications de deux passages à niveau qui faciliteront l'exploitation des voies ferrées de Port 2000 et les accès aux futurs postes 5 et 6. Les modalités de raccordement ont été arrêtées avec la SNCF et la pose des équipements de la voie Nord se poursuit.

Les terminaux seront exploités dans le cadre de **conventions d'exploitation des terminaux** (article R.115-7 du code des ports maritimes) donnant la priorité d'utilisation des quais aux titulaires qui prendront à leur charge les superstructures et s'engageront sur des niveaux de trafic. L'opérateur de terminal aura la pleine responsabilité des opérations de manutention, tant pour les moyens matériels dans lesquels il aura investi et qui lui appartiendront, que pour la direction des équipes qui les mettront en œuvre.

Les négociations menées depuis 2002 ont abouti à l'élaboration de projets de contrats d'une durée de 3 ans (reconductibles) de mise à disposition de portiqueurs et de prestations de maintenance. Or, en février 2005, les opérateurs ont considéré qu'ils ne pouvaient s'engager dans l'exploitation des terminaux qu'à condition de pouvoir recruter eux-mêmes leurs personnels au-delà de la période transitoire et ont souhaité que leur demande fasse l'objet d'une discussion nationale entre l'UNIM et la FNPD.

On rappellera, d'autre part, qu'en 1998, le projet Port 2000 avait été pris en considération sans connexion fluviale directe, mais avec la création d'un terminal fluvial dédié dans le port actuel à niveau constant, relié par une voie routière en site propre permettant le transfert des conteneurs par train routier. **Enfin, la desserte fluviale de Port 2000 sera assurée dans le cadre d'une opération de desserte terminale utilisant la technique du brouettage ferroviaire**, permettant de mutualiser les moyens pour assurer une desserte ferroviaire et fluviale efficace et compétitive. Un terminal fluvial dédié situé quai de l'Europe fait parti du dispositif

Parallèlement, la réalisation d'une liaison fluviale directe, permettant d'anticiper toute mutation de la desserte fluviale du port du Havre qui pourrait s'avérer nécessaire, continue d'être envisagée. Les études estiment à 100 millions d'euros cette connexion.

Le CIADT de décembre 2003 a validé le principe d'une écluse fluviale et les études nécessaires ont été engagées. D'ici à la mise en service de cette écluse, le recours à des barges armées à la navigation maritime est également envisageable, en appui du terminal dédié. Cette opération, qui fait suite à un appel à candidature du port autonome du Havre, répond aux problématiques de l'organisation de la desserte ferroviaire de Port 2000 et de la connexion entre le terminal fluvial et le nouveau terminal maritime.

Cet outil qui doit être opérationnel au premier trimestre 2006 est financé par l'État, le Port autonome du Havre et un opérateur privé pour un montant total d'environ 19 millions d'euros. La **participation de l'État** (via les fonds de concours de l'AFITF) s'élèvera au maximum à **10,5 millions d'euros**.

Les crédits relatifs à **l'entretien des infrastructures et à l'exploitation des ouvrages des ports maritimes autonomes** s'élèvent à **56,54 millions d'euros** en autorisations d'engagement et en crédits de paiement en 2006. Ils correspondent à la modernisation du réseau existant, notamment le développement de plates formes compétitives pour accueillir le trafic maritime transocéanique.

Les **dépenses d'investissement portuaire** sont financées principalement dans le cadre des contrats de plan et figurent donc en 2006 au budget de l'AFITF. Les crédits d'investissement pour les opérations hors contrats de plan, inscrits au budget général, représentent 2 millions d'euros en autorisations d'engagement et **2,82 millions d'euros** en crédits de paiement en 2006.

Les investissements d'infrastructure des ports autonomes métropolitains ont pour objectif l'amélioration de la compétitivité de ces ports et de leurs terminaux, face à une concurrence étrangère toujours vive. Le programme d'investissements prévu pour 2006, dans les ports autonomes maritimes, sera marqué par le renforcement de la sécurité, qu'il s'agisse de la sécurité des accès nautiques ou, plus largement, de la sécurité des infrastructures de base (digues, quais, jetées, ouvrages mobiles). Les opérations d'amélioration de capacité proposées aux contrats de plan seront poursuivies, dès lors qu'elles répondent à un impératif de sécurité et reposent sur des justifications économiques précises.

Des **crédits de fonctionnement** sont également inscrits pour couvrir les moyens nécessaires à l'entretien des infrastructures et à l'exploitation des ouvrages des ports maritimes d'intérêt national pour **11,35 millions d'euros** en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour 2006. Ce montant est en rapport avec les besoins exprimés en volumes de dragages pour permettre un accès à ces ports dans des conditions de sécurité suffisantes ⁽¹⁾.

À ce stade, les principales opérations concernées et pour lesquelles des autorisations de programme sont prévues en 2006 dans les ports maritimes autonomes sont les suivantes :

(1) Ces infrastructures et ouvrages sont constitués de 400 kilomètres de chenaux, représentant avec les avant-ports une superficie de 108 km², de 165 kilomètres de digues de protection, d'une centaine d'ouvrages mobiles (écluses et ponts mobiles) et de très nombreux ouvrages d'accostage. 200.000 euros sont également prévus pour l'entretien du domaine public maritime.

- la remise en état de la porte P4 de l'écluse Watier à Dunkerque ;
- la rénovation des portes des écluses Est et Joubert à Nantes–Saint-Nazaire ;
- la deuxième tranche de la restauration des digues mixtes de la berge Sud à Rouen ;
- la première phase de l'opération d'aménagement de l'Anse St Marc au port de La Rochelle, qui deviendra port autonome à compter de janvier 2006 ;
- la première tranche dans l'opération d'amélioration des accès « déroctage des passes de Cussac et Beychevelle » à Bordeaux.

Parmi les opérations d'investissement prévues dans les ports d'intérêt national en 2006, on mentionnera le carénage de l'écluse Sanson à Boulogne-sur-mer, les travaux de restauration du quai Lalitte et Marne à Dieppe, les travaux préparatoires sur l'automatisation des accès à Colombelle (Caen), la réfection génie civil de l'écluse du Naye à Saint-Malo, ou encore les travaux d'allongement du quai Brégaillon Nord à Toulon.

Du reste, les **crédits de fonctionnement** prévus sur le programme « *Transports terrestres et maritimes* » permettront principalement de couvrir deux postes de dépenses : la production des statistiques portuaires (52.000 euros de dépenses de continuité informatique) et le développement de l'application informatique « *Trafic 2000* », résultant de l'application de la directive du 27 juin 2002 relative à la mise en place d'un système communautaire de suivi du trafic maritime. Un montant de 408.069 euros est prévu en 2006. Le coût total du projet s'élève à un peu plus de 1,5 million d'euros.

Au-delà des crédits d'études spécifiques sont prévus, dont un montant de 1,42 million d'euros en autorisations d'engagement et 1,2 million d'euros en crédits de paiement en 2006 pour le financement d'études dans les domaines fluviaux et maritimes.

2.– Les mesures de protection et de valorisation du littoral

S'agissant de l'aménagement du littoral, 1 million d'euros en autorisations d'engagement et 0,88 million d'euros en crédits de paiement sont prévus en 2006. Ils financeront les opérations suivantes :

– **Délimitation du rivage** (150.000 euros d'autorisations d'engagement) : l'article R. 160-10 du code de l'urbanisme et une jurisprudence constante du Conseil d'État font obligation à l'État de délimiter le domaine public maritime lorsqu'un propriétaire riverain le demande (individu ou collectivité). L'État lui-même peut prendre l'initiative d'une telle délimitation afin de régler des situations domaniales difficiles. Les techniques de délimitation se sont modernisées depuis quelques années et le coût moyen au kilomètre est aujourd'hui évalué à 10.000 euros ;

– **Aménagement du sentier du littoral** (600.000 euros d'autorisations d'engagement) : la servitude de passage des piétons le long du littoral sur les propriétés privées riveraines du domaine public maritime a été instituée par la loi du 31 décembre 1976 et se concrétise par l'aménagement d'un sentier à la charge de l'Etat sur l'ensemble du littoral. La loi « *Littoral* » du 3 janvier 1986 a complété ce dispositif en permettant une servitude transversale au rivage de la mer afin d'améliorer l'accessibilité du sentier du littoral. Sur les 4.752 km de côtes accessibles, plus de 1.000 km restent à ouvrir ;

– **Élaboration des schémas de mise en valeur de la mer (SMVM)** pour 150.000 euros en autorisations d'engagement ;

– Conception d'outils pour une **meilleure connaissance du littoral** (100.000 euros) : plusieurs projets ou études seront ainsi financés en vue d'améliorer la connaissance du littoral.

On signalera que, s'agissant des problèmes d'érosion des côtes et de risque de submersion, l'État participe financièrement dans le cadre des contrats de plan État-régions pour la réalisation des défenses contre la mer, dont la maîtrise d'ouvrage est portée obligatoirement soit par les collectivités territoriales, soit par des associations syndicales autorisées. À titre exceptionnel, l'État participe financièrement à des **travaux de restauration de défenses contre la mer** qui ont été détruites par des tempêtes, opérations qui par nature ne sont pas contractualisées ⁽¹⁾.

Enfin, on rappellera que les principales propositions du rapport d'information sur l'application de la loi littoral ⁽²⁾ ont été reprises par la loi du 23 février 2005 relative au développement des territoires ruraux comme la création du Conseil national du littoral, la réforme des schémas de mise en valeur de la mer ⁽³⁾ (SMVM), l'extension aux plans d'eau intérieurs de la disposition permettant, à titre exceptionnel, ou encore la construction d'une station d'épuration non liée à une opération d'urbanisation nouvelle.

*

* *

(1) La circulaire du 18 décembre 2000, rappelée aux préfets des régions littorales dans le cadre annuel de la programmation technique et budgétaire des opérations de défense contre la mer, fixe le champ prioritaire d'intervention à retenir. Les opérations doivent contribuer résolument à assurer la sécurité des personnes et des biens, et en particulier les zones où un PPR littoral est approuvé sont prioritaires. Les opérations à caractère expérimental ou les opérations à caractère exemplaire particulièrement respectueuses du milieu, s'inscrivant dans le cadre d'un aménagement durable du littoral doivent être privilégiées.

(2) Rapport d'information de M. Jacques Le Guen sur l'application de la loi littoral (Doc. AN n° 1740, 21 juillet 2004)

(3) Les SCOT qui comprennent une ou plusieurs communes littorales pourront désormais comporter un chapitre individualisé valant SMVM.

B.– TRANSPORT FLUVIAL : FRANCHIR UNE ETAPE

La situation du transport fluvial a été marquée par une hausse du trafic de 6,2 % en 2004. Il s'agit d'une reprise solide après un exercice 2003 décevant (avec une baisse de 0,7 %). Le premier semestre 2005 s'achève sur une progression de 17,1 % en terme de prestations (hors fluvio-maritime et hors transit) par rapport à la même période de 2004. Les volumes pour leur part bénéficient également d'une croissance de 10,3 %.

1.– Les crédits prévus pour 2006

a) Les dotations de l'État aux voies navigables

Les dotations disponibles (tous supports budgétaires confondus) pour le transport par voie navigable consisteront essentiellement en des interventions de l'État en faveur de la batellerie, le maintien d'une aide en faveur des conjoints des bateliers, la restauration des voies continuant à être gérées par l'État, une subvention aux investissements de Voies navigables de France (VNF) et des subventions aux investissements pour les opérations hors maîtrise d'ouvrage VNF.

Pour les voies gérées par VNF, les dépenses porteront en priorité sur les opérations de restauration du réseau magistral non décentralisable, l'établissement bénéficiant par ailleurs des subventions des collectivités territoriales au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan.

S'agissant des mesures en faveur du transport fluvial, les priorités 2006 portent sur la poursuite de la mise en œuvre du plan d'aides 2004-2007 et de la mesure d'aide du rachat d'années de retraite par les conjointes batelières.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS BUDGÉTAIRES DEPUIS 2003

(en millions d'euros)

	2003		2004		2005		2006	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP	AE	CP
Interventions en faveur de la batellerie (ancien chapitre 44-20/10)		0,76		0,62		1,05	<i>nc</i>	1,03
Infrastructures fluviales hors CPER (ancien chapitre 53-46/80)	2,58	1,96	2,57	2,57	2,00	1,20	3,00	1,83
Infrastructures fluviales CPER (ancien chapitre 63-44/50)	49,00	45,00	69,72	43,97	4,00	1,20	6,50	3,28
Voies navigables de France (ancien chapitre 59-03)					50,00	50,00	50,00	50,00
Total	51,58	47,72	72,29	47,16	56,00	53,45	<i>nc</i>	56,14

Source : DGMT

Le suivi de l'évolution des crédits bénéficiant au transport fluvial est compliqué par les changements de nomenclature intervenant avec l'entrée en vigueur de la LOLF ⁽¹⁾ et la montée en puissance de l'AFITF.

Dans le programme examiné ici, l'action 4 « *Régulation et contrôle dans le domaine des transports fluviaux et maritimes* » devrait financer 1,03 million d'euros en 2006, soit 1 million d'euros pour le programme d'aides à la profession et 30.000 euros pour le complément de retraite aux bateliers.

La dotation réservée aux « *interventions en faveur de la batellerie* » (ancien chapitre 44-20, article 10) permet ainsi d'apporter des aides à la modernisation des matériels, notamment pour favoriser les économies d'énergie, et de verser un complément de retraite aux artisans bateliers qui ont choisi de quitter la profession dans le cadre du plan de déchirage de la cale mis en œuvre jusqu'en 1999.

L'action 3 « *Infrastructures fluviales et portuaires* » du programme « *Transports terrestres et maritimes* » porte sur les dépenses de l'ancien chapitre 53-46 (article 80) en matière d'infrastructures fluviales hors contrats de plan.

Des crédits d'un montant de 3 millions d'euros en autorisations d'engagement et de 1,83 million d'euros en crédits de paiement sont destinés en 2006 aux voies gérées par l'État (environ 700 km de voies) pour des travaux de restauration ⁽²⁾. Ces dépenses concernent pour l'essentiel la partie du réseau géré par les services annexes des voies navigables des ports autonomes de Marseille, du Havre et de Dunkerque, et n'entrent pas dans le cadre des contrats de plan.

C'est cette même troisième action qui financera le volet « infrastructures fluviales » des contrats de plan : les crédits seront dorénavant financés par l'AFITF dans le cadre d'un plan de relance. Sur l'ancien chapitre 63-44 (article 50), il ne subsistera que les crédits réservés aux opérations retenues dans le cadre des contrats de plan et dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas confiée à VNF.

Enfin, la subvention d'investissement destinée à VNF s'élève à 50 millions d'euros, dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens signé le 16 novembre 2004 entre l'État et l'établissement public.

(1) Ainsi, c'est le programme « Régimes sociaux et de retraites des transports terrestres » de la mission interministérielle « Régimes sociaux et de retraite » qui financera l'aide de l'État en faveur des conjoints de bateliers : 1 million d'euros sont prévus en 2006. Les crédits consacrés à l'ancien chapitre 47-41 (article 50) sont maintenus en 2006. Cette aide est destinée à participer au rachat de trimestres de cotisations sociales au titre de l'assurance vieillesse des conjoints dans la limite de 6 ans. Son montant varie en fonction de l'âge et de la durée d'activité du conjoint. La gestion du dispositif est confiée par convention à l'ORGANIC, caisse nationale du régime d'assurance vieillesse des non-salariés de l'industrie et du commerce. Voir le Rapport spécial de M. Tony Dreyfus au nom de la commission des Finances (Doc. AN n° 2568, annexe n° 26).

(2) 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) VNF : les effets du contrat d'objectifs et de moyens

L'établissement public Voies navigables de France est un opérateur au sens de la LOLF ⁽¹⁾. Il bénéficie de dotations budgétaires de l'État et de subventions des collectivités territoriales (au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan État-régions), de l'AFITF et de l'Union européenne. Sa ressource principale reste liée au rendement – en forte croissance – de la taxe hydraulique ⁽²⁾.

RÉPARTITION DES RESSOURCES DE TAXE HYDRAULIQUE

(en millions d'euros)

	2003	2004	Prévision 2005
EdF	59,67	57,61	79,67
Usage industriel	8,77	9,13	16,0
Usage public	12,16	11,64	23,5
Usage agricole	0,28	0,31	5,28
Ouvrages hydroélectriques autorisés	0,34	0,32	0,34
Pénalités et antérieurs	0,70	1,33	nc
Total	81,92	80,34	124,79

Source : DGMT

Ainsi, en fonctionnement, les recettes annuelles de VNF sont évaluées à environ 160 millions d'euros pour 2005, dont plus de 120 millions d'euros en provenance de la taxe hydraulique et environ 12 millions d'euros de péages. Les dépenses annuelles sont évaluées à environ 100 millions d'euros, dont 60 millions d'euros environ consacrés à l'entretien et à l'exploitation de l'infrastructure et 6 millions d'euros au développement de la voie d'eau. La capacité d'autofinancement s'établit à environ 60 millions d'euros annuels.

En investissement, les ressources annuelles sont évaluées à 165 millions d'euros, dont environ 55 millions d'euros d'apport d'organismes et personnes publics autres que l'État. Les emplois annuels d'investissement sont estimés à 165 millions d'euros dont près de 20 millions d'euros pour la sécurité des ouvrages, environ 90 millions d'euros pour le réseau magistral et plus de 30 millions d'euros pour le réseau régional.

VNF ayant signé un **contrat d'objectifs et de moyens** avec l'État, ce dernier s'est engagé sur **une dotation annuelle de 50 millions d'euros, préservée de tout gel budgétaire**. Ce contrat a permis de mieux définir les responsabilités de VNF, y compris pour la gestion domaniale, et a rendu possible une augmentation de la taxe hydraulique.

(1) Voir pages 109 et 110 du bleu « Transports ».

(2) La taxe hydraulique est payée par les titulaires d'ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau sur le domaine public fluvial. Ses taux de la taxe ont évolué au 1^{er} janvier 2005, conformément au décret n° 1425 du 23 décembre 2004. La taxe relative au volume a fortement augmenté, ce qui explique l'évolution prévue de 45 millions d'euros en 2005. Certains abattements sont apportés à cette base pour des usages spéciaux notamment agricoles ou industriels (respectivement 94 % et 20 %). Le taux d'abattement pour usage industriel est passé de 20 % à 10 % avec le décret de 2005.

LE CONTRAT D'OBJECTIF ET DE MOYENS DE VNF

Le contrat d'objectifs et de moyens, signé pour la période 2005-2008, comporte quatre grandes orientations.

Il fait de la sécurité de l'ensemble des personnels d'exploitation, des usagers et clients de la voie d'eau un objectif majeur. Il vise à renforcer le développement du transport fluvial et son infrastructure et prend en compte les priorités exprimées par le gouvernement dans le cadre des lois de décentralisation, en distinguant le « réseau magistral » du réseau transférable aux collectivités territoriales ou « régional ». Ce contrat clarifie également les relations et les responsabilités entre l'État et VNF et permet, d'une part, de mieux identifier les moyens humains travaillant pour la voie d'eau et, d'autre part, de renforcer les moyens financiers pour faire face aux nouvelles priorités.

Le contrat est articulé selon les cinq volets suivants :

– **Assurer sécurité et** gestion soucieuse de la **protection de l'environnement**. La priorité est de garantir la sécurité des personnels, des riverains et des utilisateurs de la voie d'eau sur l'ensemble du réseau, par la réalisation de diagnostics, suivis de travaux de remise en état ou de reconstruction des ouvrages de navigation, dans le respect de l'environnement et de la préservation du patrimoine. Une attention particulière est apportée à la réhabilitation des barrages manuels.

– Sur le réseau magistral, **renforcer la disponibilité de la voie d'eau et développer le trafic fluvial**. La modernisation du réseau magistral au travers des investissements déjà engagés dans le cadre des contrats de plan est poursuivie. L'extension du réseau repose en priorité sur le projet Seine-Nord. Une politique de service liée à l'exploitation et à l'entretien du réseau est mise en œuvre à travers des schémas directeurs d'exploitation et de maintenance, déclinés dans des plans particuliers d'exploitation. La politique d'accompagnement des professionnels de la voie d'eau est poursuivie au travers d'aides aux transporteurs pour la modernisation de la flotte et le soutien à une politique de formation, favorisant l'entrée des jeunes dans la profession batelière.

– **Accompagner la décentralisation** du réseau régional. Sur le réseau régional, les engagements pris dans les contrats de plan seront centrés sur la sécurité et la gestion hydraulique. VNF assiste l'État dans ses négociations avec les collectivités qui souhaiteraient bénéficier du transfert des canaux ou d'une expérimentation prévus par les lois de décentralisation. VNF peut proposer son savoir-faire en matière de gestion des canaux aux collectivités territoriales volontaires.

– Permettre à VNF de disposer de l'ensemble des moyens nécessaires à son action. **L'autonomie de l'établissement** est renforcée par l'affirmation de ses responsabilités dans l'affectation des moyens humains et dans la gestion des moyens financiers alloués à la voie d'eau.

– Assurer un **suivi permanent du contrat** à la fois au niveau du conseil d'administration et au niveau d'un comité de suivi. Celui-ci, au sein duquel l'État est représenté, se réunit deux fois par an, et peut décider une actualisation des objectifs si l'équilibre général du contrat est respecté. VNF met également en place un dispositif de pilotage et de contrôle interne permettant de clarifier, de maîtriser sa gestion et de rendre compte du bon emploi des moyens qui lui sont confiés.

Quant à l'organisation de VNF, elle reposait en 2004 sur un effectif budgétaire de 325 salariés sous contrat à durée indéterminée, auxquels s'ajoutaient 10 salariés ETP sous contrat à durée déterminée, ainsi que 30 emplois jeunes. En 2005, l'organisation de VNF repose sur un effectif budgétaire de 360 salariés (343 CDI, 10 ETP sous CDD et 7 emplois jeunes).

À ces **360 emplois rémunérés par VNF**, il faut ajouter **4.539 emplois ETPT mis à disposition** de l'établissement. Le total consolidé d'ETPT en fonction dans l'opérateur (4.899 en 2005) devrait être progressivement réduit d'ici 2008 à rythme de -2% par an. Cette diminution, résultante du contrat d'objectifs et de moyens, ne va pas sans poser certaines difficultés, notamment en termes de départs à la retraite et de paiement de primes de déménagement.

2.– Les projets d'investissement face aux impératifs d'entretien

a) La restauration du réseau existant : un enjeu de sécurité

Les impératifs d'entretien du réseau de voies navigables français ne sont pas moindres qu'en matière ferroviaire. Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur **l'archaïsme et la dangerosité d'une grande partie du réseau existant**. Les risques pèsent non seulement sur le trafic (avec un basculement possible sur la route), mais surtout sur les riverains et les agents de VNF.

Un rapport du conseil général des Ponts et Chaussées avait proposé, fin 1997, la segmentation du réseau en quatre catégories de voies (classification dite *de Boüard*) et évalué les moyens financiers à mettre en œuvre pour réaliser une restauration minimale de ce réseau, avec des travaux répartis de manière uniforme sur une période de dix ans (hors remise en état des ouvrages de franchissement). Ces estimations chiffrèrent à environ **1 milliard d'euros l'effort de restauration** à réaliser. Cette action, engagée depuis 1998, est devenue la première priorité d'investissement. Elle est détaillée dans le tableau ci-dessous :

DÉPENSES DE RESTAURATION DE VNF

(en millions d'euros)

Catégories de voies	2001	2002	2003	2004	2005
Catégorie 1 – Voies d'intérêt majeur pour le transport de marchandises	25,6	24,0	28,8	26,7	nc
Catégorie 2 – Réseau complémentaire utile au transport de marchandises et liaisons entre bassins	18,5	18,1	12,4	17,8	nc
Catégorie 3 - Voies d'intérêt majeur pour le tourisme fluvial	11,6	11,2	10,0	10,0	nc
Catégorie 4 - Autres voies	24,7	29,3	38,4	32,5	nc
Total	80,4	82,6	89,6	87,0	98,1

Source : VNF

L'augmentation des dépenses de restauration, prévue par l'EPRD 2005 de VNF (comme conséquence de la première année d'exécution du contrat d'objectifs et de moyens) mais probablement surestimée⁽¹⁾, doit constituer un

(1) La démarche de préparation de l'état prévisionnel des recettes et des dépenses (EPRD) 2006 a été totalement révisée, passant d'une démarche dans laquelle l'EPRD était préparé uniquement au siège de

signal fort d'accélération de l'ensemble des programmes de restauration, afin notamment de rattraper ce qui n'a pas été fait en 2004. Cette augmentation devrait être confirmée, avec un niveau atteignant 94,1 millions d'euros en 2006.

Les crédits 2004 traduisent, en effet, l'exécution réelle d'un programme fortement contraint par des mesures de gel budgétaire ayant conduit à une notable limitation des moyens, tant en crédits de paiement qu'en autorisations de programme ⁽¹⁾.

Dans un tel contexte, et vu l'urgence de la situation, votre Rapporteur spécial considère qu'un **recours aux partenariats public-privé** serait tout à fait opportun, notamment en ce qui concerne les microcentrales pour la rénovation des barrages.

b) Les opérations inscrites aux contrats de plan et les programmes spécifiques

Sur la période 2000-2006, l'État et VNF ont contractualisé plus de 350 millions d'euros avec l'ensemble des régions concernées dans le cadre d'un ensemble de programmes voies navigables de près de 640 millions d'euros comprenant :

– environ 285 millions d'euros pour le développement du réseau à grand gabarit, dont 98 millions d'euros pour le programme spécifique « *Oise* » (extrémités sud de la liaison Seine-Nord) et 200 millions d'euros pour les contrats de plan (dont 135 millions d'euros au titre du contrat de plan avec la région Nord-Pas-de-Calais pour les extrémités nord de la liaison Seine-Nord) ;

– un volet de 111 millions d'euros relatif à la restauration et à la modernisation du réseau prioritaire pour le transport de marchandises, qui complète les opérations de restauration assurées à 100 % par VNF ;

– un volet de 240 millions d'euros consacré à la restauration et la valorisation du réseau à enjeu touristique qui comprend le plan « *Loire Grandeur Nature* » et le projet de territoire entre Saône et Rhin. Ce volet comporte des actions de valorisation du réseau et des programmes spécifiques qui dépassent la simple restauration du réseau.

VNF à une formule où il sera constitué de sept EPRD régionaux, auxquels s'ajouteront les besoins du siège, pour constituer l'EPRD de VNF. Les directeurs territoriaux sont ainsi impliqués dans la démarche et présentent à la direction générale de VNF des prévisions budgétaires, sur lesquelles ils s'engageront, dans la même optique que les contrats territoriaux d'objectifs et de moyens (COM) dont elles seront le volet financier. L'EPRD devrait ainsi mieux coïncider avec les besoins nécessités par les opérations en cours, et en fonction de leur avancement physique. 2005 constituait la première année du COM. Nombre d'études ont été lancées pour la réalisation d'un volume global d'opérations plus important. Ces études sont maintenant abouties et les travaux démarreront dès le début 2006. Par contre, cette phase d'études est peu consommatrice de crédits et des économies seront réalisées par rapport aux prévisions des annexes financières du COM. L'EPRD 2006 intégrera ces économies et ne sera donc pas la traduction du COM année par année, afin de permettre l'atteinte des résultats prévus en 2008.

