



N° 256 – 2^{ème} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 20

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME et MER :

ÉQUIPEMENT et TRANSPORTS TERRESTRES

Rapporteur spécial : M. HERVE MARITON

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION	
I. – L'ÉVOLUTION DES CREDITS DEPUIS 2001 TRADUIT CERTAINES PRIORITES OU PRATIQUES CONTESTABLES QUI RENDENT NECESSAIRES DE NOUVELLES ORIENTATIONS BUDGETAIRES	
II. – LA NECESSAIRE RATIONALISATION DES SERVICES DE L'EQUIPEMENT	
III. – LA SECURITE ROUTIERE, PRIORITE NATIONALE	
IV. – LES ENJEUX DE LA POLITIQUE ROUTIERE DE L'ETAT	
V. – LE TRANSPORT FERROVIAIRE DOIT CHANGER D'ECHELLE	9
A. DE NOMBREUX ELEMENTS D'INCERTITUDE PESENT SUR LE TRANSPORT FERROVIAIRE	10
1.- La SNCF évolue dans un contexte tendu et une situation financière dégradée.	10
<i>a) La SNCF souffre d'une dégradation des données économiques et d'une tension sur le trafic.</i>	10
<i>b) Les résultats financiers et comptables de la SNCF.</i>	11
<i>c) L'avenir du fret ferroviaire et du transport combiné.</i>	11
2.- Réseau ferré de France.	13
<i>a) Une mise en place et une gestion critiquées.</i>	13
<i>b) L'exécution du budget RFF présente des résultats toujours fragiles.</i>	14
<i>c) Des relations complexes avec la SNCF.</i>	15
3.- Le problème du financement des infrastructures ferroviaires.....	16
<i>a) L'exécution du volet ferroviaire des contrats de plan État-régions est une source d'inquiétudes.</i>	18
<i>b) Bilan de la mise en œuvre du TGV Méditerranée.</i>	19
<i>c) L'avancement de la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin.</i>	20
<i>d) Le TGV sud-est européen et le financement de Perpignan-Figueras.</i>	21
<i>e) Mener à bien la mise en place du TGV Est.</i>	22
4.- La question préoccupante de la dette ferroviaire.	23
Dette de	23
l'entreprise SNCF	23

nette	23
Service annexe d'amortissement	23
de la dette (SAAD)	23
Dette de	23
Réseau ferré.....	23
de France.....	23
DETTE TOTALE	23
5.- La question sociale à la SNCF.....	24
<i>a) Le poids du régime de retraites de la SNCF.</i>	<i>24</i>
<i>(en millions d'euros)</i>	<i>24</i>
<i>b) Réduire et gérer la conflictualité en garantissant une bonne qualité de service pour l'utilisateur.</i>	<i>25</i>
B. LE CHANGEMENT D'ECHELLE DU TRANSPORT FERROVIAIRE IMPLIQUE DE CONSOLIDER L'ORGANISATION REGIONALE ET DE VALORISER LA DIMENSION EUROPEENNE.....	25
1.- Au niveau régional : évaluer les conséquences de la régionalisation des services ferroviaires.	25
<i>a) Une étape dans la poursuite de la décentralisation.</i>	<i>25</i>
<i>b) Le nécessaire bilan sur les conditions de mise en œuvre de la réforme et les garanties de financement équitables.</i>	<i>26</i>
2.- Au niveau européen : construire l'Europe des transports.	27
<i>a) La consolidation du schéma européen de liaisons ferroviaires à grande vitesse.....</i>	<i>27</i>
<i>b) La mise en œuvre perfectible du « paquet ferroviaire » et la construction vertueuse d'un réseau transeuropéen de fret.</i>	<i>27</i>
<i>c) Vers la création d'une Agence ferroviaire européenne.....</i>	<i>28</i>
<i>d) Le programme « Marco Polo » demeure controversé.....</i>	<i>28</i>
VI. – QUEL AVENIR POUR LE TRANSPORT COLLECTIF ?	31
A.– LES TRANSPORTS COLLECTIFS DE PROVINCE	31
1.– L'équilibre financier des transports collectifs urbains de province demeure assuré.	31
<i>a) L'équilibre financier des réseaux de transports urbains de province associe de nombreux contributeurs.....</i>	<i>31</i>
<i>b) Les réformes du versement transport en province ont introduit davantage de souplesse dans la fixation des taux.....</i>	<i>32</i>
<i>c) Les dotations de l'État en 2003 privilégient le soutien aux transports collectifs en site propre.</i>	<i>33</i>
2.- Certains projets d'envergure pourront être mis en œuvre en province....	34
<i>a) Les lignes de métros en province.....</i>	<i>34</i>

<i>b) Les projets de « tram-train » se développent.</i>	35
<i>c) L'amélioration des interfaces de transport et l'émergence des centres d'échanges.</i>	35
B.- LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ILE-DE-FRANCE	36
1.- Le fonctionnement et l'avenir du Syndicat des transports d'Ile-de-France.	36
<i>a) Une réforme institutionnelle en devenir.</i>	36
<i>b) Au sein d'un système contractualisé, les concours de l'État augmentent légèrement en 2003.</i>	36
<i>c) Le versement transport.</i>	37
2.- La situation de RATP s'est stabilisée.	38
<i>a) Une progression de trafic modeste.</i>	38
<i>b) Une situation financière satisfaisante.</i>	39
<i>c) Un climat social détendu.</i>	39
3.- Les investissements de transports collectifs engagés en Ile-de-France seront poursuivis en 2003.	40
<i>a) Les orientations dégagées par le contrat de plan 2000-2006 sont maintenues.</i>	40
<i>b) Les investissements de la RATP se poursuivent.</i>	41
Compte tenu d'un niveau de résultat estimé à 31 millions d'euros pour l'exercice 2003 - lequel contribuerait à l'obtention d'une capacité d'autofinancement elle-même estimée à 538 millions d'euros - le besoin de financement lié aux investissements pour l'année 2003 s'établirait, subventions prises en compte, à 44 millions d'euros. Sur cette base, l'endettement net à fin 2003 devrait avoisiner les 4.092 millions d'euros, conformément à l'engagement pris par l'entreprise en 1999.	41
<i>c) Questions pour l'avenir.</i>	41
VII. – PROMOUVOIR LA MULTIMODALITE EN CONSOLIDANT LA PLACE DES VOIES NAVIGABLES	43
A. LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES DOIT ETRE CLARIFIEE	43
1.- Les crédits du budget 2003 privilégient les opérations de restauration du réseau.	43
<i>a) Les interventions en faveur de la batellerie.</i>	43
<i>b) La restauration des voies continuant à être gérées par l'État.</i>	43
<i>c) La subvention aux investissements de Voies Navigables de France.</i>	43
2.- Les projets d'investissements demeurent incertains.	44
<i>a) L'avancement des contrats de plan État-régions.</i>	44
<i>b) Les liaisons inter-bassins.</i>	44
B. DEFINIR UNE POLITIQUE MULTIMODALE COHERENTE AFIN DE CORRIGER LES DESEQUILIBRES ENTRE MODES DE TRANSPORT	46

1.- La répartition du trafic entre les différents modes de transport témoigne d'un fort déséquilibre en faveur de la route	46
a) <i>Le trafic intérieur de voyageurs.</i>	46
b) <i>Le trafic intérieur de marchandises.</i>	46
2.- L'État pourrait définir une politique multimodale en s'inspirant de l'élaboration des schémas multimodaux de services collectifs de transport	47
a) <i>Cette démarche vise à répondre aux enjeux du secteur des transports dans une perspective de développement durable.</i>	48
b) <i>Les schémas de services de transport prévoient une nouvelle politique des transports fondée sur un rééquilibrage intermodal.</i>	48
c) <i>La mise en œuvre des schémas multimodaux de services collectifs de transport pourrait permettre d'initier un rééquilibrage entre les modes de transport.</i>	49
EXAMEN EN COMMISSION	51
<i>Article 48.</i>	61
<i>Autorisation de perception des taxes parafiscales.</i>	61
<i>(ligne n° 38 de l'état E annexé)</i>	61
I. – LA TAXE PARAFISCALE PERMET DE FINANCER LE DISPOSITIF DE FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LES TRANSPORTS ROUTIERS	62
II. – L' « AFT » ASSURE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC QUI JUSTIFIENT LA CONSOLIDATION DE SES RESSOURCES	63
III. – SI L'AUTORISATION DE PERCEPTION DE CETTE TAXE EST JUSTIFIEE EN 2003, UNE SOLUTION DE SUBSTITUTION EST DESORMAIS IMPERATIVE	65

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 88 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

V. – LE TRANSPORT FERROVIAIRE DOIT CHANGER D'ECHELLE

Le Gouvernement a confirmé la priorité qu'il accorde au transport ferroviaire. L'analyse des évolutions de crédits alloués cette année à la SNCF est toutefois biaisée par le transfert en 2003 de la dotation budgétaire pour l'organisation des services régionaux de voyageurs ⁽¹⁾ du budget du ministère de l'Équipement à celui du ministère de l'Intérieur. En 2002, la dotation consacrée à cette réforme majeure était de 1,5 milliards d'euros ; en 2003, selon les mécanismes en vigueur pour l'actualisation de la dotation globale de décentralisation, 1,553 milliards d'euros y seront consacrés, en intégrant des mesures nouvelles destinées au renouvellement du matériel roulant et l'exploitation des services.

CONCOURS DE L'ÉTAT AU TRANSPORT FERROVIAIRE

(en millions d'euros)

Chapitres et articles	Loi de finances initiale pour 2002	Projet de loi de finances pour 2003	Évolution (en %)
45-42 Subventions aux transports de voyageurs à courte distance (ancien)			
Article 20 Organisation de dessertes à courte distance	5,4	-	N.S.
Article 30 Services régionaux de voyageurs de compétence régionale	1.500,7	-	N.S.
45-43 Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement			
Article 20 Contribution au désendettement de la SNCF	677,2	677,2	0,0
46-41 Contribution de l'État aux transports collectifs en Ile-de-France			
Article 70 Contribution à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France	799,4	812,0	+ 1,6
46-42 Transports collectifs – Compensation pour tarifs sociaux SNCF			
Article 10 Compensation pour tarifs sociaux SNCF	114,9	114,9	0,0
47-41 Subventions au régime général de retraite de la SNCF et à divers régimes sociaux des transports terrestres			
Article 10 Charges de retraite de la SNCF	2.207,77	2.282,39	+ 2,5
63-43 Transports terrestres – Subventions d'investissement			
Article 10 Infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France (1)	61,0	100,3	+ 64,5
Total	5.366,37	3.986,79	N.S.

(1) Cette ligne ne concerne pas uniquement la SNCF.

Au niveau des infrastructures ferroviaires, le projet de budget prévoit de consacrer plus de 280 millions d'euros (chapitre 63-44) au financement du TGV Est Européen et aux opérations contractualisées ⁽²⁾.

Par ailleurs, les dotations affectées à Réseau ferré de France au titre de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires (chapitre 45-43, article 10) s'élèvent à 1,66 milliards d'euros en 2003, en légère baisse de 1,5 %.

(1) Trains express régionaux (TER).

(2) Contrats de plan État-régions ou projets approuvés en comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire.

A. DE NOMBREUX ELEMENTS D'INCERTITUDE PESENT SUR LE TRANSPORT FERROVIAIRE

1.- La SNCF évolue dans un contexte tendu et une situation financière dégradée.

a) La SNCF souffre d'une dégradation des données économiques et d'une tension sur le trafic.

Le tableau ci-dessous rappelle l'évolution du trafic voyageurs de la SNCF par catégorie de trains de 2000 à 2001, ainsi que celle du premier trimestre 2002 par rapport au premier trimestre 2001 :

(en millions de km/voyageur)

Catégorie de trains	2001	2001/2000 (en %)	1 ^{er} semestre 2002/ 1 ^{er} semestre 2001 Résultats provisoires (en %)
Grandes lignes	52,84	+ 2,3	+2,9
dont :			
- TGV (1)	37,41	+ 7,6	+ 12,9
- TRN (2)	15,43	- 8,7	- 19,0
Trains régionaux	8,81	+ 3,3	+ 2,4
Ile-de-France	9,90	+ 2,3	+ 0,8
Total voyageurs	71,55	+ 2,4	+ 2,5

(1) y compris Eurostar et Thalys

(2) trains rapides nationaux

Source : SNCF.

Mais si l'ensemble du trafic voyageurs a augmenté de 2,4 % en 2001, l'année 2001 et le début de l'année 2002 sont marqués par une croissance plus modérée des trafics voyageurs. L'évolution du trafic pour les années 2002 et 2003 dépendra des résultats des efforts commerciaux de l'entreprise et de l'évolution des conditions économiques globales, mais aussi des choix effectués par les nouvelles autorités organisatrices que sont les régions depuis le 1^{er} janvier 2002.

S'agissant du trafic fret, les résultats sont plus préoccupants encore. En 2001, le trafic a baissé de 9 % à 50,4 milliards de tonnes par kilomètre. Par type de trafic, les évolutions enregistrées se répartissent entre une baisse de 9,4 % du transport combiné et une baisse de 8,8 % du transport conventionnel. Cette baisse s'explique notamment par une conjoncture moins favorable et un important mouvement social chez les agents de conduite au printemps. La mauvaise qualité des prestations, avec notamment un manque de ponctualité des acheminements, a eu un impact négatif sur les résultats. Les mesures prises au 2^{ème} semestre 2001 ont, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, commencé à produire leurs effets en terme de qualité des acheminements, le nombre de trains « calés » étant réduit début 2002. Mais, au cours du premier trimestre 2002, le volume de trafic a de nouveau régressé de 6,5 % par rapport à la même période de l'année dernière.

b) Les résultats financiers et comptables de la SNCF.

Le tableau ci-après présente les principaux éléments financiers de la SNCF, telles qu'ils ressortent des comptes consolidés 2001 au regard des résultats 2000.

RÉSULTATS DU GROUPE SNCF

(en millions d'euros)

	2000	2001
Chiffre d'affaires (hors taxes)	19.839	20.129
Excédent brut d'exploitation	1.605	1.155
Résultat d'exploitation	407	20
Résultat financier	- 333	- 330
Résultat courant des sociétés intégrées	74	- 310
Résultat net des sociétés intégrées	169	- 185
Résultat net de l'ensemble consolidé	296	- 210
Résultat net (part du groupe)	177	- 140

Source : SNCF

ÉTATS FINANCIERS ET COMPTES SOCIAUX DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC SNCF

(en millions d'euros)

	2000	2001
Chiffre d'affaires hors taxes	14.348	14.227
Excédent brut d'exploitation	1.094	664
Résultats d'exploitation	256	- 71
Résultat courant	101	- 176
Résultat net	68	- 134
Investissements hors taxes	941	1.330

Source : SNCF

Le 25 septembre dernier, le conseil d'administration de la SNCF a arrêté les comptes du premier semestre 2002. Malgré une croissance du chiffre d'affaires de 3,4 % tirée par le TGV Méditerranée, la dégradation des résultats opérationnels est sensible en raison de la faible croissance économique et du ralentissement très net de la production industrielle qui pèsent sur l'activité des transports. L'excédent brut d'exploitation consolidé est en recul de 32 millions d'euros, à 543 millions d'euros (soit une baisse de 62 millions d'euros à périmètre comparable) au premier semestre 2002. Le résultat courant est en très légère progression à - 167 millions d'euros (contre - 177 millions d'euros au premier semestre 2001).

c) L'avenir du fret ferroviaire et du transport combiné.

Le fret SNCF souffre deux problèmes : le client est peu satisfait et les pertes financières sont importantes. La SNCF cherche donc à accroître la qualité (au prix d'un important travail en interne) et réduire les coûts (avec un objectif - très

ambitieux - d'équilibre en 2005). Cela implique notamment d'entreprendre une grande discussion sur la traction et les disponibilités des locomotives. Au demeurant, si la SNCF n'investit pas dans le fret, c'est d'abord parce qu'il n'est pas rentable pour elle. Il faut donc augmenter les moyens dédiés au fret et établir un réseau dédié (i.e. relier certains axes entre eux) afin de contourner les nœuds (comme Dijon, Lyon, Montpellier, Nîmes, Bâle, etc.) et de dégager certains itinéraires dédiés au fret (par exemple, par un bon raccordement au port du Havre). Cela suppose des investissements importants, sans qu'ils soient pharaoniques pour autant, dans la mesure où de nombreuses voies sont utilisables aujourd'hui. On signalera, par ailleurs, que, à l'image des positions de la commissaire européenne Madame Loyola de Palacio, certains opérateurs se demandent s'il n'est pas nécessaire de relever le prix des transports en Europe afin de trouver un meilleur équilibre macroéconomique.

D'autre part, le ferroutage apparaît comme une solution limitée, applicable seulement aux zones critiques. En effet, il faut à la fois faire face à un problème technique (mettre les tunnels au gabarit) et à un problème économique (en transportant un camion, on transporte 15 tonnes de charge morte ; il faut donc un fort subventionnement). On rappellera que le ferroutage (ou transport combiné rail-route) constitue aujourd'hui en France ⁽³⁾ la part la plus importante du transport combiné. Il semble que la qualité de service toujours insuffisante offerte aux chargeurs constitue le handicap majeur du transport combiné rail-route face aux exigences actuelles de l'industrie et du commerce. Outre les difficultés propres au système du transport combiné, concentrées pour l'essentiel au niveau de la gestion des terminaux de transbordement, le défaut de qualité de service trouve son origine dans les problèmes que connaît aujourd'hui le fret ferroviaire en général, notamment la disponibilité des moyens en locomotives et en agents de conduite, la régulation des capacités de circulation entre les circulations ferroviaires de fret et de voyageurs. Dans ce contexte, en l'absence d'internalisation des coûts externes des différents modes, et face aux difficultés qui subsistent en matière d'harmonisation de la réglementation sociale dans le transport routier, les conditions d'une concurrence loyale et équilibrée entre les différents modes de transport ne sont pas encore réunies.

En 2003, la subvention versée à la SNCF pour le développement des transports combinés (chapitre 45-41) chute de 5 millions d'euros pour se fixer à 34,82 millions d'euros, alors que les 39,82 millions inscrits en loi de finances pour 2002 avaient été gelés et réduits par le ministre précédent. Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, cette diminution s'accompagne du partage de la dotation entre la SNCF (qui en était jusqu'alors seule bénéficiaire) et les opérateurs, et ce afin de se conformer à la législation communautaire et au principe de la concurrence.

