



N° 1110

# ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

---

---

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 9 octobre 2003

## RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR  
LE PROJET DE **loi de finances pour 2004** (n° 1093),

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

(2<sup>ème</sup> partie)

## SOMMAIRE

---

Pages

### 1<sup>ère</sup> partie

#### INTRODUCTION

#### I. – L'ÉVOLUTION DES CREDITS : VERS DE NOUVELLES ORIENTATIONS BUDGETAIRES ?

- A.- L'ÉVOLUTION DES CREDITS ENTRE 2002 ET 2004
- B. L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1<sup>ER</sup> AOÛT 2001 EST UNE SOURCE DE PRÉOCCUPATIONS

#### II. – RATIONALISER LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES RELATIONS SOCIALES DANS LES TRANSPORTS

- A. LA QUESTION SOCIALE DANS LES TRANSPORTS
- B.- L'ÉVOLUTION INÉVITABLE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

#### III. – LES NOMBREUSES INCERTITUDES DU TRANSPORT FERROVIAIRE

- A. LE FINANCEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE : UN DÉBUT DE CLARIFICATION
- B. L'ORGANISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DE TRANSPORT FERROVIAIRE

#### IV. – LE NOUVEAU CONTEXTE DU TRANSPORT COLLECTIF

- A.- LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'ÉQUILIBRE FINANCIER DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE
- B.- LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ÎLE-DE-FRANCE

### **2<sup>ème</sup> partie**

#### V. – LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE, PRIORITÉ NATIONALE..... 7

- A. L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE ..... 7
  - 1.– Les crédits budgétaires ne reflètent qu'imparfaitement l'effort de la nation.....7
    - a) *Les crédits du ministère*..... 7
    - b) *L'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière*..... 8
  - 2.– Les actions entreprises en 2003 ont fourni des résultats encourageants .....9

a) <i>Les textes adoptés en 2003</i> .....	10
b) <i>La mise en place d'une politique de diagnostic des infrastructures existantes</i> .....	12
B. DEPLOYER DE NOUVEAUX EFFORTS EN AUTOMATISANT LES SANCTIONS ET EN AFFECTANT LE PRODUIT DES AMENDES.....	12
1.- L'automatisation de la chaîne de contrôle-sanction .....	12
2.- Établir un lien direct entre le produit des amendes et leur affectation à des actions de sécurité routière .....	14
<b>VI. – LES NECESSAIRES MUTATIONS DE LA POLITIQUE ROUTIERE DE L'ETAT .....</b>	<b>17</b>
A. LES INVESTISSEMENTS NOUVEAUX.....	18
1.- Les dotations pour les investissements routiers présentent une situation contrastée .....	18
2.- Les engagements du volet routier des contrats de plan doivent être honorés par l'État .....	18
B. L'ENTRETIEN ET L'OPTIMISATION DU RESEAU .....	19
1.- L'insuffisance des crédits d'entretien .....	19
2.- La sécurité des tunnels routiers demeure une priorité .....	19
C. QUELLE PLACE POUR L'ETAT DANS LE SECTEUR ROUTIER ET AUTOROUTIER ?.....	20
1.- Vers une décentralisation des routes nationales.....	20
2.- Vers une privatisation des sociétés d'autoroutes .....	22
3.- Les perspectives financières des sociétés d'autoroutes .....	22
<b>VII. – CLARIFIER LA POLITIQUE DE L'ETAT EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES.....</b>	<b>25</b>
A. LES CREDITS DU BUDGET 2004 S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUTE DES ANNEES PRECEDENTES .....	25
1.- Les dotations de l'État aux voies navigables.....	25
2.- Le soutien à Voies Navigables de France .....	26
B. LES PROJETS D'INVESTISSEMENT .....	26
1.- Les opérations de restauration du réseau existant .....	26
2.- L'avancement des contrats de plan État-régions .....	27
<i>Source : Direction des transports terrestres</i> .....	28
a) <i>L'aménagement de l'Oise</i> .....	28
b) <i>Le territoire Saône-Rhin</i> .....	29
3.- Le projet de liaison fluviale Seine-Nord .....	29
<b>CONCLUSION : L'HEURE DES CHOIX.....</b>	<b>31</b>
A. LE CONSTAT D'UNE REPARTITION DESEQUILIBREE ENTRE MODES DE TRANSPORT.....	31
1.- Le trafic intérieur de voyageurs .....	31