(1) Par ailleurs, les fortes crues de la fin de l'année 2003 ont contraint certains des services à reporter leur capacité de production sur la réparation des dégâts au détriment des opérations de restauration plus avancées, ce qui s'est traduit par une diminution des crédits de paiement consommés en restauration entre 2003 et 2004.

Les principales opérations réalisées en 2004 sur le réseau navigable, au titre des contrats de plan et des programmes spécifiques, concernent l'achèvement de la modernisation des écluses de l'Oise et la mise en service du nouveau barrage de Creil, l'achèvement du bassin de virement de Dourges, l'accroissement du gabarit de l'écluse de Givet, les travaux de défenses de berges sur la Deûle, ou encore la mécanisation et l'automatisation des écluses du canal de l'Est Branche Sud.

L'année 2005 voit se poursuivre les programmes d'aménagement des extrémités de la liaison Seine-Nord Europe dans le cadre du contrat de plan et du programme « Oise », notamment par la reconstruction du barrage de l'Isle-Adam.

Les programmes spécifiques 2000-2006 sont cofinancés ainsi :

(en millions d'euros)

	État	VNF	Collectivités locales	Autres	Total général
Programme Oise	48,79	0	48,79	0	97,57
Avenir du territoire Saône-Rhin	45,72	3,81	9,93	3,81	63,27
Total des dotations	94,51	3,81	58,72	3,81	160,84

Source : VNF

– L'aménagement de l'Oise

Le programme d'aménagement de l'Oise a pour objectif essentiel d'améliorer le fonctionnement hydraulique et les conditions de navigation dans la section comprise entre Janville (en amont de Compiègne) et la confluence avec la Seine à Conflans-Sainte-Honorine ⁽¹⁾.

Le coût prévisionnel de ce programme s'élève à 97,57 millions d'euros, soit 77,15 millions d'euros pour les barrages, 18,9 millions d'euros pour les écluses et 1,52 million d'euros pour le système d'exploitation. Le conseil régional d'Île-de-France a accepté de financer ces opérations à hauteur de 35 % et a signé la convention s'y rapportant. Le conseil régional de Picardie et le conseil général de l'Oise ont délibéré favorablement sur un taux de participation de 15 % et la convention financière formalisant l'accord de ces deux collectivités a été signée le 20 janvier 2003.

Entre 2000 et 2004, des autorisations de programme ont été affectées à hauteur de 41,68 millions d'euros à la réalisation des études et des premiers travaux. La modernisation des écluses a pu être achevée, ainsi que la reconstruction du barrage de Creil. Les montants qui seront mis en place en 2005 et 2006 s'élèveront respectivement à 7,06 millions d'euros et 14 millions d'euros.

(1) Il comprend la reconstruction de 7 barrages sur l'Oise, la fiabilisation et la modernisation de certaines écluses, ainsi que la mise en service d'un système d'exploitation du trafic qui permettra la fluidité et la sécurité du passage des convois aux points singuliers, tels que les accès aux écluses, les croisements dans les fortes courbes ou au droit de certains ponts.

– Le territoire Saône-Rhin

L'opération de restauration du canal du Rhône au Rhin entre Mulhouse et la Saône a été prise en considération en 1999, suite à la décision du CIADT du 15 décembre 1998, compte tenu de la décision de ne pas réaliser la liaison à grand gabarit Saône-Rhin. Afin de suppléer aux problèmes d'entretien de ce canal, le CIADT a décidé d'engager une première tranche de travaux pour permettre les réfections nécessaires à la mise en sécurité des ouvrages, au maintien du régime hydraulique du Doubs, à la navigation de plaisance et au trafic commercial.

Ce programme, estimé pour la période 2000-2006 à 63,27 millions d'euros, est financé par l'État, les collectivités territoriales et VNF. Les montants d'autorisations de programme prévus pour 2005 s'élèvent à 7,71 millions d'euros ; il est prévu 4,97 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2006.

c) Le projet de liaison fluviale Seine–Nord–Europe

Le CIADT de décembre 2003 avait confirmé la conduite du projet de liaison Seine-Nord ⁽¹⁾ et basculé son financement sur les moyens de l'AFITF.

Les études d'avant-projet sommaire ont débuté en novembre 2004. Elles se déroulent en trois phases. Elles sont tout d'abord consacrées à la recherche et à la comparaison des différentes possibilités de tracé, pour aboutir au choix de la bande de référence de 500 mètres. Cette bande de référence est ensuite étudiée, puis soumise à la consultation officielle avant d'être intégrée au dossier d'avant-projet. Ce dossier d'avant-projet devrait être remis au ministre chargé des transports en mars 2006.

Un dispositif de vaste concertation, recommandé par la commission nationale du débat public, a été institué le 11 mars 2005. Il accompagne les processus d'études et associe les acteurs locaux à la définition du projet au travers de réunions intercommunales et de groupes de travail thématiques, qui examinent notamment les questions hydrauliques et de développement économique ⁽²⁾. Cinq réunions publiques ayant vocation à assurer une large information des publics concernés et à leur permettre de s'exprimer sur les grands enjeux du projet ont complété ce dispositif.

Un point d'étape sur l'avancement des études a été réalisé par le comité de pilotage qui s'est tenu à Amiens le 12 juillet 2005. Ces études se déroulent selon le

(1) *Inscrit au schéma directeur transeuropéen des voies navigables à grand gabarit du 29 octobre 1993, ce projet a pour but de relier la Seine et l'Oise au réseau des canaux du nord de la France et du Bénélux par un canal à grand gabarit. La liaison Seine-Nord comprend trois parties : le tronçon central entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escout, au sud, l'Oise entre Compiègne et Conflans-Ste-Honorine, au nord, le canal à grand gabarit Dunkerque-Escout, reliant Dunkerque à Valenciennes avec une branche vers Lille et la Belgique.*

(2) *Plus de cinquante réunions avec les acteurs politiques et socio-économiques locaux, se sont ainsi tenues entre le 15 mars et le 15 juillet 2005. Elles ont permis d'avancer dans la définition du projet, en particulier sur le tracé de référence. Elles ont aussi permis d'apporter les premières réponses aux attentes exprimées concernant les rétablissements de voiries, l'alimentation en eau, les questions foncières, les opportunités de développement économique et le devenir des canaux existants, notamment l'actuel canal du Nord.*

calendrier prévu. Au vu des différentes variantes présentées et des avis recueillis, le comité de pilotage a validé les orientations proposées par le maître d'ouvrage. Elles consistent à écarter les options de tracé qui ne sont pas pertinentes, et à étudier de manière plus approfondie les solutions techniques permettant la meilleure insertion du projet dans la vallée de l'Oise, entre Compiègne et Noyon.

L'ensemble des résultats d'études et des enseignements de la concertation sera intégré au dossier de consultation qui sera soumis aux élus, aux acteurs économiques et sociaux et aux associations courant octobre 2005. Cette phase de consultation s'achèvera au début du mois de décembre et les observations recueillies seront reprises dans le dossier d'avant-projet sommaire (mars 2006).

En parallèle, afin de disposer le plus en amont possible d'une réflexion sur le financement du projet, VNF s'est vue confier la conduite des études relatives au montage financier, notamment en ayant **recours à un contrat de partenariat public-privé** ⁽¹⁾. L'objet du contrat devrait être la conception, la réalisation, l'exploitation et la maintenance du canal Seine-Nord-Europe.

Votre Rapporteur spécial salue cette initiative, propre à équilibrer et à étaler la dépense publique. On soulignera que la déclaration d'utilité publique devrait aller au-delà la seule infrastructure et inclure, non seulement l'ouvrage, mais également les plateformes. Le contrat pourrait ainsi couvrir la création et le développement d'activités annexes susceptibles d'avoir un effet sur le trafic ou d'apporter une contribution financière au projet. Le partenaire privé pourrait ainsi devenir l'opérateur de plateformes portuaires multimodales, nécessaires au développement des activités logistiques générées par le trafic du canal.

Entre un tiers et un quart du projet serait financé par le secteur privé ⁽²⁾. En raison du caractère d'investissement à long terme des infrastructures de transport et de la durabilité des voies navigables, la durée envisagée du contrat de partenariat se situe dans la fourchette haute entre 50 et 70 ans, nonobstant l'ingénierie financière à mettre en œuvre pour couvrir une telle période.

Seine-Nord-Europe est **un projet d'une ampleur totalement inédite**. Les études très poussées qui ont été entreprises ont conduit à estimer son coût total, initialement chiffré à 2,6 milliards d'euros (3 milliards d'euros actualisés en valeur juillet 2005), à un montant compris **entre 3,3 et 3,6 milliards d'euros**.

Cette augmentation de 10 à 20 % est fondée sur une approche détaillée du coût des ouvrages, ainsi qu'une étude exhaustive des risques ⁽³⁾.

(1) Les parties contractantes du contrat de partenariat pourraient être VNF, en tant que maître d'ouvrage de l'extension du réseau des voies navigables, et un groupement privé « concepteur-constructeur-exploitant » de la liaison Seine-Nord Europe et des ouvrages annexes associés.

(2) Le montant préliminaire du coût annuel d'exploitation et d'entretien est estimé entre 20 et 25 millions d'euros. Il est à noter que les professionnels ont d'ores et déjà accepté d'envisager une participation exceptionnelle (un « sur-péage » payé par les utilisateurs du canal) qui représente une partie de l'économie apportée par le grand gabarit et qui permet d'assurer le petit équilibre.

(3) Environ 500 risques ont été évalués. Par ailleurs l'estimation inclut une longueur supplémentaire de 4 kilomètres de canal à la confluence de l'Oise et de l'Aisne et la réalisation de deux barrages réservoir

Le projet a également été replacé dans son contexte européen en tant que section française de la liaison fluviale internationale Seine–Escaut, permettant de relier le bassin de la Seine à Anvers. C’est le bon niveau d’appréciation pour un tel projet, qui a été intégré en 2004 dans la liste des projets prioritaires du RTE-T, autorisant ainsi une participation de l’Union européenne au financement des travaux de réalisation.

*

* *

C.– TRANSPORT ROUTIER : UN DEFI FISCAL ET SOCIAL

1.– Un secteur fortement soumis à la compétition européenne

En 2004, la croissance économique a permis au trafic routier sous pavillon français d'enregistrer une augmentation significative de 4,1% (après seulement + 0,5 % en 2003). En raison de l'importance des trafics domestiques, le trafic routier réalisé par le pavillon routier français est le second en Europe (après celui de l'Allemagne), mais seulement le quatrième en terme de trafic international.

LES TRAFICS DES PAVILLONS EUROPÉENS EN 2003

Pavillon	Trafic total (en M° t-km)	Trafic national (en M° t-km)	Trafic international (en M° t-km)	Part du trafic international (en %)
Allemagne	290.750	227.205	63.545	21,9
France	203.608	170.896	32.712	16,1
Espagne	192.595	138.412	54.183	28,1
Italie	174.088	143.184	30.904	17,8
Royaume-Uni	167.143	153.933	13.210	7,9
Pays-Bas	79.765	31.785	47.980	60,2
Belgique	50.542	19.584	30.958	61,3
République tchèque	46.535	17.362	29.173	62,7
Autriche	39.557	13.036	26.521	67,0
Suède	36.638	31.467	5.171	14,1
Finlande	30.926	26.896	4.030	13,0
Portugal	27.425	14.199	13.226	48,2
Danemark	23.009	11.012	11.997	52,1
Hongrie	18.208	10.670	7.538	41,4
Slovaquie	16.748	5.204	11.544	68,9
Norvège	16.590	13.522	3.068	18,5
Irlande	15.650	11.935	3.715	23,7
Lituanie	11.462	1.958	9.504	82,9
Luxembourg	9.645	565	9.080	94,1
Lettonie	6.808	2.365	4.443	65,3
Estonie	3.974	1.568	2.406	60,5
Chypre	1.401	1.370	31	2,2
Pologne	nc	nc	nc	nc

Source : Eurostat

Les trafics routiers internationaux effectués par les transporteurs français sont en baisse continue depuis 2000 avec une tendance à la stabilisation en 2004. Pour ce qui concerne le cabotage, le trafic réalisé par le pavillon français dans le cadre de transports nationaux dans les autres États-membres est 6,7 fois moins important que le trafic effectué par les pavillons étrangers en France, mais ce volume capté par les opérateurs non-résidents représente moins de 2 % du trafic domestique français ⁽¹⁾.

(1) Les principaux pavillons cabotant en France sont le Luxembourg, la Belgique, l'Espagne et l'Allemagne.

Le repli du pavillon français s'est surtout manifesté par des pertes de part de marché sur les échanges bilatéraux routiers acheminant le commerce extérieur. Tous sens de trafics confondus, entre 1999 et 2003, la partie maîtrisée par les transporteurs français est passée de 45 % à moins de 30 %. Ce sont surtout sur les flux avec l'Allemagne et l'Espagne que le recul a été le plus significatif.

Les causes du recul du pavillon français sur l'international sont variées. Deux raisons structurelles émergent : en premier lieu, le **recentrage de l'activité des transporteurs sur le trafic national**, et, en second lieu la stratégie des grands groupes qui ont créé **des filiales dans toute l'Europe** dont les résultats en terme de trafic sont enregistrés dans leurs pays respectifs, ce qui brouille les statistiques nationales.

2.– Une part de régulation par l'État

Le rôle de l'État consiste, dans ce contexte, à définir des règles économiques et sociales justes et acceptables par tous, et à assurer le contrôle effectif de leur respect. L'État a la responsabilité du contrôle du respect de la réglementation : il l'exerce au travers de ses différents corps de contrôle, à commencer par celui des inspecteurs du travail des transports ⁽¹⁾.

L'État doit ainsi, d'une part, veiller aux conditions d'emplois des salariés, à la sécurité et au respect des règles de concurrence et, d'autre part, garantir la mise en œuvre des sanctions prises à l'encontre des entreprises qui contreviennent aux réglementations en vigueur ⁽²⁾.

La réglementation sociale européenne fixe les limites autorisées pour les temps de conduite et de repos ⁽³⁾ et définit notamment les caractéristiques auxquelles doivent répondre les chronotachygraphes ⁽⁴⁾ à bord des véhicules de transports routiers (marchandises et voyageurs). L'État, qui contribue au sein des instances européennes à l'évolution de cette réglementation, a en charge le contrôle de son respect par les professionnels sur le territoire national.

3.– Le poids de la fiscalité sur le transport routier

La présentation de l'ensemble des mesures fiscales figure dans le rapport général de notre collègue Gilles Carrez. On rappellera néanmoins qu'un ensemble de péages, taxes, redevances et recettes diverses est spécifique au transport routier.

(1) Voir l'action n° 5 du programme « Transports terrestres et maritimes ».

(2) Le décret n° 99-752 du 30 août 1999 relatif aux transports routiers de marchandises fixe notamment les conditions de l'exercice de la profession de transporteur ou de loueur (honorabilité professionnelle, capacité financière et capacité professionnelle) et les obligations administratives auxquelles doivent se soumettre les entreprises (titres administratifs et documents de transport).

(3) Directive 2002-15 du 11 mars 2002 relative au temps de travail.

(4) Règlement 2135/98 du 24 septembre 1998 relatif au chronotachygraphe numérique, et règlement 1360/2002 du 13 juin 2002.

Tout d'abord, les **tarifs des péages**, qui tiennent compte du coût de la construction, de l'entretien et des charges financières portant sur la durée de la concession, représentent une recette qui est fonction de l'évolution de ces coûts et de celle du trafic.

RECETTES DES PÉAGES

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004
Recettes d'exploitation du réseau autoroutier...	5,06	5,14	5,54	5,83	5,95
– dont : recettes liées à la circulation des poids lourds	1,30	1,35	1,38	1,81	1,86

Source : ASFA / DGMT

La **taxe sur les certificats d'immatriculation** (cartes grises) est perçue par les régions. Après une croissance en 2001 par suite d'une hausse des immatriculations, les recettes liées à cette taxe ont, dans l'ensemble, fléchi. Cette tendance s'est amplifiée en 2003.

RECETTES DE LA TAXE SUR LES CERTIFICATS D'IMMATRICULATION

(en milliards d'euros)

2000	2001	2002	2003	2004*
1,38	1,42	1,40	1,50	1,52

* Estimations

Précision importante : ces chiffres correspondent aux recettes toutes régions et tous véhicules

Source : URFES / DGMT

La **taxe spéciale sur certains véhicules routiers** (dite « taxe à l'essieu ») est perçue par l'État⁽¹⁾. Elle est destinée à compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie liées à la circulation des véhicules d'un poids total autorisé de 12 tonnes et plus. Le fléchissement tendanciel du produit de cette taxe, depuis 2003, est surtout la conséquence du renouvellement du parc. En effet, les véhicules récents étant équipés, dans la plupart des cas, d'une suspension pneumatique de l'essieu moteur, ouvrent droit à l'application d'un tarif plus favorable de la taxe⁽²⁾.

RECETTES DE LA TAXE A L'ESSIEU

(en milliards d'euros)

2000	2001	2002	2003	2004
0,213	0,221	0,227	0,223	0,220

Source : Douanes / DGMT

(1) Il est à noter que la transposition de la directive européenne d'harmonisation de la taxation des véhicules, qui s'était traduite par la hausse des tarifs de la taxe à l'essieu en 1999, a été accompagnée d'une mesure qui a supprimé, depuis le 1er décembre 1999, le droit de timbre sur les contrats de transport.

(2) En application des barèmes fixés par l'article 87 de la loi n° 98-546 du 2 juillet 1998 portant diverses dispositions d'ordre économique et financier.

La taxe **différentielle sur les véhicules à moteur** (dite « vignette automobile ») est perçue par les départements sur des véhicules d'un poids total autorisé inférieur à 12 tonnes. Dès 2000, les personnes physiques ont bénéficié d'une exonération totale pour l'utilisation de véhicules légers. Depuis 2001, l'exonération de la taxe concerne l'ensemble des véhicules n'excédant pas 3,5 tonnes, mais les personnes morales n'en bénéficient que dans la limite de trois véhicules par entreprise. L'ensemble des poids lourds compris dans la tranche de 3,5 à 12 tonnes demeure assujetti.

RECETTES DE LA VIGNETTE AUTOMOBILE

(en milliards d'euros)

	2000	2001	2002	2003	2004*
Tous véhicules	0,54	0,25	0,22	0,20	0,21
Poids lourds*	0,02	0,02	0,02	0,02	0,02

* Estimations

Source : ministère chargé des finances / DGMT

Les contributions issues des **amendes forfaitaires de la police de la circulation** se sont accrues en 2003 et 2004, par suite de l'intensification des contrôles routiers. Le produit de ces contributions est affecté au budget de l'État.

PRODUIT DES AMENDES FORFAITAIRES DE LA POLICE DE LA CIRCULATION

(en milliards d'euros)

2000	2001	2002	2003*	2004**
0,329	0,279	0,264	0,480	0,638

* semi définitif / ** provisoire

Source : INSEE / DGMT

Enfin, on n'oubliera de mentionner que les produits pétroliers sont soumis à deux taxes : la **taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers** (TIPP), fixée en fonction des quantités, donc indépendante des prix, et la **taxe sur la valeur ajoutée** (TVA) au taux de 19,6 %, qui s'applique proportionnellement au prix global incluant la TIPP.

S'agissant des recettes de la TVA sur le gazole, il faut souligner que cette taxe est entièrement déductible pour tout véhicule utilitaire, quel que soit son tonnage, qu'il soit exploité en compte propre ou pour le transport public de marchandises. Toutefois, la déductibilité ne s'applique pas aux supercarburants et n'est que partielle (à hauteur de 80 %) pour le gazole consommé par les voitures particulières utilisées par les entreprises.

Les rentrées fiscales provenant de la TIPP sont fonction du taux de taxation et des volumes mis à la consommation. De manière structurelle, elles sont, par ordre d'importance, au quatrième rang des sources de recettes de l'État, après celles de la TVA, de l'impôt sur le revenu et de l'impôt sur les sociétés.

Au titre de l'année 2004, les recettes de la TIPP, tous produits confondus, ont atteint quelque 25 milliards d'euros. Ce montant « à périmètre constant » ne tient pas compte de l'affectation partielle de la taxe aux collectivités locales ⁽¹⁾.

RECETTE GLOBALE DE LA TIPP

(en milliards d'euros)

1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004*
23	23	25	24	24	24	25	25

* recette à périmètre constant.

Source : MINEFI

Le produit de la TIPP appliquée aux carburants utilisés par le transport routier (poids lourds et véhicules utilitaires légers) représente environ le tiers des recettes, tous produits confondus, de cette même taxe.

ESTIMATIONS DE RECETTES DE LA TIPP ACQUITTEE PAR LES TRANSPORTEURS ROUTIERS

(en milliards d'euros)

	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Poids lourds	3,03	3,40	3,76	3,81	3,67	3,81	3,80	3,80
Véhicules utilitaires légers (gazole)	2,00	2,20	2,47	2,57	2,49	2,51	2,96	3,20
Véhicules utilitaires légers (super-carburant)	0,52	0,55	0,65	0,61	0,59	0,54	0,52	0,45
Bus et cars (gazole)	0,22	0,25	0,28	0,29	0,29	0,29	0,30	0,33
TOTAL		6,40	7,16	7,28	7,04	7,15	7,58	7,78
Évaluation des remboursements effectués *				-0,13	-0,21	-0,22	-0,17	-0,21
TOTAL NET	5,77	6,4	7,15	7,15	6,83	6,93	7,41	7,57

* dont les remboursements aux exploitants de bus et cars : environ 10% de la totalité des remboursements.

Source : INSEE / DGMT

En place depuis 1999, le dispositif du gazole dit « professionnel » a été pérennisé grâce à la directive du 27 octobre 2003 restructurant le cadre communautaire de taxation des produits énergétiques et de l'électricité. Cette directive (dite « *Energie* ») permet aux États d'appliquer un taux différencié spécifique en faveur du carburant « à usage commercial », c'est-à-dire consommé par les véhicules de transport de marchandises d'un poids total en charge autorisé au moins égal à 7,5 tonnes ou par les véhicules de transport de voyageurs offrant au moins 9 places assises.

En pratique, la différenciation fiscale est obtenue grâce au remboursement partiel de la TIPP suivant les modalités définies aux articles 265 *septies* et *octies*

(1) On rappellera qu'à partir du budget de 2004, le transfert aux départements du revenu minimum d'insertion s'est accompagné, au titre de la compensation de cette nouvelle charge, de l'affectation aux collectivités locales d'une part de la TIPP, à hauteur de 5 milliards d'euros, conformément à la révision constitutionnelle du 28 mars 2003.

du code des douanes⁽¹⁾. Le taux de la TIPP spécifique au gazole professionnel est stabilisé depuis le 1^{er} janvier 2005, et pour trois ans, à 39,19 euros par hectolitre, ce qui correspond au minimum de taxation prévu par la directive. Il en résulte une augmentation de 1,19 euro par hectolitre de la TIPP spécifique au gazole professionnel en janvier 2005, d'où un remboursement ramené à 2,50 euros par hectolitre au titre de la consommation de 2005, contre 3,69 euros pour 2004.

La loi de finances pour 2005 a supprimé, à compter du deuxième semestre 2004, le plafonnement du volume de consommation pouvant droit au remboursement (ce plafonnement avait été fixé à 20.000 litres par semestre par poids lourd et à 15.000 litres pour les véhicules de transport de voyageurs).

Du reste, dans le cadre de la réintégration au budget général de l'État des recettes affectées à des tiers, la loi de finances initiale pour 2003 a budgétisé, par fusion avec la TIPP, la taxe parafiscale destinée à l'Institut français du pétrole : en droit européen, cette taxe a toujours été prise en compte pour déterminer les taux de taxation appliqués par la France aux produits pétroliers.

4.— Vers un mécanisme de répercussion des hausses du prix du gazole

Face à la très forte hausse des prix du carburant et au vu d'un contexte économique difficile, le projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports, déposé le 5 octobre 2005 au Sénat⁽²⁾, comporte des dispositions en faveur des transporteurs routiers, permettant la répercussion de la hausse du prix du carburant sur la facturation des prestations.

En effet, le carburant constitue l'une des principales composantes du coût d'exploitation des véhicules routiers après les salaires, qui peut représenter jusqu'à 20 à 25 % des coûts. La hausse des prix du carburant a atteint 17,5 % en 2004. Le décalage entre la forte progression des coûts et la progression plus modérée des prix provoque une dégradation continue des marges des entreprises et des défaillances d'entreprises de plus en plus nombreuses dans un secteur qui compte 80 % de PME et près de 400.000 emplois.

Le projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports établit un dispositif de répercussion qui impose au transporteur de mentionner explicitement, dans les contrats de transport, les charges de carburant retenues et de faire apparaître, dans les factures, les charges de carburant réellement exposées⁽³⁾.

(1) Au titre des **dépenses fiscales** dont l'objet principal contribue au programme « Transports terrestres et maritimes », on précisera que seul est recensé, dans le PAP, le coût du remboursement d'une fraction de TIPP sur le gazole utilisé par certains véhicules routiers (article 265 septies du code des douanes), estimé à 180 millions d'euros en 2004, est à évalué à 260 millions d'euros en 2005 et 220 millions d'euros en 2006.

(2) Le Gouvernement ayant déclaré l'urgence sur ce texte, le projet de loi devrait être adopté par l'Assemblée nationale courant décembre 2005.

(3) Comme le rappelle le sénateur Charles Revet dans son rapport fait au nom de la commission des affaires économiques du Sénat, en ce qui concerne la répercussion des variations du prix du carburant dans les prix du transport, ses modalités peuvent être, dans le droit actuel, décidées librement par les parties dans le cadre d'un contrat écrit. Celui-ci comporte parfois une véritable clause de répercussion permettant

Ce dispositif permettra alors de prévoir que le prix du transport est révisé de plein droit pour prendre en compte la variation des charges liée à la variation du coût du carburant entre la date du contrat et la date de réalisation de l'opération de transport. À défaut d'accord contractuel sur un prix retenu, le prix du transport initialement convenu sera révisé en appliquant aux charges de carburant la variation de l'indice de prix du gazole publié par le comité national routier ⁽¹⁾, toute clause contraire étant réputée non écrite.