S'agissant du transport combiné, il convient de noter que les engagements de l'État sont maintenus puisque l'article 80 du chapitre 53-47, relatif aux études en matière de transports ferroviaires et combinés, progresse à 0,626 millions d'euros en

(3) Il n'existe pas actuellement en France, comme en Suisse par exemple, de services de « route roulante » dans lesquels des véhicules routiers complets (tracteur + semi-remorque) sont transportés sur des wagons adaptés. Néanmoins, une expérimentation aura lieu en 2003 pour assurer la traversée des Alpes.

crédits de paiement et diminue à 1,05 millions d'euros en autorisations de programme.

Enfin, il convient de noter la hausse des dotations de l'article 60 du chapitre 63-44 (Infrastructures et équipements de transport combiné) qui progressent de 41 % en crédits de paiement, à 18,4 millions d'euros, alors que les autorisations de programme atteignent 18 millions d'euros.

2.- Réseau ferré de France.

La création de Réseau ferré de France (RFF)⁽⁴⁾ s'insère dans une réforme de l'organisation du système ferroviaire français rendue nécessaire par la situation financière très dégradée et le lourd endettement de la SNCF induit principalement par les investissements considérables qu'elle avait dû financer pour construire les lignes nouvelles à grande vitesse. En outre, elle permettait de satisfaire à l'obligation née de la directive européenne n°91-440 du 19 juillet 1991 de séparer l'exploitation des services de transport de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

a) Une mise en place et une gestion critiquées.

La Cour des comptes a, dans un rapport récent⁽⁵⁾, estimé qu'en raison de certains choix contestables des autorités de tutelle lors de son élaboration, le bilan d'ouverture de RFF comporte deux graves anomalies. D'une part, le montant de la dette transférée de la SNCF à RFF en 1997 a incorporé les charges d'intérêt différées (615,89 millions d'euros) inscrites au bilan 1996 de la SNCF sans aucune contrepartie à l'actif de RFF. Ce procédé est contraire au principe selon lequel il devait y avoir une correspondance exacte entre la dette et les immobilisations nettes transférées et alourdit, sans justification réelle, les charges financières supportées par RFF. D'autre part, les subventions d'investissement relatives aux immobilisations transférées à RFF n'ont pas été reprises intégralement à son bilan : seuls 1,23 milliards d'euros apparaissent au passif alors que le montant de ces subventions atteignait en réalité 2,7 milliards d'euros. Il en résulte que le passif de tous les bilans de RFF établis depuis 1997 ne reflète pas exactement la manière dont l'actif transféré a été financé. Ce procédé prive, en outre, RFF de près de 1,52 milliards d'euros de produits futurs, correspondant à l'amortissement de ces subventions dans son compte de résultat.

Bref, les comptes des exercices 1997 à 2000, réguliers et sincères, ne donnent pas une image fidèle de la situation de RFF. D'une part, les immobilisations transférées à RFF, qui sont portées à son bilan pour leur valeur nette comptable ne reflètent pas la valeur réelle du patrimoine de l'établissement public en l'absence d'un inventaire détaillé et d'une évaluation exacte des biens. D'autre part, la part des produits hors trafic réalisés par la SNCF pour le compte de RFF n'est pas encore connue exactement, ce qui, en 1999, a incité RFF à enregistrer la totalité desdits

(4) RFF a été créé par la loi n°97-135 du 13 février 1997 avec effet rétroactif au 1er 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. RFF est un établissement public à caractère industriel et commercial de l'État.

(5) Cour des comptes. Rapport particulier relatif aux comptes et à la gestion de RFF pour les exercices 1997 à 2000.

produits dans son compte de résultat et, en contrepartie, à constituer une provision égale au produit dont il estime avoir été privé.

À la suite des observations de la Cour des Comptes, le conseil d'administration de RFF a décidé de modifier en conséquence la présentation des comptes 2001.

b) L'exécution du budget RFF présente des résultats toujours fragiles.

En 2001, le résultat net est conforme aux prévisions et s'établit à - 1.646,5 millions d'euros. Plus précisément, le résultat d'exploitation (- 80,4 millions d'euros) est supérieur de 2,9 millions d'euros aux prévisions, et l'excédent brut d'exploitation est supérieur de 34,9 millions d'euros aux prévisions ⁽⁶⁾. Les dotations aux amortissements du réseau ferré et les reprises de subventions d'investissement sont respectivement supérieures au budget de 19,6 et 11,5 millions d'euros, à la suite d'une augmentation des mises en service d'immobilisations en cours.

Le résultat financier (- 1.593,3 millions d'euros) est supérieur de 22,7 millions d'euros aux prévisions, grâce à un coût de la dette inférieur de 3,2 % à ce qui était prévu en raison de taux d'intérêt plus bas qu'anticipé. Le résultat exceptionnel (27,2 millions d'euros) est inférieur de 26,9 millions d'euros aux prévisions, en raison d'un retard dans la concrétisation de la cession d'un actif immobilier qui a été réalisée en 2002. Au final, les investissements réalisés (1.331 millions d'euros en 2001) sont inférieurs de 130 millions au budget d'investissement qui s'établissait à 1.461 millions d'euros.

Le budget 2002 prévoit une réduction du déficit d'exploitation, qui devrait atteindre - 50,4 millions d'euros, grâce à l'augmentation des redevances résultant du nouveau barème (dans une hypothèse de stabilisation des trafics par rapport à 2001) et à la stabilisation de la convention de gestion, et ce, malgré une diminution de 11,5 % de la contribution aux charges d'infrastructure, telle qu'elle est prévue dans la loi de finances pour 2002. Une relative stabilité du résultat financier, négatif de 1.524 millions d'euros, devrait bénéficier du niveau historiquement bas des prévisions de taux d'intérêt pour 2002. L'amélioration de la capacité d'autofinancement et la stabilisation de la participation de RFF au financement de ses investissements se traduirait par une diminution de la dette long terme nette de RFF de 75 millions d'euros.

TABLEAU DE FINANCEMENT DE RFF

<i>(en millions d'euros)</i>	Prévisions 2001	Réalisations 2001	Prévisions 2002
Capacité d'autofinancement	- 917,00	-784,00	- 748,00
Cessions d'actifs	69,00	54,00	73,00
Dotations en capital	1.829,00	1.067,00	1.829,00
Investissements à la charge de RFF	1.050,00	1.068,00	1.079,00
Augmentation de la dette long terme nette	69,00	780,00	- 75,00

(6) Notamment grâce au produit de la redevance France Télécom sur les emprunts longitudinaux et les traversées (+ 37,5 millions d'euros) couvrant la période 1997 à 2001, qui n'avait pas été budgétée.

Diminution du fonds de roulement	0,00	-50,00	0,00
----------------------------------	------	--------	------

c) Des relations complexes avec la SNCF.

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.

EVOLUTION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LA SNCF ET RFF DEPUIS 1997

<i>(en millions d'euros)</i>	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (prévisions)
Versements de RFF à la SNCF						
Convention de gestion	2.561	2.531	2.513	2.508	2.522	2.522
Convention de gestion du patrimoine	–	–	109	109	110	110
Travaux SNCF pour le compte de RFF	1 945	844	929	935	724	897
Total RFF => SNCF	4.506	3.375	3.551	3.552	3.356	3.529
Versements de la SNCF à la RFF						
Redevances d'infrastructure	901	931	1 457	1 499	1 630	1 846
<i>dont - TGV (1)</i>	211	139	606	625	741	897
<i>- autres</i>	690	792	851	874	889	949
Redevance complémentaire d'électricité	–	–	46	47	48	109
Prestations complémentaires	15	16	16	16	17	18
Total SNCF => RFF	916	947	1 519	1 562	1 695	1 973

(1) la part des TGV n'est pas distinguée en 1997 des redevances grandes lignes

Source : Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

D'une part, s'agissant des redevances d'infrastructure, les péages sont fixés annuellement par arrêté et se décomposent en trois éléments : la redevance « DA » (droit d'accès), la redevance « DR » (droit de réservation) et la redevance « DC » (droit de circulation). RFF perçoit aussi des « prestations complémentaires » (PC), liées à des services complémentaires⁽⁷⁾ fournis par le gestionnaire d'infrastructure. La redevance complémentaire pour la mise à disposition de l'électricité de traction est également perçue depuis 1999. Depuis le 1^{er} janvier 2002, la redevance « DR » est subdivisée en une « DR-S » (droit de réservation pour les sillons) et une « DR-AG » (droit de réservation pour les arrêts en gare). Les redevances facturées par RFF

(7) Triages, chantiers de transport combiné, voies de stationnement, etc.

à la SNCF obéissent chacune à des critères différents⁽⁸⁾. Depuis 1997, le montant global des redevances est passé de 901 à 1.955 millions d'euros, en particulier du fait d'une revalorisation liée au TGV Méditerranée (90,5 millions d'euros en 2001 et 75,8 millions d'euros en prévision pour 2002) et de la revalorisation des péages des grandes lignes et des TER (respectivement 97 millions d'euros et 61 millions d'euros pour 2001), dans les deux cas selon les instructions des ministères chargés des finances et des transports.

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 de ce réseau sont assurés par la SNCF pour le compte de RFF et selon les objectifs et principes de gestion définis par convention. La SNCF assure trois grandes missions pour le compte de RFF :

- l'établissement du système d'organisation de l'ensemble des circulations ferroviaires sur le réseau, dit « graphique de circulation » ;

- la gestion des systèmes de régulation et de sécurité et la gestion opérationnelle des circulations ;

- la surveillance, l'entretien régulier, les réparations et dépannages et autres mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et de l'ensemble des installations techniques.

Les conditions d'exécution et de rémunération de ces missions font l'objet d'une convention globale, dont le montant pour 2001 est de 2,52 milliards d'euros et se décompose ainsi : 56 millions d'euros pour le graphique de circulation ; 668 millions d'euros pour la gestion des circulations ; 1.798 millions d'euros pour l'entretien du réseau. Le montant prévu pour 2002 est de 2,65 milliards d'euros. Le paiement de la convention de gestion est le principal poste de dépense de RFF. La convention de gestion est révisée chaque année par les deux établissements.

Du reste, la gestion du patrimoine fait l'objet d'une convention spécifique complétée par des avenants. Le montant des sommes versées à ce titre par RFF pour l'exercice 2001 s'élève à 110 millions d'euros.

3.- Le problème du financement des infrastructures ferroviaires.

On rappellera, au préalable, que le Gouvernement, ayant constaté qu'un nombre important de projets d'infrastructures ferroviaires avaient été engagés sans que les financements eussent été garantis, a souhaité faire le point sur les

(8) *Le DA est une forme d'abonnement facturé au mois (il représente 5 % environ du total des redevances) ; le DR est facturé sur chaque sillon réservé. Il est, dans ses deux composantes (DR-S et DR-AG), fonction de la période horaire de réservation et du trafic sur chaque ligne, à travers une carte tarifaire comprenant 12 catégories tarifaires. Toutefois, sur le tiers du réseau ferré national (catégories « D » et « E »), le DR-S n'est pas facturé ; le DR-AG ne l'est qu'en catégorie « A » (régions parisienne et lyonnaise). Le DC est facturé sur toutes les circulations et traduit un droit marginal d'usage. Enfin, parmi les différentes prestations complémentaires, la plus importante est la RCE, facturée sur toutes les circulations à traction électrique.*

caractéristiques de chaque projet et les contraintes de financement tant pour l'État que pour les collectivités locales et les autres partenaires. C'est pourquoi il a chargé le conseil général des Ponts et Chaussées et l'inspection générale des finances d'une mission d'audit, qui devra établir l'état précis des projets, leur faisabilité technique, le calendrier prévisible et le coût pour l'État. Cet audit évaluera, par ailleurs, l'intérêt socio-économique et les enjeux en terme d'aménagement du territoire de chaque projet tant au plan national qu'au plan européen.

Du reste, outre les projets qui seront évoqués ci-après, quelques opérations ont fait l'objet d'études ou de décisions récentes.

- **La ligne à grande vitesse Bretagne – Pays de la Loire** : le projet consiste à réaliser une ligne nouvelle de 225 kilomètres⁽⁹⁾. Le coût de la ligne nouvelle est évalué à 1,5 milliards d'euros aux conditions économiques de 1996. Le gain de trafic prévu est de 2,1 millions de voyageurs par an. Les études, qui sont estimées à 13,8 millions d'euros, font l'objet d'un cofinancement de l'État (25 %), de RFF et de la SNCF (25 % à eux deux) et des collectivités régionales de Bretagne (30 %) et des Pays de la Loire (20 %). Elles donneront lieu à une consultation de l'ensemble des élus concernés par le projet avant transmission au ministre en charge des transports pour approbation.

- **La ligne à grande vitesse Rhin-Rhône** : elle est constituée 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 déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'État, 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⁽¹⁰⁾. En second lieu, la branche « Ouest », reliant l'agglomération dijonnaise à la ligne à grande vitesse Sud-Est, a fait l'objet, le 29 avril 2002, d'une décision ministérielle où le ministre a choisi de retenir le fuseau « Dijon-Centre ». RFF a lancé les études d'avant-projet sommaire permettant la mise en œuvre de la protection foncière nécessaire à la réalisation ultérieure de ce projet. En dernier lieu, la branche « Sud » devrait relier les deux premières branches à la région lyonnaise.

- **La liaisons Sud Europe Atlantique – TGV Aquitaine** : ce projet de ligne nouvelle, d'une longueur de 340 kilomètres, représente un coût total d'infrastructure de 2,8 milliards d'euros. Le ministre chargé des transports a décidé en 1996 le lancement des études préliminaires, qui se sont achevées au cours du dernier trimestre 1998⁽¹¹⁾. Les études sur Tours – Angoulême devraient débuter mi 2003. Une convention d'un montant d'environ 20 millions d'euros est en cours de préparation. Les études sur Angoulême – Bordeaux estiment les coûts de la première phase (Angoulême-Bordeaux) à 1,5 milliards d'euros aux conditions économiques de janvier 2001. La mise en service de la partie comprise entre Angoulême et Bordeaux pourrait être envisagée à l'horizon 2010.

(9) Il comporte un tronçon commun à partir de Connerré à l'Est du Mans, puis une branche vers la Bretagne (jusqu'à Rennes) et une branche vers Nantes (se raccordant au réseau existant au nord de Sablé-sur-Sarthe).

(10) L'État en financera un tiers, soit 22,5 millions d'euros en première phase et 14 millions d'euros en deuxième phase.

(11) À l'issue des études en février 2002, le ministre a retenu, entre Tours et Poitiers, le fuseau Ouest A 10, le fuseau « Centre » dans le département de l'Indre et Loire ainsi que le jumelage à l'autoroute A 10 jusqu'à Poitiers.

- **La ligne à grande vitesse Côte d'Azur** : en 2000, l'État, Réseau ferré de France et la SNCF ont élaboré un cahier des charges et une étude a été réalisée pour évaluer les besoins de déplacement dans la région et le recensement de toutes les contraintes environnementales, humaines et techniques. L'ensemble des résultats ainsi obtenus pourra servir de base à l'élaboration d'un dossier pour le débat public, organisé conformément aux nouvelles dispositions de la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

- **La modernisation de liaison Paris-Toulouse** : il faut distinguer deux axes. En premier lieu, sur l'axe Paris-Orléans-Toulouse, il a été décidé d'utiliser les rames TGV Atlantique rendues pendulaires. Un protocole d'accord entre l'État, RFF, la SNCF ainsi que les régions Centre, Limousin et Midi-Pyrénées a été signé le 21 février 2001 prévoyant une mise en service du projet en 2004. Si un plan de financement a été retenu pour cette opération⁽¹²⁾, les premiers résultats des investigations menées par la SNCF semblent montrer que la modification des rames pour les rendre pendulaires pourrait être plus coûteuse et complexe que prévu. Dans ces conditions, le débat sur le choix du matériel pourrait être relancé. En second lieu, sur l'axe Paris-Bordeaux-Toulouse, le temps de parcours actuel sera réduit d'environ 30 minutes dès la réalisation du tronçon de ligne à grande vitesse entre Angoulême et Bordeaux. La modernisation de l'axe transversal Bordeaux-Toulouse-Narbonne dans le prolongement du projet de contournement de Nîmes et Montpellier est également examinée.

a) L'exécution du volet ferroviaire des contrats de plan État-régions est une source d'inquiétudes.

L'exécution des contrats de plan État-régions 2000-2006 pour le volet ferroviaire présente des retards importants. Certes, pour l'année 2002, la consommation des crédits est sensiblement supérieure à 2001, et la totalité des autorisations de programmes pour 2002 ont été déléguées en régions fin septembre, pour un montant de 104 millions d'euros.

On rappellera que le volet ferroviaire des contrats de plan État-régions a pour objectif principal un rééquilibrage modal au profit du ferroviaire, en particulier du fret, dans une optique de développement durable. La plupart des opérations doivent permettre d'améliorer la qualité, la capacité et la fluidité du réseau. Le niveau d'engagement pour l'État comme pour les régions correspond à une multiplication par huit du montant prévisionnel des investissements par rapport à la génération précédente des contrats de plan. Par ailleurs, il constitue un accompagnement décisif de la décentralisation des transports régionaux de voyageurs, dont les régions assurent depuis le 1^{er} janvier 2002 l'organisation, puisqu'une partie significative des investissements sur le réseau ferré bénéficieront aux trains express régionaux, et qu'ils sont assortis d'investissements importants de la part des régions sur la modernisation du parc et l'achat de matériel neuf.

(12) Ce plan s'élève à 243 millions d'euros aux conditions économiques de 1998, dont 92 millions d'euros pour la modernisation des infrastructures ferroviaires et 151 millions d'euros pour la partie matériel roulant et entretien des rames.

Toutefois, la mise en œuvre des projets a connu un démarrage assez lent en raison d'un certain nombre de difficultés opérationnelles. Du fait de la multiplication du nombre de projets au moment de la signature des contrats, leur niveau d'études était bien souvent insuffisant, en particulier sur le plan du chiffrage des opérations. Aujourd'hui, la très grande majorité des projets en sont au stade de l'avant-projet ; leur chiffrage commence à être plus précis, et dès lors, un certain nombre de réévaluations, le plus souvent à la hausse, sont nécessaires, ce qui conduit, au sein d'une région donnée, à réévaluer à la hausse l'enveloppe totale nécessaire si tous les projets devaient avancer au même rythme. Par ailleurs, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un certain nombre de projets devront être reconsidérés sur le plan de leur périmètre et de leur utilité, ce qui devrait se traduire par de nouvelles modifications. Il faut enfin noter que la prise en compte des conditions économiques de réalisation des projets entraîne une réévaluation mécanique d'environ 10 %. Du reste, sur le plan du bouclage du financement des projets, les premières conventions de réalisation font apparaître des difficultés tout d'abord liées à d'éventuelles modifications de montants, mais aussi de modifications du niveau de participation de RFF. La participation de RFF⁽¹³⁾ est bien souvent réévaluée, notamment parce que le calcul effectué au moment de la signature du contrat de plan se fondait sur des bases trop imprécises, notamment en terme d'études de trafic.