2.– Le trafic intérieur de marchandises .....	32
B. FAIRE ABOUTIR LE DEBAT SUR LES INFRASTRUCTURES .....	33
1.– Quels projets ? .....	33
2.– Quels financements ? .....	34
<b>EXAMEN EN COMMISSION .....</b>	<b>37</b>
Article 77 .....	45
Majoration des taux plafonds du versement de transport .....	45
<b>I.– UNE NOUVELLE MODIFICATION DU VERSEMENT DE TRANSPORT .....</b>	<b>46</b>
A. UN MECANISME SINGULIER DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS .....	46
1.– Une imposition originale .....	46
2.– Une imposition différenciée .....	47
B. DE NOMBREUSES MODIFICATIONS LEGISLATIVES SONT DEJA INTERVENUES DEPUIS 1997 .....	48
1.– La loi de finances pour 1997 a clarifié le dispositif de majoration du versement de transport .....	48
2.– La loi SRU a rendu le mécanisme plus complexe .....	49
3.– La loi de finances rectificative pour 2002 a complété les modifications introduites par la loi relative à la démocratie de proximité .....	50
<b>II.– LE REGIME JURIDIQUE DU VERSEMENT DE TRANSPORT A PERMIS LA CROISSANCE DE SON PRODUIT .....</b>	<b>50</b>
A. LE VERSEMENT DE TRANSPORT : UN SYSTEME A PLUSIEURS ETAGES .....	50
1.– L'assiette du versement de transport .....	50
2.– Les règles de collecte .....	51
3.– Les demandes de remboursement .....	51
4.– Les modalités de reversement .....	52
B. LE PLAFONNEMENT DES TAUX N'A PAS EMPECHE LA HAUSSE DU PRODUIT DU VERSEMENT DE TRANSPORT .....	52
1.– Le taux est encadré par des plafonds législatifs .....	52
2.– Une ressource croissante pour le transport urbain .....	53
<b>III.– LE PRESENT ARTICLE DOIT PERMETTRE DE MOBILISER DES RESSOURCES DE FINANCEMENT SUPPLEMENTAIRES POUR LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS .....</b>	<b>55</b>
A. LES OBJECTIFS DE LA MESURE PROPOSEE .....	55
B. LES EFFETS DE LA MESURE PROPOSEE .....	55
1.– Un relèvement des taux plafonds en province et en Île-de-France .....	55
2.– Une suppression de la majoration de 0,05 % en province .....	56

3.– Une modification des conditions d'application du taux supérieur en province.....	56
4.– Des dispositions clarificatrices de lissage des taux .....	57
5.– La croissance attendue du produit du versement de transport.....	58
6.– La liberté et la responsabilité des collectivités.....	58
7.– Une concomitance fâcheuse .....	59

## **V. – LA SECURITE ROUTIERE, PRIORITE NATIONALE**

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

En 2002, on a enregistré 105.470 accidents corporels, 7.242 tués à six jours (soit 7.655 tués à trente jours) et 137.839 blessés (dont 24.091 blessés graves). Ce bilan est en retrait par rapport à celui de 2001, de 9,7 % pour les accidents corporels, de 8 % pour les blessés graves et de 11 % pour les blessés légers. La baisse de 6,2 % enregistrée pour le nombre de tués est un peu moins marquée mais intervient après la hausse de 1 % constatée l'an dernier alors que les autres indicateurs avaient diminué. En définitive, l'année 2002 enregistre le meilleur bilan depuis que des statistiques fiables existent, et ce quel que soit l'indicateur observé ; mais c'est aussi l'année où la gravité des accidents, exprimée en tués pour 100 accidents corporels, est la plus forte de ces vingt dernières années (6,87).

La sécurité routière n'est pas un combat qui se gagne une fois pour toutes : c'est une lutte permanente contre la déviance des comportements et le relâchement des politiques publiques. Le choc psychologique créé par l'impulsion nouvelle donnée en 2002 suffira-t-il à franchir le palier de 2003 ? La vigilance des pouvoirs publics ne saurait se relâcher.

### **A. L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA SECURITE ROUTIERE**

#### **1.- Les crédits budgétaires ne reflètent qu'imparfaitement l'effort de la nation**

##### *a) Les crédits du ministère*

Les dotations inscrites sur le budget de l'Équipement et des transports en 2004 (sections *I.* et *III.*) présentent une hausse de 8,3 % par rapport à 2003 en crédits de paiement (111,54 millions d'euros) et de 4,7 % en autorisations de programme (46 millions d'euros). L'ensemble de ces crédits se donne pour objectif d'accroître le contrôle et d'aggraver la sanction pour changer les comportements et faire respecter les règles de droit. Il s'agit également d'agir sur la formation et l'information pour faire émerger une culture de la sécurité routière, en impliquant tous les acteurs. Enfin, les crédits visent à accroître la qualité d'exploitation des routes et les services aux usagers, afin de contribuer à une politique de déplacements sûrs.