*

* *

d'appliquer un mécanisme d'indexation. À défaut, le contrat comporte le plus souvent une simple clause dite de « revoyure », prévoyant une concertation des parties en cas de variation du prix du carburant au-delà d'un seuil défini dans le contrat. En l'absence de contrat écrit, ce sont les contrats-types qui s'appliquent de plein droit. Depuis un décret du 20 octobre 2000, ceux-ci comportent obligatoirement une clause aux termes de laquelle « le prix du transport initialement convenu est révisé en cas de variations significatives des charges de l'entreprise de transport, qui tiennent à des conditions extérieures à cette dernière, tel notamment le prix des carburants, et dont la partie demanderesse justifie par tous moyens ».

(1) On rappellera qu'à l'automne 2004, le Gouvernement a mis en place, avec le comité national routier, un indice mensuel spécifique sur le gazole professionnel qui est un outil de référence tant pour la profession que pour les donneurs d'ordre. Il permet déjà une meilleure prise en compte des variations du prix du gazole.

D.— LA QUESTION DOULOUREUSE DU TRANSPORT COLLECTIF

L'année 2005 est marquée tout à la fois par **la fin de la singularité francilienne**, avec la décentralisation du Syndicat des transports d'Île-de-France, et par la pérennisation du **nouveau modèle de financement des transports urbains de province**, marqué par la disparition des crédits budgétaires de l'État.

1.— L'équilibre financier des transports collectifs urbains de province

a) Un financement dominé par le versement de transport

Le tableau suivant retrace les caractéristiques du financement des réseaux de province en 2002, aucune information plus récente n'ayant pu être communiquée à votre Rapporteur spécial ⁽¹⁾.

LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX DE TRANSPORTS URBAINS EN PROVINCE

(en millions d'euros)

	Montant en 2002	Part dans le financement (en %)
RESSOURCES		
Usagers (recettes tarifaires)	712,0	17,4
Employeurs (versement de transport)	1.844,0	45,0
Contribuables locaux (hors versement transport)	716,0	17,5
Participation de l'État (DGD, DGE et subventions)	172,0	4,2
Autres ressources (dont emprunts)	651,0	15,9
Total	4.094,0	100
EMPLOIS		
<i>a) Fonctionnement</i>		
Charges d'exploitation	2.804,1	68,5
<i>b) Investissements</i>		
Subventions d'équipement à des tiers, études, terrains, bâtiments, matériels roulants, travaux, autres investissements	1.170,2	28,6
<i>c) Trésorerie disponible</i>		
	119,7	2,9
Total	4.094,0	100
<i>Source : DGMT</i>		

On constatait alors un décalage entre les emplois et les ressources (trésorerie disponible), qui provient notamment d'un décalage possible entre l'année d'encaissement de la recette et l'année de la dépense effective ⁽²⁾ et du fait qu'un bénéfice ou un déficit de l'exploitant n'est pas considéré comme une recette ou une dépense mais comme une simple inscription comptable.

Au niveau des ressources, le versement de transport (qui couvre 45 % des besoins) constitue la composante majeure de l'équilibre financier.

⁽¹⁾ La dernière mise à jour a été réalisée en 2004.

⁽²⁾ Par exemple, la construction d'un tramway conduit souvent l'autorité organisatrice de transports urbains à passer le versement transport au taux de 1,75 % (1,8 % pour les EPCI). Dans ce cas, il y a un excédent de recettes qui permet à l'autorité organisatrice d'épargner.

L'ÉVOLUTION DU VERSEMENT DE TRANSPORT

Mis en place dans la région parisienne, par la loi du 12 juillet 1971, le versement de transport a été étendu aux agglomérations de province par la loi du 11 juillet 1973. Il n'existe pas, en Europe, une ressource fiscale de même type, qui soit affectée exclusivement aux dépenses d'exploitation et d'investissement des transports collectifs urbains, assise sur la masse salariale versée par les employeurs assujettis et dont le fondement théorique repose sur la notion de bénéfice indirect retiré de l'existence des réseaux de transports collectifs.

La création de cette taxe répondait à plusieurs exigences. Tout d'abord, le constat a été fait de **l'impossibilité de faire payer la totalité du service à l'usager**. Ensuite, il paraissait difficile de procéder à une fiscalisation du financement des transports urbains. Enfin, il s'agissait de **faire participer les employeurs publics et privés** au titre des bénéfices indirects générés par l'existence d'un réseau de transports urbains (trajet domicile-travail).

À l'origine, ce prélèvement a été soumis par le législateur au régime des cotisations sociales patronales quant à l'assiette et au recouvrement. Affecté aux communes, à leurs groupements ou au STIF, **il a le caractère d'un impôt**, le Conseil constitutionnel ayant jugé qu'il constituait une imposition et non un prélèvement social.

Une **distinction est établie entre l'Île-de-France et la province**. La région parisienne constitue un seul périmètre de prélèvement, avec trois niveaux de taux différents. Hors région Île-de-France, le versement est toujours corrélé à la notion de périmètre de transports urbains et à celle de transports urbains (autorité organisatrice de transports urbains).

Le régime juridique du versement de transport, et en particulier les articles L. 2333-67 et L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, ont fait l'objet de **nombreuses modifications**. Ainsi, la loi SRU du 13 décembre 2000 a abaissé le seuil de population à 10.000 habitants et institué une nouvelle ressource : le versement de transport additionnel. La loi relative du 27 février 2002 à la démocratie de proximité a ouvert la possibilité pour les EPCI de moduler le taux du versement dans le cas d'extension ou de modification de leur périmètre de compétence. La loi de finances rectificative pour 2002 a étendu cette possibilité, que la loi de finances pour 2004 a clarifiée.

Les taux plafonds du versement de transport sont fixés par la loi. Mais en Île-de-France, un décret fixe les taux applicables, tandis qu'en province, la décision effective de fixation du taux relève de l'autorité organisatrice de transports, dans la limite des taux plafonds fixés par la loi, selon la taille de population regroupée et selon la nature des investissements réalisés (avec un effort particulier pour les infrastructures de transport collectif).

En province, les taux plafonds ont beaucoup évolué. La loi de finances pour 1993 a modifié ces taux en les fixant à **0,55 % pour les villes de moins de 100.000 habitants, 1 % pour celles de plus de 100.000 habitants et 1,75 % là où s'est engagé dans un projet de transport collectif en site propre**.

L'article 132 de la **loi de finances pour 2004** permet néanmoins à l'autorité organisatrice de relever le taux de versement, dans la limite du plafond majoré de 1,75 %, dès lors qu'elle aura décidé de réaliser une **infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé**. Les travaux devront débuter dans un délai de 5 ans à compter de la date de majoration du versement. À défaut, le taux applicable sera ramené à 1 %.

En Île-de-France, les taux pratiqués correspondent aux taux plafonds et sont, depuis le relèvement voté l'an dernier, de **2,6 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine, de 1,7 % en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne, et de 1,4 % dans le Val d'Oise, l'Essonne, la Seine-et-Marne et les Yvelines**.

Le produit constaté en 2004 a été de 2,557 milliards d'euros en Île-de-France et de **2,252 milliards d'euros en province**. Il devrait passer à **2,695 milliards d'euros en Île-de-France** en 2005.

Par ailleurs, les contribuables locaux peuvent être mis à contribution par les collectivités territoriales constituant l'autorité organisatrice pour couvrir les charges d'exploitation (si le produit du versement de transport est insuffisant par exemple) mais aussi les dépenses d'investissements (pour constituer de l'autofinancement notamment).

Divers autres produits d'exploitation (produits des activités annexes) et de gestion (produits financiers ou exceptionnels) peuvent également contribuer, pour des montants faibles mais non négligeables, à améliorer la couverture des charges de fonctionnement. Des emprunts sont souscrits si nécessaire pour couvrir les investissements⁽¹⁾. Enfin, le budget de l'État et celui des autres collectivités territoriales contribuent au fonctionnement des transports urbains⁽²⁾.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la **comparaison des « taux de couverture » entre systèmes de transport de province** est complexe, notamment en l'absence de définition unique de la notion.

Selon une étude publiée en 2005 par le groupement des autorités responsables des transports (GART), et qui retrace une comparaison des taux de couverture de l'exploitation des transports publics urbains en 2004, le taux de couverture commerciale de l'exploitation des transports publics urbains, défini comme le rapport entre les recettes tarifaires et les dépenses d'exploitation⁽³⁾, s'établit à **34 % contre** une estimation à **41,1 % en Île-de-France**.

L'union des transports publics (UTP) définit quant à elle le **taux de couverture** comme le rapport entre les recettes commerciales et les dépenses de fonctionnement et aboutit à des taux très différenciés selon les agglomérations : **22 % à Bordeaux**, 37 % à Nantes, 39 % à Toulouse, 45 % à Lille, **47 % à Lyon** et **49 % à Marseille**.

Les tableaux ci-après présentent, à titre indicatif, une comparaison des tarifs des principaux titres de transports dans les grandes agglomérations de province.

(1) D'une part pour le renouvellement du parc (en général par les exploitants), d'autre part pour la réalisation d'infrastructures de transports (par les autorités organisatrices et leurs concessionnaires). La charge de la dette est ensuite répercutée les années suivantes sur les dépenses de fonctionnement (intérêts) et d'investissement (remboursement du capital). En cas de réalisation d'infrastructures de transport en site propre subventionnées par l'État, le versement transport peut être augmenté jusqu'à 1,75 % : ce complément de ressources sert en règle générale à assurer le remboursement de la charge de l'emprunt.

(2) Par le transfert de ressources au titre des transports scolaires et par la dotation globale de décentralisation notamment, et à l'investissement, par le versement (le cas échéant) de subventions à l'autorité organisatrice et par le fonds de compensation de la TVA.

(3) Les recettes tarifaires comprennent les ventes de titres, y compris ceux vendus aux centres d'action sociale. En revanche, les titres scolaires achetés par les autorités organisatrices de transport, départements compris, ne sont pas inclus dans les recettes tarifaires. Les dépenses d'exploitation intègrent toutes les charges d'exploitation, hors charges financières ou exceptionnelles.

**COMPARATIF DES TITRES DE TRANSPORT DANS LES GRANDES AGGLOMÉRATIONS
DE PROVINCE AU 1^{ER} OCTOBRE 2005**

I/ TICKETS UNITAIRES

Villes	BORDEAUX	LILLE	LYON	MARSEILLE	NANTES	TOULOUSE
Tarifs Horaire		1,15 €	2,00 € (2 heures Liberté) 1,10 € (ticket groupe /au moins 10 personnes)	1,60 € 3,20 € (Solo A/R) 1,18 € (avec carte personnelle)	1,20 € 2,10 € (ticket A/R)	1,30 € 2,30 € (aller/retour)
Tarifs au trajet	1,30 €	2,30 €	1,50 €			

II/ CARNETS DE TICKETS (PRIX POUR 10 TICKETS)

Villes	BORDEAUX	LILLE	LYON	MARSEILLE	NANTES	TOULOUSE
Tarifs Horaire	9,80 € (10 voyages)	10,00 €	11,90€	---	10,00 €	10,30 €
Tarifs au trajet						7,50 € (réduit / 10 déplacements)

III/ ABONNEMENTS HEBDOMADAIRES

Villes	BORDEAUX	LILLE	LYON	MARSEILLE	NANTES	TOULOUSE
Tarifs	9,30 € (tickarte 7 jours)	11,00 € (Pass Rythmo) + carte 1,50 €	-	10,30 € (12 voyages)	11,90€	10,30 € (abonnement) 7,60 € (12 voyages)

IV/ ABONNEMENTS MENSUELS

Villes	BORDEAUX	LILLE	LYON	MARSEILLE	NANTES	TOULOUSE
Tarifs	37,00 € (Cité Pass)	40,00 € (Pass Rythmo) + carte 1,50 € 38,20€ (Maxi Rythmo) + carte 1,50 €	43,40 € (City Pass) 45,10 € (Pass Partout)	40,00 €	38,80 €	36,00 €

V/ ABONNEMENTS ANNUELS

Villes	BORDEAUX	LILLE	LYON	MARSEILLE	NANTES	TOULOUSE
Tarifs	370,00 € (Cité Pass)	420,20 € (le mois d'août gratuit)	457,60 € (le mois d'août gratuit) 367,20 € (le mois d'août gratuit)	400,00€	377,00 €	

b) La confirmation du désengagement budgétaire de l'État

On rappellera que l'annonce du relèvement des taux plafonds du versement de transport a coïncidé avec le retrait des financements étatiques. La responsabilité financière de la conduite des projets d'infrastructures est désormais pleinement transférée sur les collectivités gestionnaires. Cela n'est pas illogique, mais laisse paraître une situation où la province est pénalisée par rapport à l'Île-de-France.

Au total, la dotation de l'État aux transports collectifs de province a chuté de 138,6 millions d'euros en 2003 à 33,7 millions d'euros en 2005 ⁽¹⁾. Le projet de loi de finances prévoit néanmoins d'ouvrir une dotation de crédits de paiement de **76,5 millions d'euros en 2006**, afin de régler les engagements antérieurs de l'État sur les opérations de transport en site propre, qui ont bénéficié d'une subvention.

Pour les crédits de paiement, le solde total à verser est de l'ordre de **193,3 millions d'euros d'ici 2008**, dont près de la moitié en 2006, car plusieurs projets seront très avancés.

Par ailleurs, l'évolution du financement des projets de transports collectifs en site propre a consisté à compléter les dotations budgétaires par :

– des **aides supplémentaires provenant de la DATAR**, imputées sur le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT). Ainsi des enveloppes ont été annoncées à Strasbourg pour le tram urbain (10 millions d'euros), à Marseille pour le tram (15 millions d'euros) et à Bordeaux pour la 2ème phase du tram (20 millions d'euros) ;

– des **prêts à longue durée et à taux bas** : le Gouvernement a organisé la mise en place d'offres de prêts de longue durée et à taux attractifs proposées soit par la Caisse des dépôts et consignations, soit par Dexia Crédit Local ⁽²⁾, soit par la Banque européenne d'investissement (BEI) et la Caisse d'Épargne (enveloppe de 500 millions d'euros pour chacune de ces offres) ⁽³⁾. Les protocoles correspondants ont fait l'objet d'une consommation en engagements (conclus ou prévisionnels) de plus de 90 % à ce jour.

(1) Cette décision de ne plus abonder cette ligne budgétaire en ce qui concerne les projets menés en province, s'est accompagnée de la mise en place en 2004 d'une dotation de 65 millions d'euros portée à 71 millions d'euros par des reports d'autorisations de programme antérieures, afin de ne pas compromettre la réalisation des projets déjà engagés.

(2) Pour la CDC et Dexia, les caractéristiques des prêts proposés sont les suivantes : une durée d'amortissement pouvant être portée à un maximum de 40 ans ; un différé d'amortissement d'au plus 3 ans ; un taux d'intérêt, soit indexé sur le livret A (taux variable) au coût de la ressource, soit fixe et négocié, selon le risque de l'emprunteur.

(3) Pour la Caisse d'Épargne, un protocole d'accord signé en septembre 2004 entre l'État, la Caisse nationale des caisses d'épargne et la BEI permet d'offrir une grande souplesse à l'emprunteur, que ce soit au niveau de l'adossement du prêt, de la périodicité de remboursement ou du mode d'amortissement. Ces prêts seront intermédiés par le groupe Caisse d'épargne et adossés sur des ressources de la BEI.

2.– Les transports collectifs en Île-de-France face à la difficile décentralisation du STIF

L'année 2005 est marquée par l'épisode douloureux de la **décentralisation du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF)**, qui devait intervenir le 1^{er} juillet dernier.

Les dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités locales ⁽¹⁾ sont entrées en vigueur le 1^{er} juillet 2005. Le syndicat doit désormais être présidé par le président du conseil régional ou par un élu régional désigné par ce dernier. Cette réforme constitue l'aboutissement de l'évolution initiée en 2001 avec l'entrée de la région, en tant que membre minoritaire, au conseil d'administration du STIF. Les dispositions de la loi du 13 août 2004 mettent en place :

– **le retrait complet de l'État du conseil d'administration du STIF**, lequel est devenu un établissement public territorial ;

– **un élargissement des compétences du STIF**, qui devient une autorité organisatrice à part entière, à l'image de ses homologues en 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'investissements, la fixation des taux du versement de transport dans la limite des plafonds fixés par la loi, et la possibilité d'emprunter ;

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

La loi prévoyait que ces dispositions entreraient en vigueur au maximum six mois après l'adoption du décret statutaire du nouvel établissement (qui a été publié le 12 juin 2005) et, au plus tard, le 1^{er} juillet 2005.

Or, **une situation de blocage est apparue**, les élus de la région, de la ville de Paris et de 4 départements sur 7 (Seine-et-Marne, Essonne, Seine-Saint-Denis et Val de Marne) n'ayant pas désigné leurs représentants au conseil d'administration du STIF ⁽²⁾.

Dans cette intention, des dispositions réglementaires transitoires ont permis au directeur général et au comptable de l'établissement de procéder à la gestion des affaires courantes et d'exécuter les engagements financiers du STIF à l'égard des entreprises publiques et privées de transport.

(1) Lesquelles modifient pour partie l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

(2) Seuls les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise l'ont fait, ainsi que la chambre régionale de commerce et d'industrie.

Les principaux points de discussion ont porté tant sur le volet institutionnel, avec la mise au point du décret statutaire, que sur le volet financier, s'agissant des **modalités de la compensation financière** à apporter au STIF et aux collectivités concernées au titre des charges nouvelles transférées ⁽¹⁾.

Au-delà, le conseil régional a souhaité qu'il soit procédé à un audit sur le matériel roulant, dont le caractère « vieillissant » implique, à ses yeux, une mise à niveau de la dotation de l'État ⁽²⁾. La région souhaitait également une remise à niveau des infrastructures ⁽³⁾. Elle voudrait enfin être dédommée de la forte diminution du fonds de roulement du STIF, ces dernières années, en raison d'une baisse des concours de l'État.

Le 6 octobre 2005, la **commission consultative d'évaluation des charges** a examiné les conditions financières accompagnant la décentralisation du STIF. Au cours de cette réunion, le président de la commission, Jean-Pierre Fourcade a fait plusieurs suggestions. Il a notamment proposé de confier à l'inspection générale des finances une mission d'expertise afin d'évaluer le montant d'une compensation complémentaire couvrant quatre des demandes des collectivités jugées fondées par la commission :

– **l'extension du demi-tarif** à la carte orange **pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle** ;

– la mise en œuvre de **l'offre de nuit Noctilien** ;

– la **suppression de l'abattement fiscal de 20 %** sur les salaires des conducteurs du réseau Optile ;

– la mise en place d'un service normal le **lundi de Pentecôte**.

En outre, **la commission a proposé que l'État s'engage à hauteur de 400 millions d'euros, ou 20 % d'un programme de commandes de nouvelles automotrices sur une durée d'au plus 10 ans, afin de participer à la modernisation des trains d'Île-de-France.**

Une issue paraît raisonnablement envisageable, le ministre des transports ayant pris note de ces propositions, tout en rappelant que les collectivités membres du STIF qui ont entravé la mise en place de la décentralisation devaient prendre la mesure des efforts ainsi consentis par l'État.

(1) On rappellera que ces modalités doivent tenir compte des dispositions de la loi du 13 août 2004 attribuant un concours financier direct de l'État à la RATP au titre des charges de retraite. Ce concours viendra donc en déduction des sommes à transférer aux collectivités, dans la mesure où il allègera les dépenses du syndicat. Il sera calculé à partir de la moyenne des contributions des trois dernières années.

(2) On rappellera, à ce titre, que le matériel est aujourd'hui financé par les entreprises de transport et que la RATP notamment demande depuis longtemps que le matériel soit financé par l'autorité organisatrice de transport, à l'image de ce qui se pratique en province.

(3) Aujourd'hui, les infrastructures nouvelles sont financées à 50 % par la région, à 30 % par l'État et à 20 % par un prêt spécial de la région aux entreprises. Quant à l'entretien courant, il est impossible pour Réseau ferré de France de déterminer la part exacte qui bénéficie à l'Île-de-France dans la convention de gestion avec la SNCF.

3.– La stratégie de développement de la RATP

a) Des résultats contraints

Après avoir subi un recul conjoncturel en 2003, le premier observé depuis 1996, le trafic brut de la RATP a retrouvé une tendance positive en 2004. Il enregistre une hausse annuelle de + 6,3 % et atteint le niveau historique de 2.778 milliards de voyages.

Au 1^{er} semestre 2005, le trafic de la RATP atteint 1.455,1 millions de voyages, enregistrant une hausse de + 2,2 % en valeurs brutes par rapport aux résultats du 1^{er} semestre de l'année 2004.

Les estimations du nombre de voyages RATP en 2005 sont les suivantes :

PRÉVISIONS DE TRAFIC DE LA RATP

(en millions de voyages)

Moyens de transport	2004 Trafic observé	2005 Trafic prévu	Variation 2005/2004 (en %)
Méto (y compris funiculaire)	1.335,7	1.358,9	+ 0,5
RER	437,8	438,2	+ 0,1
Réseau de surface, dont :	997,7	984,8	- 1,3
Total RATP ⁽¹⁾	2.778,3	2.787,0	+ 0,3

(1) : incluant Orlyval et les services Transports et Locations (STL)

Source : RATP

Le budget 2005 de la RATP retient les deux principes majeurs de la maquette financière associée au contrat STIF : une croissance du trafic payant de 1 % en volume et un résultat annuel de + 26,4 millions d'euros. Le service de référence du contrat STIF est renforcé pour 2005, en fonction des décisions déjà connues de mise en œuvre, de 0,5 % supplémentaires d'accroissement d'offre en raison des avenants conclus. Les nouveaux services bus, ainsi que le renforcement Métro ligne 12, sont pris en compte tant en recettes (5,9 millions d'euros) qu'en dépenses avec notamment 100 agents supplémentaires.

La capacité d'autofinancement prévisionnelle augmente de 3,2 % par rapport à l'objectif 2004, l'excédent brut augmente quant à lui de +10,4 %. Au total, le résultat brut prévisionnel 2005 ressort à 26,4 millions d'euros au lieu de 11,8 millions d'euros au budget 2004. La croissance du chiffre d'affaires (3.235 millions d'euros) de 4,4 % par rapport au budget 2004 résulte pour l'essentiel de la progression attendue du nombre de titres vendus, de l'effet en année pleine des augmentations de l'offre décidées par le STIF, ainsi que de l'évolution des nouveaux barèmes de prix.

Les charges de fonctionnement nettes progressent également de 91,9 millions d'euros, soit 3,4 %, dont la moitié est liée à la couverture de l'augmentation des impôts et taxes et à la prise en compte du supplément de prix du carburant. Le résultat brut prévu s'établit ainsi à 26,4 millions d'euros.

Quant à 2006, elle constituera, outre la troisième année du contrat 2004-2007 passé avec le STIF, la première année pleine suivant le changement institutionnel qui transforme le syndicat des transports d'Ile-de-France en établissement public territorial.

Les deux grands principes de la maquette financière associée au contrat pour déterminer la rémunération de la RATP restent en vigueur : croissance du trafic payant (avec partage du risque avec le STIF) et productivité de 0,5 % sur les dépenses de fonctionnement (pour lesquelles la RATP porte entièrement le risque industriel).

En outre, la RATP fera face, en 2006, à un double risque industriel sur le prix de l'énergie : hausse du prix du baril de pétrole et donc des carburants bus, d'une part, forte augmentation prévisible, en fonction du marché, du prix de l'électricité des réseaux métro et RER, d'autre part.

b) Les investissements de la RATP en Île-de-France

Le **programme d'investissement** budgété pour **2005** par la RATP s'élève à 766 millions d'euros, les dernières prévisions le ramenant à **748 millions d'euros**, dont 153 millions d'euros pour les opérations du contrat de plan.

Les opérations en cours de réalisation concernent essentiellement :

- les travaux du prolongement de la ligne 14 à Olympiades ;
- les travaux de l'augmentation de la capacité de transport de la ligne 13 ;
- les travaux du prolongement de la ligne 13 à Asnières Gennevilliers ;
- les travaux du tramway en rocade sud du tramway du boulevard des Maréchaux.

Les contributions financières de l'État et des autres collectivités publiques relatives aux opérations du contrat de plan ont été estimées, pour 2005, par la RATP à hauteur de 25 millions d'euros pour l'État, 68 millions d'euros pour la région et 18 millions d'euros pour les autres collectivités locales. La RATP participe au financement de ces opérations donnant lieu à un endettement supplémentaire de 30 millions d'euros, dont 27 millions d'euros provenant de prêts spéciaux de la région.

Le programme interne s'élève à 542 millions d'euros. Il concerne les opérations d'amélioration de l'exploitation, le gros entretien, la modernisation et l'acquisition de matériel roulant. Il ne donne pas lieu à contribution financière de la part de l'État ni des collectivités locales. Toutefois, dans le cadre du renforcement de l'offre de transport de la ligne A du RER, la région participe à hauteur de 6 millions d'euros en 2005 à l'acquisition de nouvelles rames. Cette participation se sera élevée à 98 millions d'euros sur la totalité de l'opération, terminée en juillet 2005.

Certaines opérations « hors programme » concernant l'accessibilité des réseaux, la sécurité, les systèmes d'information des voyageurs et la radiolocalisation des bus sont financées sur concours de tiers à hauteur de 43 millions d'euros, principalement par la région et le STIF.

Le **programme d'investissement 2006** pourrait s'élever à **888 millions d'euros** dont 242 millions d'euros pour les opérations du contrat de plan, dont les principales dépenses concernent :

- la poursuite des travaux du prolongement de la ligne 14 à Olympiades ;
- la poursuite des travaux du prolongement de la ligne 13 à Asnières Gennevilliers Le Luth et de l'augmentation de la capacité de transport de la ligne ;
- la poursuite des travaux du tramway sur les Boulevards des Maréchaux ;
- la réalisation des pôles de Massy et de Nanterre U ;
- le début du prolongement de la ligne 4 à Mairie de Montrouge.

c) Le développement en dehors de l'Île-de-France

Le développement de la RATP passe par des filiales ayant le statut de sociétés anonymes, assurant l'étanchéité financière. *RATP Développement SA* est la filiale support de cette activité⁽¹⁾. Un accord de partenariat stratégique a été conclu avec le groupe Caisse des dépôts. Cet accord a permis de dégager des synergies entre les positions, compétences et savoir-faire des deux groupes.

En Île-de-France, il s'agit pour le groupe de consolider et développer ses positions en grande couronne, de développer le conseil et l'assistance à maîtrise d'ouvrage et de promouvoir les services de proximité auprès des entreprises et des collectivités, et notamment avec les filiales *Flexcité*, *EM Services*, et le Pôle exploitation de *RATP Développement*.

En province, la RATP cherche à prendre position, avec *Eurailco* (filiale à 50 % Transdev et 50 % Ratpdev), dans le ferroviaire régional, de répondre à des appels d'offres pour l'exploitation de réseaux multimodaux, de développer le conseil en amont, l'assistance à maîtrise d'ouvrage et l'assistance technique aux régions et, à travers *EQUIVAL*, la gestion de l'intermodalité.