Au total, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'engagement global de l'État, évalué à 1,075 milliards d'euros, ne sera avancé qu'à hauteur de 250 millions d'euros fin 2002, soit un taux de réalisation de 23 %.

C'est pourquoi un rythme d'avancement des projets conforme à la programmation initiale nécessitera une montée en charge des engagements en 2003-2004. Dès 2003, il faudra faire face à la conclusion d'un nombre très important d'études et au démarrage des travaux sur un grand nombre d'opérations. Le niveau d'autorisations de programme disponibles en 2003 conditionnera très fortement l'avancée globale des contrats de plan. Il est ainsi prévu une dotation de 140 millions d'euros à l'ensemble des projets contractualisés. Toutefois, il n'est pas assuré que ces dotations soient suffisantes pour couvrir les engagements des contrats. Actuellement, 55 % des projets sont dans la phase d'avant projet, 15 % sont dans la phase d'études de projet qui précède immédiatement les travaux, et 2 % sont dans la phase de réalisation.

b) Bilan de la mise en œuvre du TGV Méditerranée.

La mise en service commerciale du TGV Méditerranée a été effectuée le 10 juin 2001. Le bilan financier prévisionnel du TGV Méditerranée pour l'année 2002 présente un excédent brut d'exploitation de - 72 millions d'euros et un résultat opérationnel avant imputation des frais de structure de - 112 millions d'euros en bilan différentiel par rapport à une situation de référence hors projet, ce qui signifie que le redressement économique attendu de l'axe TGV Méditerranée ne sera pas

(13) Calculée en application de l'article 4 du décret n°97-444.

réalisé cette année. Les péages d'infrastructure représentent 167 millions d'euros de différentiel pour la seule ligne nouvelle en 2002.

S'agissant de la ponctualité, les difficultés du premier mois (régularité de 77,6 % seulement) ont été rapidement surmontées, le taux de régularité ayant été établi après deux mois d'exploitation à 83,6 % en août 2001. Depuis, l'amélioration de la régularité s'est avérée constante et la moyenne sur les six premiers mois de l'année 2002 s'établit à 88,2 %.

Enfin, l'impact du TGV Méditerranée sur le trafic régional dans la région PACA est sensible. En juin 2001, la région PACA, qui était déjà autorité organisatrice, a refondu complètement l'offre TER. Cette refonte était certes motivée par la mise en service du TGV Méditerranée, mais d'autres éléments ont également été pris en compte. En particulier, le Conseil régional a pris à sa charge un certain nombre de trains « inter-cités », en remplacement des trains classiques grandes lignes que la SNCF ne faisait plus circuler. Enfin, des développements TER ont été créés. Cette nouvelle desserte a engendré une augmentation d'offre, de trafic et de recettes. Toutefois, compte tenu des différentes causes d'évolution et de leurs interactions, affecter un pourcentage d'évolution à l'une ou à l'autre demeure un exercice aléatoire. Globalement entre le 1^{er} juillet 2001 et le 30 juin 2002, l'offre de trafic régional a progressé de 27 %, le trafic de 26 % et les recettes de 24 % (gain de 13,3 millions d'euros sur cette période).

c) L'avancement de la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin.

La nouvelle liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin figure parmi les 14 projets européens d'infrastructures de transport classés prioritaires lors du sommet d'Essen en décembre 1994. Il s'agit d'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.

Le projet de liaison nouvelle ferroviaire transalpine Lyon-Turin 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.

À l'issue de la phase d'études, les premiers travaux de mise au gabarit des ouvrages souterrains ont démarré en mars 2002 sur le tunnel de Saint-Antoine. Les études des autres opérations du programme de modernisation ont été engagées et déboucheront sur des travaux, dès 2003. De plus, la mise en œuvre d'un service expérimental d'autoroute ferroviaire sur les infrastructures existantes est prévue au début 2003, avec 4 aller-retour quotidiens qui offriront une capacité progressive de l'ordre de 50.000 poids lourds par an. Un service complet est prévu à partir de 2006 ; il sera alors possible d'acheminer 300.000 poids lourds par le train.

Quant à la partie française de la ligne nouvelle entre Lyon et le sillon alpin, elle a fait l'objet d'un programme d'études. En janvier 2001, le ministre des transports a décidé du choix d'un franchissement en tunnel du massif de la Chartreuse (dédié au trafic fret), afin d'améliorer les conditions d'acheminement des marchandises en provenance de Lyon.

Enfin, les études réalisées entre 1998 et 2000, sous l'égide de la commission intergouvernementale franco-italienne, ont permis de confirmer la faisabilité technique du projet de tunnel de base entre la France et l'Italie. Lors du sommet franco-italien du 29 janvier 2001 à Turin, la France et l'Italie ont décidé la mise en œuvre de la nouvelle liaison ferroviaire transalpine. Les deux États ont demandé que soit engagée, dès 2001, la première phase du projet, comprenant le lancement d'un nouveau programme d'études et la réalisation des galeries de reconnaissance du tunnel de base. Ils ont défini les modalités de mise en œuvre de la première phase du projet dans un accord signé le 29 janvier 2001 au cours du sommet de Turin. L'approbation de cet accord a été autorisée par le Parlement français par la loi n° 2002-291 du 28 février 2002. Cette première phase est évaluée à 371 millions d'euros. Elle sera prise en charge, à parts égales, par la France et l'Italie, avec le concours de l'Union européenne qui prévoit de participer à hauteur de 100 millions d'euros sur la période 2001-2006, ce qui représente 27 % des besoins estimés aux conditions économiques de janvier 1998⁽¹⁴⁾. En Italie, l'accord du 29 janvier 2001 a été approuvé par le Sénat et sera prochainement examiné par la Chambre des députés. Toutefois, votre Rapporteur spécial s'attachera à veiller à ce que les accords soient respectés, notamment s'agissant du financement des études. Il faut également que soient précisées les propositions financières de l'ingénierie de l'ouvrage lui-même.

d) Le TGV sud-est européen et le financement de Perpignan-Figueras.

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⁽¹⁵⁾, ce qui permettra un gain

⁽¹⁴⁾ La mise en œuvre de la première phase du projet a été confiée à la société Lyon Turin Ferroviaire (LTF), constituée, à part égales, par les gestionnaires d'infrastructures ferroviaires français et italien, RFF et RFI. Les travaux des ouvrages de reconnaissance en territoire français ont commencé au printemps 2002. LTF a également engagé des études sur les perspectives de montage financier du projet, et en particulier le partenariat public/privé.

⁽¹⁵⁾ 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 temps de 2 heures sur les liaisons ferroviaires avec l'Espagne. Cette liaison Perpignan-Barcelone s'inscrit dans le cadre du projet de TGV sud-européen, qui prévoit la réalisation à terme d'une ligne nouvelle Montpellier-Perpignan-Barcelone-Madrid⁽¹⁶⁾. 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. Elle a poursuivi des études complémentaires et a procédé à l'appel à candidatures, puis à l'analyse des offres. Début juillet 2002, elle a proposé aux gouvernements de conduire la négociation avec le candidat pressenti en vue de la signature du contrat de concession⁽¹⁷⁾.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le produit de l'opération de cession des actions de la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF), qui doit permettre le financement de Perpignan-Figueras, ne devrait alimenter le capital de l'établissement public multimodal⁽¹⁸⁾ qu'à hauteur de 287 millions d'euros environ.

Par ailleurs, le ministre chargé 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. Les investissements actuellement envisagés s'élèvent à 1,425 milliards d'euros.

e) Mener à bien la mise en place du TGV Est.

Le projet de TGV Est Européen, déclaré d'utilité publique en mai 1996, 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. La première phase de réalisation du TGV Est européen a été arrêtée le 29 janvier 1999. Cette première phase comporte l'exécution des études d'avant-projet détaillé sur la totalité du projet, la réalisation d'une première section de ligne nouvelle entre Vaires-sur-Marne en région parisienne et Baudrecourt en Moselle⁽¹⁹⁾, la création de trois gares nouvelles⁽²⁰⁾, les acquisitions foncières en Alsace et l'aménagement de la ligne

(16) 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.

(17) Sur la section française, le décret d'utilité publique entre Perpignan et Le Perthus a été signé le 8 octobre 2001.

(18) C'est-à-dire le Fonds pour le développement de l'intermodalité, en application de la loi n°2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport et du décret d'application n°2002-470 du 5 avril 2002.

(19) Soit un linéaire de 300 kilomètres.

(20) La gare « Champagne-Ardennes » au sud de Reims, la gare « Meuse » au sud de Verdun, et la gare « Lorraine » entre Metz et Nancy.

Strasbourg-Kehl. Le coût de la première phase ⁽²¹⁾ est évalué à 3,12 milliards d'euros. La convention de financement de la première phase a été signée le 7 novembre 2000, entre l'État, RFF, la SNCF et 17 collectivités locales. Le dossier a été approuvé par le ministre des transports le 25 janvier 2002. Les gros travaux de génie civil ont été officiellement lancés le 28 janvier. Début juin, RFF avait attribué les marchés de génie civil correspondant à 60 % du tracé. La mise en service du projet est prévue pour le premier semestre 2007.

4.- La question préoccupante de la dette ferroviaire.

Au 31 décembre 2001, l'endettement net de la SNCF s'élevait à 6,145 milliards d'euros et la dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) s'élevait à 8,930 milliards d'euros. Certes, l'évolution de la dette de la SNCF tend à décroître depuis 5 ans. Mais, si l'on intègre l'encours à la charge de RFF, la dette ferroviaire globale apparaît alors considérable, puisqu'entre 1997 et 2001 elle est passée de 35,45 milliards d'euros à 39,92 milliards d'euros.

ENDETTEMENT DU SYSTEME 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 %)	
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	21.176	7,25	35.448
1998	6.595	5,36	8.414	6,86	22.178	6,78	37.187
1999	6.295	5,04	8.946	7,02	22.941	6,27	38.182
2000	6.002	4,95	8.930	7,33	23.665	6,75	38.597
2001	6.145	4,12	8.930	7,42	24.847	6,41	39.922

Source : Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

On rappellera qu'afin de consolider la situation financière de Réseau ferré de France, des décisions ont été prises à partir de 1998 ⁽²²⁾. Néanmoins, en l'absence

(21) Hors électrification des lignes des Vosges qui fait l'objet d'un financement spécifique. Les investissements en matériel roulant, qui seront financés par la SNCF, ne sont pas compris dans ces coûts.

(22) L'État s'est engagé à apporter à RFF, sous forme de dotations en capital, un montant total de 5,6 milliards d'euros sur la période 1999-2001. De plus, le niveau global des redevances d'utilisation de l'infrastructure a été porté à environ 1,5

de ressources à caractère exceptionnel permettant de lancer un programme de désendettement massif, le problème de la dette du système ferroviaire risque de peser très lourdement encore dans le financement du secteur des transports.

5.- La question sociale à la SNCF.

a) Le poids du régime de retraites de la SNCF.

La masse des cotisations a continué à augmenter en 2002 du fait du nombre croissant des cotisants lié à la poursuite de la mise en œuvre de l'accord national sur les 35 heures. Inversement, le nombre des pensionnés poursuit sa tendance à la baisse mais les augmentations salariales décidées en 2002 engendrent une nouvelle hausse de la masse des pensions. Les tableaux suivants présentent la situation et l'évolution du régime de retraites de la SNCF.

PRESENTATION DES COMPTES DE LA CAISSE DE RETRAITES EN 2001 ET 2002

<i>(en millions d'euros)</i>	Résultats 2001	Prévisions 2002	Variation 2002/2001 (en %)
Charges			
- Pensions	4.355,4	4.418,2	1,4
- Frais de gestion	25,3	26,2	3,5
- Charges financières	16,5	12,0	-27,3
- Charges exceptionnelles	19,7	20,1	1,8
TOTAL	4.417,0	4.476,5	1,3
Produits			
- Cotisations salariales et patronales	1.651,7	1.677,8	1,6
- Produits divers	5,7	5,7	-0,3
- Compensation généralisée	6,1	-3,0	-149,1
- Surcompensation	494,9	505,0	2,0
- Reprise de provisions	18,6	19,7	6,2
- Contribution aux charges financières	16,5	12,0	-27,3
- Contributions de l'État	2.223,4	2.259,3	1,6
TOTAL	4.417,0	4.476,5	1,3

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

PERSPECTIVES DEMOGRAPHIQUES ET FINANCIERES DU RÉGIME DE RETRAITES

	2000	2001	2002	2003
	résultats	résultats	prévisions	prévisions
EFFECTIFS au 1er juillet <i>(en milliers d'agents)</i>				
- des retraités	325.800	321.500	317.500	313.600
- des cotisants	177.716	179.471	178.770	178.770
MONTANTS				

milliard d'euros en 1999 (contre 0,9 milliard d'euros perçus en 1998). En outre, l'État a également apporté une dotation en capital de 1,8 milliards d'euros à RFF en 2002.

<i>(en millions d'euros)</i>				
- des pensions	4.288	4.355	4.418	4.480
- des cotisations	1.559	1.652	1.678	1.717

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

b) Réduire et gérer la conflictualité en garantissant une bonne qualité de service pour l'utilisateur.

La « bataille des effectifs » constitue un enjeu social majeur à la SNCF. Les deux sujets qui fâchent demeurent ainsi les effectifs et les primes. Les primes, davantage que les salaires (sur lesquels il y a peu de marges) mobilisent fortement les salariés. Or, le système à la SNCF représente un véritable « maquis ». D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, les négociations sociales récemment achevées ou en cours portent sur les contrôleurs qui bénéficient d'un système désormais indexé sur les gains réalisés, sur les agents du secteur « transport mouvement » (circulation des trains) pour explorer les voies d'harmonisation avec le secteur « matériel », et sur les primes du secteur « traction » (agents de conduite).

Au demeurant, la problématique des conflits a deux faces. D'une part, il s'agit de réduire la conflictualité dans la cadre d'une démarche industrielle performante et en faisant prendre conscience aux salariés des enjeux de compétitivité de leur entreprise. D'autre part, il faut gérer la conflictualité, en promouvant notamment l'idée d'un service garanti. À ce titre, il doit être possible de mettre en place un service prévisible lors des conflits sociaux, si les négociations avec les syndicats aboutissent.

B. LE CHANGEMENT D'ECHELLE DU TRANSPORT FERROVIAIRE IMPLIQUE DE CONSOLIDER L'ORGANISATION REGIONALE ET DE VALORISER LA DIMENSION EUROPEENNE.

1.- Au niveau régional : évaluer les conséquences de la régionalisation des services ferroviaires.

a) Une étape dans la poursuite de la décentralisation.

On rappellera que la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement du territoire du 4 février 1995 prévoyait qu'une phase d'expérimentation serait engagée auprès de certaines régions, qui deviendraient pleinement compétentes pour l'organisation et le financement des transports collectifs d'intérêt régional. Ce premier volet expérimental de la décentralisation s'est engagé en 1997. Pendant l'expérimentation, les régions ont assumé pleinement la responsabilité de la définition des services régionaux de voyageurs. Elles ont ainsi pu mettre en place une politique tarifaire spécifique en direction de certaines catégories de clients. Pour ce faire, elles ont passé une convention avec la SNCF.

La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a poursuivi le mouvement de décentralisation engagé en le généralisant à l'ensemble des régions (à l'exception de l'Île-de-France et de la Corse). L'organisation et le financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs ne relèvent donc plus, depuis le 1^{er} janvier 2002, de la compétence de la SNCF par délégation de l'État, mais des conseils régionaux. Cette décentralisation de compétences aux régions constitue une réforme majeure dans le domaine des transports ferroviaires. La compétence ferroviaire vient en effet s'ajouter aux responsabilités que détiennent déjà les régions en matière d'organisation et de financement des services routiers réguliers non urbains régionaux et leur donne donc les moyens de mener une politique des transports plus cohérente au plan régional. Elle permet également de rapprocher le pouvoir de décision des usagers et de leur offrir ainsi un service au plus près de l'expression de leurs attentes et besoins.

Le transfert de compétences, intervenu au 1^{er} janvier 2002, s'est fait sans difficulté majeure. Seules trois régions (Auvergne, Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon) ont soulevé des problèmes importants de cohérence entre territoire régional et périmètre des services qui nécessitent un travail d'audit plus approfondi pour y remédier dans les meilleures conditions possibles. Les études seront lancées au cours du deuxième semestre 2002.

b) Le nécessaire bilan sur les conditions de mise en œuvre de la réforme et les garanties de financement équitable.

La régionalisation est une très bonne idée, d'une part parce que la méthode d'expérimentation a été seule à même de rendre possible cette réforme (qui fait aujourd'hui l'objet d'un large consensus), et d'autre part en raison de la dynamique d'investissements en matériel roulant qu'elle devrait induire. Du reste, c'est pour la SNCF, une très bonne chose dans la mesure où les déplacements régionaux sont replacés dans un cadre économique cohérent au vu de la mission de service public qui est mise en avant (avec une autorité organisatrice très proche des préoccupations locales).

Toutefois, il s'agira de vérifier que le transfert de compétences n'affecte pas la santé financière des régions à moyen terme et que la dotation globale de décentralisation soit abondée à un niveau réaliste et équitable. En 2003, selon les mécanismes en vigueur pour l'actualisation de la dotation globale de décentralisation, 1,553 milliards d'euros seront consacrés aux régions, montant qui intègre des mesures nouvelles destinées au renouvellement du matériel roulant et l'exploitation des services.

On rappellera que la compensation allouée par l'État aux régions en contrepartie des charges transférées du fait de ce transfert de compétences est constituée d'une contribution pour l'exploitation des services transférés permettant au compte de l'activité TER de la SNCF d'être équilibré l'année du transfert ; d'une dotation complémentaire pour aider au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés ; et d'une contribution correspondant à la

compensation des tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'État, applicables à tous les services ferroviaires et induisant des pertes de recettes.