En effet, la surveillance du réseau routier contribue à détecter dans de brefs délais des anomalies ou des défauts d'entretien susceptibles d'entraîner des accidents : elle permet donc de rendre les routes plus sûres. De même, l'intervention

rapide des équipes d'exploitation pour la remise en état des routes après des accidents contribue également à la sécurité du réseau. L'organisation méthodique du rétablissement de la viabilité lors des intempéries hivernales permet également d'éviter de nombreux accidents dus aux chaussées glissantes, notamment en cas de verglas. Les systèmes d'exploitation et de gestion de trafic visent, quant à eux, une meilleure connaissance des événements, facilitant ainsi la prise de décisions rapides en vue de rétablir au plus vite la sécurité des usagers. Le réseau d'appel d'urgence facilite un contact très rapide entre les victimes et les secours, ce qui constitue un gage de soin rapide aux accidentés. L'information sur la présence de bouchons ou d'accidents permet à l'utilisateur d'adapter sa conduite et d'éviter les sur-accidents ou accidents de « queue de bouchon ». Enfin, la délivrance d'informations fiables contribue à réduire le stress du conducteur et à apaiser sa conduite, gage de sécurité.

**LES CRÉDITS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE  
SUR LE BUDGET DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS**

*(en millions d'euros)*

	2003		2004		Évolution <i>(en %)</i>	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
<b>Titre III</b> , dont :	-	<b>63,03</b>	-	<b>66,49</b>	<i>NSP</i>	<b>+ 5,5</b>
35-42, article 30		2,69		2,63		
35-42, article 40		20,87		22,16		
35-42, article 50		2,97		3,20		
37-06, article 10		14,02		15,69		
37-06, article 20		11,81		11,81		
37-45, article 10		5,67		5,83		
37-45, article 20		3,30		3,47		
37-45, article 30		1,70		1,70		
<b>Titre IV</b> , dont :	-	<b>2,00</b>	-	<b>2,15</b>	<i>NSP</i>	<b>+ 7,5</b>
44-20, article 50		2,00		2,15		
<b>Titre V</b> , dont :	<b>40,93</b>	<b>35,93</b>	<b>43,00</b>	<b>40,4</b>	<b>+ 5,1</b>	<b>+ 12,4</b>
53-46, article 70	12,00	10,49	18,00	15,60		
53-46, article 90	18,00	16,51	11,00	13,80		
53-47, article 51	1,71	1,03	1,80	1,08		
53-47, article 52	2,93	1,73	2,90	1,82		
53-47, article 53	0,00	0,85	0,00	0,00		
53-47, article 54	4,00	3,86	8,00	6,40		
53-47, article 55	2,29	1,46	1,30	1,70		
<b>Titre VI</b> , dont :	<b>3,00</b>	<b>2,00</b>	<b>3,00</b>	<b>2,50</b>	<b>0,0</b>	<b>+ 25,0</b>
63-48, article 10	3,00	2,00	3,00	2,50		
<b>Total général</b>	<b>43,93</b>	<b>102,96</b>	<b>46,00</b>	<b>111,54</b>	<b>+ 4,7</b>	<b>+ 8,3</b>

Source : projet de loi de finances.

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

Les crédits examinés dans ce rapport ne représentent qu'une faible part de l'effort de l'État en faveur de la sécurité routière. L'effort de la Nation en faveur de

la sécurité routière<sup>(1)</sup> peut être globalement évalué à 1.673,88 millions d'euros en 2004 contre 1.629,19 millions d'euros en 2003.

Pour avoir une appréciation plus juste des interventions en faveur de la sécurité routière, il faut prendre en compte, par exemple, les crédits affectés à la police et à la gendarmerie nationales ou encore certains crédits du ministère de l'Éducation nationale, de la recherche, de l'aménagement du territoire ou du ministère de l'emploi. On estime ainsi que le ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer participe globalement à hauteur de 621,33 millions d'euros en 2004 à l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, en y incluant par exemple les programmes d'entretien et de développement du réseau routier national mis en œuvre par la direction des routes ou l'activité ponctuelle de certains organismes d'études.

De même, on peut estimer la contribution budgétaire des autres ministères à cette politique nationale à :

- 529,79 millions d'euros sur le budget de la Défense ;
- 264,79 millions d'euros sur le budget de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;
- 160,42 millions d'euros sur le budget de la Justice ;
- 55,28 millions d'euros sur le budget de la Jeunesse et de l'éducation nationale ;
- 24,78 millions d'euros sur le budget de la Recherche et des nouvelles technologies ;
- 17,14 millions sur le budget de l'Économie, des finances et de l'industrie ;
- 0,21 million d'euros sur le budget de la Santé, de la famille et des personnes handicapées ;
- 0,13 million d'euros sur le budget des Sports.