À l'international, la RATP a pour ambition, fin 2009, d'être l'exploitant de référence sur au moins 7 sites : le RER d'Athènes, le tramway de Florence, le réseau d'autobus de Casablanca, le réseau ferroviaire régional en Allemagne, et trois autres réseaux à déterminer. Elle cherche ainsi à devenir un prestataire reconnu dans le domaine de l'assistance technique (exploitation et maintenance) et souhaite être un acteur dans le domaine du Network Management : gestion des systèmes de péages et gestion des recettes, multimodalité, information voyageurs.

(1) Cette société anonyme a succédé à *RATP France* en décembre 2002 et réunit dorénavant les activités « France » et « international ».

LES TRANSPORTS EN COMMUN... LA NUIT

1. Les projets d'ouverture plus tardive

Le conseil d'administration du STIF a demandé en juin 2004 aux entreprises d'étudier les prolongements du service en soirées du vendredi et du samedi. L'étude de prolongation des services d'une heure le vendredi et samedi a été présentée le 5 novembre 2004. Aucune décision n'a été prise à ce jour par le conseil d'administration du STIF.

L'étude porte sur un scénario de base permettant :

– pour le **métro** : une prolongation des services de 1h15 à 2h15 (au terminus) avec environ un train toutes les 10 minutes,

– pour le **réseau de surface** : une prolongation d'une heure des 79 lignes fonctionnant après minuit, y compris les 3 PC, les lignes de tramway et TVM,

– pour le **RER (RATP) et Transilien** : pas de modification du service actuel.

– avec une variante n°1 où le scénario de base est augmenté avec des **RER A, B, C, D et E** fonctionnant une heure de plus (avec une fréquence identique à celle de la dernière heure actuelle), ou une variante n°2 où le scénario de base est augmenté avec des **RER A, B, C, D et E** fonctionnant une heure de plus avec un seul train balai par branche.

À ce stade des études, le coût du scénario de base s'élève à **24 millions d'euros** par an, la variante n° 1 à **37 millions d'euros** par an, la variante n° 2 à **36,5 millions d'euros** par an. Les recettes de trafic générées par cette offre nouvelle sont estimées à seulement 1,8 million d'euros...

2. Le nouveau service de nuit : *Noctilien*

Le conseil d'administration du STIF a décidé, en juin 2005, la mise en place d'un nouveau réseau de transport nocturne en Île-de-France, dont la mise en œuvre est intervenue en septembre 2005. Le nouveau réseau commun *Noctilien*, issu des réseaux *Noctambus* (RATP) et *Bus de Nuit* (SNCF), conduit à un **quasi triplement de l'offre nocturne actuelle**.

Il s'agit d'un réseau exploité par la RATP et la SNCF, qui propose une offre à hauteur de 5,8 millions de véhicules-km annuels pour un **trafic estimé à 8 millions de voyages annuels** au terme de la montée en charge.

À partir des grandes stations de correspondances parisiennes, le réseau est composé de 35 lignes qui fonctionnent tous les jours de l'année. **Le service fonctionne de 0h30 (1^{er} départ) jusqu'aux environs de 5h00** (derniers départs) recouvrant la période de fermeture des réseaux ferrés. Les rocade sont cadencées à 17 minutes en semaine et à 10 minutes le week-end. Les lignes desservant la banlieue sont maintenues à un intervalle d'une heure.

Le service est ouvert à tous les porteurs de titres forfaitaires ou sur l'achat de multiples du *ticket T unité* à 1,40 € (en fonction de la zone). Tous les véhicules sont équipés en vidéosurveillance et sont en liaison permanente avec le centre de sécurité qui transmet l'information aux équipes de sécurité ou à la police. Par ailleurs, un agent d'accueil est présent dans chacune des grandes stations de correspondance.

Le coût de *Noctilien* s'élève à **16,7 millions d'euros par an**.

E.— TRANSPORT FERROVIAIRE : LE MOUVEMENT PERPÉTUEL

Depuis que la mission d'évaluation de contrôle (MEC) ⁽¹⁾ a achevé ses travaux, **la réforme du financement du système ferroviaire semble à la fois se traduire par des initiatives vertueuses et toujours buter sur les mêmes obstacles** : le mur infranchissable de la dette, l'épineuse question patrimoniale, l'Arlésienne de l'ouverture à la concurrence, les faux-fuyants du service minimum, l'avenir du régime de retraite, l'interminable sauvetage du fret, le spectre IFRS, la surenchère politique dans les grands projets d'investissement, la lente dégradation des voies, la crise des trains interrégionaux, ...

Le fait que le Gouvernement ait cru utile de proposer, en première partie du projet de loi de finances ⁽²⁾, un énième montage financier (autour d'une nouvelle structure de gestion des actifs) est, pour le moins, le témoignage d'un inaboutissement de la réforme ferroviaire.

L'une des caractéristiques du budget 2006 est, à la suite de la publication de l'audit sur l'état du réseau, la recherche active de financement des travaux de maintenance. Au-delà, on rappellera que le projet de loi relative à la sécurité et au développement des transports propose de créer une autorité nationale de sécurité ferroviaire et d'ouvrir les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage de Réseau ferré de France pour permettre – comme cela a été précisé, plus haut dans ce rapport – le recours aux montages de type PPP ⁽³⁾.

1.— Les crédits disponibles en faveur du système ferroviaire

Le budget 2006 du transport ferroviaire est marqué par **des changements de périmètre importants**, qui sont soit le fait de la mise en œuvre de la LOLF ⁽⁴⁾ ⁽⁵⁾, soit la conséquence de la montée en puissance de l'AFITF en matière ferroviaire, qui financera désormais, au-delà des seules infrastructures nouvelles, les investissements ferroviaires des contrats de plan État-régions.

(1) Voir Doc. AN n° 1725, Rapport d'information de M. Hervé Mariton, au nom de la commission des Finances, « Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réformes », 8 juillet 2004 : www.assemblee-nationale.fr/12/rap-information/1725.asp.

(2) Voir le commentaire de M. Gilles Carrez à l'article 48, dans le Rapport général fait au nom de la commission des Finances (Doc. AN n° 2568, tome II).

(3) La réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires pourra ainsi être facilitée par le recours au contrat de partenariat prévu par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 ou à la convention de délégation de service public prévue par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée.

(4) Ainsi, la prise en charge du régime de retraite de la SNCF, qui représente le premier poste de dépenses de l'État en matière ferroviaire (plus de 2,5 milliards d'euros en 2005), est désormais imputée sur la mission « Régime sociaux et de retraite ». Voir le Rapport spécial de M. Tony Dreyfus au nom de la commission des Finances (Doc. AN n° 2568, annexe n° 26).

(5) Quant à la contribution de l'État au désendettement de la SNCF et de RFF, elle figure dans le programme « Passifs financiers ferroviaires », qui sera examiné plus loin dans ce rapport.

Autant dire que le tableau ci-dessous a été reconstitué avec difficulté par votre Rapporteur spécial et comporte nécessairement un certain nombre d'incertitudes, principalement liées à la relative imprécision des documents budgétaires ⁽¹⁾ et à l'absence de budget prévisionnel de l'AFITF au moment de la rédaction de ce rapport.

**ÉVOLUTION À PÉRIMÈTRE CONSTANT
DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AU SYSTÈME FERROVIAIRE**

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2005		Projet de loi de finances pour 2006		Évolution des crédits de paiement (en %)
	AP	CP	AE	CP	
Contribution aux charges d'infrastructures (CCI) <i>ancien chapitre 45-43/10</i> ⇒ programme TTM (action n° 1)	–	1.243,59	1.169,75	1.169,75	– 5,9
Subvention aux travaux de régénération <i>ancien chapitre 63-45/10</i> ⇒ programme TTM (action n° 1)	900,00	900,00	900,00	900,00	0
Subventions d'investissement aux transports ferroviaires (dont CPER) <i>ancien chapitre 63-44/30</i> ⇒ programme TTM (actions n°1 et 2) ⇒ AFITF	210,50	63,40	294,42	138,50 ⁽¹⁾	+ 118,5
Financement des projets ferroviaires du CIADT ⇒ AFITF	–	465,60	<i>n.c. ⁽¹⁾</i>	<i>n.c. ⁽¹⁾</i>	<i>N.S.</i>
Tarifs sociaux de la SNCF <i>ancien chapitre 46-42/10</i> ⇒ programme TTM (action n° 2)	–	109,00	89,00	89,00	– 18,3
Désendettement de RFF <i>ancien chapitre 45-43/20</i> ⇒ programme PFF (action n° 1)	–	800,00	800,00	800,00	0
Désendettement de la SNCF <i>ancien chapitre 45-43/30</i> ⇒ programme PFF (action n° 2)	–	677,20	627,20	627,20	– 7,4
Charges de retraite de la SNCF <i>ancien chapitre 47-41/10</i> ⇒ programme RSTR (action n° 2)	–	2.515,00	2.459,00	2.459,00	– 2,2
TOTAL	<i>N.S.</i>	6.773,79	6.339,37	6.183,75	<i>N.S.</i>

TTM : programme « Transports terrestres et maritimes » (mission « Transports »)

PFF : programme « Passifs financiers ferroviaires » (mission « Transports »)

RSTR : programme « Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres » (mission « Régime sociaux et de retraite »)

AFITF : crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (montants évaluatifs)

(1) : Le montant de la part de l'AFITF dans le financement des projets ferroviaires du CIADT sera déterminé par le conseil d'administration de l'agence, courant novembre 2005. Il devrait, en toute logique, être supérieur au montant 2005.

On précisera que le montant indiqué ci-dessus au titre des « subventions d'investissement aux transports ferroviaires » agrège plusieurs types d'intervention (correspondant à celle de l'ancien chapitre 63-44, article 30) :

(1) Voir aux contradictions entre réponses au questionnaire budgétaire, fascicule bleu et budget 2005 de l'AFITF.

– le financement des **investissements ferroviaires des contrats de plan** État-régions (désormais pris en charge par l'AFITF) qu'on peut estimer, au moment de la rédaction de ce rapport, à 109,2 millions d'euros en crédits de paiement et 259 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006 ;

– le financement de la mise en **sécurité des transports ferroviaires et guidés** ⁽¹⁾ à hauteur de 17,25 millions d'euros en crédits de paiement et 18,92 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006 (action n° 2 du programme « *Transports terrestres et maritimes* ») ;

– le financement du « **programme Gares** » ⁽²⁾ à hauteur de 7,75 millions d'euros en crédits de paiement et 10 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006 (action n° 1 du programme « *Transports terrestres et maritimes* ») ;

– le financement du « **programme Bruit** » ⁽³⁾ à hauteur de 4,3 millions d'euros en crédits de paiement et 6,5 millions d'euros en autorisations d'engagement pour 2006 (action n° 1 du programme « *Transports terrestres et maritimes* »).

Le total de ces montants correspond aux 138,5 millions d'euros de crédits de paiement et 294,42 millions d'euros d'autorisations d'engagement, mentionnés dans le tableau.

Quant aux montants disponibles en 2005 pour chacune des interventions du chapitre 63-44/30, ils n'ont pu être fournis à votre Rapporteur spécial, le chapitre faisant l'objet d'une régulation budgétaire particulièrement drastique.

Seul le montant total des crédits de paiement voté en loi de finances initiale pour 2005 (63,4 millions d'euros) peut être mis en regard du montant exécuté au 18 octobre 2005 : 2,12 millions d'euros ⁽⁴⁾. Des crédits de reports

(1) Ces crédits recouvrent deux grands programmes pour la mise en œuvre desquels l'État accorde des subventions à RFF : le **traitement des passages à niveau dangereux** (une douzaine d'opérations en 2006 que l'État finance à hauteur de 15 % dans un plafond de 6 millions d'euros) et la **sécurité des tunnels ferroviaires**. Ainsi, RFF et l'État sont engagés dans un programme d'amélioration de la sécurité des tunnels évalué à 91 millions d'euros (hors Fréjus financé à part) : la charge est répartie à égalité entre les deux partenaires. La programmation 2006 retient un besoin de 7,14 millions d'euros. À cette somme, il convient d'ajouter le solde des opérations engagées en 2005 soit 4,28 millions d'euros.

(2) L'article 128 de la loi SRU dispose que « l'État contribue à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de cinq ans à compter de la date du transfert de compétences ».

(3) Ce programme vise à résorber les points noirs bruit rencontrés le long du réseau ferroviaire par la réalisation d'aménagement de protection (écrans). Ces aménagements sont financés pour moitié par les collectivités locales, le solde est partagé entre l'État et RFF. Les textes précisant les obligations et les moyens sont récents, les besoins de financement ne s'affirment que depuis 2005. La lutte contre les nuisances sonores constitue une priorité pour le ferroviaire notamment du fait des attentes croissantes des riverains et du retard rencontré en ce domaine. Le programme répertorie 65 « points noirs » pour la suppression desquels l'État prévoit de consacrer 20 millions d'euros au total sur plusieurs années.

(4) À cette date, seuls 146,66 millions d'euros en autorisations de programme sont désormais disponibles sur ce programme (à comparer aux 210,5 millions d'euros votés par le Parlement).

sont néanmoins venus renforcer cette ligne budgétaire (à hauteur d'environ 55 millions d'euros).

Votre Rapporteur spécial en profitera, au demeurant, pour souligner le caractère toujours aussi complexe du financement du « triangle ferroviaire ». Sans revenir sur l'analyse de la MEC ⁽¹⁾, on relèvera que les grands équilibres des relations financières triangulaires entre l'État (*via* de multiples canaux de financement), Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF évoluent encore, avec la création de nouveaux canaux de financement et l'ajustement à la baisse de certaines dotations. À titre d'exemple, la compensation pour tarifs sociaux ⁽²⁾ de l'État à la SNCF diminuera de près de 20 % en 2006.

On rappellera, enfin, la situation pour le moins enchevêtrée des relations financières entre la SNCF et RFF ⁽³⁾. On pourrait (ou aurait pu), comme le soulignait la MEC, se résoudre par le basculement au sein de RFF des personnels SNCF chargés de la maintenance et de l'entretien du réseau, afin de mettre en cohérence la mission de gestionnaire d'infrastructure confiée à RFF par la loi avec les moyens qui lui sont alloués ⁽⁴⁾.

D'une part, s'agissant des **redevances d'infrastructure**, on précisera que le montant total des péages est passé de 1,84 million d'euros en 2003 à 2,18 millions d'euros en 2005 ⁽⁵⁾. L'**augmentation progressive des péages d'infrastructure**, décidée 2003, continuer d'ailleurs d'expliquer l'ajustement de la participation de l'État à l'entretien courant du réseau par RFF, *via* la **diminution de la contribution aux charges d'infrastructures (CCI)** ⁽⁶⁾.

D'autre part, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national, ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité sont assurés par la SNCF, selon les principes définis par une **convention de gestion** dont le montant est stable en euros courants.

(1) Voir le rapport précité, pages 7 à 32.

(2) Il s'agit de tarifs préférentiels imposés par l'État dans le but de favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire. Ces tarifs concernent à la fois des abonnements et des billets. Les principaux portent, au titre des abonnements, sur les élèves, étudiants et apprentis et les trajets domicile-travail ; au titre des billets, sur les familles nombreuses et billet populaire de congé annuel.

(3) RFF a reçu de l'État en pleine propriété les voies et les infrastructures annexes (à l'exception des gares et des centres d'entretien). RFF a pris en charge en contrepartie la fraction de la dette de la SNCF ayant servi à financer ces actifs. RFF supporte aussi le coût de l'entretien des installations techniques et de sécurité, ainsi que celui de la gestion du trafic. Ces fonctions sont déléguées à la SNCF, qui est rémunérée à cet effet. Mais celle-ci, en tant que transporteur, verse à RFF une redevance pour l'usage de l'infrastructure.

(4) À défaut, il est essentiel de réfléchir à une évolution du cadre juridique de nature à permettre une mise en concurrence de la SNCF sur cette fonction. Cette évolution permettrait de réduire les coûts pour RFF tout en stimulant la SNCF dans la qualité de ses prestations.

(5) Alors que la hausse des péages sur les TER avait été intégralement compensée aux régions via la dotation globale de décentralisation, on rappellera que la hausse des péages pesant sur la SNCF se fait progressivement sur 5 ans, à hauteur de 60 millions d'euros par an depuis 2003.

(6) Les dotations affectées au titre de la CCI présentent une baisse de près de 6 % (à 1,17 milliard d'euros en 2006), poursuivant le mouvement de diminution engagé depuis plusieurs années. On rappellera que la CCI a déjà décrié entre 1997 et 2005 de 1,8 milliard d'euros à 1,2 milliard d'euros.

ÉVOLUTION DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA SNCF ET RFF

(en millions d'euros)

	1997	2001	2002	2003	2004	2005 prévisions
Versements de RFF à la SNCF						
Convention de gestion	2.561	2.522	2.545	2.536	2.545	2.531
Convention de gestion du patrimoine	–	110	110	95	95	90
Travaux SNCF pour le compte de RFF	1.945	724	754	800	890	N.D.
Total	4.506	3.356	3.409	3.431	3.530	N.D.
Versements de la SNCF à RFF						
Redevances d'infrastructure	901	1.630	1.824	1.844	2.130	2.183
dont : - TGV	211	741	790	883	902	862
- autres	690	889	1.034	961	1.228	1.321
Redevance complémentaire d'électricité	–	48	98	95	96	94
Prestations complémentaires	15	17	18	14	14	15
Total	916	1.695	1.940	1.953	2.240	2.292

Source : DGMT

La SNCF assure ainsi trois grandes missions pour le compte de RFF : l'établissement du système d'organisation des circulations ferroviaires sur le réseau ; la gestion des systèmes de régulation et de sécurité et la gestion opérationnelle des circulations ; la surveillance, l'entretien régulier, les réparations, dépannages et autres mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et des installations techniques⁽¹⁾. Enfin, la SNCF facture à RFF des dépenses réalisées dans le cadre des opérations d'investissement de RFF⁽²⁾.

Pour l'année 2006, le ministre a fixé comme objectif à la SNCF et à RFF de **lier contractuellement la rémunération aux résultats constatés**, par rapport aux objectifs de performance technique et économique du réseau fixés par RFF. Cela nécessitera de mieux formaliser ces objectifs, et les procédures d'information et mécanismes de contrôle nécessaires. Il convient d'aboutir à une relation entre RFF et SNCF distinguant clairement les responsabilités de chacun et partageant équitablement les gains d'efficacité économique.

2.– L'entretien et la régénération du réseau existant : une priorité désormais incontournable

Un progrès était intervenu l'an dernier avec l'augmentation de la dotation aux travaux de régénération (passée de 675 millions d'euros de crédits de paiement en 2004 à 900 millions d'euros en 2005). La MEC avait

(1) La SNCF assure également pour le compte de RFF des activités de gestion du patrimoine (95 millions d'euros en 2004).

(2) 890 millions d'euros en 2004, dont 438 millions d'euros dans le cadre des opérations de régénération, 120 millions d'euros pour les lignes nouvelles et 332 millions d'euros pour les autres projets. Ces activités sont réalisées dans le cadre de la convention « SNCF entrepreneur », de la convention fournitures et de contrats de prestations spécifiques.

néanmoins chiffré à 1,1 milliard d'euros l'effort annuel nécessaire à la régénération du réseau existant et préconisé d'autoriser RFF à conduire des investissements de régénération à partir de sa capacité d'autofinancement, sans se limiter au montant de la subvention allouée par l'État.

En 2006, la contribution aux travaux de régénération du réseau est maintenue à un montant de crédits de paiement égal à celui des autorisations d'engagement (soit 900 millions d'euros), sans compter les engagements de l'État d'affecter une enveloppe supplémentaire l'effort de régénération... si l'article 48 du projet de loi de finances est voté ⁽¹⁾.

Les besoins, que la MEC avait situés à environ 1,1 milliard d'euros, ont été précisés par l'audit commandé par RFF et la SNCF et publié le 7 septembre 2005 ⁽²⁾. Cet audit, lancé au moment de la MEC, confirme le vieillissement accentué du réseau au cours des vingt dernières années. Il formule un ensemble de recommandations pour en améliorer la gestion, **à travers une meilleure répartition de l'effort entre entretien et renouvellement**, les deux composantes clefs de la bonne maintenance du réseau.

Ayant pris connaissance des résultats de l'audit, le ministre a demandé aux présidents de RFF et de la SNCF de lui proposer, à partir des recommandations de l'audit, un **plan d'actions global 2006–2010**, portant sur la mise en place de nouvelles méthodes de régénération et d'entretien et le lancement d'une nouvelle politique d'investissements de régénération de l'infrastructure. Ce plan pluriannuel sera mis en œuvre dans le cadre d'un contrat pluriannuel entre l'État, RFF et la SNCF.

3.– La répartition du patrimoine ferroviaire : le bout du tunnel...

L'épilogue au conflit de répartition du patrimoine ferroviaire ⁽³⁾, qui envenime les relations entre RFF et la SNCF, semble enfin pouvoir intervenir rapidement.

On soulignera néanmoins que, contrairement aux engagements solennels pris devant la MEC, la répartition des actifs entre RFF et la SNCF ne sera pas intervenue « *avant le 31 octobre 2004* » ⁽⁴⁾ ...

(1) Voir le commentaire de M. Gilles Carrez à l'article 48, dans le Rapport général fait au nom de la commission des Finances (Doc. AN n° 2568, tome II).

(2) Audit sur l'état du réseau ferré national français, dirigé et coordonné par les professeurs Robert Rivier et Yves Putallaz (École polytechnique fédérale de Lausanne). Cet audit révèle notamment que la France investit sensiblement moins dans la maintenance de son réseau ferré que ne le font la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse et ce, pour toutes les catégories de lignes chargées du réseau classique.

(3) Le patrimoine ferroviaire représente au total 115.000 hectares de foncier, 206.000 parcelles, 55.000 bâtiments et 300.000 locaux à répartir. Ce patrimoine se compose des voies ferrées et de leurs installations techniques, ainsi que de 7.000 sites ferroviaires, représentant 30.300 hectares.

(4) On rappellera que le rapport Vigouroux avait permis de dégager certains principes opérationnels. Le Gouvernement a adressé, le 21 juin 2004, une lettre aux Présidents des deux établissements, afin qu'ils mettent un terme définitif à ce conflit et règlent la question de la répartition physique des actifs avant le 31 octobre 2004.

Une structure d'arbitrage constituée de trois membres s'est mise en place ⁽¹⁾ et les arbitres, assistés par une équipe d'appui (le cabinet Icade), ont commencé leurs travaux en septembre 2004. Un lourd travail préalable consistait à établir une méthodologie adaptée à chaque catégorie de lots afin de permettre un traitement industriel des données permettant de limiter les études au cas par cas. Depuis le début de ce vaste chantier, un tableau de bord bimensuel de suivi de la répartition des actifs est établi par le cabinet Icade.

Les premières décisions des arbitres, signées le 1^{er} avril 2005, ont été adressées aux deux établissements publics. Établies sous forme de décisions collectives : l'une concernant 4.678 logements et l'autre 9.786 réserves foncières, elles sont accompagnées de tableaux désignant la liste des lots revenant à l'un ou à l'autre des établissements, ainsi que ceux à diviser entre eux sur la base d'un plan de découpage par lot. La quasi-totalité des lots relevant de ces catégories a ainsi été répartie dans le cadre de ces décisions.

Une seconde et une troisième série de décisions ont été signées le 8 juillet et 8 août 2005 ⁽²⁾. **Au total, 30.222 lots représentant 72 % du périmètre initial ont d'ores et déjà été répartis par les arbitres.** Le patrimoine ainsi réparti correspond tant aux lots sur lesquels les établissements ont établi des accords, qu'à ceux ayant nécessité la prise de décisions d'arbitrage.

Les lots restant à arbitrer concernent les catégories suivantes : accès routiers devant les bâtiments voyageurs, gares routières, SERNAM et immeubles administratifs vendus. Ces lots, dont les problématiques sont bien identifiées, présentent davantage de difficultés techniques que de problématiques d'arbitrage.

Les arbitres ont prévu de finaliser les décisions de répartition sur tout le périmètre dans le courant de l'automne 2005. Les délais de mise en œuvre pour la traduction de ces décisions sur des plans se poursuivront néanmoins au-delà de cette date.

4.– La mise en œuvre timide des recommandations de la MEC

Comme l'an dernier, votre Rapporteur spécial a tenu à faire le point sur la mise en œuvre des 36 recommandations de la MEC. Malgré des réticences fortes sur certaines propositions, les recommandations de la MEC ont, dans l'ensemble, été écoutées, sinon mises en œuvre.

(1) Un acte de mission, signé le 9 septembre 2004 par les présidents des deux établissements ainsi que par les trois arbitres, définit les objectifs et les règles de fonctionnement de la structure arbitrale. Cet acte de mission précise notamment que chacun des deux établissements publics respectera strictement les décisions d'attribution prises par le collège arbitral.

(2) Les décisions du 8 juillet 2005 portaient sur la répartition de 1.231 lots « voies principales », 391 lots « établissement exploitation », 30 lots « établissement formation », 646 lots « comité d'entreprise » et 230 lots « voies de manœuvre voyageurs ». Celles du 8 août 2005, sur 2.327 lots relevant de la catégorie à fort enjeu des « cours de marchandises ».

Ainsi, en réponse à la proposition n° 1 qui consistait à contractualiser les relations financières entre l'État et la SNCF, le ministre a indiqué à votre Rapporteur spécial qu'un projet de contrat pluriannuel fixant l'évolution des missions et des paramètres financiers et économiques relevant de l'État ⁽¹⁾ était en cours d'étude avec l'entreprise, l'objectif étant d'aboutir début 2006. Dans ce cadre, la SNCF s'engagerait sur des objectifs de résultats, notamment pour l'activité de gestionnaire d'infrastructure délégué.

De même, on l'a déjà relevé, de la proposition n° 16 tendant à faire évoluer le contenu de la convention de gestion, ou encore des propositions n° 34 et 35 relatives à la mise en place d'un cadre juridique compatible avec l'émergence de partenariats public-privé.

La proposition n° 24 (systématiser la suppression des « zones ferroviaires » dans les plans locaux d'urbanisme en confirmant, par voie de circulaire, la nécessité de cette suppression) a été mise en œuvre : une circulaire du 14 octobre 2004 a ainsi abrogé celle du 5 mars 1990 qui prônait l'instauration d'un zonage spécifique des emprises ferroviaires dans les documents d'urbanisme.

Par contre, s'agissant de la proposition n° 14 relative à l'optimisation du prix du billet de train pour mettre en place une tarification spécifique pour les nouveaux investissements, le ministre a indiqué à votre Rapporteur spécial que « *la possibilité pour le gestionnaire d'infrastructure de recevoir une quote-part du prix du billet n'est pas à l'étude* ». Les réflexions conduites sur le mécanisme permettant de capter la capacité contributive du transporteur au profit du gestionnaire d'infrastructure s'inscrivent plutôt dans une démarche d'optimisation de la politique de tarification de l'usage des infrastructures nouvelles.