2.- Au niveau européen : construire l'Europe des transports.

a) La consolidation du schéma européen de liaisons ferroviaires à grande vitesse.

Les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport ont été fixées par décision du Parlement européen et du Conseil, le 23 juillet 1996. Cette décision fixe les objectifs du réseau transeuropéen de transports (RTE-T) et les priorités d'action au niveau communautaire. Elle définit la consistance et les caractéristiques du réseau transeuropéen pour chacun des modes de transport et les projets d'intérêt commun éligibles à des concours financiers communautaires. Enfin, elle comporte, pour chaque mode de transport, un schéma du réseau transeuropéen à l'horizon 2010. Au sein du réseau transeuropéen de transport, une liste de 14 projets prioritaires a été retenue par le Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994. Parmi ces 14 projets prioritaires figurent 3 projets ferroviaires intéressant la France : le TGV Est Européen ; le TGV Sud Européen ; le projet Lyon-Turin. Le coût des investissements prévus sur le réseau transeuropéen de transport a été estimé par la Commission européenne à environ 400 milliards d'euros d'ici 2010.

b) La mise en œuvre perfectible du « paquet ferroviaire » et la construction vertueuse d'un réseau transeuropéen de fret.

Le « paquet ferroviaire »⁽²³⁾ a été formellement adopté le 26 février 2001 et doit normalement être transposé avant le 15 mars 2003. Toutefois, d'après les informations obtenues par votre Rapporteur spécial, il est peu probable que l'ensemble des conditions d'ouverture à la concurrence soient réunies à la date du 15 mars. Au niveau national, les travaux de transposition ont débuté dès l'adoption des directives, par un recensement des impacts du contenu de ces nouveaux textes sur l'ordonnancement juridique français. Plusieurs réunions ont ainsi eu lieu, dans le courant de l'année 2001, entre le ministère de l'équipement et les deux établissements publics SNCF et RFF, qui ont permis d'aborder de manière détaillée les éléments plus techniques du travail de transposition, comme le document de référence du réseau, point clé du paquet ferroviaire, les critères de répartition des capacités d'infrastructures, ou encore les accords-cadres entre gestionnaire d'infrastructure et entreprises ferroviaires. Cette première étape technique, d'ores et déjà achevée, doit aboutir au cours des prochains mois à la rédaction des propositions de textes de transposition sur lesquels RFF et la SNCF seront consultés.

Par ailleurs, le réseau transeuropéen de fret ferroviaire⁽²⁴⁾ (RTEFF) est constitué par l'ensemble des grands corridors de fret des réseaux ferroviaires

(23) Composé des directives 2001-12 (développement des chemins de fer et droits d'accès), 2001-13 (licences ferroviaires) et 2001-14 (capacités d'infrastructures, redevances et certificats de sécurité).

(24) Dont le principe a été retenu et les contours fixés, sous forme de cartes et de ports, par l'article 1-12 de la directive 2001-12.

identifiés par les États membres. Il s'agit donc d'une infrastructure existante, sur laquelle, au fur et à mesure de la transposition des directives du « paquet ferroviaire », les droits d'accès seront ouverts pour les entreprises ferroviaires, titulaires d'une licence et d'un certificat de sécurité, établies dans un État de la Communauté et effectuant des opérations de fret international. A partir du 15 mars 2008, le RTEFF sera étendu à l'ensemble du réseau ferroviaire des États membres. Il devrait ainsi permettre un véritable développement du fret ferroviaire international et une circulation efficace sur ce réseau, notamment par la résorption des « goulets d'étranglement » et autres « points de congestion ». En France, des opérations telles que le doublement de l'entrée nord de Bordeaux, la désaturation du sillon mosellan ou encore l'amélioration de la ligne Amiens-Tergnier ont ainsi pu bénéficier, à ce titre, de fonds communautaires.

c) Vers la création d'une Agence ferroviaire européenne.

Il a été décidé qu'une Agence ferroviaire européenne remplacerait l'organisme commun représentatif qui préparait jusqu'ici les propositions de spécifications techniques d'interopérabilité⁽²⁵⁾. Des dispositions nouvelles sont introduites, comme l'immatriculation des véhicules sur un registre national (sur laquelle l'autorité nationale de sécurité exerce un contrôle) ou la création d'un « groupe des organismes notifiés » permettant un échange d'expériences. Toutefois plusieurs États membres demeurent très réservés sur la création et le rôle de l'Agence ferroviaire européenne.

La proposition de règlement instituant l'Agence ferroviaire européenne lui a fixé comme missions, en matière de sécurité, de contribuer à l'élaboration des objectifs communs de sécurité et des méthodes communes de sécurité et d'examiner les mesures nationales de sécurité soumises par les autorités nationales, ainsi que, en matière d'interopérabilité, de piloter l'élaboration des spécifications techniques d'interopérabilité, de répertorier les qualifications professionnelles et les systèmes de formation pour la conduite des trains, proposer un système d'accréditation des instituts de formation et d'élaborer un format unique pour l'immatriculation et l'enregistrement du matériel roulant. L'Agence doit également avoir un pouvoir d'investigation dans les États membres dans les domaines de sa compétence.

d) Le programme « Marco Polo » demeure controversé.

La Commission européenne a adopté, le 4 février 2002, une proposition de règlement du Parlement européen et du Conseil concernant l'octroi d'un concours financier communautaire visant à améliorer les performances environnementales du système de transport de marchandises. Ce nouveau programme, dénommé « Marco Polo », vise à soutenir financièrement les actions entraînant des transferts modaux et de meilleures pratiques dans les secteurs du fret maritime à courte distance, du fret ferroviaire et du transport de marchandises par voies navigables, et pas seulement dans le cas du transport combiné. L'aide accordée prend la forme d'une « prime à la

(25) Actuellement, il s'agit de l'Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire (AEIF) regroupant des représentants d'entreprises ferroviaires, des gestionnaires d'infrastructure et des industries ferroviaires.

réduction des coûts externes »⁽²⁶⁾. La Commission a d'abord mis sur pied un programme Marco Polo « de transition », uniquement pour 2002 et avec un budget très réduit. Aucun projet français n'a bénéficié d'un tel financement en 2002.

La proposition de règlement sur le programme Marco Polo a fait l'objet de débats animés au Conseil « Transports » du 17 juin 2002. Si le projet de règlement fait l'objet d'un relatif consensus, deux points sont toujours en débat : la question de l'enveloppe financière octroyée au programme et la question des seuils minimaux d'éligibilité des projets. Le cadre financier proposé par la Commission s'élevait à 115 millions d'euros pour la période 2003-2007. Les États membres sont convenus de calquer la première période du cadre financier sur les perspectives financières, soit une période prenant fin le 31 décembre 2006. L'enveloppe budgétaire devait alors être réajustée à 85 millions d'euros. En l'absence d'accord sur ce montant, il n'a pas été possible de parvenir à un accord. Par ailleurs, la proposition de la Commission prévoyait des seuils minimaux de subvention de 1 million d'euros, 3 millions d'euros et 500.000 euros respectivement pour les actions de transfert modal, les actions à effet catalyseur et les actions d'apprentissage en commun. Plusieurs États ont souhaité que le niveau des seuils soit nettement abaissé pour permettre à des petits projets de bénéficier du programme. Aucun accord n'a été trouvé. Le Parlement européen doit examiner ce texte en première lecture.

(26) Trois types d'actions sont prévus : les actions de transfert modal qui visent au transfert immédiat d'une partie du trafic routier vers d'autres modes de transport, par une aide au démarrage de nouveaux services de fret non routier ; les actions à effet catalyseur qui portent sur des projets innovateurs visant à pallier les insuffisances structurelles des marchés ; les actions d'apprentissage en commun dont l'objectif est de renforcer la coopération et le savoir-faire entre les opérateurs des marchés de la logistique du fret en vue d'améliorer les performances environnementales du secteur.

VI. – QUEL AVENIR POUR LE TRANSPORT COLLECTIF ?

Les transports en Ile-de-France continuent de se singulariser par un mode d'organisation particulier, qui ne fait qu'amplifier les différences qui demeurent entre la grande région parisienne et les transports collectifs en province.

A.– LES TRANSPORTS COLLECTIFS DE PROVINCE

1.– L'équilibre financier des transports collectifs urbains de province demeure assuré.

a) L'équilibre financier des réseaux de transports urbains de province associe de nombreux contributeurs.

En 2000, pour l'ensemble des réseaux de transports urbains de province, le montant total des charges d'exploitation a été de 2.672,9 millions d'euros (contre 2.507,57 millions d'euros en 1999). Le montant total des dépenses d'investissements a été de 1.323,6 millions d'euros (net des remboursements d'emprunt), ce qui conduit à une charge globale de 3.996,5 millions d'euros pour l'ensemble de l'exploitation et de l'investissement. Le tableau suivant retrace les caractéristiques du financement des réseaux de province en 2000.

CARACTERISTIQUES DU FINANCEMENT
DES RESEAUX DE TRANSPORTS URBAINS DE PROVINCE POUR 2000

<i>(en millions d'euros)</i>	Montant en 2000	Part dans le financement <i>(en %)</i>
Ressources		
Usagers (recettes tarifaires)	795,94	18,33
Employeurs (versement transport)	1.682,27	38,75
Contribuables locaux (hors versement transport)	756,45	17,42
Participation de l'État (DGD, DGE et subventions)	289,20	6,66
Autres ressources (dont emprunts)	817,74	18,84
Total	4.341,6	100
Emplois		
<i>a) Fonctionnement</i>		
Charges d'exploitation	2.672,9	66,88
<i>b) Investissements</i>		
Subventions d'équipement à des tiers, études, terrains, bâtiments, matériels roulants, travaux, autres investissements	1.323,6	33,12
Total	3.996,5	100

Source : ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer

On constate un décalage entre les emplois et les ressources qui provient notamment d'un décalage possible entre l'année d'encaissement de la recette et l'année de la dépense effective ⁽²⁷⁾ 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, la participation des employeurs publics ou privés de plus de 9 salariés est constituée par le versement transport. Les recettes tarifaires sont perçues auprès des usagers soit par l'exploitant (et inscrites à son compte de résultat), soit par la collectivité locale autorité organisatrice des transports urbains (et inscrite à son compte transport) ⁽²⁸⁾. 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). De plus, le budget de l'État et celui des autres collectivités territoriales contribuent au fonctionnement des transports urbains ⁽²⁹⁾. 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. Enfin, des emprunts sont souscrits si nécessaire pour couvrir les investissements ⁽³⁰⁾.

b) Les réformes du versement transport en province ont introduit davantage de souplesse dans la fixation des taux.

Le versement transport, recette fiscale perçue par l'autorité organisatrice, a vocation à couvrir indifféremment les dépenses de fonctionnement (subvention d'équilibre et compensations tarifaires versées par l'autorité organisatrice à l'exploitant) et d'investissement (infrastructure de transport notamment). Le produit global du versement de transport en province en 2001 a été de 1.843,92 millions d'euros, en augmentation de 5,7 % par rapport à 2000.

On rappellera que le versement transport a connu certaines modifications législatives récentes. En premier lieu, la loi de finances pour 1997 ⁽³¹⁾ a permis aux collectivités de hausser le taux du versement transport dès la prise en considération par l'État d'un projet d'infrastructure, et donc de disposer de ressources suffisantes dès le début de l'engagement des travaux.

(27) 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 % dès la prise en considération de l'État, avant le début des travaux. Dans ce cas, il y a un excédent de recettes qui permet à l'autorité organisatrice d'épargner.

(28) Elles sont affectées à la couverture (partielle) des charges d'exploitation du réseau.

(29) 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.

(30) 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.

(31) Loi n°96-1181 du 30 décembre 1996 portant loi de finances pour 1997.

En deuxième lieu, la loi SRU⁽³²⁾ a permis d'abaisser à 10.000 habitants le seuil à partir duquel le versement transport peut être perçu. Par ailleurs, dans le cadre de la création des syndicats mixtes de transport, la loi a créée une nouvelle ressource qui est le versement transport additionnel, au taux maximal de 0,5 %. Enfin, l'article L. 2333-68 du code général des collectivités territoriales est complété par une disposition sur le versement transport en faveur des « modes doux » de déplacement et plus précisément du vélo.

En dernier lieu, la loi relative à la démocratie de proximité⁽³³⁾ a ouvert la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale de moduler le taux du versement transport dans le cas d'extension ou de modification de leur périmètre de compétence. Il permet, pendant une période transitoire, limitée à cinq ans à compter de la modification de leur périmètre, une intégration progressive des nouvelles communes.

Au 31 décembre 2001, 182 autorités organisatrices de province, représentant une population totale de 22,8 millions d'habitants, avaient institué et percevaient le versement de transport :

- 22 autorités organisatrices peuvent percevoir le versement de transport au taux maximal de 1,75 % (ou 1,80 % dans les cas de majoration prévus par la loi). Il s'agit des périmètres de transports urbains où la réalisation d'une infrastructure de transport a été subventionnée par l'État.

- 43 autres autorités organisatrices dans des périmètres couvrant plus de 100.000 habitants perçoivent un versement transport, dont 22 au taux maximal de 1 % (ou 1,05 % dans les cas de majoration prévus par la loi).

- 117 autres autorités organisatrices dans des périmètres couvrant 10.000 à 100.000 habitants perçoivent un versement transport, dont 56 au taux maximal de 0,55 % (ou 0,60 % dans les cas de majoration prévus par la loi).

c) Les dotations de l'État en 2003 privilégient le soutien aux transports collectifs en site propre.

Les crédits en faveur des transports urbains de province diminuent globalement. Au total, la dotation de l'État en autorisations de programme chute à 137,76 millions d'euros contre 204,27 millions d'euros, tandis que 138,6 millions sont ouverts au titre des crédits de paiement contre 150,9 millions d'euros en 2002.

(32) Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains.

(33) Loi n°2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité.

CREDITS DES TRANSPORTS URBAINS DE PROVINCE

(en millions d'euros)

	2002		2003	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
63-43, article 30 : Plans de déplacements urbains (PDU) et autres améliorations des transports collectifs	90,1	53,5	23,6	38,6
63-43, article 40 : Transports collectifs en site propre de province	114,2	97,4	114,2	100,0
Total	204,3	150,9	137,8	138,6

La subvention aux plans de déplacements urbains (PDU) est en baisse de 27,88 % à 38,57 millions d'euros en crédits de paiement pour 2003. Par contre, la subvention aux transports collectifs en site propre de province progresse de 2,63 % à hauteur de 100 millions d'euros. On signalera que plusieurs opérations prises en considération par l'État sont susceptibles de démarrer en 2003 ⁽³⁴⁾.

2.- Certains projets d'envergure pourront être mis en œuvre en province.

Il convient de souligner le dynamisme de certains réseaux de transports urbains, qui s'illustre par la présentation de certains projets d'envergure.

a) Les lignes de métros en province.

Certains projets d'extension peuvent être mentionnés. Ainsi, à Toulouse, le prolongement de la ligne A et la création de la ligne B ont fait l'objet d'une décision de prise en considération par le ministre des transports le 8 février 1999 et les aides de l'État ont été attribuées en 2001, concomitamment ou postérieurement au début des travaux. La subvention totale de l'État attribuée mi-2001 s'élève à 153,807 millions d'euros. Les travaux doivent durer jusqu'en 2007.

On rappellera que c'est à Lille qu'a été réalisé le premier métro à pilotage automatique intégral, de type VAL, mis en service en 1983 entre « Quatre Cantons » à Villeneuve d'Ascq et « République » à Lille. Depuis lors, la communauté urbaine a engagé un programme de travaux et a mis en service le 27 octobre 2000 un dernier tronçon de la ligne 2 comprenant 5 stations.

Enfin à Marseille, le PDU approuvé en décembre 2000 programme un investissement de plus de 1.972,6 millions d'euros consacrés aux transports collectifs. Il est envisagé de réaliser, à l'horizon 2015, des extensions de ligne de métro ⁽³⁵⁾ et la réalisation de deux lignes de tramway ⁽³⁶⁾.

(34) 1^{ère} ligne de tramway de l'agglomération niçoise, 1^{ère} phase du réseau urbain de tramway de l'agglomération mulhousienne, 3^{ème} ligne de tramway de l'agglomération grenobloise et 2^{ème} phase du site propre bus de Rennes.

(35) L'extension de la ligne 1 de métro de la Timone à la Fourragère et l'extension du métro ligne 2 entre Sainte Marguerite et St Loup.

(36) La ligne 1 de Bougainville aux Caillols puis jusqu'à St Antoine et la ligne 2 de Quatre septembre à La Blancarde.

b) Les projets de « tram-train » se développent.

Des projets de « tram-train » sont en cours d'études, notamment dans les zones périurbaines comme à Toulouse et à Nantes-Vertou.

À Mulhouse, un projet de « tram-train » vise à mettre en interconnexion le réseau de tramway urbain et le réseau ferroviaire existant. Il doit permettre aux usagers d'accéder, sans correspondance, des communes éloignées jusqu'au cœur de la ville, au plus près de leur destination grâce à la possibilité d'emprunter le réseau urbain et le réseau ferroviaire avec le même matériel. Le projet global de tramway interconnexion est organisé en deux parties : une partie urbaine composée de deux lignes de tramway d'une longueur totale de 22,5 kilomètres et une partie périurbaine de 40,4 kilomètres consistant en la réalisation d'une voie de raccordement avec le réseau ferroviaire et en l'adaptation d'une ligne existante afin de permettre la circulation de tramways et de trains SNCF. Le coût total est estimé à 340,47 millions d'euros.

c) L'amélioration des interfaces de transport et l'émergence des centres d'échanges.

La politique de l'État en matière de transports collectifs de province a, ces dernières années, permis d'encourager l'amélioration et le développement des interfaces et les lieux d'échanges entre différents modes de déplacements. La circulaire d'aides de l'État à la mise en œuvre des PDU du 10 juillet 2001 a ainsi conforté celle de décembre 1994, en portant les taux d'aides à ces équipements de 30 à 35 %. Ces aides doivent permettre de favoriser les chaînes de déplacements entre les divers modes de transport et entre les réseaux gérés par différentes autorités organisatrices de transport : transports urbains entre eux ou transports urbains avec les transports collectifs interurbains (routiers ou ferroviaires). Ainsi, elles peuvent permettre la création de pôles d'échange, de nouvelles haltes dans le domaine urbain, ou encore de parcs relais pour les voitures et les vélos.

Selon les ouvrages réalisés, la maîtrise d'ouvrage d'une autorité organisatrice de transports urbains, d'un syndicat mixte ou d'une collectivité locale associée peut bénéficier d'une aide dans le cadre d'une convention attributive de subvention incluant l'État et les partenaires concernés. En 2001, ces aides, qui représentent 16,30 % des aides attribuées sur le chapitre 63-43 (article 30) et dont la maîtrise d'ouvrage est l'autorité organisatrice des transports collectifs urbains, ont concerné, par exemple, l'aménagement du pôle d'échanges de la place du Revelly à Gap, l'aménagement intermodal des pôles de la gare de Marseille Saint-Charles, ou encore la réalisation de parkings relais à Rennes et à Brest. En 2002, des subventions de l'État aides seront accordées à la réalisation d'un pôle d'échanges multimodaux à Arras et au réaménagement des accès au parvis de la gare Viotte de Besançon.

B.- LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ILE-DE-FRANCE

1.- Le fonctionnement et l'avenir du Syndicat des transports d'Ile-de-France.

a) Une réforme institutionnelle en devenir.

Le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) résulte de la transformation du Syndicat des transports parisiens, créé en janvier 1959⁽³⁷⁾. Il réunit l'État, la région Ile-de-France et ses 8 départements sous la présidence du préfet de région, préfet de Paris. Le STIF est l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France et coordonne les 12 millions de voyages effectués quotidiennement. Ses statuts lui attribuent trois missions :

- *une mission d'organisation* : le STIF coordonne l'activité de la RATP, de la SNCF Ile-de-France et des 90 opérateurs privés. Il définit les conditions générales d'exploitation, détermine les itinéraires, la durée et la fréquence des services. Il assure l'équilibre financier du fonctionnement des transports publics en dotant, chaque année, les transporteurs de 3,35 milliards d'euros financés grâce au versement transport et aux contributions des collectivités publiques. Il crée les titres de transport et fixe les tarifs. Il approuve les contrats triennaux qui définissent les obligations réciproques du STIF – qui assure le financement – vis-à-vis de la RATP et de la SNCF, qui assurent l'offre et la qualité du service ;

- *une mission de modernisation* : le STIF approuve les grands projets d'infrastructure du contrat de plan État-région. Il cofinance avec la région Ile-de-France, des équipements améliorant la qualité de service grâce à la moitié (soit environ 76,22 millions d'euros par an) du produit des amendes automobiles collectées en Ile-de-France ;

- *une mission de prévision* : le STIF mène une active politique d'études pour la modernisation et l'adaptation des réseaux. Il observe l'évolution des déplacements, évalue l'opinion des Franciliens et rassemble les données sous forme chiffrée et cartographique. Il finance des expérimentations menées par les transporteurs.

Toutefois, la banalisation du statut du STIF (notamment de sa présidence qui pourrait être assumée par un élu local plutôt que par le préfet de région) paraît très probable pour l'avenir.

b) Au sein d'un système contractualisé, les concours de l'État augmentent légèrement en 2003.

Le chapitre 46-41 (Contribution de l'État aux transports collectifs en Ile-de-France) voit ses crédits progresser de 1,1 % par rapport aux crédits votés en 2002, pour atteindre 812 millions d'euros. On rappellera que le décret n° 2000-634 du 6 juillet 2000 a supprimé l'indemnité compensatrice au profit d'une subvention

(37) Cette réforme s'est opérée par la modification de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 par la loi du 13 décembre 2000.

aux coûts d'exploitation des transports publics de 1.171,4 millions d'euros en 2000 et de 1.128 millions d'euros en 2001. Cette subvention comprend l'ancienne indemnité compensatrice et les réductions tarifaires. C'est ce décret qui a prévu la contractualisation des relations entre le STIF et les entreprises de transport. Dorénavant, l'ensemble des concours publics transitent par le STIF, qui verse à la RATP et à la SNCF des subventions d'exploitation conformément aux objectifs contractuels de recettes publiques.

c) Le versement transport.

Les compensations, au titre du versement transport, sont versées aux entreprises de transports selon les mêmes clés de répartition que le produit de la carte orange. Ce partage est effectué par le STIF à partir de sondages périodiques qui permettent de déterminer la clé de répartition (tous les quatre ans environ). Le montant du versement transport est néanmoins ajusté en fonction des grandes évolutions prévues puis constatées du trafic. Les contrats entre le STIF et la RATP d'une part, et entre le STIF et la SNCF, d'autre part, modifient profondément le principe de rémunération de ces entreprises par le versement transport. Celui-ci n'est plus simplement une stricte compensation pour tarifs réduits, notamment de la carte orange, mais il contribue au financement général de l'exploitation au même titre que les contributions de l'État et des départements⁽³⁸⁾. Le produit brut du versement transport était en 2001 de 2,249 milliards d'euros (contre 2,177 milliards d'euros en 2000). La répartition du produit du versement transport, pour les trois derniers exercices connus, est la suivante :

REPARTITION DU PRODUIT BRUT DU VERSEMENT TRANSPORT

(en millions d'euros)

	1999	2000	2001
RATP			
Compensations (jusqu'au 31/7/2000)	538	322	-
Investissements spécifiques (jusqu'au 31/7/2000)	200	158	-
Rémunération due par le STIF dans le cadre du contrat (à partir du 1/8/2000)	-	541	1.334
SNCF			
Compensations (jusqu'au 31/7/2000)	665	416	-
Investissements spécifiques (jusqu'au 31/7/2000)	207	53	-
Rémunération due par le STIF dans le cadre du contrat (à partir du 1/8/2000)	-	285	812
Transporteurs privés			
Compensations	241	244	280
Autres charges (contributions conventionnelles, chèques mobilités...)	63	29	33
Solde de l'exercice	+ 141	+ 128	- 199
Total	2.056	2.177	2.249

Source : ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

(38) La répartition de la recette directe de la carte orange entre RATP et SNCF reste assise sur les enquêtes de trafic mais le STIF calcule une recette totale de trafic due aux entreprises en application des contrats et la compensation tarifaire versée est ensuite calculée par différence entre cette recette totale et les recettes directes.

La comparaison avant et après l'année 2000 des affectations du versement transport entre la RATP et la SNCF n'a pas de réelle signification. Suite à la mise en place de la contractualisation entre les entreprises publiques et le STIF, les méthodes comptables ont été modifiées : avant 2000, l'indemnité compensatrice était affectée *a priori* et le reliquat du versement transport (investissements spécifiques) compensait les pertes des entreprises, alors qu'aujourd'hui le versement transport contribue, avec les contributions publiques versées au STIF, au financement des entreprises dans le cadre de la contractualisation.

2.- La situation de RATP s'est stabilisée.

a) Une progression de trafic modeste.

La croissance annuelle du trafic de la RATP a été en 2001 inférieure à celle des années précédentes. Plusieurs facteurs expliquent ce ralentissement : la reprise du chômage au début de l'été 2001, la hausse des prix de location des bureaux à Paris et dans les Hauts-de-Seine qui a conduit un certain nombre d'entreprises à délocaliser leurs activités dans les autres départements de la petite couronne ou en grande banlieue, le fléchissement de la croissance économique dû à la contraction des échanges mondiaux et à la crise de la nouvelle économie, et enfin les effets psychologiques et économiques des attentats du 11 septembre, sensibles surtout sur le trafic du métro. Le succès de la carte Imagine « R » et la dynamique des ventes de cartes intégrales ont cependant contribué à renforcer le trafic de l'année 2001.

Les prévisions du nombre de voyages pour 2002 et 2003 sont les suivantes :

PRÉVISIONS DE TRAFIC POUR 2002 ET 2003

(en millions de voyages)

Moyens de transport	2001 Trafic observé	2002 Trafic prévu	2003 Trafic prévu
Métro (y compris le funiculaire)	1.261,7	1.280,0	1.290,0
RER	414,7	416,6	417,0
Réseaux de surface, dont :			
<i>Lignes de bus Paris</i>	316,3	317,3	320,0
<i>Lignes de bus de banlieue</i>	551,7	559,6	564,0
<i>Mobilien (tramway, PC1 et PC2)</i>	83,9	89,5	90,0
Total RATP	2.633,1	2.668,9	2.685,8

Source : ministère de l'Équipement.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, il a été supposé que la tendance à la stabilité se poursuivrait durant la seconde moitié de l'année 2002. Pour l'année 2003, une hypothèse de croissance de 0,6 % a été retenue⁽³⁹⁾.

(39) Cette croissance inclut le prolongement de la ligne de tramway T1 Noisy-le-sec, prévu fin juin 2003, le prolongement de la ligne 14 du métro à Saint Lazare, prévu le 15 décembre 2003, et l'impact des championnats du monde d'athlétisme prévu en août 2003.

b) Une situation financière satisfaisante.

Le résultat de l'exercice 2001 se solde par un excédent de 22,1 millions d'euros, légèrement supérieur à celui constaté en 2000 (21,8 millions d'euros). Le résultat avant intéressement est de 31,4 millions d'euros pour un objectif de 30,5 millions d'euros au budget 2002. Les recettes sont supérieures de 21,5 millions d'euros au niveau budgété. L'entreprise bénéficie par ailleurs d'un bonus qualité de service de 8,6 millions d'euros, non budgété, à 85 % de sa valeur maximale, ceci avec des valeurs « objectifs » plus exigeantes qu'en 2000, année pour laquelle le bonus avait atteint 9,1 millions d'euros.

Les dépenses de fonctionnement nettes sont supérieures de 32 millions d'euros à leur niveau budgété, essentiellement du fait des frais de personnel. Ceux-ci, en effet, par rapport au budget 2001, marquent un écart de + 34,4 millions d'euros. L'excédent d'exploitation est égal à la différence entre les recettes et les dépenses de fonctionnement. Il se réduit de 11 millions d'euros par rapport au budget, conséquence de la croissance plus élevée des charges que celles des recettes. Parmi les autres postes de charges, il est à noter la baisse significative des charges financières (- 7,7 millions d'euros) en raison notamment de la gestion de la dette.

Le compte d'exploitation prévisionnel pour 2002, compte tenu du contrat passé entre la RATP et le STIF, se décline de la façon suivante :

COMPTE D'EXPLOITATION PRÉVISIONNEL DE LA RATP POUR 2002

(en millions d'euros, hors taxes)

Recettes commerciales	2.891,0
<i>Dont recettes totales du trafic</i>	<i>2.527,5</i>
Dépenses de fonctionnement (des réseaux)	- 2.427
Amortissements d'exploitation	- 481
Frais financiers	- 197,5
Opérations exceptionnelles nettes	3,7
Résultat des régimes sociaux	- 420,8
Contribution forfaitaire	667,7
Résultat prévu	36,2

Source : ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

c) Un climat social détendu.

On rappellera que les dispositifs de « service garanti » et d'alarme sociale⁽⁴⁰⁾ introduits à la RATP sont considérés comme des outils de stabilisation majeurs, qui ont permis de rétablir un climat social apaisé dans l'entreprise après les conflits sociaux du milieu des années 1990. Le nouvel accord, signé par la quasi-totalité des organisations syndicales, 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.

⁽⁴⁰⁾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 1er janvier 2002) renouvelle un accord de 1996, qui comportait le dispositif novateur « d'alarme social », en décentralisant encore davantage la négociation.

Par ailleurs, afin d'associer plus directement l'ensemble des agents aux objectifs de contrat entre le STIF et la RATP, un accord d'intéressement a été signé le 4 mai 2001, qui constitue un système d'incitation à l'amélioration de la qualité de service et des performances de l'entreprise ⁽⁴¹⁾.

L'effectif total de la RATP est de 40.138 employés en 2001.

3.- Les investissements de transports collectifs engagés en Ile-de-France seront poursuivis en 2003.

a) Les orientations dégagées par le contrat de plan 2000-2006 sont maintenues.

Dans un double souci de développement économique de la région et d'amélioration de la qualité de vie des habitants, l'actuel contrat, signé le 18 mai 2000 prévoit le développement des transports collectifs autour de cinq axes ⁽⁴²⁾.

L'État assumera 30 % du coût des opérations par des subventions d'investissement. La région subventionne ces projets à hauteur de 50 % et les 20 % restant correspondent à des prêts bonifiés de la région. Par ailleurs, les lignes d'autobus en site propre seront subventionnées à parité par l'État et la région. La participation de l'État, sous forme de subventions, est fixée à 832,37 millions d'euros, celle de la région à 1.646,45 millions d'euros, est répartie entre des subventions (1.290,18 millions d'euros) et des prêts bonifiés (356,27 millions d'euros) aux entreprises publiques de transport.

Parmi les principales opérations susceptibles d'être engagées en travaux en 2003, on mentionnera le prolongement de la ligne 13 du métro à Genevilliers (37 millions d'euros), le prolongement de la ligne 4 jusqu'à Bagneux (38,5 millions d'euros), le prolongement de la ligne 8 jusqu'à Créteil (13 millions d'euros), la restructuration des pôles de Massy (11,8 millions d'euros), Versailles (8,2 millions d'euros) et Noisy-le-Grand (6,6 millions d'euros), ainsi que le tramway du boulevard des Maréchaux Sud (46,6 millions d'euros). L'ensemble des besoins à couvrir pour l'année 2003 est estimé à 253,5 millions d'euros.

(41) Le montant de l'intéressement correspond à la somme des deux montants suivants : 50 % de la valeur du bonus malus et 25 % du résultat après neutralisation du solde bonus-malus, cette part se déclenchant au-delà d'un seuil de résultat fixé à 3.048.980,30 euros.

(42) Premièrement, une rocade de tramway sera créée en première couronne. La première étape de cette opération consiste, à l'est, à achever la liaison entre Bobigny et Noisy-le-Sec et à poursuivre sa réalisation vers le Val de Fontenay. Au Nord-Ouest, le tramway sera prolongé de Saint-Denis vers Colombes et le tramway Val de Seine sera poursuivi de la Défense jusqu'à Bezons et d'Issy-les-Moulineaux à la Porte de Versailles. Deuxièmement, des tangentiels ferrés seront créés en grande couronne. La tangentielle nord entre Sartrouville et Noisy-le-Sec sera engagée. L'opération Ermont-Saint-Lazare permettra d'améliorer la qualité du service dans le Nord-Ouest de la région tout en préparant, en complément du raccordement d'Épinay, la poursuite de la tangentielle nord vers Pontoise. La tangentielle sud entre Versailles et Corbeil-Essonnes sera aussi engagée ainsi que les travaux de la tangentielle ouest. Enfin, les études de la tangentielle Est seront poursuivies. Troisièmement, le maillage du réseau sera amélioré. À cette fin, deux grandes rocades d'intérêt régional, l'une en tramway, l'autre ferroviaire seront réalisées, en correspondance avec des lignes complémentaires, ce qui multipliera les possibilités de trajet offertes aux usagers. Les lignes de métro n° 4, 8, 12, 13 et 14 seront par ailleurs prolongées, ainsi que la ligne E du RER jusqu'à Tournan-en-Brie. Une première section de tramway sera réalisée sur l'arc sud des boulevards des Maréchaux à Paris et le tram Val de Seine sera prolongé d'Issy-les-Moulineaux à la Porte de Versailles. Quatrièmement, des grands pôles intermodaux seront créés comme la gare Bibliothèque François Mitterrand, déjà achevée, ou les sites Pompadour ou Évangile (Paris). Cinquièmement, les liaisons interrégionales seront développées comme la liaison rapide dans la vallée de la Seine, en direction de la Normandie.

b) Les investissements de la RATP se poursuivent.

Le programme d'investissement pour 2002 s'élève à 664 millions d'euros, dont 84 millions d'euros pour les opérations du contrat de plan. Les contributions financières de l'État et des autres collectivités publiques relatives aux opérations du contrat de plan en 2002 ont été prévues par la RATP à hauteur de 9 millions d'euros pour l'État, 58 millions d'euros pour la région Ile-de-France et 1 million d'euros pour les collectivités locales.

Le programme d'investissement 2003 issu du plan d'investissement de l'entreprise s'inscrit dans le double cadre de la contractualisation STIF/RATP et du contrat de plan Etat-région. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, il s'élèverait à 703 millions d'euros dont 112 millions d'euros pour les opérations du contrat de plan dont les principales dépenses concernent la poursuite des travaux de prolongement de Météor à Saint-Lazare, les travaux de Météor à Olympiades, les travaux de prolongement du tramway T1 à Noisy-le-Sec ainsi que le lancement de quelques opérations du contrat de plan. Le programme interne s'élèverait à 567 millions d'euros⁽⁴³⁾. Certaines opérations hors programme concernant l'accessibilité aux réseaux, la sécurité, les systèmes d'information voyageurs et la radiolocalisation des bus seraient financés sur concours de tiers à hauteur de 20 millions d'euros.

Compte tenu d'un niveau de résultat estimé à 31 millions d'euros pour l'exercice 2003 - lequel contribuerait à l'obtention d'une capacité d'autofinancement elle-même estimée à 538 millions d'euros - le besoin de financement lié aux investissements pour l'année 2003 s'établirait, subventions prises en compte, à 44 millions d'euros. Sur cette base, l'endettement net à fin 2003 devrait avoisiner les 4.092 millions d'euros, conformément à l'engagement pris par l'entreprise en 1999.

c) Questions pour l'avenir.

Le développement de la RATP en dehors de la ville de Paris à proprement parler apparaît stratégique pour son avenir. Il s'agit précisément du créneau de marché le plus susceptible d'être ouvert à la concurrence. C'est pourquoi les modalités d'implication de la RATP au-delà du Paris *intra muros* devront être suivies de près.

D'autre part, le financement des infrastructures et surtout du matériel est aujourd'hui largement assumé par la RATP. Il pourrait être profitable à la RATP de compter davantage sur le soutien financier des collectivités, à l'image de ce qui se fait dans les autres régions.

(43) Ce montant n'incluant pas la tranche optionnelle de 26 millions d'euros concernant l'acquisition de matériel roulant (MI2N et tramway).

VII. – PROMOUVOIR LA MULTIMODALITE EN CONSOLIDANT LA PLACE DES VOIES NAVIGABLES.

A. LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES DOIT ETRE CLARIFIEE

1.- Les crédits du budget 2003 privilégient les opérations de restauration du réseau.

<i>(en millions d'euros)</i>	Loi de finances initiale pour 2002		Projet de loi de finances pour 2003	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Chapitre 44-20/10	-	0,76	-	0,76
Chapitre 53-46/80	2,59	1,74	2,57	1,96
Chapitre 63-44/50	80,80	60,98	49,00	45,00
Total	83,39	63,48	51,57	47,72

Les dotations nécessaires en 2003 aux transports par voie navigable répondent à trois priorités.

a) Les interventions en faveur de la batellerie.