De même pour la proposition n° 17 relative au basculement au sein de RFF des personnels SNCF chargés de la maintenance et de l'entretien du réseau, afin de mettre en cohérence la mission de gestionnaire d'infrastructure confiée à RFF par la loi avec les moyens qui lui sont alloués. Le ministre a précisé que « *le transfert à RFF des agents travaillant au titre de la convention de gestion n'est pas d'actualité* ». Pourtant, on se réjouira de l'annonce faite, par ailleurs, de la réalisation de projets neufs en partenariat public-privé. Cela conduira, sur une portion du réseau limitée, à une ouverture à la concurrence sur les missions de maintenance et d'entretien.

On a déjà rappelé que, contrairement aux engagements solennels pris devant la MEC, la répartition physique des actifs ferroviaires entre RFF et la SNCF avant le 31 octobre 2004 (proposition n° 25). Ni d'ailleurs la cession des logements non utiles à l'activité des établissements au 30 septembre 2005 (proposition n° 26).

(1) *Péages, convention de gestion, évolution des missions dans le cadre de la transposition des directives européennes, liberté tarifaire, trains interrégionaux, ...*

La proposition n° 21 (transférer les moyens d'investissement de l'État à l'AFITF, qui pourrait financer directement les dépenses de régénération) n'a pas été retenue, au bénéfice d'un schéma de financement par l'AFITF qui a lui-même beaucoup évolué en deux ans...

On s'étonnera, enfin, de la teneur de la réponse à la proposition n° 6, tendant à instituer une « certification administrative » du montant des transferts financiers, en annexant au rapport annuel de RFF et de la SNCF un état unique des financements publics, signé par les ministres des Finances et des Transports. Le ministre des Transports considère, sur ce point, que : « *en vue de rechercher la transparence et la sincérité des financements publics, les subventions de l'État sont retracées dans la loi de finances, les réponses apportées aux questionnaires parlementaires apportant par ailleurs toutes les informations souhaitées par les assemblées* » ! **On se moque de la Représentation nationale.**

5.- Les résultats de la SNCF

a) La reprise du trafic

Après une année 2003 défavorable, le trafic grandes lignes a augmenté de 3,3 % en 2004 ⁽¹⁾. Les grandes lignes connaissent en particulier une très forte reprise depuis septembre 2004, grâce à des offres promotionnelles et à la hausse du prix des carburants, qui affecte la concurrence. Le trafic TGV (y compris Eurostar et Thalys) progresse de 4,6 % ⁽²⁾. Celui des trains grandes lignes autres que les TGV diminue légèrement (- 0,5 %) par rapport à 2003, en raison de la réduction de l'offre de nuit et de la poursuite de la baisse du trafic international.

Le trafic TER augmente de 4,6 % par rapport à 2003. Il connaît une reprise importante depuis la fin du printemps 2004, grâce à la poursuite du développement de l'offre et à la hausse du prix des carburants. Les régions Rhône-Alpes, Provence-Alpes-Côte d'Azur (pénalisée en 2003 par la fermeture pour travaux du tunnel de Monaco) et Nord-Pas-de-Calais présentent les progressions les plus importantes en nombre de voyageurs-kilomètres. Seule la Corse enregistre en 2004 une baisse significative du trafic.

Le trafic Transilien croît de 4,7 % par rapport à l'exercice précédent, déprimé en raison des grèves du printemps 2003 et de la baisse de la fréquentation touristique en Île-de-France. La croissance des titres occasionnels

(1) La reprise observée à partir d'octobre 2003 s'est prolongée jusqu'en février 2004. L'évolution de la tendance a ensuite enregistré un léger repli entre mars et août 2004, en raison de la baisse du trafic autre que grande vitesse, liée à des réductions d'offre sur des relations déficitaires.

(2) Le trafic Eurostar connaît une forte croissance (+ 9,7 %) grâce à la mise en service commerciale du premier tronçon à grande vitesse en Angleterre en septembre 2003 (réduction de 20 minutes du temps de parcours Paris-Londres et amélioration de la régularité) et à des offres promotionnelles (à partir de septembre 2004). Le trafic Thalys connaît une reprise en 2004, dans un contexte de forte concurrence des compagnies aériennes à bas prix sur les relations province-Bruxelles et France-Allemagne.

(carnets et billets) et la progression des cartes Intégrale et Imagine'R contribuent à la forte augmentation du trafic en 2004.

b) La situation financière de l'établissement public SNCF

L'année 2004 a vu une légère amélioration de la plupart des activités de l'entreprise. Elle a été marquée par un contexte social plus paisible qu'en 2003 (année de vote de la réforme des retraites) qui s'est traduit par une baisse importante du nombre de journées perdues par agent (0,55 en 2004 contre 2,26 en 2003) et participe à l'accroissement du chiffre d'affaires. D'autre part, une conjoncture économique en légère reprise en France et en Europe a également permis une augmentation globale du chiffre d'affaires.

RÉSULTATS DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC SNCF

(en millions d'euros)

	Résultats 2003 <i>(pro forma)</i>	Résultats 2004
Chiffre d'affaires	14.690	15.526
Excédent brut d'exploitation	757	1.147
Résultats d'exploitation	- 109	377
Résultat courant	- 204	128
Résultat net	50	290

Source : SNCF

En pleine continuité avec sa stratégie, l'entreprise a fixé comme objectif du compte prévisionnel 2005 de consolider ses résultats et atteindre à l'horizon 2006 l'autofinancement de ses investissements avec un endettement maîtrisé. En 2005, le chiffre d'affaires est donc prévu à 15,92 milliards d'euros, en hausse de 2,5 % par rapport à l'exercice 2004, dans la continuité de la croissance constatée entre 2003 et 2004 (+ 3,1 % hors grèves).

Le résultat d'exploitation est budgété en hausse de 12 millions d'euros (à 389 millions d'euros), malgré les hausses des péages et d'énergie subies par la SNCF. Au total le résultat courant de l'établissement est budgété à 113 millions d'euros. L'année 2005 se présenterait ainsi comme une année de consolidation des acquis, avant d'espérer dégager en 2006 un bénéfice suffisant pour autofinancer ses investissements de développement.

c) Le périmètre du groupe SNCF et l'avenir du Sernam

Votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de rappeler que la question du périmètre du groupe continue de se poser : la SNCF ne devrait-elle pas revenir à une conception plus unitaire de son activité ? Il existe certainement, à la SNCF, des cessions possibles qui permettraient d'aller plus loin dans le recentrage sur le cœur de métier.

Le **groupe SNCF Participations**, détenu à 99,8 % par la SNCF ⁽¹⁾, est un groupe d'entreprises de transport, **structuré autour de 4 branches** : « *Fret* », « *Transport Public* », « *Voyage France Europe* » et « *Infrastructure* ». Une trentaine de groupes compose l'ensemble SNCF Participations qui compte au total 659 entreprises, 34.691 personnes. Son chiffre d'affaires consolidé est de 6.490 millions d'euros en 2004. Le résultat net du groupe est passé de 11 millions d'euros en 2003 à 323 millions d'euros en 2004. Cette amélioration provient notamment des bons résultats des deux filiales clés : Kéolis et Geodis ⁽²⁾.

En légère réduction, l'endettement net du groupe est maîtrisé. Il est de 7,68 milliards d'euros en 2004 (contre 8,42 milliards d'euros au 31 décembre 2002). Tout en maintenant un niveau élevé d'investissements sur fonds propres, le groupe SNCF a diminué son endettement grâce à une capacité d'autofinancement en hausse, à l'amélioration du besoin en fonds de roulement et à la trésorerie dégagée par les cessions d'actifs.

Parmi les mouvements en cours, on rappellera qu'au terme d'un accord signé le 21 octobre 2002 avec Electrabel, ce dernier s'est engagé, de manière ferme et irrévocable, à racheter à la SNCF sa participation dans la **SHEM**. Le calendrier prévoit une cession progressive selon un processus étalé jusqu'en 2010. La première tranche de cession de 40 % a été conclue en janvier 2005.

Les accords de rapprochement entre Télécom Développement et les activités téléphonie fixe de **Cegetel** ont été signés le 30 décembre 2003. À la suite de ces accords, SNCF détenait 35 % de la nouvelle entité fusionnée, dénommée Cegetel SAS. À l'occasion de la fusion *9 Telecom/Cegetel*, et en application du pacte d'actionnaires, la SNCF a signé en mai 2005 un accord pour vendre sa participation de 35 % dans Cegetel. La cession devait être effective au second semestre 2005.

Par ailleurs, conformément à ses engagements et suite à la décision de la Commission européenne, la SNCF a entamé, dès le second semestre 2004, un processus de recherche d'un repreneur pour les activités de **Sernam**, qui a abouti le 30 juin 2005 à une offre de l'équipe de direction sur 100 % pour la reprise de l'ensemble des actifs de Sernam. Le groupe repreneur est constitué des membres de l'équipe de direction de Sernam, emmenés par le président-directeur général de la société ⁽³⁾.

(1) En réalité, le groupe SNCF est constitué de SNCF-Participations, de filiales relevant directement de la SNCF et de filiales de groupes appartenant à SNCF-Participations.

(2) Au sein du groupe, Kéolis, premier opérateur privé de transport public de voyageurs en France, et Geodis, leader de la messagerie en France et opérateur logistique multimétiers, ont renforcé leur position en France et à l'international.

(3) À un terme rapproché, le groupe repreneur devrait s'étendre à un cercle beaucoup plus élargi dans le cadre de la constitution d'un véhicule de type FCPE ouvert à un cercle plus élargi de personnels de Sernam.

Enfin, on signalera que le **parc de logement** de la SNCF est en cours de réorganisation, afin de mieux le préserver, d'optimiser sa gestion et d'améliorer l'offre et les conditions d'hébergement. Une première étape vient d'être réalisée en 2005 la réduction du capital de la Société Immobilière des Chemins de fer Français (SICF), et avec l'apport, par la SNCF à cette société, de la Société Française de Construction Immobilière (SFCI).

d) Le fret ferroviaire dans un marché ouvert

Inutile d'y revenir trop longuement, le fret SNCF souffre au moins de deux problèmes : **le client est peu satisfait et les pertes financières sont importantes**. La SNCF doit donc accroître la qualité (au prix d'un important travail en interne) et réduire les coûts. Cela implique notamment de poursuivre les discussions sur la traction et les disponibilités des locomotives ⁽¹⁾, d'augmenter les moyens dédiés au fret et d'établir un réseau dédié afin de contourner les nœuds. Certains itinéraires dédiés au fret peuvent être dégagés (par exemple, par un bon raccordement au port du Havre). Cela suppose des investissements importants. Il est enfin essentiel de pouvoir sauver les « trains vitaux » de fret en cas de grève.

Le plan Fret SNCF semble donc un plan de la dernière chance, afin de renouer avec une activité économiquement équilibrée au moment où le marché du fret ferroviaire sera libéralisé ⁽²⁾.

LE PLAN FRET SNCF

On rappellera que l'objectif est de doter la branche Fret SNCF d'une structure financière saine pour retrouver une croissance « durable » en Europe. Cela se traduit par un objectif de retour à l'équilibre financier de l'activité, dans la perspective de la libéralisation du marché du fret ferroviaire, et par la priorité accordée à l'amélioration de la qualité offerte aux clients du fret. Le plan fret se décline en 4 volets essentiels :

– La refonte de l'outil de production dans une logique industrielle avec la création de **cinq grands axes**, véritables « tapis roulants » gérant des grands flux industriels de manière centralisée, de douze zones locales assurant sous leur entière responsabilité les dessertes locales et d'une gestion informatisée et centralisée ;

– L'**amélioration de la productivité** par une restructuration de la maintenance, une rationalisation des roulements des matériels de traction et des conducteurs, investissements supplémentaires évalués à près de 600 millions d'euros pour 2004, 2005 et 2006 en matériel roulant et sur les systèmes d'information ;

– Une **nouvelle politique commerciale, de marge plutôt que de volume**, qui s'appuie par exemple sur un filtrage et un rétablissement de la rentabilité des trafics ;

– Une offre de bout en bout en trafic international, qui nécessite des **alliances avec d'autres partenaires logistiques**.

(1) Au demeurant, si la SNCF n'a pas vraiment investi dans le fret, c'est d'abord parce qu'il n'est pas rentable pour elle.

(2) Après Connex, la société britannique EWS International a été autorisée à devenir opérateur en France.

Le plan fret devrait se traduire plus concrètement ainsi par :

– Une **réduction de 2.500 emplois d’ici 2006**, dont 1.400 en 2004 ;

– Une perte de fonction de tri national pour 4 triages ;

– Une **réduction du nombre d’établissements** de maintenance et une relocalisation des établissements de traction.

Pour ce faire, est prévue une **aide de l’État de 800 millions d’euros**, qui a reçu l’accord de la commission européenne le 2 mars 2005, permettant de couvrir le résultat déficitaire de Fret SNCF sur trois ans (2004 à 2006) et d’aider aux investissements à réaliser. Les versements sont échelonnés sur trois ans et conditionnés par les résultats du plan. La première tranche de 250 millions d’euros a été versée. Il y aura, par ailleurs, un **investissement de 700 millions d’euros de la SNCF** par vente d’actifs non stratégiques.

Pour la fin 2004, le bilan fait état de résultats de trafics et de recettes conformes au plan. **Les résultats pour 2005 sont plus inquiétants** : des difficultés sont apparues (régularité, volume de trafics, productivité). À la fin du 1^{er} trimestre 2005, on constate un retard de 42 millions d’euros pour les produits (dont 25 millions d’euros d’effet direct des grèves récentes), peu de progrès sur la qualité et l’organisation de la production et des trafics inférieurs de 10 % aux prévisions. Mais des indicateurs industriels majeurs sont en progression (progression du remplissage, de la rotation et de la disponibilité des wagons).

Au-delà, dans le contexte d’une Europe ouverte à la concurrence, la SNCF cherche à se positionner autrement que comme un simple tractionnaire. Sa stratégie est de rechercher des accords avec des acteurs ferroviaires pour maîtriser les trafics de bout en bout et offrir à ses clients des services complets. Plusieurs projets d’alliances concernent les grands secteurs économiques, tels que la sidérurgie ou le développement du trafic sur les grands axes d’échanges.

6.– La situation financière de Réseau ferré de France

Le résultat net de l’exercice 2004 de RFF s’est traduit par une perte de 650,5 millions d’euros pour une prévision de – 626,3 millions d’euros au budget, la prise en compte en 2004 d’éléments relatifs aux exercices antérieurs (pesant pour 24 millions d’euros) expliquant cet écart. Le résultat d’exploitation a été négatif à – 214,9 millions d’euros, pour une prévision de – 106,8 millions d’euros. Le résultat financier a atteint – 510 millions d’euros pour une prévision de – 590 millions d’euros, du fait de conditions de taux favorables. Enfin, un résultat exceptionnel de 74,4 millions d’euros a été enregistré, pour une prévision de 70,5 millions d’euros.

Les péages se sont élevés en 2004 à 2.239,7 millions d’euros, en hausse de 14,7 %, en raison de l’augmentation du barème. Le montant constaté est inférieur de 30 millions d’euros au montant prévisionnel. Alors que les

circulations ont augmenté, cet écart est la conséquence de la diminution des réservations de sillons et d'arrêts en gares ⁽¹⁾.

Les investissements réalisés (2.440,4 millions d'euros) ont été inférieurs de 256,6 millions d'euros au budget d'investissement prévisionnel (2.697 millions d'euros). Les écarts principaux portent sur les opérations de mise aux normes (- 27 millions d'euros), la valorisation du patrimoine (- 8 millions d'euros), les opérations CPER (- 86 millions d'euros) et la LGV Est européenne (- 46 millions d'euros).

Enfin, l'exercice 2004 s'est traduit par une augmentation de la dette de 0,5 milliard d'euros, à rapprocher de l'augmentation de 1,5 milliard d'euros en 2003 ⁽²⁾. Le budget 2005 de RFF présente les caractéristiques suivantes : un déficit d'exploitation prévisionnel de 167,1 millions d'euros ; un résultat net prévisionnel négatif de - 524,5 millions d'euros ; une dette nette en augmentation de 687 millions d'euros.

Le programme d'investissement (études et travaux) porte sur 2.853 millions d'euros dont 970 millions d'euros pour les opérations de renouvellement et 1.768 millions d'euros pour les investissements de développement et de modernisation que RFF ne peut entreprendre, dans le respect de l'article 4, que s'il obtient des subventions propres à éviter toute conséquence négative sur ses comptes.

Cette hausse notable des dépenses prévisionnelles par rapport à l'exercice 2004 s'explique par un montant de dépenses en hausse pour la LGV Est (+ 45 millions d'euros, hausse associée au démarrage des travaux connexes) et par la montée en puissance de la réalisation d'études et de travaux (LGV Rhin-Rhône, contrats de plan, programme gares, programme environnement et programme de mise en sécurité des tunnels).

Le budget 2006 sera soumis au conseil d'administration de RFF à la fin de l'année. Il visera la stabilisation de la situation de RFF, avec un résultat net négatif restant proche de 600 millions d'euros et une dette en augmentation plus modérée qu'en 2005.

Un programme prévisionnel, basé pour les grands projets d'investissement sur les orientations du CIADT, a été présenté au conseil d'administration de juillet 2005. Il prévoit un montant total d'investissements de 3.002 millions d'euros, dont 1.382 millions d'euros sur fonds propres.

(1) - 9,5 % en sillons-km par rapport à 2003 pour le droit de réservation des sillons, baisse due pour une grande part à la rationalisation du système de production de la SNCF dans le cadre du plan fret.

(2) Cela s'explique essentiellement par la mise en place de la « contribution au désendettement de RFF » (800 millions d'euros) et de la subvention d'investissement « aux travaux de régénération des infrastructures ferroviaires » (675 millions d'euros en crédits de paiement).

Pourtant, plus de huit ans après la création de RFF⁽¹⁾ et alors que son Président vient d'être remplacé, des doutes subsistent : l'établissement a-t-il failli à sa mission ? Lui a-t-on donné les moyens nécessaires ? Souhaite-t-on vraiment lui donner une épaisseur industrielle ?

7.– Les grands projets de liaisons ferroviaires

a) L'avancement de la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin

La nouvelle liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin, projet classé prioritaire lors du sommet d'Essen en décembre 1994, est un projet ambitieux destiné aux trafics voyageurs et fret, qui comprend :

– pour les TGV, une ligne à grande vitesse Lyon-Turin à aménager progressivement, avec un tunnel de base transfrontalier d'environ 52 kilomètres de long et, en territoire italien, un ensemble d'ouvrages de raccordement de ce tunnel aux lignes ferroviaires ;

– pour le trafic de marchandises (classique, combiné non accompagné et autoroute ferroviaire), un itinéraire performant empruntant le même tunnel de base et combinant pour y accéder l'utilisation des lignes existantes et de tronçons neufs⁽²⁾.

Le financement du projet n'est toujours pas arrêté. L'avancement technique du projet comporte actuellement trois volets.

Au niveau de la **modernisation des infrastructures existantes**, le programme portant sur la ligne de la Maurienne et de ses itinéraires d'accès se poursuit, afin de doubler la capacité d'acheminement des marchandises vers l'Italie. À l'issue de la phase d'études, les premiers travaux de mise au gabarit des ouvrages ont démarré en 2002 sur le tunnel de Saint-Antoine. Ils seront suivis par les interventions en 2005–2006 sur les tunnels des Sorderettes, de Bronsonnière et du chemin de Fell (convention signée avec l'AFITF et RFF en février 2005). La mise au gabarit et la sécurisation du tunnel du Fréjus (90 millions d'euros) ne débuteront en France qu'en 2006. En effet, l'Italie accuse un retard d'environ deux ans, suite à des recours d'associations.

Au niveau de la **partie française de la ligne nouvelle** entre Lyon et Montmélian, un programme d'études d'une ligne à grande vitesse entre Lyon et le sillon alpin a été approuvée en 2002, de même que les études préliminaires d'une ligne spécialisée pour le trafic fret. À la suite de ces études et après

(1) Établissement public à caractère industriel et commercial de l'État, RFF a été créé par la loi n° 97-135 du 13 février 1997 avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1997. Ses missions, son statut, son patrimoine et les redevances que RFF est autorisé à percevoir ont été définis par trois décrets du 5 mai 1997.

(2) Le projet doit ainsi permettre d'assurer le développement durable du fret ferroviaire. Il s'agit aussi de permettre aux voyageurs de traverser les Alpes dans les meilleures conditions possibles, tout en assurant une desserte des grandes villes du sillon alpin. En outre, le programme de modernisation de la ligne existante de la Maurienne et de ses itinéraires d'accès se poursuit, afin de doubler la capacité d'acheminement des marchandises vers l'Italie.

consultations locales, le ministre des transports a pris le 26 mai 2004 des décisions sur le tracé de l'itinéraire fret. Les études ont été menées en 2005 par RFF. Une consultation est actuellement en cours en région Rhône-Alpes sur les différentes possibilités de jumelage entre lignes fret et LGV. Sur la base du rapport remis par le préfet, une décision devrait être rendue à l'automne 2005.

Enfin, au niveau de la **section internationale de la ligne nouvelle** (Saint-Jean de Maurienne en France et Bussoleno/Bruzolo), l'important programme d'études et de reconnaissance décidé dans le cadre du traité de Turin du 29 janvier 2001 se poursuit sous l'égide de la Commission intergouvernementale franco-italienne. La mise en œuvre de cette première phase du projet est confiée à la société Lyon Turin Ferroviaria (LTF), filiale à parts égales des gestionnaires d'infrastructures ferroviaires français et italien.

En juillet 2005, l'État, l'AFITF, LTF et RFF ont signé une convention de 95 millions d'euros, qui complète la participation de la France au programme d'études et de reconnaissances 2001-2009 (avec un montant total de 535 millions d'euros, cofinancés à 50 % par l'Union européenne, à 25 % par la France et l'Italie).

Le **chantier des descenderies** a connu des difficultés techniques importantes, qui ont occasionné une perte de délais importante (environ un an suite à la résiliation du contrat) et des surcoûts de l'ordre de 48 % sur les marchés passés (55 millions d'euros). Les deux gouvernements ont diligenté une expertise pour vérifier que LTF avait tiré toutes les conséquences des difficultés rencontrées et vérifier les estimations et l'analyse des risques du programme de reconnaissance. LTF a lancé des études économiques, juridiques et financières pour comparer les montages basés sur une maîtrise d'ouvrage publique et sur des PPP. Une comparaison aboutie et complète sera disponible au printemps 2006, après un sondage du marché.

Enfin, conformément aux décisions du sommet franco-italien du 2 juillet 2005, la commission intergouvernementale travaille pour achever le programme de travail pour fin 2006, ce qui permettrait techniquement de lancer les travaux à l'horizon 2010, condition posée par l'Union européenne à sa participation majorée au financement du projet.

L'AUTOROUTE FERROVIAIRE

La mise en service du service expérimental d'autoroute ferroviaire sur les infrastructures existantes a enfin débuté... L'objectif de l'État pour cette première phase expérimentale est de tester d'abord la fiabilité technique sur une longue période du wagon surbaissé Modalohr et, par la suite, d'évaluer les potentialités commerciales d'un tel service d'autoroute ferroviaire. Cette expérimentation permet également d'éprouver le cadre juridique et réglementaire (notamment social, au niveau du temps de repos des conducteurs de camions).

Le service expérimental offre 4 aller-retour quotidiens entre Aiton et Orbassano (175 km) dans des conditions difficiles, puisque d'importants travaux de modernisation de la ligne sont en cours. Après un démarrage très modeste (taux de remplissage de près de 10 % en janvier 2004, la fréquentation de l'autoroute ferroviaire alpine n'a cessé de progresser régulièrement.

Après plus d'un an, le bilan est le suivant :

– La fréquentation moyenne a dépassé 50 % de taux de remplissage grâce à la mise en place d'une aire de chalandise autour du terminal d'Aiton. Lors de la crise liée à la fermeture du tunnel routier du Fréjus, le service d'autoroute ferroviaire a prouvé son efficacité en accueillant deux jours après l'incendie les citernes. Depuis juin, le taux de remplissage est de l'ordre de 90 %, soit 500 à 530 poids lourds transportés par semaine ;

– Le « non accompagné » est en plein essor et représente 40 % des passages ;

– L'autoroute ferroviaire capte 15 % des citernes qui passaient au Fréjus routier, 50 % dans les horaires de la navette.

La fiabilité du wagon Modalohr étant démontrée, le service sera poursuivi en 2006, comme le prévoit la convention cadre pluriannuelle signée par l'État avec AFA, filiale de la SNCF et de Trenitalia chargées de commercialiser le service (pour un coût de 7,5 millions d'euros). Reste désormais à lancer, dès que possible, une délégation de service public, et à poursuivre sur d'autres liaisons comme Perpignan-Luxembourg.

b) Les travaux du TGV Est en phase active

Le projet de TGV Est-Européen a été déclaré d'utilité publique en mai 1996. Par décret du 3 mai 2004, l'utilité publique du projet a été prorogée jusqu'au 15 mai 2016, ce qui laisse un délai suffisant pour mener à bien les travaux de la seconde phase. Le projet consiste à réaliser une ligne nouvelle de 406 kilomètres entre la région Ile-de-France et l'Est de la France, mettant ainsi Strasbourg à 1 heure 50 de Paris.

Ce projet figure parmi les 30 projets reconnus comme prioritaires par l'Union européenne dans le domaine des transports. Sa dimension européenne a été renforcée par la signature, en 1992, de protocoles d'accord avec l'Allemagne et le Luxembourg.

Concernant le plan de financement de la première phase, il est évalué à 3,12 milliards d'euros. Ce coût comprend les investissements du périmètre RFF (2,9 milliards d'euros) et les investissements d'installations fixes relevant de périmètre de la SNCF (208 millions d'euros). Les investissements en matériel roulant, qui seront financés par la SNCF, ne sont pas compris dans ces coûts. La convention de financement de cette première phase a été signée le 7 novembre 2000, entre l'État, RFF, la SNCF, et les 17 collectivités locales participant au financement du projet. Son état d'avancement est de 70 %.

Pour ce qui concerne l'Union européenne, à fin mars 2005, les subventions européennes ont été entièrement versées. Une décision de concours de 14 millions d'euros a été notifiée en 2004, portant le cumul des subventions obtenues à 197,8 millions d'euros. Une avance de 40 % a été versée sur cette dernière décision. Dans le cadre de la programmation européenne, la Commission s'est engagée sur un montant prévisionnel de concours 2001–2006 de 236 millions d'euros. L'objectif reste d'obtenir une participation totale de l'Union européenne à hauteur de 320 millions d'euros, niveau correspondant au taux maxima actuel des subventions communautaires (environ 10 %).

Le protocole de financement signé avec le Luxembourg en janvier 2002 est exécutoire depuis le 1^{er} mai 2004, suite à sa ratification. L'État est l'interlocuteur unique du Luxembourg : il centralise les appels de fonds de la SNCF et de RFF, reçoit les fonds et les reverse à RFF et à la SNCF. Une convention a été signée en 2004 entre l'État, la SNCF et RFF, pour organiser ce reversement des sommes réglées par le Luxembourg à l'État. L'État a ainsi procédé au reversement à RFF de plus de 75 millions d'euros en mars 2005.

Par ailleurs, la seconde étape du projet comprend la réalisation de la LGV entre Baudrecourt (Moselle) et Vendenheim (Bas-Rhin) sur 106 kilomètres, et le raccordement au réseau classique dans la zone de Vendenheim. Son coût total était évalué à environ 1,4 milliard d'euros. À ce jour, les études d'avant-projet détaillé ont été réalisées sur l'ensemble de la section et les procédures foncières (acquisitions et remboursements) sont en cours sur les 35 kilomètres de la partie alsacienne du tracé.

Suite aux décisions du CIADT et aux déclarations du Premier ministre, le ministre de l'Équipement a lancé **le 26 juillet 2004 une mission de financement**, confiée au conseil général des Ponts et Chaussées, chargée dans un premier temps de proposer un plan de financement pour les acquisitions foncières en Moselle et les travaux préparatoires à engager à très court terme pour respecter le calendrier qui sera retenu. Dans un deuxième temps, il s'agira de réunir les financements de la totalité des travaux nécessaires à la mise en service de la seconde phase.

c) Le TGV Sud-Est européen

Afin d'améliorer les liaisons ferroviaires entre la France et l'Espagne, il est prévu de réaliser une nouvelle ligne ferroviaire mixte (voyageurs et marchandises), à écartement international, entre Perpignan et Barcelone⁽¹⁾, ce qui permettra un gain de temps de 2 heures sur les liaisons ferroviaires avec l'Espagne. Cette liaison Perpignan–Barcelone s'inscrit dans le cadre du projet

(1) Cette nouvelle liaison permettra de supprimer les contraintes actuelles liées à la différence d'écartement entre les réseaux ferroviaires français et espagnol, d'offrir des temps de parcours performants pour les voyageurs et de développer le transport ferroviaire de fret entre les deux pays.

de TGV Sud-Européen, qui prévoit la réalisation à terme d'une ligne nouvelle Montpellier–Perpignan–Barcelone–Madrid ⁽¹⁾.

La réalisation de cette section internationale a été confirmée à l'occasion des différents sommets franco-espagnols. L'accord franco-espagnol signé le 10 octobre 1995 a décidé la construction et l'exploitation de la section internationale à grande vitesse entre Perpignan et Figueras. Cette section internationale, dont l'accord de 1995 a prévu la réalisation sous la forme d'une concession, est constituée d'une nouvelle ligne, qui inclut un tunnel bitube de 8,171 mètres. Le coût du projet est évalué à environ 720 millions d'euros.

En application de cet accord, une commission intergouvernementale franco-espagnole a été mise en place en décembre 1998. Depuis cette date, elle a poursuivi des études techniques, économiques, d'exploitation et juridiques permettant d'avancer dans la réalisation de ce projet. La procédure d'octroi de la concession est celle relevant de la réglementation européenne (directive CEE 93/97).

Cette procédure comporte deux étapes : un appel à candidatures, et le suivi de l'appel d'offres proprement dit. Une première procédure a été initiée en juillet 2001 et les offres ont été remises en avril 2002. La négociation qui s'est instaurée avec le candidat pressenti n'a pu se conclure de manière favorable. Les deux États ont engagé une nouvelle procédure au mois de mai 2003.

Les quatre candidats ont été autorisés à présenter leur offre pour le début du mois d'octobre 2003. Les négociations se sont déroulées à la fin de l'année 2003 et ont abouti positivement à la **signature d'un contrat de concession avec la société TP Ferro** le 17 février 2004.

Le contrat prévoit un coût total de construction de près d'un milliard d'euros, dont 540 millions d'euros financés grâce à une subvention des deux États (à parité) et de l'Union européenne. Le délai contractuel de réalisation du projet est de 60 mois à compter de la signature du contrat et la durée de la concession est de 50 ans. La mise en service est prévue pour février 2009.

La conclusion des accords relatifs au financement privé du projet a pu intervenir dans le délai contractuel d'un an fixé par le contrat de concession, soit avant le 17 février 2005. **Le tunnel du Perthus**, long de 8 km, **a commencé d'être creusé** et les travaux extérieurs côté français et espagnols avancent maintenant à un rythme soutenu.

D'autre part, le ministre des Transports a approuvé, en mars 2000, la réalisation du contournement en ligne nouvelle de Nîmes et de Montpellier et les aménagements de capacité nécessaires à moyen terme sur la ligne ferroviaire existante entre le sud de Montpellier et Perpignan. L'enquête

(1) La réalisation complète du TGV sud-européen doit permettre de relier Barcelone à Montpellier en 1 heure 30, à Lyon en 3 heures, à Paris en 4 heures 30.

publique s'est déroulée au cours des mois de novembre et décembre 2003. Le CIADT a souligné le caractère prioritaire qui s'attache à la réalisation du contournement mixte de Nîmes et Montpellier, et a décidé d'accélérer la concertation financière en vue de lancer les travaux dès 2006.

À cette fin, le ministre a demandé à l'ingénieur général des ponts et chaussées Christian de Fenoyl de rechercher avec les collectivités régionales les conditions de mise en place d'un plan de financement de ce projet. Par ailleurs, il a engagé les procédures visant à faire prononcer l'utilité publique du projet par le Conseil d'État au cours de l'année 2005. **La mise en service de ce projet est attendue pour 2010.**

d) La ligne à grande vitesse Rhin-Rhône

Ce projet est constitué de trois branches centrées sur la région de Dijon.

En premier lieu, **la branche « Est »**, reliant l'agglomération dijonnaise au sud de l'Alsace, a été déclarée d'utilité publique le 25 janvier 2002 et la convention de financement des études d'avant-projet détaillé a été signée le 4 juin 2002. Ces études représentent un coût global de 109,5 millions d'euros, programmé en deux phases. Le démarrage du chantier en 2006, conformément aux décisions du CIADT, supposera au préalable la maîtrise foncière des terrains, la réalisation d'une partie des opérations de remembrement, les fouilles archéologiques, les déplacements de réseaux ⁽¹⁾.

Le coût de la première phase de la branche Est de la ligne a été évalué à 2.053 millions d'euros aux conditions économiques de janvier 2004 ⁽²⁾. Un groupe de travail réunissant l'ensemble des cofinanceurs se réunit tous les mois depuis février 2004. Le 10 mars 2005, mandat a été donné au Président de RFF d'engager les négociations sur le financement du projet avec l'État, les collectivités locales et la SNCF sur la base d'une contribution propre de 302 millions d'euros, montant qui pourrait passer à 501 millions d'euros dans le cas d'une participation sans risques de RFF.

RFF étudie en outre les possibilités, sans retarder le calendrier du projet, de recourir à un montage de type PPP, notamment sur les équipements ferroviaires et leur maintenance, ainsi que sur la maintenance du génie civil ⁽³⁾.

(1) Dans l'attente de la signature de la convention générale de financement, une convention de financement intermédiaire a été préparée (pour un montant de 60 millions d'euros, dont 20,2 millions d'euros part AFITF). La convention a été approuvée par le conseil d'administration de l'AFITF du 21 avril 2005.

(2) Soit 2.428 millions d'euros en euros courants avec une hypothèse d'actualisation de 4 %. Une mission d'audit des coûts du projet confiée au groupement Systra/Tractebel a globalement validé le coût proposé par RFF, en suggérant quelques pistes d'économies, mais aussi des provisions supplémentaires à prendre.

(3) Les termes et les conditions de la convention de financement sont en cours de négociation entre l'État, RFF, la SNCF les conseils régionaux d'Alsace, de Franche-Comté et de Bourgogne. Le Conseil régional de Rhône-Alpes a également été sollicité. L'objectif est de pouvoir signer la convention générale de financement à la fin de cette année.

La Suisse a également décidé de participer au financement du projet en octroyant une contribution financière de 100 millions de francs suisses.

En second lieu, **la branche « Ouest »**, reliant l'agglomération dijonnaise à la ligne à grande vitesse Sud-Est, a vu le lancement des études d'avant-projet sommaire permettant la mise en œuvre de la protection foncière nécessaire à la réalisation ultérieure de ce projet. La convention de financement a été signée en 2003. La consultation de l'État, des collectivités et des acteurs socio-professionnels a été lancée en juin 2005 et doit se dérouler jusqu'à l'automne ⁽¹⁾.

En dernier lieu, **la branche « Sud »** devrait relier les deux premières branches à la région lyonnaise. Après validation du comité de pilotage, le cahier des charges a été approuvé par le ministre des Transports le 13 mars 2003. Une concertation est menée en continue durant toute la durée des études en 2005 et 2006.

*

* *

(1) Dans l'attente de la protection du tracé par un arrêté déclarant le projet d'intérêt général, le préfet de Côte d'Or a signé le 27 janvier 2005 un arrêté de prise en considération sur les sections qui le nécessitent, pour autoriser d'éventuels sursis à statuer en cas de demande de permis de construire.

V.- PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES » : L'IMPASSE ?

A.- UN PROGRAMME NON CONFORME À LA LOLF

Votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de souligner l'absence d'objectifs de résultats et d'indicateurs de performance sur ce **programme**, qui apparaît, à ce titre, **non conforme à la LOLF**.

On peut comprendre la difficulté qui existe à élaborer des indicateurs sur des masses financières aussi contraintes que celles des dettes ferroviaires. Mais **rien ne saurait justifier l'absence d'objectifs assignés à la politique de maîtrise de l'endettement public**.

On s'étonnera également de la réponse apportée par le ministre à votre Rapporteur spécial sur ce point :

« L'identification des subventions de l'État destinées à contribuer au désendettement de RFF et de la SNCF au sein d'un programme spécifique « *Passifs financiers ferroviaires* » permet d'assurer un suivi attentif de l'évolution de la dette ferroviaire. Ce programme ne comporte **pas d'indicateur de performance** rattaché à ses deux actions.

« **La gestion de leur dette relève en effet d'abord de la responsabilité de chacun des deux établissements publics**. L'État veille pour sa part à l'évolution de cette dette et à la qualité de sa gestion, à l'occasion de l'examen annuel du cadre dans lequel cette gestion est assurée.

« À cette occasion a pu être confirmé son professionnalisme. Ainsi, **pour citer un critère utilisé**, l'écart constaté de coût de financement de ces dettes (ou « *spread* ») par rapport à l'État reste tout à fait stable (de l'ordre de 6 à 7 points de base pour la SNCF et de 6 à 15 points de base pour RFF, selon les maturités). »

Si des critères sont utilisés par le ministère, pourquoi donc ne pas les avoir retenus comme indicateurs sur ce programme ? L'écart constaté de coût de financement des dettes semble, à tout le moins, un bon indicateur sur la politique de gestion et de maîtrise de l'endettement des établissements ferroviaires.

On soulignera, enfin, que les deux actions du programme « *Passifs financiers ferroviaires* » **ne rendent pas compte de la totalité de l'endettement ferroviaire** : si l'action « *Désendettement de RFF* » porte bien sur la dette de l'établissement public Réseau ferré de France, l'action « *Désendettement de la SNCF* » ne porte que sur le seul service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), et non pas sur les près de 7 milliards d'euros d'endettement net de l'entreprise SNCF. Au demeurant, le coût du SAAD est trop élevé.

B.— L'AMPLEUR PRÉOCCUPANTE DE LA DETTE FERROVIAIRE

On rappellera que **la dette du secteur ferroviaire constitue un « boulet »** attaché aux comptes des deux établissements. Au 31 décembre 2003, l'endettement net de la SNCF s'élevait à 6,9 milliards d'euros. La dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) s'élevait à 8,5 milliards d'euros. Si l'on intègre l'encours à la charge de RFF (25,5 milliards d'euros), la dette ferroviaire globale apparaît alors considérable, puisqu'**entre 1990 et 1999, cette dette est passée de 15 milliards d'euros à 40 milliards d'euros**, somme à laquelle elle est désormais plutôt stabilisée.

Comme l'avait démontré la MEC, cette dette, qui sera difficile à maîtriser dans le long terme, va continuer d'augmenter au cours des prochaines années. Au moins 50 % de la dette actuelle n'est pas remboursable dans un horizon de 30 ans par les seules recettes commerciales, y compris les subventions perçues pour l'exploitation du système ferroviaire ⁽¹⁾.

ENDETTEMENT DU SYSTÈME FERROVIAIRE DEPUIS 1990

(en millions d'euros)

	Dette de l'entreprise SNCF nette		Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)		Dette de Réseau ferré de France		DETTE TOTALE
	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen
1990	14.910	10,97					14.910
1991	11.555	10,20	5.563	10,09			17.118
1992	14.644	9,65	5.409	9,24			20.053
1993	18.772	8,75	5.246	9,01			24.018
1994	22.207	7,99	5.013	8,60			27.220
1995	25.536	7,88	4.712	8,31			30.248
1996	28.728	7,17	4.357	7,59			33.085
1997	5.732	6,86	8.540	6,87	20.661	6,70	34.933
1998	6.595	5,36	8.414	6,86	22.576	6,60	37.585
1999	6.295	5,04	8.946	7,02	25.930	6,07	41.171
2000	6.002	4,95	8.930	7,33	25.718	6,23	40.650
2001	6.145	4,12	8.930	7,42	26.061	6,28	41.136
2002	6.508	4,41	8.864	6,90	25.242	5,92	40.614
2003	7.463	4,66	7.907	5,86	25.234	5,40	40.604
2004	6.673	4,87	8.561	5,64	25.568	5,14	40.802

Source : DGMT

1.— La dette de RFF est désormais stabilisée

L'augmentation de la dette de RFF s'est en partie expliquée par le fait que RFF a dû financer jusqu'en 2003 des déficits d'exploitations couplés à des charges financières importantes qui se traduisaient par une capacité d'autofinancement insuffisante pour assurer les programmes d'investissements.

(1) Les frais financiers supportés par l'ensemble du système ferroviaire en 2003 représentaient environ 2,5 milliards d'euros, soit près de 25 % des concours du budget de l'État au système ferroviaire, lesquels se sont établis à 10,6 milliards d'euros en 2003.

L'équilibre global de RFF était alors assuré par des dotations annuelles en capital dont le montant a fortement varié selon les années (1.829 millions d'euros en 2000, 1.067 millions d'euros en 2001, 1.362 millions d'euros en 2002, pas de dotation en capital en 2003).

L'année 2004 a marqué un tournant, avec de nouvelles dispositions budgétaires permettant non seulement de clarifier les comptes de l'établissement, mais aussi de restaurer progressivement les équilibres financiers. Ces dispositions se sont traduites en 2004 dans les comptes de RFF par le **versement de 800 millions d'euros au titre d'une « contribution au désendettement »** liée à la prise en charge de la dette d'infrastructure héritée à sa création et de 675 millions d'euros au titre de la subvention de régénération précédemment évoquée.

RFF a, pour la première fois en 2004, dégagé une capacité d'autofinancement positive, maîtrisant ainsi son endettement dans un contexte de croissance des investissements (investissements en grande partie de développement, qui généreront des revenus durables propres à rembourser la part financée sur fonds propres).

La pérennisation de cette nouvelle donne financière permettra à RFF de définir une politique adaptée de gestion de son endettement sur la base d'une gestion actif-passif différenciée en distinguant :

– une dette dite « article 4 » relative aux investissements de développement financés sur fonds propres par RFF (dont le montant peut être estimé à 5,7 milliards d'euros à fin 2004) et qui a pour vocation à être amortie sur le long terme par les revenus des projets (conformément à l'article 4 des statuts de RFF) ;

– le solde de la dette pouvant se décliner entre une part amortissable par RFF (de l'ordre de 8,2 milliards d'euros) et une part amortissable par la contribution au désendettement de RFF versée par l'État (de l'ordre de 12,8 milliards d'euros).

D'après les dernières projections, **la dette amortissable par la contribution au désendettement de RFF pourrait être apurée à l'horizon 2028**, et la dette amortissable par les revenus de RFF serait fortement réduite, à environ 3 ou 4 milliards d'euros. Subsisterait donc une dette dite « article 4 », dont le montant dépend des investissements futurs de développement, et qui par définition a vocation à être amortie à terme par les revenus issus des nouveaux projets.

2.– La bonne gestion de la dette de la SNCF

Pour l'exercice 2004, la part de la dette libellée en monnaie étrangère, et la part à taux fixe et à taux variable s'établissent ainsi :

STRUCTURE DE L'ENDETTEMENT GÉRÉ PAR LA SNCF À FIN 2004

(en millions d'euros)

Répartition par taux	Entreprise SNCF nette + SAAD		Entreprise SNCF nette	
	Dette à fin 2004	(en %)	Dette à fin 2004	(en %)
Devises <i>in</i> fixes	13.106	85,22	5.785	84,08
Devises <i>in</i> variables	2.021	13,14	843	12,26
Devises <i>out</i> fixes	187	1,22	187	2,72
Devises <i>out</i> variables	65	0,42	65	0,94
Total	15.379	100	6.880	100

Répartition par devises	Entreprise SNCF nette + SAAD		Entreprise SNCF nette	
	Dette à fin 2004	(en %)	Dette à fin 2004	(en %)
Devises <i>in</i>	15.127	98,36	6.628	96,34
CHF	252	1,64	252	3,66
Total	15.379	100,	6.880	100

Source : SNCF

Les opérations de l'année 2004 ont, soit été réalisées directement en euros à taux fixe ou à taux variable, soit fait l'objet d'un contrat d'échange à l'origine transformant les engagements en devises en engagements en euros à taux variable. Courant avril 2004, la SNCF a réalisé deux opérations publiques, profitant des conditions avantageuses qu'offraient les marchés de la livre sterling et du dollar canadien. Pour assurer les autres financements 2004, la SNCF a eu recours, comme en 2003 et 2002 à **des placements privés** émis dans le cadre de son programme EMTN. Six opérations de ce type ont pu être réalisées, avec en particulier trois opérations en dollars de 10 millions d'euros chacune à destination d'un investisseur asiatique. En matière de gestion du risque de taux, la part de taux fixe dans l'endettement net a été portée à 87 %, à la faveur du mouvement de baisse des taux à long terme constaté en 2004.

C.- LE SERVICE ANNEXE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE ET LES ENJEUX DE COMPTABILITÉ

1.- La nature juridique du SAAD

À côté de la dette propre de la SNCF, l'existence de l'« **objet financier non identifié** » que constitue le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) ne manque pas de surprendre. Près de 8,7 milliards d'euros de dette sont cantonnés dans le SAAD. Son montant initial était de 5,5 milliards d'euros, mais, en raison des rechargements successifs dont il a fait l'objet, son extinction n'est envisageable qu'entre 2025 et 2030.

Le SAAD est assurément un objet paradoxal. Dès sa création, la Cour des comptes a considéré qu'il était à inclure dans les comptes de la SNCF, en raison du principe de l'exhaustivité et de l'unicité des comptes et a émis des réserves sur ce traitement en dehors des comptes. La SNCF a aménagé un traitement un peu particulier au service annexe en fournissant des informations dans ses comptes annuels. Si, sur le plan comptable, il est difficile de dire que le SAAD n'est pas dans les comptes de la SNCF, cette dernière considère qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une dette de la SNCF.

Les travaux de la MEC ont révélé une double interrogation sur l'adaptation du SAAD aux normes comptables internationales et sur sa **base juridique**. C'est en application de l'article 28 du contrat de plan État-SNCF 1990-1994 que le SAAD a été créé, le 1^{er} janvier 1991, « *afin d'assainir de manière durable la situation financière de l'entreprise par un désendettement significatif* ». Or, la SNCF n'a plus de contrat de plan avec l'État.

Le directeur financier de la SNCF avait défendu, devant la MEC, le fondement juridique du SAAD en considérant qu'il avait été fixé dans un contrat de plan et confirmé par une lettre du ministre des Finances, et qu'il était garanti par l'article 9 de la directive n° 91/440/CEE du 29 juillet 1991. On relèvera qu'une étude juridique a néanmoins été lancée sur ce point.

2.- Le traitement comptable des dettes ferroviaires

S'agissant du traitement comptable, l'évolution des normes comptables internationales aura nécessairement des effets sur la gestion de la dette ferroviaire. À la SNCF, la contrainte impérative pour le **basculement aux normes IAS/IFRS** de ses comptes consolidés se situe en 2007 ⁽¹⁾.

La SNCF a lancé un projet spécifique sous le pilotage du comité de direction. Elle a procédé à une analyse exhaustive et détaillée des différentes normes pour identifier sur le périmètre de l'établissement public et de ses filiales, les impacts potentiels des normes sur sa comptabilité, en termes de principes comptables, d'organisation et de procédures, et de système d'information.

En particulier, compte tenu des différences d'appréciation et des conséquences possibles, votre Rapporteur spécial n'a pu obtenir d'informations précises sur le traitement du SAAD dans le cadre du basculement aux normes comptables internationales, ainsi d'ailleurs que sur le traitement du régime de retraite.

(1) En effet, la France a, conformément au règlement européen n°1606/2002, opté pour le report de 2005 à 2007 de l'obligation de passage aux normes IAS pour les sociétés non cotées faisant appel public à l'épargne (comptes consolidés). Les établissements publics faisant appel public à l'épargne suivent la même obligation dans la continuité de la démarche traditionnelle de leur rapprochement avec les sociétés commerciales.

Pour autant, l'impact des normes IAS/IFRS sur le SAAD est un enjeu d'autant plus central qu'aujourd'hui, la dette du SAAD n'est pas considérée comme une dette publique au sens des critères communautaires⁽¹⁾, étant entendu que la prise en charge par le budget de l'État de son amortissement (intérêt et capital) a évidemment un effet négatif sur le déficit public annuel.

L'État devra arbitrer entre le coût de refinancement du SAAD jusqu'à son extinction en 2025 et la consolidation de la dette du SAAD dans les comptes publics au sens de la réglementation européenne pour l'établissement des comptes nationaux (SEC 95).

Enfin, on rappellera, pour mémoire, que l'ancienne dotation en capital à RFF⁽²⁾ avait été budgétisée en 2004⁽³⁾ à la suite de la décision d'Eurostat, en février 2003, de requalifier ces dotations en subventions de l'État, dès lors qu'elles n'étaient pas affectées à des investissements jugés rentables. Cette décision explique notamment la création de la dotation de 800 millions d'euros précédemment évoquée, imputée directement sur des crédits de l'État.

Le précédent Président de RFF, Jean-Pierre Duport, avait pertinemment demandé devant la MEC que l'on différencie la double activité de RFF : gestionnaire de dette d'un côté, gestionnaire d'infrastructure de l'autre. Cela pourrait conduire à distinguer dans les comptes de RFF la structure de « *défaillance* » du reste des activités de l'établissement. Le raisonnement consiste donc à faire la distinction entre la dette héritée de la période précédant 1997 et celle qui obéit aux principes d'endettement fixés depuis lors.

La MEC a estimé qu'un cantonnement porterait un risque de requalification maastrichtienne. Par contre, on pourrait imaginer une identification et une gestion différenciée de cette dette.

D.— METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DE LA MEC

La MEC formulait un certain nombre de recommandations sur la dette ferroviaire, le devenir du SAAD et l'adaptation des normes comptables. Ainsi, la proposition n° 8 prévoyait que l'État « *s'engage, dès le projet de loi de finances pour 2005, sur un montant de contribution au désendettement de RFF sur une base pluriannuelle, dans le cadre de la construction de la maquette financière de RFF à horizon 2028* ».

(1) Pour la SNCF, ni la dette de l'entreprise, ni celle affectée au SAAD ne sont reprises dans la dette publique au sens du traité de Maastricht. On précisera également qu'au regard des critères d'Eurostat, RFF n'appartient pas au secteur des administrations publiques, les péages perçus de la SNCF ou de tout autre opérateur ferroviaire depuis l'ouverture à la concurrence du fret international, représentant plus de la moitié de ses charges d'exploitation. De plus sa dette n'est pas garantie par l'État. Les 25,6 milliards d'euros à fin 2004 ne sont donc pas consolidés dans le périmètre de l'État pour le calcul de la dette publique.

(2) Cette dotation était versée à RFF, de façon plus ou moins aléatoire, depuis le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés »,

(3) Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004.

Aussi s'étonnera-t-on de ce que le projet de loi de finances pour 2006 prévoit une mesure ponctuelle de **réduction de 50 millions d'euros du montant de la contribution au désendettement du SAAD**, montant porté à 627,2 millions d'euros en 2006. Cette diminution est expliquée par « les conditions de taux actuelles ». Face au risque d'allonger la durée de remboursement de la dette, l'engagement a été pris que cette contribution serait ramenée à sa valeur de 677,2 millions d'euros l'an prochain, afin de **ne pas repousser le délai prévisionnel d'amortissement de la dette au-delà de 2023**.

D'autre part, la MEC recommandait de définir la dette RFF assumée directement par l'État et d'économiser sur son coût moyen, en faisant bénéficier cette dette d'une gestion différenciée afin d'en limiter le coût. (proposition n° 9). Dans l'esprit de la MEC, cette dette pourrait notamment être gérée davantage sur le court terme et pour une plus grande proportion en taux variable. Une politique de gestion différenciée pourrait être mise en place par les établissements ferroviaires, éventuellement assistés par les spécialistes de l'agence France Trésor. En cohérence, l'actif correspondant doit être bien défini et ses revenus affectés au remboursement de cette dette.

Le ministre a objecté à votre Rapporteur spécial que le transfert à l'État de la part de la dette de RFF non couverte par les ressources de l'établissement conduirait à l'augmentation de la dette publique, incompatible avec les exigences européennes. Il est logique que le Gouvernement conforte le caractère non maastrichtien de la dette de RFF, compte tenu de la croissance des péages, et donc de l'amélioration du ratio recettes commerciales/dépenses.

Cela étant, on admettra que la gestion de la dette par RFF fait d'ores et déjà l'objet d'une gestion active, avec un équilibre entre les différentes maturités, y compris des maturités très longues de 50 ans. On peut estimer que la dette de RFF présente un écart par rapport aux obligations assimilables du trésor de l'ordre de 10 points de base (0,1 %).

*

* *

VI.- PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES » : L'OMBRE DE LA SNCM

A.- UN RENFORCEMENT DES CRÉDITS POUR 2006

Entre l'exercice de projection du budget 2005 en format LOLF et la préparation du budget 2006, un certain nombre de modifications ont été apportées à la structure de ce programme. En particulier, les crédits pour la flotte de commerce ont ainsi été imputés sur ce programme, entraînant un changement de nature de l'action n° 3 « *Activités littorales et maritimes* », devenue « *Flotte de commerce* ».