La dotation réservée aux interventions en faveur de la batellerie (stable à 762.163 euros) permet d'apporter des aides à la modernisation des matériels et de verser un complément de retraite aux artisans bateliers⁽⁴⁴⁾.

b) La restauration des voies continuant à être gérées par l'État.

Les dépenses financées (1,96 million d'euros en 2003, en hausse de 13 %) concernent pour l'essentiel la partie de ce réseau géré par les services annexes des voies navigables des ports autonomes de Marseille, du Havre et de Dunkerque.

c) La subvention aux investissements de Voies Navigables de France.

Les crédits concernant les voies gérées par Voies navigables de France (VNF) s'élèvent à 45 millions d'euros en 2003, en baisse de 26,2 %. Ils viendront abonder les ressources propres de l'établissement public. Les dépenses porteront en priorité sur les opérations de restauration du réseau, VNF bénéficiant par ailleurs des subventions des collectivités territoriales au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan État-régions. La dotation budgétaire sera affectée principalement à la couverture des engagements au titre des contrats de

(44) A ceux ayant choisi de quitter la profession dans le cadre du plan de déchirage de la cale mis en œuvre jusqu'en 1999.

plan et programmes interrégionaux, alors que les autres programmes de restauration des voies seront maintenus à leur niveau grâce à un effort exceptionnel d'autofinancement de VNF.

On rappellera que VNF est administré par un conseil d'administration qui fixe notamment le montant des péages de navigation, les droits fixes et les redevances d'usage du domaine confié à l'établissement. Les services déconcentrés de l'établissement comptent désormais 17 directions régionales et représentations locales, constituées des services de navigation, des services maritimes et des services des DDE mis à disposition de l'établissement public. L'organisation de VNF repose actuellement sur un effectif budgétaire de 313 agents sous contrat à durée indéterminée, dont 294 en personnel administratif, 15 employés des passages spéciaux de Riqueval et Mauvages et 14 agents d'entretien (correspondant à 4 équivalents temps plein). À cet effectif s'ajoutent 10 salariés équivalents temps plein sous contrat à durée déterminée et 30 emplois jeunes ⁽⁴⁵⁾.

2.- Les projets d'investissements demeurent incertains.

a) L'avancement des contrats de plan État-régions.

Dans le domaine des voies navigables, l'État va engager sur la période 2000-2006 environ 240 millions d'euros de crédits dans le cadre des contrats de plan, auxquels il faut ajouter 85 millions d'euros de participation aux autres programmes cofinancés ⁽⁴⁶⁾. Cet effort de l'État a permis de contractualiser, avec l'ensemble des régions concernées par la restauration et l'aménagement du réseau existant, un programme de près de 800 millions d'euros.

Sur la période 2000-2006, le programme contractualisé de restauration et d'aménagement du réseau confié à VNF reprend 227 millions d'euros de part de l'État pour les contrats de plan (y compris 18,29 millions d'euros pour le plan Loire Grandeur Nature en régions Bourgogne, Centre et Pays de Loire), auxquels il faut ajouter 64,79 millions d'euros de participation de l'État aux autres programmes cofinancés. En 2000 et 2001, ce sont respectivement 38 millions d'euros et 51,4 millions d'euros d'autorisations de programme qui ont été mises en place - tous financements confondus - au titre des contrats de plan État-régions et des grands programmes interrégionaux.

b) Les liaisons inter-bassins.

En l'absence de perspectives claires s'agissant du projet de canal Rhin-Rhône et jusqu'à ce que le Port du Havre soit correctement relié aux interfaces et terminaux de voie navigable, on s'attachera plus particulièrement à présenter deux opérations d'envergure.

(45) Cet effectif autorisé tient compte de la création de 13 emplois supplémentaires dans le cadre de l'accord sur l'aménagement et la réduction du temps de travail signé le 23 mai 2000. Les recrutements correspondants ont été effectués au cours des exercices budgétaires 2000 et 2001.

(46) Plan Loire Grandeur Nature, Programme Seine-Oise, Projet de territoire Saône-Rhin.

- La liaison Seine-Nord.

Inscrit au schéma directeur transeuropéen des voies navigables à grand gabarit du 29 octobre 1993, le projet de liaison fluviale Seine-Nord 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-Escaut ; au sud, l'Oise entre Compiègne et Conflans-Ste-Honorine ; au nord, le canal à grand gabarit Dunkerque-Escaut, reliant Dunkerque à Valenciennes avec une branche vers Lille et la Belgique.

Cette liaison est inscrite dans les schémas multimodaux de services collectifs de transport approuvés par le décret n°2002-560 du 18 avril 2002, avec le principe d'un aménagement progressif. Celui-ci consiste à aménager le canal Dunkerque-Escaut et les liaisons avec la Belgique au Nord, à moderniser la Seine entre Le Havre et Paris et à aménager l'Oise au Sud, avant de réaliser un nouveau canal, évalué à 2,6 milliards d'euros, entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut. Priorité a ainsi été donnée à la desserte fluviale des ports maritimes du Havre, de Rouen et de Dunkerque. Près de 0,3 milliards d'euros sont d'ores et déjà prévus sur la période 2000-2006 pour les programmes de modernisation des ouvrages de la Seine, de l'Oise, et ceux du bassin du Nord-Pas-de-Calais.

Sur la région Nord-Pas-de-Calais, le programme d'investissement prévu sur la période 2000-2006 s'élève à 135,4 millions d'euros. Au sud, un programme de modernisation des barrages et écluses de la Seine, de près de 53 millions d'euros, est prévu au titre des contrats de plan entre l'État, l'Ile-de-France et la Haute-Normandie. Pour franchir une nouvelle étape de l'élaboration du projet, le fuseau le plus à l'Ouest de l'aire d'étude, passant près de Noyon, à proximité du canal du Nord, vient d'être choisi. Les études complémentaires, sous la maîtrise d'ouvrage de VNF, concernent la possibilité d'une desserte de Cambrai, l'implantation de plates-formes multimodales et le devenir de l'actuel canal du Nord.

- La liaison Seine-Est.

VNF a été désigné en juin 1995 maître d'ouvrage des études de cadrage de la liaison Seine-Est visant à évaluer sa faisabilité technique et son opportunité sur le plan socio-économique. Le dossier final de ces études, comprenant un volet socio-économique et d'aménagement et un volet technique et d'environnement, a été diffusé aux différents partenaires concernés à la fin de l'année 2000.

Ce projet de liaison à grand gabarit entre la Seine et la Moselle n'a pas été inscrit aux schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises adoptés lors du CIADT du 9 juillet 2001. En effet, les conclusions de ces études préliminaires montrent, compte tenu du coût très élevé de l'investissement (6 milliards d'euros), en regard du trafic attendu, qu'une telle infrastructure n'offre pas une réponse pertinente aux besoins de transport sur cet axe dans une perspective à 20 ans. Le développement du transport ferroviaire grâce à la modernisation des infrastructures existantes constitue une alternative plus immédiate au transport routier.

B. DEFINIR UNE POLITIQUE MULTIMODALE COHERENTE AFIN DE CORRIGER LES DESEQUILIBRES ENTRE MODES DE TRANSPORT

Un des défis du nouveau Gouvernement sera de définir une politique multimodale permettant de corriger les déséquilibres constatés entre les différents modes de transport. Cette politique pourrait s'inscrire dans le prolongement des schémas multimodaux de services collectifs de transport.

1.- La répartition du trafic entre les différents modes de transport témoigne d'un fort déséquilibre en faveur de la route.

a) Le trafic intérieur de voyageurs.

Les données disponibles sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

(En milliards de voyageurs/km)	2000	2001	Variation 2001/2000 (en %)
Voitures particulières	699,6	720,0	+ 2,9
Autobus - autocars (y compris RATP)	45,3	44,8	- 1,1
Transports ferroviaires (y compris métros et tramways)	80,7	82,6	+ 2,4
- dont SNCF :	69,9	71,4	+ 2,1
- dont TGV :	34,7	37,4	+ 7,8
Transports aériens intérieurs	15,7	14,5	- 7,6
Total	841,3	861,9	+ 2,4

Source : Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Les scénarios macroéconomiques retenus pour ces prévisions sont ceux du BIPE (Bureau d'information et de prévision économique) établis en juin 2002⁽⁴⁷⁾. Dans ce cadre, les évolutions estimées pour 2002 sont les suivantes pour les trafics de voyageurs : circulation routière sur réseau national + 4,0 % ; circulation sur autoroutes concédées + 5,0 % ; SNCF réseau principal + 7,5 %. Les chiffres de la circulation routière et du transport ferroviaire de voyageurs ont été influencés par les baisses du prix des carburants et par la mise en service du TGV Méditerranée.

b) Le trafic intérieur de marchandises.

Les données disponibles sont récapitulées dans le tableau ci-après.

(47) Selon les hypothèses retenues, la croissance du produit intérieur brut ralentirait en 2002 (+ 1,9 % après + 2,1 % en 2001) et la dépense de consommation des ménages ralentirait aussi (+ 1,9 % après + 2,8 % en 2001). De même, assisterait-on à un recul des échanges extérieurs et en particulier, les exportations et les importations progresseraient moins en 2002.

<i>(En milliards de tonnes/km)</i>	2000	2001	Variation 2001/2000 (en %)
Trafic routier (1)	184,20	188,00	+ 2,1
Trafic ferroviaire (2)	55,40	50,40	- 9,0
Trafic fluvial (3)	7,30	6,70	- 7,5
Trafic par oléoducs (+ 50 km)	21,70	22,10	+ 1,8
Total	268,60	267,20	- 0,5

(1) Enquête du transport routier de marchandises nouvelle série : véhicules français uniquement de plus de 3 tonnes de charge utile et de moins de 15 ans d'âge, sur parcours intérieurs français exclusivement.

(2) Non compris les wagons de particuliers vides et les expéditions du SERNAM.

(3) Non compris les bateaux de mer.

Source : Ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Selon les mêmes hypothèses que précédemment, les transports de marchandises évolueraient ainsi en 2002 : trafic routier (compte d'autrui) - 0,5 % ; trafic ferroviaire - 1,0 % environ ; trafic fluvial entre 0 et - 3,0 %. Si ces prévisions et celles de l'INSEE se réalisent, la croissance de l'économie devrait générer, pour 2003, une demande de transport supérieure à celle de cette année.

2.- L'État pourrait définir une politique multimodale en s'inspirant de l'élaboration des schémas multimodaux de services collectifs de transport.

Prescrits par la loi d'orientation pour l'aménagement et le développement durable du territoire du 25 juin 1999⁽⁴⁸⁾, les schémas multimodaux de services collectifs ont été approuvés par décret du 18 avril 2002 après une large consultation, organisée auprès des conseils régionaux et d'autres instances régionales, du Conseil national d'aménagement et de développement du territoire et des délégations parlementaires à l'aménagement et au développement durable du territoire. Ils se substituent au schéma directeur routier national, au schéma national des liaisons ferroviaires nouvelles à grande vitesse et au schéma directeur des voies navigables antérieurement établis.

Les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de marchandises sont des documents de planification des transports à l'horizon 2020. Ils déterminent, dans une approche multimodale, les objectifs d'amélioration des services de transports à partager par tous les acteurs et présentent les principales dispositions retenues par l'État pour contribuer à les atteindre⁽⁴⁹⁾.

(48) En même temps que sept autres schémas de services collectifs destinés à expliciter la politique d'aménagement et de développement durable du territoire.

(49) Orientations et mesures générales de l'État en matière d'évolutions réglementaires ou fiscales visant à adapter le cadre général d'organisation des transports ; objectifs et cadre dans lequel sera conduit le processus d'élaboration et d'instruction des grands projets d'infrastructure ; inscription du principe de certains grands projets d'infrastructure susceptibles d'être mis en œuvre dans les vingt ans à venir.

a) Cette démarche vise à répondre aux enjeux du secteur des transports dans une perspective de développement durable.

Les schémas de services collectifs de transport fixent un cadre d'organisation commun à tous les acteurs (État, collectivités locales, professionnels, usagers) :

- en privilégiant une approche multimodale, plutôt qu'un raisonnement par mode conduisant à un empilement de schémas sectoriels ;
- en s'appuyant sur les mécanismes de régulation établis au niveau européen (règles techniques, tarifaires, sociales, etc.) ;
- en mettant l'accent sur la qualité des services offerts, au lieu d'une approche exclusivement en termes de projets d'infrastructures ;
- en recherchant une meilleure utilisation des réseaux existants avant d'envisager de nouvelles infrastructures.

b) Les schémas de services de transport prévoient une nouvelle politique des transports fondée sur un rééquilibrage intermodal.

D'une part, cinq axes stratégiques multimodaux sont privilégiés :

- le développement des liaisons internationales de voyageurs, s'appuyant sur un réseau de plates-formes aériennes à vocation internationale réparti sur le territoire et sur le développement d'un réseau de TGV européen ;
- une organisation du transport de fret à l'échelle nationale et européenne, favorisant les modes de transport alternatifs à la route (ferroviaire, fluvial, maritime, transport combiné) avec un objectif de doublement du fret ferroviaire et fluvial à l'horizon de dix ans ;
- le bon fonctionnement des grands corridors de transport internationaux, notamment les axes où se concentrent aujourd'hui les flux les plus importants : Belgique/Paris/Bordeaux/Espagne, Allemagne/Lyon/Marseille, l'arc méditerranéen ;
- une organisation multimodale des liaisons transalpines et trans-pyrénéennes, donnant la priorité aux transports ferroviaires et au cabotage maritime ;
- une organisation des déplacements urbains et périurbains, en accordant une priorité absolue au développement des transports collectifs et aux autres modes alternatifs à l'usage des véhicules individuels à moteur.

D'autre part, une politique volontariste est mise en avant au service de l'aménagement du territoire. Il s'agit de :

- renforcer les métropoles et les grands ensembles régionaux hors bassin parisien en développant, en sus de l'accès à Paris des liaisons efficaces entre ces grands ensembles et vers les pôles européens : liaisons internationales au départ des principaux aéroports régionaux, services ferroviaires à grande vitesse, aménagement de liaisons routières transversales permettant par exemple d'intégrer la façade atlantique et le massif central dans les grands courants d'échange européens ;

- d'améliorer la desserte des territoires isolés, afin d'assurer une meilleure égalité des chances de développement en répondant aux besoins d'accès aux services supérieurs (universités, hôpitaux...) et aux équipements d'intérêt national (ports, aéroports, réseaux de transport rapides...).

c) La mise en œuvre des schémas multimodaux de services collectifs de transport pourrait permettre d'initier un rééquilibrage entre les modes de transport.

La mise en œuvre des schémas multimodaux doit se traduire par :

- un débat public sur les grands projets d'infrastructure pour garantir l'association du plus grand nombre de citoyens au processus d'élaboration des projets ayant de forts enjeux socio-économiques et territoriaux, ou ayant des impacts significatifs sur l'environnement, et cela dès le début de la procédure, lorsque toutes les options sont encore possibles. Cela concerne particulièrement les solutions destinées à pallier l'engorgement de la vallée du Rhône et du couloir languedocien ou à celles qui répondront aux perspectives de croissance dans la vallée de la Seine, en aval de Paris, et sur l'axe Paris-Bordeaux, notamment la section Paris-Tours ;

- une prise en compte au niveau du contenu des contrats de plan État-régions pour la période 2000-2006 qui témoignent de l'orientation majeure de rééquilibrage entre les modes de transport, avec une forte augmentation des enveloppes financières consacrées aux infrastructures ferroviaires et fluviales et une part importante consacrée au développement du fret ferroviaire et des transports collectifs périurbains ;

- une prise en compte des objectifs inscrits dans les schémas dans la planification régionale et locale : schémas régionaux d'aménagement et de développement du territoire (SRADT), directives territoriales d'aménagement, schémas de cohérence territoriale, plans locaux d'urbanisme ;

- une intégration de la nouvelle politique européenne des transports : au niveau européen, ses objectifs de rééquilibrage intermodal proposés dans le Livre Blanc rendu public par la Commission européenne le 12 septembre 2001, rejoignent dans une large mesure ceux des schémas de services de transport, ainsi que les objectifs de développement du réseau transeuropéen de transport (RTE).

La mise en œuvre des orientations des schémas multimodaux de services collectifs de transport peut ouvrir la voie à un rééquilibrage entre modes de transport. Il appartient à l'État de développer des orientations claires en matière de rééquilibrage intermodal et de construire une politique des transports intégrée au niveau communautaire. La problématique de la multimodalité est d'ailleurs intimement liée à celle de l'intermodalité, dans la mesure où c'est moins le rééquilibrage entre chaque mode de transport que la mise en cohérence des modes entre eux qui permettra d'entraîner le secteur des transports dans une dynamique vertueuse de développement économique et commercial, à l'échelle européenne.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 17 octobre 2002, la Commission a examiné, les crédits de l'Équipement et des transports terrestres et sur la ligne 38 de l'état E annexé, rattachée, ainsi que le compte spécial du Trésor n° 904-21 : « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* ».

Après l'exposé de votre Rapporteur spécial, **M. Jean-Louis Dumont** s'est interrogé, à l'heure où s'engage une nouvelle phase de décentralisation, sur la faiblesse des moyens dont disposeront les routes nationales, parents pauvres du budget, les perspectives budgétaires faisant peser un risque de fort contraste dans le développement du réseau, en fonction la richesse de la collectivité locale participant au financement. La sécurité routière ne doit pas être abordée par le biais unique de la répression, alors que se pose aussi le problème de la qualité de la formation dispensée dans les auto-écoles et de la formation continue des conducteurs, qui maîtrisent souvent mal les équipements de sécurité des véhicules. Par ailleurs, la faiblesse des moyens destinés aux voies navigables est souvent mise en cause, notamment par une comparaison avec les pays d'Europe du Nord, mais Voies navigables de France (VNF) assume un rôle de conseil et d'intervention, rôle essentiel pour la mise en œuvre des plans d'occupation des sols et des plans locaux d'urbanisme, notamment s'agissant des zones inondables. Il existe pourtant un défaut de connaissance de ces zones, et l'on peut s'étonner que certains terrains communaux deviennent progressivement constructibles, engageant ainsi la responsabilité de VNF. Les crédits d'intermodalité baissent pour leur partie destinée à la province. La construction de la liaison à grande vitesse Lyon-Turin a été lancée avec un certain retard. Sa mise en œuvre est pourtant une nécessité ; il s'agit de la première ligne de ce type engageant une importante participation financière des collectivités locales. La SNCF et RFF doivent donc rester attentifs aux observations des élus locaux et de la population sur le respect des sites naturels et des ouvrages d'art.