Toutes ces modifications n'ont pas été répercutées sur les chiffres 2005 qui figurent dans le bleu : aussi est-il préférable, pour apprécier l'évolution réelle des crédits, de se reporter au tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS « SÉCURITÉ ET DES AFFAIRES MARITIMES »

(en millions d'euros)

	Loi de finances initiale pour 2005		Projet de loi de finances pour 2006		Variation (en %)	
	AP	CP	AE	CP	AE	CP
Sécurité et sûreté maritimes	25,21	24,76	22,16	23,94	- 12,1	- 3,3
Gens de mer et enseignement maritime	10,57	10,57	10,50	10,50	- 0,6	- 0,6
Flotte de commerce	59,80	59,80	73,10	73,10	+ 22,2	+ 22,2
Action interministérielle de la mer	9,39	7,63	10,56	9,86	+ 12,4	+ 29,2
Soutien au programme	25,36	25,10	25,63	25,45	+ 1,1	+ 1,4
TOTAL	130,34	127,86	141,95	142,85	+ 8,9	+ 11,7

Le programme « *Sécurité et affaires maritimes* » disposera ainsi de près de 143 millions d'euros de crédits de paiement en 2006. Les grandes priorités de ce programme sont les suivantes :

– La **poursuite de l'effort d'équipement et de modernisation en matière de sécurité maritime** pour renforcer les conditions de sécurité de la navigation le long des côtes françaises (24 millions d'euros en 2006).

Cela passe notamment par la modernisation des moyens de surveillance du trafic maritime le long des côtes françaises (poursuite de la rénovation des radars de la Manche, mise en place du système de suivi du trafic « *Trafic 2000* ») et par la modernisation des moyens de signalisation maritime.

– La **promotion d'une formation maritime de qualité au service de l'emploi maritime** (10,5 millions d'euros en 2006). Elle passe d'abord par l'amélioration des conditions de la formation initiale dans les lycées

professionnels maritimes et l'adaptation du dispositif d'enseignement supérieur dans les écoles de la marine marchande.

Elle se fera également à travers le développement de la formation continue dans le milieu maritime en particulier par la mise en place de procédures de validation des acquis de l'expérience.

– La poursuite de la **modernisation des capacités opérationnelles des moyens de contrôle des affaires maritimes** dont l'objectif principal, dans le cadre de l'action de l'État en mer, consiste à assurer l'équilibre entre les différents usagers de la mer (9,5 millions d'euros en 2006).

– La mise en place de dispositifs concourant au **développement de la compétitivité de la flotte de commerce française**, en particulier au service de l'emploi maritime (73 millions d'euros en 2006).

B.– UN SOUTIEN AMBIGU À LA MARINE MARCHANDE

1.– Un régime d'aides favorable à la flotte de commerce

a) Les aides budgétaires

– Le **versement correspondant aux charges de retraites supportées par la Compagnie générale maritime et financière**. Ce remboursement des charges spécifiques de retraite et d'accident du travail des personnels sédentaires de l'ancienne Compagnie générale maritime s'effectue au niveau réel des dépenses supportées : 15,8 millions d'euros étaient prévus en 2005. Une dotation de 15,5 millions d'euros est proposée pour 2006.

– Des **subventions relatives au remboursement de charges sociales patronales**, qui sont la conséquence de la mise en place, en 1998, d'un dispositif de remboursement des contributions patronales afférentes aux risques vieillesse, maladie et accidents du travail (ENIM⁽¹⁾ ou URSSAF), versées par les entreprises qui emploient des personnels navigant sur des navires de commerce battant pavillon français soumis à la concurrence internationale.

Ce dispositif a été étendu en 2000 aux contributions d'allocations familiales et de chômage (ASSEDIC). Une cinquantaine d'entreprises, en moyenne, bénéficient du remboursement de leurs charges patronales ENIM ou URSSAF pour leurs navigants éligibles.

En 2005, la dotation initiale de 44 millions d'euros fait l'objet d'un gel de 15,6 millions d'euros. Les crédits disponibles ont permis, pour l'instant, le

(1) L'établissement national des invalides de la marine (ENIM) gère le régime de sécurité sociale des marins, qui est un régime spécial au sens de l'article L. 711-1 du code de la sécurité sociale. Voir le Rapport spécial de M. Tony Dreyfus sur la mission « Régimes sociaux et de retraite » (Doc. AN n° 2568, annexe n° 26).

remboursement à 100 % des contributions sociales patronales ENIM ou URSSAF versées en 2004 par les seuls armements à passagers ⁽¹⁾.

Pour 2006, c'est le dispositif du registre international français, évoqué plus loin, qui prévoit une exonération à 100 % des charges patronales ENIM pour les équipages embarqués à bord des navires de commerce battant pavillon français, affectés à des activités de transports maritimes soumises à titre principal à une concurrence internationale effective.

– Le **remboursement de la part maritime de la taxe professionnelle** a été remplacé, à compter du 1^{er} janvier 2003, par un dégrèvement.

– Des **subventions pour le démarrage de lignes de transport maritime à courte distance (TMCD)**, relevant à partir de 2006 du programme « *Transports terrestres et maritimes* ». Le montant des crédits affectés à cette aide (versée de façon dégressive sur 3 ans) s'élève à 1 million d'euros en 2005, auquel il faut ajouter un report de 985.000 euros. En 2006, le TMCD sera assuré dans le cadre de l'AFITF.

b) Les aides non imputées sur le programme

– Des **allègements de taux des cotisations ENIM** (risques maladie, accident du travail, vieillesse) bénéficient aux entreprises de transport maritime pour leurs navigants employés sur des navires effectuant des navigations internationales ou transocéaniques ⁽²⁾.

Le coût de ces allègements est estimé par l'ENIM à 25,25 millions d'euros pour 2005 et à 25,75 millions d'euros pour 2006.

– Le dégrèvement de la **part maritime de la taxe professionnelle**, instauré par la loi de finances initiale pour 2003 et accordé sur demande des armements auprès du service des impôts dont relève chacun de leurs établissements.

Le dispositif précédent, en vigueur de 1988 à 2001, concernait environ 160 armements et reposait sur un remboursement de la part maritime de cette taxe l'année suivant son acquittement.

La modification des modalités de prise en charge par l'État a entraîné le non remboursement de la taxe professionnelle acquittée en 2002, la loi de

(1) Une levée partielle de ce gel à hauteur de 4 millions d'euros, décidée en septembre 2005, permettra de rembourser 30 % des charges d'allocations familiales et de chômage acquittées en 2004 par les armements à passagers. Sauf levée complémentaire du gel ou abondement de crédits en fin d'année 2005, les charges ENIM et d'allocations familiales et de chômage des armements fret ne seront pas remboursées en 2005.

(2) L'allègement des taux de cotisation concerne les navires effectuant des navigations internationales ou transocéaniques (taux applicable de 17,6 % au lieu de 35,6 % du salaire forfaitaire) et les navires immatriculés au registre des TAAF (taux de 11,6 %).

finances pour 2003 ne comportant pas de crédits à cet effet. Le coût de la mesure est estimé à 22,65 millions d'euros pour 2004.

– La **taxe forfaitaire au tonnage**, instituée par la loi de finances rectificative pour 2002, permet aux armateurs de commerce d'opter, à partir de 2003, pour une taxation d'un bénéfice forfaitaire déterminé selon le tonnage des navires exploités, en substitution du régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés. Ce régime fiscal particulier complète les dispositifs existants d'allègement des charges sociales et fiscales et permet à la flotte de commerce française de bénéficier d'un dispositif déjà en vigueur dans de nombreux États-membres de l'Union européenne.

Évalué initialement sur une base annuelle à environ 9 millions d'euros, le coût pour l'État de cette mesure, en cours d'évaluation, sera en réalité nettement supérieur compte tenu de la bonne conjoncture du transport maritime depuis deux ans ⁽¹⁾.

c) Le GIE fiscal menacé

Le dispositif du GIE fiscal est régi par les articles 39 C et 39 CA du code général des impôts. Il permet l'acquisition, par des investisseurs formant un groupement d'intérêt économique, d'un bien à donner en location pendant sa durée normale d'amortissement.

Ce dispositif, qui nécessite un agrément du ministre du Budget, concerne les biens meubles amortissables pendant au moins 8 ans. L'utilisateur doit être une société exploitant ce bien dans le cadre de son activité habituelle et être susceptible de l'acquérir à titre permanent.

La délivrance de l'agrément suppose que l'investissement présente un intérêt économique et social significatif du point de vue de l'intérêt général et que les deux tiers de l'avantage fiscal soient rétrocédés à l'utilisateur sous forme de diminution de loyer ou de minoration du prix de revente du bien. Le bien doit être conservé par les investisseurs propriétaires pendant la durée du contrat de location (égal à la durée normale d'amortissement soit 8 ans).

Toutefois, sur demande de l'armement, la cession anticipée du navire est possible sans imposition supplémentaire, si la cession est effectuée au profit de l'utilisateur du bien après 5 ans $\frac{1}{3}$ au moins d'utilisation du bien.

Les avantages reposent sur un amortissement dégressif majoré (43,75 % la première année) et l'absence d'imposition sur les plus-values de cession

(1) Quatorze entreprises, parmi les plus importantes, ont opté au titre de l'année 2003 pour la taxe au tonnage: Bourbon maritime, Surf (Bourbon offshore Surf), CMA-CGM, CMA-CGM Antilles et Guyane, CMA-CGM Entreprise, Société Morbihannaise de Navigation (CMN), SudCargo, Compagnie maritime Marfret, Methane Transport, Compagnie Armoricaïne de Navigation (CAN), Navale française, Brostrom Tankers, Compagnie Maritime Nantaise, Petromarine. Le nombre d'options prises en 2004 n'est pas encore connu (l'armement Sea France a opté au titre de l'année 2004).

quand la revente du navire à l'utilisateur intervient lorsqu'au moins les deux tiers de la durée normale d'amortissement du bien sont écoulés (soit 5 ans $\frac{1}{3}$). L'avantage fiscal consenti au titre de ce nouveau dispositif représente en moyenne 20 à 25 % du montant de l'investissement.

Favorisant l'investissement en navires, le GIE fiscal permet aussi de soutenir l'emploi de marins et d'officiers français.

En 2004, 14 dossiers ont été déposés pour 22 navires et 11 navires ont été agréés ou pré-agréés. Les 14 dossiers qui ont été déposés représentent un investissement total de 1.942 millions d'euros.

Toutefois, le dispositif du GIE fiscal a fait l'objet d'une **demande de renseignements de la part de la Commission européenne qui souhaitait apprécier la conformité de ce dispositif aux règles relatives aux aides d'État**. Le 14 décembre 2004, la Commission a ouvert une procédure formelle à l'encontre du GIE fiscal, considérant à ce stade que le GIE fiscal était susceptible de constituer une aide d'État non compatible avec le Traité. L'incertitude quant à la pérennité de la mesure, depuis la première demande d'information de la Commission, a entraîné une baisse importante du nombre des dossiers déposés.

Le GIE fiscal se trouve de fait inactivé pour une période indéterminée préjudiciable au développement de la flotte et de l'emploi français, ce qui pénalise les armements français. Certains armateurs français ont ainsi été conduits à se tourner vers les avantages fiscaux proposés par d'autres États membres, comme le *UK tax lease britannique*, ou le *Kg allemand*.

d) Le registre international français

Enfin, la loi du 3 mai 2005 relative à **la création du registre international français (RIF)** met en place un système d'exonération des cotisations à l'ENIM (établissement national des invalides de la marine) pour tous les armements, le manque à gagner pour l'ENIM étant compensé par le versement d'une subvention complémentaire.

Cette disposition, ainsi que la décision de remboursement aux armements de 100 % des charges non ENIM pour les navires à passagers, modifie considérablement le dispositif d'aides à la flotte de commerce et ne permet pas de comparer de façon pertinente les montants 2005 et 2006.

LE REGISTRE INTERNATIONAL FRANÇAIS

La loi n° 2005-412 du 3 mai 2005 portant création du registre international français (RIF) est un des éléments essentiels de la politique menée par le Gouvernement pour renforcer la compétitivité du pavillon français et ainsi favoriser le développement de la flotte de commerce et de l'emploi maritime.

Le RIF doit remplacer le registre des Terres Australes et Antarctiques Françaises (TAAF), auquel est immatriculé l'essentiel des navires de commerce français. Les dispositions de la loi du 3 mai 2005 sont les suivantes :

– Le RIF est, contrairement au TAAF, **un registre communautaire**, ce qui lui garantit l'accès aux cabotages nationaux dans les États-membres de l'Union européenne ;

– Le RIF donne **un statut à tous les navigants**. Il offre un cadre juridique sécurisé pour le recours aux marins non résidents, qui peuvent être employés, si leur contrat le prévoit, aux conditions de leur pays d'origine, sous réserve des garanties et des minimaux définis par la loi. Ces marins peuvent être mis à disposition de l'armateur par une entreprise de travail maritime. Les temps de travail et de repos et la durée des congés sont encadrés. Le droit de grève et le droit d'adhérer à un syndicat sont explicitement confirmés et les risques de maladie, d'accident du travail, de maternité, d'invalidité et de vieillesse doivent être couverts. L'inspection du travail maritime s'assure du respect de ces dispositions. Un arrêté fixera les rémunérations minimales en prenant en compte les normes de l'OIT et les pratiques internationales.

– Des mesures sont prises pour **faciliter l'immatriculation et la rendre plus attractive** : facilitation des procédures d'immatriculation par la création d'un guichet unique, exonération des cotisations sociales patronales ENIM (assurance maladie, invalidité, retraite), autorisation des casinos à bord des navires de croisière.

Parallèlement à l'effort d'attractivité du registre, la loi a aussi pour objectif le développement de l'emploi maritime :

– Des **exigences de nationalité pour la composition de l'équipage** sont définies dans la loi. L'équipage doit être composé de marins communautaires à hauteur d'au moins 25 % de la fiche d'effectif ou de 35 % pour les navires ayant bénéficié d'une aide fiscale à leur acquisition.

– Une **défiscalisation du salaire des navigants** est introduite par la loi. Cette mesure est de nature à favoriser l'allongement des carrières maritimes et donc la stabilité des personnels. En effet, pour des raisons principalement de rapprochement familial, les carrières au long cours sont plutôt brèves au regard de la durée de formation des officiers et des temps de navigation nécessaires à qualifier un commandant ou un second.

– Afin de garantir la pérennité de la filière de formation maritime, la loi prévoit une **obligation de formation embarquée à la charge des armateurs** qui devra faire l'objet d'un accord de branche.

Les mesures réglementaires visant à la mise en œuvre de ces différents dispositifs sont en cours, en concertation entre les différents ministères et les organisations professionnelles concernés. Le calendrier retenu pour la mise en œuvre de la loi doit conduire à l'adoption des mesures réglementaires en vue d'une mise en place effective début 2006.

2.– Le naufrage de la Société nationale Corse–Méditerranée (SNCM)

a) Une entreprise sous perfusion publique

Créée en 1976, héritière de la compagnie générale transatlantique, la Société nationale maritime Corse–Méditerranée (SNCM) est une entreprise publique dont le capital est détenu à 93 % par la **Compagnie générale maritime et financière** (CGMF) et à 7 % par la SNCF.

Elle assure des liaisons maritimes de Marseille et Nice vers la Corse et de Marseille vers le Maghreb. Elle comprend environ 2.350 salariés (CDI et CDD), dont plus de 1.600 navigants. Environ 800 salariés résident en Corse. Elle a transporté 940 000 passagers environ sur la Corse en 2004, soit un trafic en recul de 26 % par rapport à 2003.

En 2004, la société concurrente **Corsica Ferries est devenue le premier opérateur de passagers desservant la Corse** à partir du continent français avec une part de marché de près de 48 % contre 43 % pour la SNCM.

La SNCM est titulaire conjointement avec la compagnie CMN (compagnie méridionale de navigation) du contrat de délégation de service public de desserte maritime de la Corse à partir de Marseille. L'autorité délégitante est la collectivité territoriale de Corse, avec l'office des transports de la Corse.

Le contrat de délégation de service public pour la continuité territoriale, assuré conjointement avec la CMN, comprend un service de base passagers–fret avec sept cargos mixtes (dont 4 de la SNCM) de capacité minimum 500 passagers, et un service complémentaire durant la période estivale assuré avec 2 cars ferries de la SNCM. Le contrat se termine fin 2006.

Pour compléter le service public, la collectivité de Corse a institué sur Nice et Toulon des obligations de service public et mis en place une aide au passager social, de 15 euros ou 20 euros, que mettent en œuvre la SNCM sur Nice et Corsica Ferries sur Toulon et Nice.

On rappellera, à toutes fins utiles, que l'État verse à la collectivité territoriale de Corse une dotation de continuité territoriale (maritime et aérien) sous la forme d'une enveloppe individualisée au sein de la dotation globale de fonctionnement. D'un montant total de 168,4 millions d'euros en 2004, la desserte maritime a représenté 110,7 millions d'euros, dont 69,4 millions d'euros pour la SNCM au titre de la délégation de service public et 3,4 millions d'euros pour la SNCM encore au titre de l'aide sociale.

Le tableau ci-après détaille l'ensemble des financements publics versés à la SNCM depuis 2001 :

FINANCEMENTS PUBLICS À LA SNCM

(en millions d'euros)

Financement public (État + Corse)	2001	2002	2003	2004	2005	TOTAL
Remboursement ou dégrèvement de la taxe professionnelle (État)	2,37	2,35	2,40	2,40	2,40	11,92
Remboursement charges ENIM (État)	9,26	9,59	9,66	10,36	10,93	49,80
Remboursement charges non ENIM (État)			3,28	2,35	1,5	7,13
Aide à la restructuration (État)			66,00		3,30	69,3
Compensation au titre de la délégation de service public	86,70	71,50	66,60	66,00	68,4	359,2
Aide au passager social (obligations de service public)			5,60	3,50	2,2	11,3
TOTAL	98,33	83,44	153,54	84,61	87,23	508,65

Source : DGMT

Au titre de la délégation de service public que la SNCM assure depuis 1976, cette dernière a ainsi perçu, en compensation des obligations de service public, 787 millions d'euros entre 1991 et 2001. Sur les dix dernières années (de 1996 à 2005), elle a perçu 781 millions d'euros, y compris 11 millions d'euros d'aide au passager social. Sur les années 1991 à 2005, la SNCM a perçu à ce titre **1,15 milliard d'euros environ**. Si cette compensation peut difficilement être assimilée à une aide publique⁽¹⁾, on rappellera que la collectivité de Corse bénéficie des dotations et transferts de l'État.

Surtout, la SNCM a bénéficié d'une aide de l'État à la restructuration, fixée initialement à 76 millions d'euros et attribuée en 2003 et 2005. L'aide a été attribuée en deux tranches : **66 millions d'euros en 2003 et, en 2005, 10 millions d'euros**, recalculés en fonction des plus values des cessions demandées par la Commission⁽²⁾, qui ont donc été ramenés à **3,3 millions d'euros**.

Par ailleurs, la SNCM a bénéficié du dispositif de GIE fiscal pour l'acquisition de trois de ses navires (NGV Liamone, Car ferry Danielle Casanova, Cargo mixte Pascal Paoli), comme d'autres armateurs. On précisera que les aides, figurant dans le tableau précédent et concernant le remboursement ou dégrèvement de la taxe professionnelle et le remboursement des charges (ENIM et non ENIM), bénéficient dans les mêmes conditions aux autres armements à passagers (et notamment à BAI et à SeaFrance).

(1) Dans le cadre de l'examen de la demande d'aide à la restructuration de 2003, la Commission a reconnu que la SNCM avait supporté une sous compensation financière pour les obligations de service public de la délégation de service public sur les années 1991 à 2001, évaluée à 53,5 millions d'euros.

(2) Suite à la décision de la Commission européenne du 9 juillet 2003, annulée par le tribunal de première instance le 15 juin 2005

b) Un sauvetage à confirmer

En 2004, la SNCM a connu une forte dégradation de ses résultats et de sa trésorerie : la baisse générale de la fréquentation touristique en Corse accentuée par l'accroissement de l'offre concurrentielle et les conflits sociaux à répétition se sont traduits par une chute du chiffre d'affaires.

Ce phénomène a été aggravé par de nombreuses avaries de la flotte, par la hausse du prix des combustibles, par la non réalisation des objectifs budgétaires en matière de dépenses d'équipage, et a conduit en début d'année 2005 à l'élaboration d'un plan de redressement.

La première phase de la recapitalisation perçue en 2003 avait néanmoins permis la réalisation des opérations de restructuration des capitaux propres, de même que les cessions intervenues en 2004 des participations dans Amadeus France Service et dans la Someca (ainsi que la sortie de flotte du NGV Aliso) avaient permis à l'entreprise de recevoir la seconde tranche de l'aide à la restructuration.

Pour autant, **l'absence de réforme structurelle a précipité le déclin de la SNCM**. Les 26 janvier et 17 février 2005, le Gouvernement a annoncé qu'il engageait la recherche d'un partenaire privé pour entrer au capital de la SNCM, en vue de renforcer sa structure financière et de l'accompagner dans les évolutions nécessaires à son développement. Dans ce cadre, soixante-dix investisseurs industriels et financiers, français et européens, ont été contactés, avec l'objectif de définir les conditions financières d'une offre visant à conforter le projet industriel de la compagnie et à préserver l'emploi et la bonne exécution du service public.

À l'issue de cette première phase, les services de l'État n'ont reçu, le 15 septembre 2005, que deux offres fermes d'apport en capital et de reprise de la totalité du capital. Chacune des offres reposait sur une recapitalisation préalable par l'État et sur un projet industriel crédible répondant aux objectifs fixés par l'État et préservant l'unicité de la compagnie.

Les offres fermes émanaient des groupes français Butler Capital Partners (BCP) et Caravelle, qui ont une expérience dans le redressement d'entreprises en difficulté. Après avoir participé aux différentes étapes de la consultation, le groupe Connex avait alors décidé de ne pas remettre d'offre. Sur la base d'un examen approfondi des deux offres, **la proposition du groupe BCP pour la reprise de la SNCM est ressortie comme la plus acceptable** au point de vue financier, et la plus à même de répondre aux intérêts de la compagnie, du service public et de l'emploi.

Suite à l'annonce d'une privatisation totale de la SNCM et au prix d'un mouvement social d'une ampleur particulièrement brutale, il a été obtenu le maintien de l'État dans le capital de la SNCM et regretté l'absence d'un opérateur industriel dans le partenariat.

Le gouvernement a pris en compte ces demandes et a proposé un **montage avec le groupe Connex aux côtés du groupe BCP**, le maintien à hauteur de 25 % de l'État dans le capital et une part de 9 % pour les salariés. Cette solution qui repose sur un projet industriel avec une ouverture du capital majoritaire et une recapitalisation très significative par l'État est la seule qui permette un avenir pérenne assurant l'unicité de la société, le maintien de la flotte et la meilleure préservation de l'emploi.

Les nouveaux partenaires apporteraient immédiatement 35 millions d'euros à l'entreprise. Cet apport serait réalisé sous la forme d'une participation à hauteur de 26,25 millions d'euros à une augmentation de capital et de la mise en place d'un compte courant d'actionnaire pour 8,75 millions d'euros. L'État de son côté souscrirait au capital pour 8,75 millions d'euros et apporterait un montant estimé à 113 millions d'euros, correspondant à l'apurement des pertes de l'entreprise, au financement de ses engagements sociaux et à la nécessaire modernisation de son outil industriel.

Le projet industriel est fondé sur la préservation des deux métiers de l'entreprise : la desserte de la Corse, notamment dans le cadre de la délégation de service public, et le développement sur le Maghreb et en Méditerranée.

Après **un mouvement social très dur de trois semaines** ⁽¹⁾, cette solution est probablement la dernière chance d'éviter le dépôt de bilan. Elle se traduira par la mise en œuvre d'un plan social de 400 suppressions d'emploi sans licenciement sec.

Au total, et malgré l'intervention positive du Gouvernement, l'ombre du dépôt de bilan (à court ou moyen terme) n'était pas encore totalement écartée au moment de la rédaction de ce rapport, les règles communautaires interdisant que l'entreprise continue de reposer sur le seul soutien financier de l'État.

Des incertitudes juridiques subsistent, comme celles liées à la propriété des bateaux assurant la continuité territoriale et au renouvellement de la délégation de service public par la collectivité territoriale corse en 2006. Les repreneurs ont ainsi négocié avec l'État une **clause résolutoire** qui permettrait à ces derniers, si la SNCM ne se voyait pas attribuer le prochain contrat de délégation de service public, de se retirer et aboutirait donc... à un retour à la case départ.

(1) Le nombre de grévistes a été de 250 sur 625 chez les sédentaires et de 250 sur 500 chez les marins. Il faut noter que, à cette période de l'année, une partie des moyens nautiques n'est pas utilisée, ce qui explique le nombre moindre de marins qui travaillent à cette période de l'année. Les autres marins en CDI étaient en position de congés, repos ou RTT. Un décompte journalier des personnels en grève a été fait, avec les difficultés cependant liées au siège de la Compagnie qui a été occupé plusieurs jours. Tous les jours de grève devraient être décomptés des salaires, chaque jour comptant pour un trentième. Cette même modalité a été appliquée lors du conflit d'avril 2005. L'imputation des jours de grève se fera moitié par retenue sur salaire (avec un étalement possible sur octobre, novembre et décembre), moitié par retenue sur le capital congés, repos et RTT.

L'ensemble de cette opération doit être soumis à l'avis des instances représentatives du personnel de la SNCM, ainsi qu'à la Commission des participations et des transferts, et à la Commission européenne.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 26 octobre 2005, votre Commission a examiné les crédits de la mission « *Transports* » et le compte spécial « *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* ».

Votre Rapporteur spécial a présenté les crédits des transports terrestres, fluviaux et maritimes, lesquels se répartissent en six programmes. Le programme « *Réseau routier national* », doté de 915 millions d'euros de crédits de paiement, permet de financer le développement et l'entretien du réseau routier actuel. Les moyens du programme « *Transports terrestres et maritimes* » s'élèveront à 2,67 milliards d'euros et seront affectés aux transports ferroviaires, fluviaux et maritimes de voyageurs et de marchandises, afin de favoriser le rééquilibrage des modes de transport. Pour ces deux programmes, les financements de l'État au titre des grands projets d'infrastructures et, à partir de 2006, des contrats de plan État-régions, sont pris en charge par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Le programme « *Passifs financiers ferroviaires* » s'élève à 1,43 milliard d'euros et a pour finalité de contribuer au désendettement de la SNCF, pour le seul service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) et de Réseau Ferré de France (RFF). Doté de 122 millions d'euros, le programme « *Sécurité routière* » met en œuvre la politique préventive et répressive de l'État, dans le cadre de la grande cause nationale lancée par le Président de la République. Quant au programme « *Sécurité et affaires maritimes* », il sera doté de 143 millions d'euros en 2006, afin de financer l'action régulatrice de l'État au niveau du navire, du marin et de la mer. Enfin, les fonctions soutien de ces différents programmes, sont regroupées dans un programme « *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* », doté de 3,84 milliards d'euros et finançant pour l'essentiel l'ensemble des personnels des services déconcentrés.

S'agissant de l'AFITF, les décisions récentes du Gouvernement ont conduit à une modification substantielle du champ et de l'importance de l'agence, laquelle participe désormais au financement de la part de l'État dans le volet « transports » des contrats de plan État-régions et à des dépenses de travaux liés à la sécurité routière. On ne peut que regretter que ce changement de nature de l'AFITF aboutisse à réduire le contrôle budgétaire du Parlement sur la politique publique de financement des infrastructures. L'agence a disposé de 688 millions d'euros de crédits en 2005 : ses ressources devraient s'élever à 2 milliards d'euros en 2006. En ce qui concerne ses dépenses, les crédits de paiement disponibles en 2006 devraient également s'élever à 2 milliards d'euros, selon une clé de répartition qui sera déterminée par le conseil d'administration de l'AFITF début novembre, mais qui paraît privilégier largement le financement des contrats de plan sur celui des projets nouveaux, ce qui contribue à transformer encore davantage la nature de l'agence.

Le projet de budget routier pour 2006 apparaît autant tourné vers la relance des grands chantiers que vers la poursuite de la préservation et de la réhabilitation du patrimoine routier. Les crédits proviendront à la fois du budget général et de l'AFITF et s'élèveront au total à plus de 1,7 milliard d'euros, en progression de 56 %. On regrettera néanmoins que l'appréciation des chiffres soit rendue difficile par les importantes modifications de périmètre budgétaire et par l'absence budget prévisionnel de l'AFITF à ce jour.

Le volume global des crédits du programme « *Transports terrestres et maritimes* » s'élève à plus de 2,6 milliards d'euros en 2006. La très grande majorité de cette somme servira à financer des actions de transports collectifs et ferroviaires. Là encore, l'incertitude sur le montant de la part AFITF dans le financement des grands projets ferroviaires est fâcheuse, d'autant que le calendrier du conseil d'administration de l'agence et de l'examen des crédits au Parlement est particulièrement mal articulé. On touche là aux limites de la débudgétisation des crédits d'État... Si la baisse de la contribution aux charges d'infrastructures est justifiée par la poursuite de la hausse des péages, la subvention de régénération demeure insuffisante, face aux besoins évalués dans l'audit du réseau ferré existant, rendu public il y a peu.

En ce qui concerne le transport collectif, l'année 2005 est marquée tout à la fois par la fin de la singularité francilienne, avec la décentralisation du Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), et par la pérennisation du nouveau modèle de financement des transports urbains de province, marqué par la disparition des crédits budgétaires de l'État, le projet de loi de finances pour 2006 prévoyant néanmoins d'ouvrir une dotation de 76,5 millions d'euros en crédits de paiement, afin de régler les engagements antérieurs sur les opérations de transport en site propre. Le 6 octobre, la commission consultative d'évaluation des charges a proposé que l'État s'engage à hauteur de 400 millions d'euros, ou sur 20 % d'un programme de commandes de nouvelles automotrices sur une durée d'au plus 10 ans, afin de participer à la modernisation des trains d'Île-de-France. Les volets « transport fluvial et maritime » ne présentent pas de nouveautés particulières, si ce n'est le lancement d'un projet de partenariat public-privé sur le canal Seine-Nord-Europe.

Il convient de dénoncer l'absence d'objectifs de résultats et d'indicateurs de performance sur le programme « *Passifs financiers ferroviaires* », ce qui n'est pas conforme à la LOLF. Après avoir proposé des indicateurs se contentant de mesurer le niveau de la dette chaque année, le Gouvernement a, face aux critiques du Rapporteur spécial, supprimé purement et simplement toute trace de mesure de la performance du programme ! On peut comprendre la difficulté qui existe à élaborer des indicateurs sur des masses financières aussi contraintes que celles des dettes ferroviaires. Mais rien ne saurait justifier l'absence d'objectifs assignés à la politique de maîtrise de l'endettement public. Du reste, le programme ne rend pas compte des 7 milliards d'euros d'endettement net de l'entreprise SNCF. La dette ferroviaire globale s'élève à 40 milliards d'euros environ.

Si le programme « *Sécurité et affaires maritimes* » disposera de près de 143 millions d'euros de crédits de paiement en 2006, c'est la situation financière et sociale de la Société nationale Corse-Méditerranée (SNCM) qui a retenu l'attention. Les crédits de la sécurité routière iront bien au-delà du seul programme du budget général, qui s'élève à 122 millions d'euros en 2006, le nouveau document de politique transversale évaluant la somme des programmes et des missions contribuant à l'effort public en faveur de la sécurité routière à 2,235 milliards d'euros. Enfin, le périmètre considérable couvert par le programme « *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* » provient d'un recul, décidé au début d'année, visant à y inclure la totalité des effectifs déconcentrés. Il est indispensable que cette imputation contestable soit supprimée le plus rapidement possible, une fois la décentralisation mise en œuvre.

M. Augustin Bonrepaux s'est interrogé sur le degré d'avancement des volets routier et ferroviaire des contrats de plan État-régions, et notamment sur leur date de réalisation définitive. Il a également souhaité connaître le montant des crédits nécessaires au renouvellement du matériel ferroviaire roulant.

M. Louis Giscard d'Estaing a souhaité obtenir des précisions sur les financements de l'AFITF affectés aux contrats de plan.

M. Charles de Courson a dénoncé la tuyauterie du compte d'affectation spéciale « *Participations financières de l'État* », qui permet de recycler au total 4 milliards d'euros, sur 14 milliards d'euros de privatisations, au profit de l'AFITF. La somme de 3,1 milliards d'euros en 2007 est-elle crédible, 900 millions étant prévus en 2006 ? Le système est peu compréhensible et on ne connaît pas le montant qui sera réellement consacré par l'AFITF au financement des contrats de plan : 1,5 milliard d'euros comme annoncé dans le dossier de presse, ou 2 milliards d'euros, selon M. Dominique Perben ?

Le montage budgétaire permettant de réaffecter, en sollicitant la procédure des fonds de concours les crédits de l'AFITF, au profit des travaux réalisés par l'État au titre des contrats de plan ne permet pas d'avoir une vision claire des financements. Qui sera maître d'ouvrage sur le réseau routier national ? Si ce n'est pas l'AFITF, quelle est l'utilité de cette structure ?

M. Yves Deniaud a souhaité connaître le montant des crédits nécessaires pour que la totalité des engagements de l'État au titre des contrats de plan soit respectée. La loi du 13 août 2004 a rappelé le respect de ces engagements, même en cas de transfert de routes aux départements. Par ailleurs, l'AFITF n'est dotée que de 830 millions d'euros de dotations en capital sur les 4 milliards d'euros annoncés.

M. Didier Migaud a souhaité obtenir des précisions sur les conditions de la privatisation des autoroutes et les méthodes de calcul retenues. L'appel d'offres qui a été lancé tient compte d'engagements de l'État qui ne sont pourtant pas connus du Parlement. Les calculs du Rapporteur général et du Rapporteur spécial

divergent et les ministres ne répondent pas aux questions posées. Cette décision de privatisation est totalement inopportune et dangereuse à terme pour l'État car elle hypothèque fortement l'avenir. Qu'est-ce qui a motivé un changement de décision ?

M. Jean-Jacques Descamps a rappelé qu'un vaste débat a déjà eu lieu sur ces questions en Commission et dans l'hémicycle.

M. Didier Migaud a précisé que débat ne signifie pas succession d'interventions sans réponse.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, s'est interrogé sur le calendrier retenu entre la discussion budgétaire et le conseil d'administration de l'AFITF, prévu pour le 7 novembre prochain. Les propositions qui seront faites par le Parlement devront être prises en compte par l'AFITF. Il faut par ailleurs rappeler que la vente de 49 % du capital d'ASF en mars 2002 s'était faite à un prix de 24 euros pour les particuliers, les actions valant aujourd'hui autour de 40 euros.

Votre Rapporteur spécial a apporté les éléments de réponse suivants :

– il est raisonnablement possible d'envisager une réalisation pleine et entière du volet routier des contrats de plan, compte tenu des moyens accordés à l'AFITF, avec un retard qui ne sera pas supérieur à deux ans, les contrats devant expirer au plus tard en décembre 2008 ;

– en ce qui concerne le volet ferroviaire des contrats de plan, se pose un problème de répartition des moyens entre les investissements nouveaux et la régénération du réseau existant. L'enveloppe de 900 millions d'euros semble insuffisante globalement. La MEC, comme le récent audit de RFF estiment le montant nécessaire à 1,1 milliard d'euros. Aussi, la part consacrée à la régénération devrait-elle être augmentée ;

– le financement de l'AFITF sera assuré par 4 milliards d'euros du produit des privatisations des autoroutes, 836 millions d'euros étant versés dès 2006. L'AFITF n'est qu'une tuyauterie en la matière, car elle n'a pas vocation à être maître d'ouvrage. Elle reçoit des fonds de l'Etat, qu'elle reverse, sous forme de fonds de concours, au budget général. Les prévisions de rattachement de fonds de concours mentionnées dans le bleu, qui sont d'ailleurs probablement sous-évaluées, incluent également les fonds de concours versés par les collectivités locales. Il faut se méfier des doubles comptes au sein de la mission « *Transports* », les programmes « *Réseau routier national* » et « *Transports terrestres et maritimes* » versant une dotation à l'AFITF – et l'AFITF reversant à ces programmes des fonds de concours ;

– deux arguments ont été avancés pour justifier la création de l'AFITF. Tout d'abord, il s'agirait d'un établissement public dont la capacité d'endettement se serait située hors « périmètre maastrichtien », cet argument s'étant révélé erroné par la suite. Ensuite, l'existence d'une structure dédiée permettrait de garantir la

visibilité, la cohérence et la pérennité des financements publics en faveur des investissements routiers. On peut désormais ajouter à ces arguments la possibilité offerte à l'Agence de lancer des partenariats publics privés (PPP) ;

– les frais de structure de l'AFITF sont faibles, de l'ordre de 1,75 million d'euros, dont 250.000 euros de dépenses de personnel, 1,2 million d'euros de charges financières et 300.000 euros de dépenses de fonctionnement. Mais on aurait peut-être pu se passer de l'AFITF.

M. Charles de Courson a réaffirmé son incompréhension : l'État subventionne l'AFITF, qui verse, à son tour, des fonds de concours à l'État.

M. Didier Migaud a souhaité que la Commission soit cohérente avec ses positions et a demandé la suppression de cette structure, inutile et coûteuse.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a présenté la ventilation des 14 milliards d'euros inscrits en recettes du compte « *Participations financières de l'État* » : 12 milliards proviendraient de la cession des parts de l'État dans les sociétés d'autoroutes et 2 milliards de l'ouverture du capital d'Aéroports de Paris (ADP). Par ailleurs, 950 millions d'euros figurent en recettes non fiscales du budget général, au titre des plus-values de cessions réalisées par Autoroutes de France. 4 milliards d'euros seront affectés à l'AFITF, dont 836 millions dès 2006. Le reste des financements dédiés à l'AFITF est placé en trésorerie, ce qui permet une baisse des frais financiers du budget général. 6,5 milliards d'euros des produits du compte spécial sont affectés à la Caisse d'amortissement de la dette publique dès 2006. Quelques hypothèses ont été avancées pour l'emploi du solde, tels le financement de l'Agence nationale de la recherche ou le développement économique et industriel. Il faut rappeler que la création de l'AFITF a été souhaitée par de nombreux parlementaires, afin d'assurer la protection des crédits d'investissement par rapport à l'augmentation inéluctable des charges de fonctionnement de l'Etat. L'AFITF dispose d'une faculté d'endettement.

M. Didier Migaud a réaffirmé que cette agence était inutile.

Votre Rapporteur spécial a précisé que l'AFITF, outil d'organisation et de protection du financement public des infrastructures, bénéficie également en recettes de 160 millions d'euros au titre des redevances domaniales, 510 millions d'euros au titre de la taxe d'aménagement du territoire, et 100 millions d'euros de produit des amendes radar. La complexité des circuits financiers ne doit pas amener à jeter le discrédit sur l'utilité d'un organisme permettant de flécher des crédits pour le réseau routier et les infrastructures.

M. Augustin Bonrepaux a considéré que cette structure a un coût, alors que la Commission affirme vouloir lutter contre tous les gaspillages, et qu'elle ne garantit rien du tout, comme le prouve l'article 48 du projet de loi de finances déposant RFF de ses biens.

M. Charles de Courson s'est inquiété de l'obscurité pesant sur l'affectation des 14 milliards d'euros provenant du produit des privatisations. Au-delà des 12 milliards d'euros des sociétés d'autoroutes, il n'est pas certain que l'ouverture du capital d'ADP se fasse par la vente de titres de l'État, mais peut-être seulement par une augmentation de capital. De même, dans le cadre de la privatisation d'EDF, le personnel pourrait racheter, à des conditions préférentielles, des actions de l'Etat, au-delà de l'augmentation du capital. Plus globalement, on peut douter de la sincérité du plan de financement de l'Etat, tel qu'il figure dans l'article d'équilibre du projet de loi de finances, car les chiffres inscrits en regard des recettes de privatisation ne correspondent pas à l'évolution du déficit public.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que le plafond de variation de la dette à moyen et long terme de l'État n'est fixé qu'à 41,5 milliards d'euros, compte tenu de l'affectation de 6,5 milliards d'euros à la Caisse d'amortissement de la dette publique.

Votre Rapporteur spécial a exprimé son souhait de contrôler le processus de privatisation des autoroutes, notamment en demandant l'audition par la Commission, des deux ministres concernés après la réunion du conseil d'administration de l'AFITF. Cette agence présente l'intérêt de concentrer l'intégralité des crédits en faveur des infrastructures, ce qui facilite les possibilités de partenariat, même si les montages financiers peuvent paraître compliqués.

M. Augustin Bonrepaux a rappelé tout l'intérêt qu'il y aurait à supprimer l'AFITF, structure inefficace.

M. Charles de Courson s'est enquis de la capacité juridique de l'AFITF, de ses statuts, et de la pertinence du mécanisme aboutissant à rétrocéder à l'État, via l'AFITF des sommes qui y transitent, en provenance de l'État.

En réponse à M. Charles de Courson, **votre Rapporteur spécial**, a précisé que le président du conseil d'administration de l'Agence perçoit une indemnité de 42.000 euros.

Votre Commission a ensuite procédé à l'examen des amendements.

Elle a examiné un amendement (**II-51**) de votre Rapporteur spécial, visant à supprimer 1,3 milliard d'euros de dépenses d'intervention de l'État au titre de la contribution au désendettement de RFF et de la SNCF. **Votre Rapporteur spécial** a expliqué qu'en l'absence d'objectif et d'indicateur de performance, le programme « *Passifs financiers ferroviaires* » n'est pas conforme aux prescriptions de la loi organique relative aux lois de finances.

M. Yves Deniaud a approuvé cet amendement, qui s'inscrit tout à fait dans l'esprit des travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC). RFF dispose d'un patrimoine immobilier cessible qu'il est aujourd'hui dans l'incapacité de valoriser. Les travaux de la MEC ont aussi mis en évidence le

problème de la répartition des actifs entre RFF et la SNCF. Le Gouvernement s'était engagé à ce que cette répartition soit effective au plus tard le 31 octobre 2004. Un an plus tard, elle n'est toujours pas réalisée. Ce n'est pas acceptable.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que les possibilités pour RFF de mobiliser son patrimoine sont aujourd'hui réduites.

M. Charles de Courson s'est interrogé sur l'existence d'un programme spécifique sur le passif ferroviaire au sein de la mission « *Transports* », alors qu'il existe une mission sur le passif et les engagements de l'État. Il pourrait être opportun de supprimer ce programme et de suggérer l'inscription de ces crédits dans la mission « *Engagements financiers de l'État* ».

Votre Rapporteur spécial a indiqué que la place de ce programme tenait notamment à l'existence du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), qui n'a pas été fondu aux autres passifs de l'État.

M. Charles de Courson a souligné que le prélèvement de 350 millions d'euros sur la cession des biens de RFF par une société foncière pouvait justifier le qualificatif « d'État vampire ». RFF n'a pas la capacité de rembourser une dette qui s'élève à 25 milliards d'euros, alors qu'il présente chaque année un déficit de 1,6 à 1,7 milliard d'euros. Les dotations en capital que l'État verse occasionnellement ne sont pas suffisantes. Dans le passé, la Commission des finances avait adopté un amendement visant à laisser à RFF la responsabilité de la valorisation ; cet amendement avait été rejeté.

Votre Rapporteur spécial a rappelé que dans le cadre de l'article 48 du projet de loi de finances, RFF récupère immédiatement 500 millions d'euros au titre de la valeur comptable de ses biens.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que cet amendement vise à obtenir de l'État une accélération du processus de répartition des actifs entre RFF et la SNCF, ainsi que la mise en place d'objectifs et d'indicateurs.

M. Augustin Bonrepaux a indiqué que cet amendement n'a aucune cohérence avec les mesures prévues par le projet de loi de finances. C'est un amendement d'appel qui ne fait en rien avancer le dossier ferroviaire : on amuse la galerie.

M. Didier Migaud s'est étonné de ce que la commission des Finances soit obligée de faire des amendements de crédits pour interpellier le Gouvernement. Le procédé peut laisser d'autant plus dubitatif que la mise en place même de l'AFITF semble susciter de toute part des interrogations. Il n'est pas acceptable, dès la première année de la mise en place de la LOLF que l'on accepte de tels amendements d'appel, qui constituent un détournement de procédure.

Votre Rapporteur spécial, après avoir rappelé qu'il n'était pas possible d'amender les projets annuels de performance, a *retiré* son amendement pour le redéposer, à titre personnel, en séance publique.

Après que votre Rapporteur spécial a *retiré* un autre amendement diminuant les crédits de 50 millions d'euros, votre Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur (**II-57**), d'une part, à réduire de 30 millions d'euros la subvention allouée à l'AFITF afin de mettre en cohérence le financement de l'État avec l'accélération des financements en partenariat avec le secteur privé et, d'autre part, à réduire de 10 millions d'euros les dépenses de fonctionnement du programme « *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* » et de 2 millions d'euros les dépenses de fonctionnement du programme « *Météorologie nationale* », dans un objectif de maîtrise des dépenses publiques.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a approuvé cet amendement, qui favorise notamment l'appel au partenariat public privé.

M. Jean-Louis Dumont a constaté que cet amendement propose des économies très limitées, eu égard au milliard d'euros que l'État va prélever dans les trois années à venir.

M. Augustin Bonrepaux a souligné que ces différents amendements constituent des manipulations qui ont pour objectif de donner l'impression que des économies sont faites alors que la situation n'est fondamentalement pas satisfaisante.

M. Charles de Courson a rappelé que l'article 48 du projet de loi de finances a pour objectif de transférer la totalité des actifs pour une valeur nette comptable de 500 millions d'euros. Si ces biens sont valorisés à hauteur de 1,5 milliard d'euros, seuls 500 millions d'euros resteront dans la trésorerie de RFF. Ils seront donc inscrits en trésorerie mais ne représenteront en rien une plus-value pour l'établissement public. Il fallait refuser l'article 48.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

Elle a ensuite examiné un amendement (**II-59**) de **votre Rapporteur spécial**, visant à majorer de 70 millions d'euros la subvention de renouvellement et de mise aux normes du réseau ferré français, par un transfert de ce montant du programme « *Passifs financiers ferroviaires* » vers le programme « *Transports terrestres et maritimes* ». Son auteur a souligné que la MEC, confortée par le rapport d'audit qui vient d'être rendu public, avait clairement montré le besoin fort d'investissement de régénération à mettre en œuvre sur le réseau ferré existant. La diminution de crédits opérée sur le programme « *Passifs financiers ferroviaires* » tend à contraindre RFF à accélérer son programme de cession d'actifs immobiliers pour financer sa dette et est en cohérence avec la proposition du Gouvernement de créer une société foncière chargée d'accélérer la vente des actifs de RFF.

Après avoir *adopté* cet amendement, votre Commission a, sur proposition de votre Rapporteur spécial, *adopté* les crédits de la mission « *Transports* » ainsi modifiés et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

*

* *

Compte spécial : « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

Votre Commission a examiné un amendement (**II-60**) présenté par **votre Rapporteur spécial**, tendant à transformer en programmes les trois actions du compte d'affectation spéciale « *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* », en vue d'identifier avec plus de précision les dépenses financées grâce au produit des amendes des radars, afin que le Gouvernement puisse en rendre compte dans de meilleures conditions devant la Représentation nationale. Il permet également de supprimer une mission « monoprogramme », en conformité avec l'esprit et la lettre de la LOLF.

Après avoir *adopté* cet amendement, votre Commission a *adopté* les crédits du compte d'affectation spéciale « *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* », ainsi modifiés, et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

*

* *

Article additionnel après l'article 90

Votre Commission a enfin examiné un amendement (**II-62**), présenté par **votre Rapporteur spécial**, qui dispose que le Gouvernement remettra aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances un rapport avant le 30 juin 2006 sur l'évolution, les conditions de gestion et les perspectives d'évolution du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), en particulier dans la perspective de la mise en œuvre des normes comptables IFRS à la SNCF, afin de clarifier la situation comptable et les perspectives d'avenir du SAAD.

Votre Commission a *adopté* cet amendement.

*

* *

AMENDEMENTS ADOPTES PAR LA COMMISSION

Amendement n° **II 57** – présenté par
M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances

Article 52

État B

Mission « Transports »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Réseau routier national <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Sécurité routière <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Transports terrestres et maritimes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		30.000.000 0
Passifs financiers ferroviaires		
Sécurité et affaires maritimes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Transports aériens <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Météorologie		2.000.000
Conduite et pilotage des politiques d'équipement <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		10.000.000 0
TOTAUX	0	42.000.000
SOLDE		- 42.000.000

Exposé sommaire

Cet amendement vise à réduire les crédits de trois programmes.

D'une part, il propose de réduire de 30 millions d'euros la subvention allouée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et imputée sur l'action n° 1 du programme « *Transports terrestres et maritimes* ».

Il s'agit ainsi de mettre en cohérence les récentes annonces d'accélération des financements en partenariat avec le secteur privé (PPP) avec les possibilités juridiques nouvelles, ouvertes par le projet de loi relative à la sécurité et au développement des transports, que notre Assemblée doit examiner avant la fin de l'année. Le recours aux PPP est de nature à réduire les financements publics mobilisés par l'État.

D'autre part, cet amendement propose de réduire de 10 millions d'euros les dépenses de fonctionnement du programme « *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* » afin de contribuer à l'objectif de maîtrise des dépenses publiques au niveau des services administratifs. Cette réduction pourra être ventilée par le responsable de programme entre les actions n° 1, 2, 3, 4, 5 et 6 de ce programme.

De même, l'amendement propose, pour les mêmes motifs, de réduire de 2 millions d'euros les dépenses de fonctionnement du programme « *Météorologie nationale* », en économisant sur le fonctionnement de l'établissement public administratif Météo-France, qui bénéficie d'une subvention pour charges de service public de 155,38 millions d'euros.

Amendement n° **II 59** – présenté par
M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances

Article 52

État B

Mission « Transports »

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :
(En euros)

Programmes	+	-
Réseau routier national <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Sécurité routière <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Transports terrestres et maritimes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>	70.000.000 0	
Passifs financiers ferroviaires		70.000.000
Sécurité et affaires maritimes <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Transports aériens <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
Météorologie		
Conduite et pilotage des politiques d'équipement <i>dont Titre 2 Dépenses de personnel</i>		
TOTAUX	70.000.000	70.000.000
SOLDE	0	

Exposé sommaire

Cet amendement vise à majorer de 70 millions d'euros la subvention de renouvellement et de mise aux normes du réseau ferré français. Cette subvention, qui est allouée par l'État à Réseau ferré de France et imputée sur l'action n° 1 du programme « *Transports terrestres et maritimes* », est fixée à 900 millions d'euros en 2006. Or, la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de la commission des Finances, confortée en cela par le rapport d'audit qui vient d'être rendu public, avait clairement montré le besoin fort d'investissement de régénération à mettre en œuvre sur le réseau ferré existant.

On rappellera que l'État contraint à RFF à financer les travaux de régénération dans la limite de la subvention qu'il lui octroie à ce titre et que cet amendement a pour objet d'augmenter.

Ce financement complémentaire est rendu possible par une réduction de 70 millions d'euros de la dotation de l'État au désendettement de RFF, imputée sur l'action n° 1 du programme « *Passifs financiers ferroviaires* ». Cette diminution vise à contraindre RFF à accélérer son programme de cession d'actifs immobiliers pour financer sa dette, et est en cohérence avec la proposition du Gouvernement de créer une société foncière chargée d'accélérer la vente des actifs de RFF.

Amendement n° **II 60** – présenté par
M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances

Article 54

État B

Compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route »

I. Supprimer le programme « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ».

II. Créer les trois programmes suivants : « Radars », « Aide au financement du permis de conduire des jeunes » et « Fichier national du permis de conduire ».

III. En conséquence, modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(En euros)

Programmes	+	-
Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route		140.000.000
Radars	120.000.000	
Aide au financement du permis de conduire des jeunes	11.000.000	
Fichier national du permis de conduire	9.000.000	
TOTAL	140.000.000	140.000.000
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

En transformant en programmes les trois actions du compte d'affectation spéciale, cet amendement vise à identifier avec plus de précision les dépenses financées grâce à l'argent des radars, afin que le Gouvernement puisse en rendre compte dans de meilleures conditions devant la Représentation nationale.

Par ailleurs, le Gouvernement a, dans la précipitation ayant présidé à la création de cette mission, présenté ce compte d'affectation spéciale sous la forme d'une mission « mono-programme », ce qui apparaît contraire aux dispositions combinées des articles 7 et 20 de la loi organique relative aux lois de finances. L'adoption de cet amendement permettra de mettre la structure de la mission en conformité avec l'esprit et la lettre de la LOLF.

Amendement n° **II 62 Rect.** – présenté par
M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial
au nom de la commission des Finances

Article additionnel

Après l'article 90, insérer l'article suivant :

« Le Gouvernement remettra, avant le 30 juin 2006, aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, un rapport sur les conditions de gestion et les perspectives d'évolution du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD), en particulier dans la perspective de la mise en œuvre des normes comptables IFRS à la SNCF. »

EXPOSÉ SOMMAIRE

Il est essentiel de clarifier la situation comptable et les perspectives d'avenir du SAAD.

N° 2568-38 – Rapport fait au nom de la commission des finances sur le projet de loi de finances pour 2006 (n° 2540), annexe n° 38 : Transports, transports terrestres, fluviaux et maritimes (M. Hervé Mariton)