M. Yves Deniaud a exprimé sa satisfaction de voir les moyens destinés au réseau routier national augmenter de 10 % en crédits de paiement, mais a souligné sa préoccupation devant le recul des montants provenant des contrats de plan État-régions. Ce point est d'autant plus préoccupant que les crédits découlant de l'application de ces contrats, lancés en 2000, devraient augmenter dans la phase actuelle, qui est celle de la réalisation des projets. L'effort de l'État, à hauteur du tiers des investissements, est pourtant limité et partiellement compensé par la taxe sur la valeur ajoutée qu'il perçoit. En outre, il est crucial, car il conditionne un cofinancement important des collectivités locales dans une opération dont l'utilité économique est indéniable. Le taux d'insécurité sur les autoroutes est de 0,41 % contre 1,59 % sur les routes nationales. Les autoroutes représentent 20 % du trafic, mais seulement 5 % des tués. Même si on peut être sensible à des préoccupations écologiques, ces chiffres militent nettement pour le développement du moyen sûr de transport routier que représentent les autoroutes.

M. Pierre Hériaud a souligné que les moyens de fonctionnement sont stables mais que les investissements accusent une baisse de près de la moitié de leur montant. La situation du réseau routier national est inverse, puisque les montants figurant dans les titres V et VI sont en augmentation de 10 %. Dans le domaine ferroviaire, un budget volontariste est, certes, attendu, mais les crédits reportés s'élèvent à 677 millions d'euros, les mesures sociales de la SNCF se montent à 900 millions d'euros, et la subvention au régime général des retraites de la SNCF représente 2,2 milliards d'euros, soit 60 % du budget. Les crédits sont donc principalement destinés à financer des mesures sociales et trop peu dirigés vers l'investissement, dont la dotation ne représente que 2,5% du budget total, ce qui fait que ce secteur est très contraint.

Mme Martine Lignières-Cassou a exprimé sa préoccupation face à la baisse des effectifs du ministère de l'Équipement, qui risque de remettre en cause la réalisation des missions du ministère et des directions départementales de l'Équipement (DDE). En particulier, les missions des DDE devraient être renforcées dans une perspective de décentralisation, alors que les DDE doivent faire face à une baisse du nombre des agents qualifiés dans leurs services. Les discours remettant en cause les schémas d'organisation territoriale et les plans locaux d'urbanisme ne tiennent pas compte de la nécessité de maintenir des outils de réflexion stratégique. La remise en cause des principes de l'aménagement du territoire laisse craindre par ailleurs une baisse durable des crédits des PDU, ce qui n'est guère souhaitable à l'heure où l'étalement du tissu urbain est de plus en plus important.

M. Jean-Pierre Balligand a souligné, s'agissant des services communs du ministère, que les rémunérations d'activité enregistrent des mesures nouvelles négatives de 56,5 millions d'euros alors que les dépenses diverses augmentent de 111 millions. Si, au total, les crédits du titre III progressent de plus de 48 millions d'euros, cette hausse recoupe donc des évolutions très contrastées, dont la signification mériterait d'être éclaircie. D'une manière plus générale, on ne peut que s'inquiéter vivement de l'évolution des moyens en personnels. Il existe, en fait, un mouvement de transfert quelque peu déguisé de prise en charge de certaines activités de l'État vers les collectivités locales. On peut donc craindre une détérioration de la qualité des services du ministère de l'Équipement. Tel est le cas en particulier s'agissant de l'instruction des permis de construire, et plus généralement de la gestion de l'occupation des sols. Alors qu'il s'agit là de missions de service public de proximité de première importance, il serait nécessaire de savoir quels sont les objectifs précis de l'État en la matière. Nombre de fonctionnaires affectés dans les services de la gestion des sols ne sont pas remplacés lorsqu'ils partent à la retraite.

En outre, M. Jean-Pierre Balligand, au nom de son groupe, a tenu à souligner que l'annonce d'une réforme constitutionnelle relative à la décentralisation n'est pas exempte d'ambiguïtés, dès lors qu'on ne touche pas aux modalités et aux sources actuelles de l'investissement public, dans lequel les collectivités locales ont une part prépondérante. L'État tend à se désengager, alors que ses décisions conditionnent le déclenchement d'opérations d'investissement. Ainsi, lorsqu'il investit 40 % du coût des opérations d'équipement routier, il récupère 19,6 % au titre de la TVA. Mais cet investissement, dont le coût réel supporté par l'État est donc

restreint, est cependant crucial puisqu'il conditionne le financement de la totalité de l'opération.

S'agissant de la modernisation des routes nationales, l'évolution des autorisations de programme figurant au titre V, en baisse de 5,3 %, fait pressentir une diminution de l'investissement en la matière, puisque les opérations se déroulent sur les deux à trois années suivant celle où la dépense est décidée. Les conséquences de cette baisse se feront durablement ressentir en 2004 ou 2005. Ceci paraît peu compatible avec la décentralisation annoncée. Si l'État se désengage, celle-ci risque d'être un véritable marché de dupe pour les collectivités locales. Au contraire, l'État devrait honorer les engagements qu'il a pris en matière d'investissement. Ceci est d'autant plus indispensable que le pays risque de connaître une situation dégradée, au cours de l'hiver, sur le plan de l'emploi, alors qu'une politique d'investissement en matière d'équipement permettrait d'inverser la tendance.

M. Michel Bouvard, Président, a tenu à mettre en lumière la contradiction entre les baisses d'effectifs du ministère et l'importance des vacances de postes. En Savoie, par exemple, l'instruction des permis de construire est défailante, et des retards de deux mois sont observés dans la délivrance de ces permis, ce qui peut être à l'origine d'un retard d'une année dans la réalisation des travaux. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle se surajoute à des difficultés liées au particularisme des zones de montagne. Le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2001 a montré que l'équivalent de deux années et demi d'autorisations de programme prévisionnelles avaient été signées en 2001. La question se pose donc de savoir comment ces autorisations seront utilisées. A cet égard, la commission des finances de l'Assemblée nationale ou le rapporteur spécial doit demander à rencontrer les personnes en charge de l'audit sur les infrastructures ferroviaires et routières, dans la mesure où les enjeux sont considérables. La dette de l'ensemble du système ferroviaire (services annexes d'amortissement de la dette, RFF et SNCF) n'a pas baissé, ce qui remet en cause les possibilités de financement des futures infrastructures.

Le financement de la construction de la ligne Perpignan-Figueras doit être assuré par l'ouverture du capital d'Autoroutes du Sud de la France (ASF). Pourtant, le versement actuel des dividendes des sociétés d'autoroute au budget des transports n'est possible que si l'État se sépare de ses parts dans leur capital. Or, la Commission européenne autorise une augmentation de la profitabilité des sociétés d'autoroutes sous réserve de l'ouverture de leur capital. Les dividendes de ces sociétés ne sont pourtant pas budgétisés, alors qu'ils doivent servir à financer la participation française aux descenderies du projet Lyon-Turin, conformément à l'accord international fixant les parts respectives de la France et de l'Italie dans le financement à 25% et celle de l'Union européenne à 50%. Par ailleurs, l'augmentation de la subvention aux transports parisiens est paradoxale alors que la subvention aux réseaux de province baisse en dépit de l'importance des besoins. S'agissant de la sécurité routière, le rythme d'achat de nouveaux radars mériterait d'être accéléré. Très performants, ces matériels permettent d'éditionner directement les contraventions et leur coût est amorti en deux mois. Enfin, le TGV-Est doit faire l'objet d'un financement croisé avec les collectivités locales et, pour la nouvelle

ligne Lyon- Savoie, un protocole d'accord a été signé le 15 mars 2002 avec cinq conseils généraux et plusieurs communes italiennes pour financer la première partie du projet. Les mesures de consolidation du financement et le délai de réalisation de l'opération mériteraient d'être mentionnés dans le rapport spécial.

M. Alain Rodet s'est inquiété des conditions de financement de certains projets routiers prévus dans les contrats de plan État-régions. La transformation de la route nationale 147 entre Limoges et Poitiers en route à deux fois deux voies est-elle assurée ? D'autre part, l'avenir du projet de train entre Paris, Limoges et Toulouse est également en question. Le financement a déjà été arrêté, mais il n'a pas reçu de confirmation. Enfin, dans le cadre de la politique européenne de transformation des routes nationales en routes à deux fois deux voies, il existe un nouveau dispositif de « péage virtuel » appliqué au Portugal, dont la France pourrait s'inspirer. Le financement par l'État devra par ailleurs être confirmé, pour contribuer à l'accélération de cette politique.

Votre Rapporteur spécial, a répondu à l'ensemble de ces interventions :

– 72 emplois d'inspecteurs du permis de conduire sont inscrits dans le projet de budget, mais l'apprentissage de la conduite est encore imparfait, par exemple lorsqu'il s'agit pour les concessionnaires automobiles d'expliquer aux acheteurs le fonctionnement élémentaire de leur véhicule ;

– il faut que le montant des amendes perçues par l'État soit directement affecté aux dépenses pour lutter contre l'insécurité routière. Un compte d'affectation spéciale pourrait servir à affecter ce produit à la sécurité routière. Au demeurant, les modalités de répartition du produit des amendes entre l'État et les collectivités locales pourraient être remises à plat dans la mesure notamment où certaines amendes pourraient avoir été perçues par l'État alors que leur base légale est suspecte ;

– s'agissant des voies navigables, l'enjeu du tourisme est déjà pris en compte dans les faits, puisque sa place se compare désormais à celle des marchandises dans les résultats de VNF ; il est surprenant de constater que ces deux secteurs sont à peu près à parité dans le chiffre d'affaires de VNF ;

– les crédits des transports urbains ne sont pas en baisse, ils sont même en augmentation pour les transports en sites propres de province. Par contre, les dotations aux PDU diminuent ;

– le financement de la ligne de TGV Est-européen est assumé pour partie par les collectivités locales. Le Gouvernement a réaffirmé encore récemment qu'il entendait prendre en charge la partie des coûts de cette opération qui lui incombe ;

– la baisse des crédits des contrats de plan État-régions risque d'occasionner un retard d'exécution. Si les lois de finances pour 2002 et 2003 sont exécutées conformément aux prévisions, le taux d'avancement du contrat de plan serait porté à 52 % dans le domaine routier fin 2003 ; par contre, il n'atteindra que 23 % pour le

volet ferroviaire en 2002, en partie à cause d'une sous-estimation du budget initial et d'un certain nombre de difficultés opérationnelles ;

– en termes de réduction d'effectifs, les efforts sont modestes car les 750 suppressions d'emplois concernent des emplois non pourvus. Le nombre de ces emplois vacants reste par ailleurs à préciser ;

– dans le domaine des infrastructures ferroviaires, le désendettement de la SNCF n'enregistre pas d'évolution particulière parce que la situation économique et boursière ne permet pas de trouver des recettes exceptionnelles à l'image du produit des licences UMTS ;

– la mobilisation des emplois ne suffit pas à résorber l'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels, notamment en ce qui concerne les postes de subdivisionnaires. L'écart global entre effectifs budgétaires et effectifs réels est, selon la Cour des comptes, de 8.539 emplois. Mais ceci ne reflète qu'imparfaitement l'écart entre effectifs réels et effectifs budgétaires ;

– les DDE souffrent effectivement d'un manque de personnel qualifié, ce qui procède, certes, d'une explication sociologique, mais aussi de la politique de rémunération de l'État qui conduit les jeunes ingénieurs à s'orienter de plus en plus vers le secteur concurrentiel, parfois même vers les collectivités locales où les contraintes opérationnelles sont moindres qu'au ministère de l'Équipement ;

– s'agissant des services communs, le montant exceptionnel des dépenses diverses correspond à l'expérimentation de gestion globalisée dans la région Nord-Pas-de-Calais. Il faudra par ailleurs être vigilant sur la question du transfert de compétences aux collectivités locales et sur la signification que peut avoir pour les finances locales la décentralisation dans le domaine des infrastructures routières ;

– la conduite de l'audit est entourée d'un grand respect du mystère. Le Rapporteur spécial veillera, en toute hypothèse, à suivre de très près son déroulement ;

– concernant le produit de la cession des actions d'ASF, un montant de 1,8 milliard d'euros a été utilisé pour des dépenses prioritaires. Ces crédits ont été affectés à hauteur de 1,5 milliard d'euros au fonds de réserve des retraites, à la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) et au secteur aérien. La ligne Lyon-Turin ne sera donc financée qu'à hauteur de 300 millions d'euros au plus. L'accord concernant la construction de cette ligne n'est pas en cause, mais son financement est imprécis. D'après les informations qu'il a recueillies, le Rapporteur spécial a indiqué que l'Union européenne devrait financer la première phase du projet à hauteur de 27 % du montant total, alors que le produit des dividendes des sociétés autoroutières devrait permettre de doter le projet à hauteur de 20 millions d'euros fin 2002 .

M. Michel Bouvard, Président, a jugé que la participation de l'État serait donc inférieure au seuil d'un tiers annoncé pour le ferroviaire. S'agissant de l'opération Lyon-Turin, il serait plus sain de mobiliser les crédits en début d'année.

Les fonds structurels inutilisés pourraient également être mieux mobilisés, afin d'accélérer la réalisation du projet.

Votre Rapporteur spécial a par ailleurs signalé que le financement de la ligne pendulaire entre Paris, Limoges et Toulouse est une question importante, **M. Alain Rodet** précisant que le financement d'un tel projet était pour le moins logique au vu des déséquilibres existant en termes d'infrastructures ferroviaires à l'échelle du territoire national et entre les grandes régions françaises.

Votre Rapporteur spécial a ensuite présenté un amendement (n°II-9) visant à supprimer les 23 emplois publics du Conseil national des transports. En effet, il y a, au ministère de l'Équipement, nombre de conseils et de comités visant à éclairer les décisions du ministre. Si l'utilité de la plupart de ces structures est, certes, souvent bien réelle, plusieurs d'entre elles disposent, à la différence d'autres ministères, d'un personnel et de moyens propres. Ainsi le Conseil national des transports bénéficie-t-il de 23 emplois publics, rémunérés au moyen d'un fonds de concours. Le présent amendement a pour objet de supprimer ces emplois, l'activité du Conseil national des transports pouvant être adossée aux moyens de services administratifs.

Mme Martine Lignières-Cassou s'est opposée à cet amendement. En effet, le Conseil national des transports est un des rares organismes du ministère qui développe une vision multimodale du secteur, la plupart des autres organismes n'ayant qu'une vision strictement routière. Pourquoi, dès lors, appeler à la suppression implicite de la seule instance où est menée une réflexion sur la multimodalité ? Par ailleurs, est-ce réellement le rôle du législateur de se prononcer sur le fait qu'un organisme dispose d'un nombre excessif ou insuffisant d'emplois ? Sauf à ce que le Rapporteur spécial dispose d'éléments particuliers à ce sujet, il semble que le Parlement n'ait pas à descendre à ce stade de détail.

Votre Rapporteur spécial a souligné, d'une part, que le conseil général des Ponts et chaussées avait déjà une vision multimodale des transports et, d'autre part, que l'amendement ne se proposait nullement de supprimer le Conseil national des transports mais d'inciter à une meilleure affectation des emplois publics.

M. Michel Bouvard, Président, a lui aussi jugé que le Conseil national des transports pourrait très bien fonctionner avec les services communs du ministère.

La Commission a *adopté* l'amendement (n°II-9)

Votre Rapporteur spécial a ensuite présenté un amendement visant à réaffecter les crédits des comités régionaux et départementaux des transports. Ici encore, il s'agit d'adosser leur activité sur celle des services ordinaires. D'expérience, en effet, ces comités ne se réunissent que très rarement et n'ont probablement pas besoin des emplois publics qui leurs sont affectés.

M. Yves Deniaud est intervenu pour indiquer que, bien qu'il soit membre d'un conseil départemental des transports depuis 1992, il n'avait jamais été convoqué à la moindre réunion.

La Commission a *adopté* cet amendement (n° II-10)

Votre Rapporteur spécial a présenté un amendement visant à réduire les ressources du Conseil supérieur du service public ferroviaire. Il a précisé, au préalable, qu'il ne souhaitait pas que l'exposé des motifs mentionne la volonté de supprimer ce conseil mais celle d'en modifier les moyens de fonctionnement. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur le caractère peu orthodoxe du mode de financement, par voie de fonds de concours, des emplois publics affectés au fonctionnement de ce conseil.

Mme Martine Lignières-Cassou s'est interrogée sur les motivations véritables et la gravité de cet amendement. Ne s'agit-il pas, en réalité, de supprimer le Conseil supérieur des services publics ferroviaires ? Certes, le mode de financement semble peu orthodoxe, mais a-t-on pu évaluer l'impact de cette suppression de crédits sur le fonctionnement du Conseil ? Décider de supprimer ce Conseil serait lourd de conséquences.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé qu'il était membre du Conseil supérieur du service public ferroviaire depuis sa création et que l'utilité d'une telle structure de concertation, dès lors qu'il y avait partition entre la SNCF et Réseau ferré de France, n'était pas à démontrer. Cette utilité a d'ailleurs été récemment confirmée par un rapport d'évaluation. Le Gouvernement est actuellement en train de réfléchir à un élargissement de la composition du Conseil, afin d'y assurer une meilleure représentation des professionnels. Certes, le mode de financement choisi n'est pas optimal. Néanmoins, il importe que le Conseil dispose de moyens budgétaires spécifiques.

M. Marc Laffineur a estimé qu'il était nécessaire de demander au Gouvernement de répondre sur ce point lors de la discussion en séance publique, faute de quoi rien ne serait jamais fait. La Commission est tout à fait dans son rôle en adoptant cet amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement (II-11), puis elle a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, les crédits de l'Équipement et des transports terrestres ainsi modifiés et *vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption*.

*

* *

La Commission a ensuite examiné deux amendements de votre Rapporteur spécial portant articles additionnels visant à évaluer les conditions de fonctionnement du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les

transports et du Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Votre Rapporteur spécial a précisé que ces deux fonds, de création récente, sont des établissements publics qui pourront s'avérer très certainement utiles. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'intermodalité elle-même, ni l'intérêt de mettre en place des outils financiers spécifiques. Néanmoins, il importe d'éviter que ces fonds ne prospèrent en se dotant de personnels propres, comme on en fait trop souvent le constat empirique. Aussi ces deux amendements visent-ils à demander au Gouvernement de présenter avant le 30 juin 2003 un rapport sur le financement, le fonctionnement et l'utilité de ces fonds.

Mme Martine Lignières-Cassou s'est étonnée de ce que l'ensemble des amendements du Rapporteur spécial visent en fait à aller à l'encontre de l'intermodalité sous une forme ou sous une autre, alors que l'absolue nécessité de son développement faisait l'objet d'un large consensus sous la précédente législature.

M. Marc Laffineur a affirmé qu'il n'avait pas du tout la même interprétation de ces amendements que celle de Mme Martine Lignières-Cassou. C'est bien le rôle de l'Assemblée nationale de demander un tel rapport sur l'emploi de l'argent public. Il serait fautif de ne pas le faire.

M. Michel Bouvard, Président, a d'abord estimé qu'il était plus simple de regrouper les deux amendements puisqu'ils partagent la même préoccupation. Il a ensuite souligné que l'on manquait encore de recul et que ces deux rapports risquaient d'être redondants avec la mission d'expertise lancée par le ministère de l'Équipement sur le financement des infrastructures, mission qui traitera nécessairement de l'avenir et du financement de ces fonds. Le problème soulevé par le Rapporteur spécial est juste mais peut-être est-il prématuré d'agir trop en amont. Aujourd'hui ces établissements n'ont même pas commencé à fonctionner et le choix des parlementaires membres de ces organismes n'est intervenu que pour l'un d'entre eux.

Votre Rapporteur spécial a réaffirmé que ces amendements ne portaient pas sur la légitimité d'une politique d'intermodalité des transports. L'enjeu est de prévenir la mauvaise habitude consistant à multiplier des structures disposant de personnels propres alors qu'elles pourraient fonctionner en s'adossant sur les services existants. Il s'agit donc d'une démarche d'information.

La Commission a *adopté* cet amendement (n° II-12), résultant d'une rédaction fusionnée des deux amendements de votre Rapporteur spécial.

*

* *

Article 48

Autorisation de perception des taxes parafiscales
(ligne n° 38 de l'état E annexé)

Texte du projet de loi :

La perception des taxes parafiscales dont la liste figure à l'état E annexé à la présente loi continuera d'être opérée pendant l'année 2003.

Exposé des motifs du projet de loi :

La liste des taxes parafiscales dont la perception est autorisée tient compte des modifications intervenues depuis septembre 2001.

Conformément aux dispositions de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, les taxes parafiscales disparaîtront, sous leur forme actuelle, le 31 décembre 2003. Le projet de loi de finances pour 2003 est donc le dernier à comporter une telle autorisation de perception.

D'ores et déjà sont supprimées quatre taxes parafiscales, dont la taxe parafiscale perçue sur certains produits pétroliers et sur le gaz naturel au profit de l'Institut français du pétrole et la taxe parafiscale sur la publicité radio-diffusée et télévisée.

Observations et décision de la Commission :

En application de l'article 4 de l'ordonnance organique relative aux lois de finances du 2 janvier 1959, les taxes parafiscales, perçues « *dans un intérêt économique ou social* » au profit de personnes morales autres que l'État, les collectivités locales et les établissements publics administratifs, sont instituées par décret en Conseil d'État. Seule la loi de finances peut en autoriser la poursuite de la perception au-delà du 31 décembre de chaque année. L'intervention du législateur est donc obligatoire, mais se limite à une autorisation générale de perception des taxes existantes, dont la liste est présentée à l'état E annexé au projet de loi de finances.

Cette année, l'intervention du législateur doit être la dernière. En abrogeant l'article 4 de l'ordonnance précitée, la loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances supprime les taxes parafiscales. Dans son article 63, elle prévoit néanmoins qu'à titre transitoire, les taxes parafiscales pourront continuer à être perçues jusqu'au 31 décembre 2003.

Tel est l'objet du présent article, la ligne 38 de l'état E annexé correspondant à la taxe additionnelle au droit de timbre des cartes grises des véhicules utilitaires pour le financement de la formation professionnelle.

I. – LA TAXE PARAFISCALE PERMET DE FINANCER LE DISPOSITIF DE FORMATION PROFESSIONNELLE DANS LES TRANSPORTS ROUTIERS

Actuellement le financement du dispositif de la formation professionnelle dans les transports routiers s'appuie pour une grande part sur cette taxe parafiscale, assise sur les droits perçus sur les certificats d'immatriculation des véhicules utilitaires. Depuis sa création⁽⁵⁰⁾, cette taxe est affectée à l'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT), association régie par la loi de 1901. Elle a été régulièrement renouvelée et est désormais régie par un décret de décembre 2000⁽⁵¹⁾.

La taxe est acquittée par les entreprises lors de l'immatriculation des véhicules utilitaires, s'agissant d'une taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation.

Son taux est forfaitaire et varie en fonction du tonnage des véhicules. Il est fixé annuellement, dans le cadre des taux plafonds prévus par le décret, par arrêté conjoint des ministres chargés du budget et des transports⁽⁵²⁾. Les montants en vigueur au 1^{er} janvier 2002 s'établissent comme suit :

Désignation	À compter du 1er janvier 2002 (en euros)
Véhicules automobiles de transport de marchandises dont le P.T.A.C. ⁽¹⁾ est inférieur ou égal à 3,5 tonnes.....	28,30
Véhicules automobiles de transport de marchandises dont le P.T.A.C. est supérieur à 3,5 tonnes et inférieur à 6 tonnes.....	116
Véhicules automobiles de transport de marchandises dont le P.T.A.C. est égal ou supérieur à 6 tonnes et inférieur à 11 tonnes.....	173,54
Véhicules automobiles de transport de marchandises dont le P.T.A.C. est égal ou supérieur à 11 tonnes, tracteurs routiers et véhicules de transport en commun de personnes.....	260,46

⁽¹⁾ P.T.A.C. : poids total autorisé en charge.

S'agissant d'une taxe additionnelle sur les certificats d'immatriculation, elle est recouvrée en même temps et dans les mêmes conditions que la taxe sur les cartes grises, par les services des préfectures et du Trésor public, puis affectée à l'AFT. En pratique, l'AFT rétrocède une partie du produit de la taxe parafiscale, en application d'un protocole d'accord signé le 8 juin 1993 avec le ministère des Transports et le ministère du Budget, à d'autres organismes de formation. Cette rétrocession bénéficie, en premier lieu, à PROMOTRANS⁽⁵³⁾, mais aussi aux centres de

(50) Suite à la convention du 31 décembre 1961 passée avec le ministre des Transports.

(51) Décret n° 2000-1336 du 26 décembre 2000 instituant une taxe parafiscale en vue du développement de la formation professionnelle dans les transports routiers. En accord avec la profession, ce décret couvre la période courant du 1er janvier 2001 au 31 décembre 2005.

(52) Arrêté du 16 octobre 2001 fixant les montants de la taxe parafiscale instituée en vue du développement de la formation professionnelle dans les transports routiers.

(53) Association pour la promotion sociale et la formation professionnelle dans les transports routiers, liée à l'UNOSTRA.

formation agréés par l'État pour dispenser les formations obligatoires des conducteurs routiers.

II. – L' « AFT » ASSURE DES MISSIONS DE SERVICE PUBLIC QUI JUSTIFIENT LA CONSOLIDATION DE SES RESSOURCES

L'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT) a été créée en 1957, sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, à l'initiative de l'Union des fédérations de transport (UFT), qui regroupe les principales organisations professionnelles du transport routier (à l'exception de l'UNOSTRA). Elle est le principal organisme de formation de la profession. Ses organes de gestion (conseil d'administration et assemblée générale) réunissent les principales organisations professionnelles du transport et des activités connexes. Un commissaire du Gouvernement (le directeur des transports terrestres ou son représentant) et un contrôleur d'État assistent aux réunions du conseil d'administration et de l'assemblée générale.

Au sein du groupe AFT-IFTIM, l'AFT regroupe les activités de formation initiale. À ce titre, elle gère les écoles professionnelles et les centres de formation des apprentis et prête son concours aux établissements de l'Éducation nationale. Elle intervient en appui des prestations de formation délivrées dans l'ensemble du groupe et assure un rôle de collecteur des ressources pour l'ensemble du groupe. Elle perçoit ainsi, au-delà de ses ressources propres, les financements traditionnels de la formation professionnelle (fonds de la formation continue, taxe d'apprentissage) ainsi, donc, que la taxe parafiscale destinée au développement de la formation professionnelle dans les transports.

L'AFT assure un certain nombre de missions de service public.

- Elle a mis en place et gère un réseau d'écoles techniques professionnelles⁽⁵⁴⁾ et des centres de formation d'apprentis (CFA)⁽⁵⁵⁾. Les formations dispensées dans ces établissements, dont la notoriété est bien établie, notamment aux plans de l'enseignement et de l'insertion professionnelle, préparent aux métiers du transport, de la logistique et du tourisme, de tous les niveaux (du CAP à Bac + 4). Cette activité d'enseignement, complémentaire de celle de l'Éducation nationale, s'exerce essentiellement au profit des jeunes mais aussi des adultes, avec l'objectif de couvrir le champ complet des formations du transport et des activités connexes, en étroite liaison avec l'Éducation nationale. Les personnels ainsi formés ont vocation à intégrer, au-delà du secteur des transports et de ses

(54) École du transport et de la logistique, École de direction du transport et de la logistique, Institut de gestion comptable et informatique du transport, École pratique du tourisme.

(55) Les CFA régionaux de l'AFT sont actuellement implantés dans dix-sept régions : Aquitaine, Bourgogne, Bretagne, Champagne-Ardenne, Franche-Comté, Ile-de-France, Languedoc-Roussillon, Lorraine, Midi-Pyrénées, Nord - Pas de Calais, Basse Normandie, Haute Normandie, Provence-Alpes-Côte d'Azur, Pays de la Loire, Picardie, Poitou-Charentes, Rhône-Alpes.

activités connexes, tous les secteurs de l'économie pour leurs activités de transport, logistique, gestion ou exploitation.

- L'AFT apporte son assistance pédagogique, technique et financière aux établissements publics et privés qui préparent aux diplômes de l'Éducation nationale dans le domaine du transport et de ses activités connexes⁽⁵⁶⁾. En outre, l'AFT participe au développement de certains enseignements supérieurs du transport⁽⁵⁷⁾.

- L'AFT assure directement avec l'AFT-FC une part importante de la formation initiale des conducteurs routiers⁽⁵⁸⁾. En outre, l'AFT a apporté des aides pédagogiques et financières dans le cadre de conventions avec le ministère de l'Éducation nationale, l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et les centres de formation agréés qui ont concerné, en 2001, la formation initiale de 8.600 conducteurs.

- Enfin, l'AFT contribue à l'information et à l'orientation des jeunes et des adultes vers les métiers du transport et des activités connexes. Cette activité de l'AFT est multiforme⁽⁵⁹⁾.

D'une manière générale, l'AFT exerce ces missions d'intérêt général en liaison étroite avec les pouvoirs publics⁽⁶⁰⁾. Au plan local, des conventions ont également été conclues entre l'AFT et les régions, qui apportent généralement une contribution financière pour la formation des demandeurs d'emploi aux métiers de la conduite, le fonctionnement de centres régionalisés d'apprentissage, mais également pour la dotation des centres de formation de l'AFT en nouveaux équipements pédagogiques. Les conseils généraux, les services déconcentrés de l'État et les services locaux de l'Agence nationale pour l'emploi (ANPE) sont également partenaires de l'AFT.

- Au demeurant, sa mission d'affectataire et de gestionnaire du produit de la taxe parafiscale confère à l'AFT un rôle de redistribution, en liaison avec les pouvoirs publics, qui dépasse les limites d'une branche professionnelle ou d'un secteur d'activité. Au cours de la période récente, le produit de la taxe parafiscale a notamment permis d'assurer la mise en œuvre du « *volet formation* » de la démarche

(56) *BEP logistique et commercialisation, BEP et CAP de conduite, BEP et CAP de maintenance de véhicules industriels, Baccalauréats professionnels « exploitation des transports, maintenance, logistique », Brevet de technicien supérieur du transport, Diplôme universitaire de technologie « gestion logistique et transport ».*

(57) *Diplômes des instituts universitaires professionnalisés et de l'École supérieure des transports, maîtrise, diplômes d'études supérieures spécialisées (DESS), diplômes d'études approfondies (DEA), doctorat, mastères, grandes écoles d'ingénieurs et de gestion.*

(58) *Sur 23.500 conducteurs formés en 2001 au plan national, les conducteurs formés directement par l'AFT avec l'AFT-FC représentent 11.413 personnes, soit environ 48 % des nouveaux conducteurs routiers.*

(59) *Rencontres pédagogiques dans les collèges et les lycées professionnels, journées portes ouvertes organisées avec la profession sur l'ensemble du territoire, campagnes d'information destinées à sensibiliser les jeunes et les demandeurs d'emploi aux métiers du transport et de la logistique, sensibilisation des services d'orientation et du service public de l'emploi, mise en place des Services emploi formation information - transport logistique (SEFITL), à destination des entreprises, des jeunes et des demandeurs d'emploi.*

(60) *Ministère chargé des Transports et ministère chargé de l'Économie, des finances et de l'industrie, qui sont représentés auprès de l'AFT par un commissaire du Gouvernement et un contrôleur d'État ; ministère chargé de l'Éducation nationale dans le cadre d'une convention générale de coopération, pour la formation initiale des jeunes ; ministère de la Défense dans le cadre de conventions avec chacune des armées et avec la gendarmerie, pour la reconversion des personnels militaires ; Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) dans le cadre d'une convention de coopération, pour la formation des demandeurs d'emploi.*

de modernisation du transport routier de marchandises, engagée en 1994, qui passait par une nécessaire amélioration de la qualification des conducteurs ⁽⁶¹⁾.

Le produit de la taxe parafiscale est également destiné à contribuer au financement de la généralisation de la formation obligatoire à tous les conducteurs routiers, prévue par la loi du 6 février 1998 ⁽⁶²⁾.

Le dispositif de financement en vigueur constitue une forme de mutualisation des financements des entreprises disposant d'un parc de véhicules utilitaires ou de transport en commun pour gérer leurs besoins de formation professionnelle, plus particulièrement en ce qui concerne les formations qualifiantes et les formations professionnelles obligatoires des conducteurs routiers. En tant que gestionnaire du produit de la taxe parafiscale pour la mise en œuvre de cette politique publique, qui concerne les conducteurs routiers, les entreprises et l'ensemble de la collectivité nationale, l'AFT assure donc une mission d'intérêt général en relation avec tous les secteurs de l'économie.

C'est pourquoi, au vu du fonctionnement et des missions de l'AFT, il apparaît la consolidation des ressources consacrées au financement de la formation professionnelle dans les transports routiers paraît légitime.

III. – SI L'AUTORISATION DE PERCEPTION DE CETTE TAXE EST JUSTIFIEE EN 2003, UNE SOLUTION DE SUBSTITUTION EST DESORMAIS IMPERATIVE

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, une réflexion a été engagée en vue de la conception d'un mécanisme de substitution dès le vote de la loi organique du 1^{er} août 2001, compte tenu des enjeux de la formation professionnelle des transporteurs routiers, lesquels ont vocation à intégrer tous les secteurs de l'économie ⁽⁶³⁾. Cette réflexion gouvernementale devrait aboutir à une proposition avant l'échéance du 31 décembre 2003.

Toutefois, les professionnels du secteur, à commencer par l'AFT, les conducteurs et les entreprises, font état de leur impatience à voir cette situation aboutir à une solution de substitution. Ces derniers semblent plaider pour la mise en

(61) C'est dans ce cadre qu'ont été mises en place, à partir de 1995, les formations obligatoires des conducteurs salariés du transport routier public de marchandises : la formation initiale minimale obligatoire (FIMO) d'une durée de quatre semaines pour les nouveaux conducteurs et la formation continue obligatoire de sécurité (FCOS) d'une durée de trois jours au cours de toute période de cinq ans d'activité professionnelle.

(62) Cette obligation législative, prévue par l'article 1er de la loi n°98-69 du 6 février 1998 tendant à améliorer les conditions d'exercice de la profession de transporteur routier, concerne plus particulièrement les conducteurs non salariés du transport routier public de marchandises ainsi que les conducteurs salariés du transport routier de marchandises pour compte propre et du transport routier de voyageurs. Elle a notamment pour objectifs de renforcer la sécurité et de favoriser l'insertion professionnelle et l'emploi qualifié.

(63) Notamment en ce qui concerne le transport routier de marchandises, soit dans le cadre du transport pour compte d'autrui (transporteurs), soit dans le cadre du transport pour compte propre (autres entreprises).

place par les pouvoirs publics d'une imposition affectée se rapprochant de la taxe parafiscale actuelle.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, plusieurs possibilités de substitution ont été étudiées. Toutefois, ces travaux ont conduit *a priori* à écarter la solution de la cotisation dite « volontaire obligatoire », qui permet à une branche professionnelle de rendre obligatoire une cotisation pour l'ensemble des entreprises de la branche. Une telle cotisation ne paraît pas, en effet, adaptée au financement de formations aux métiers du transport et de la logistique, dans la mesure où ces métiers s'exercent dans de nombreuses branches professionnelles.

La solution de la budgétisation semble également avoir été écartée, pour des raisons d'économie budgétaire tout d'abord, mais également parce qu'elle conduirait à un désengagement des organisations professionnelles représentées au conseil d'administration de l'AFT.

C'est donc vers la création d'une imposition de toute nature affectée à une personne morale autre que l'État que s'oriente actuellement la réflexion au niveau interministériel. Cette hypothèse est prévue par l'article 2 de la loi organique du 1^{er} août 2001 qui dispose que « des impositions de toute nature ne peuvent être affectées directement à un tiers qu'à raison des missions de service public confiées à lui ».

Toutefois, les modalités concrètes du dispositif, et notamment le choix de la personne morale affectataire de l'imposition, restent à déterminer. Si votre Rapporteur spécial s'engage à suivre précisément l'évolution de cette situation, il paraît impératif d'autoriser, cette année encore, la perception de cette taxe.

*

* *

La Commission a *adopté*, sur proposition de votre Rapporteur spécial, la ligne 38 de l'état E annexé relative à la taxe additionnelle au droit de timbre des cartes grises des véhicules utilitaires pour le financement de la formation professionnelle.