## **2.- Les actions entreprises en 2003 ont fourni des résultats encourageants**

On rappellera que les efforts accomplis et les mesures prises en 2002 ont induit un changement très significatif des comportements, qui s'est traduit par une chute spectaculaire du nombre mensuel des accidents et des tués sur la route. L'action des pouvoirs publics en faveur de la sécurité routière a porté sur les trois composantes que sont le conducteur, la route, le véhicule. Les principaux textes adoptés en 2002 concernent la continuation de la mise en œuvre du principe de l'éducation routière tout au long de la vie<sup>(2)</sup> et la limitation du champ de l'amnistie

---

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

(2) *Décret n° 2002-675 du 30 avril 2002 relatif à la formation à la conduite et à la sécurité routière et modifiant le code de la route.*

présidentielle <sup>(3)</sup>, ce qui marque une nette rupture avec les pratiques précédentes et consacre un profond changement de mentalité de la population face à l'insécurité routière <sup>(4)</sup>.

Le début de l'année 2003 enregistre de fortes baisses dans le nombre des tués (−33,3 % en janvier, − 35,9 % en février, − 24,7 % en mars, − 29,7 % en avril, − 13,4 % en mai et − 14,1 % en juin) Le mois de mai a été lourdement marqué par l'accident d'autocar dans la région lyonnaise (28 morts et 46 blessés). Au cours des douze derniers mois, la mobilisation gouvernementale autour de la lutte contre l'insécurité routière a d'abord pris la forme d'un renforcement sensible des contrôles routiers, avec un accent mis sur la lutte contre les infractions les plus dangereuses : le nombre de dépistage d'alcoolémie a progressé de 31,2 % et le nombre de contraventions pour excès de vitesse de 31,5 %.

Depuis le début de l'année, les infractions constatées au port de la ceinture et du casque ont augmenté de 41 %. Le nombre de permis retenus ou suspendus a augmenté de 26,5 % pour les excès de vitesse et de 13,7 % pour les alcoolémies par rapport à la même période de l'année précédente.

Par ailleurs, les mesures arrêtées lors des précédents comités interministériels continuent d'être mises en oeuvre ou s'apprêtent à l'être, par la publication notamment des décrets d'application : automatisation des contrôles, groupe de travail sur l'accueil des familles en milieu hospitalier, vérification de l'aptitude médicale à la conduite, immatriculation des cyclomoteurs, modalités de confiscation des véhicules.

#### ***a) Les textes adoptés en 2003***

Dans la lignée du décret du 31 mars 2003 <sup>(5)</sup>, la circulaire du 10 juin 2003, du Garde des sceaux, a adressé des instructions aux procureurs. Elle étend la procédure simplifiée de l'amende forfaitaire à l'ensemble des contraventions de la 4<sup>ème</sup> classe, rétablit la peine complémentaire de suspension du permis de conduire pour les infractions qui ont été forfaitisées en 1995, aggrave les sanctions pour le non port de la ceinture de sécurité et du casque ainsi que pour l'usage du téléphone portable. Le décret comprend également les mesures d'application de la loi n° 2003-87 du 3 février 2003 relative à la conduite après usage de stupéfiants ainsi que des dispositions permettant au propriétaire d'un véhicule d'obtenir sur internet le certificat dit « de non-gage ».

Surtout, la loi « violence routière » du 12 juin 2003 <sup>(6)</sup> donne à l'État les moyens de ses ambitions en matière de lutte contre la violence routière. Dès sa publication, l'aggravation des peines en cas d'accident mortel ou corporel causé par l'imprudence du conducteur est applicable. De même, les faits de blessure involontaires sont plus sévèrement réprimés. L'utilisateur doit être conscient qu'il peut tuer ou causer des dommages corporels du simple fait de conduire un véhicule. La

---

<sup>(3)</sup> Loi n° 2002-1062 du 6 août 2002 portant amnistie.

<sup>(4)</sup> On peut également mentionner le décret n° 2002-1251 du 10 octobre 2002 relatif aux équipements routiers et modifiant le code de la voirie routière et le décret n° 2002-530 du 11 avril 2002 relatif à l'amélioration de la circulation en cas d'enneigement ou de verglas, au franchissement de barrage et modifiant le code de la route.

<sup>(5)</sup> Décret n° 2003-293 du 31 mars 2003 relatif à la sécurité routière et modifiant le code de procédure pénale et le code de la route.

<sup>(6)</sup> Loi n°2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

loi supprime le « permis blanc » aux fins d'une répression accrue des conducteurs ayant eu un comportement dangereux. Elle supprime la possibilité pour le juge d'aménager la peine de suspension du permis de conduire pour des raisons professionnelles, s'agissant des délits routiers les plus graves<sup>(7)</sup>. La loi institue des stages de sensibilisation à la sécurité routière. Elle instaure de nouvelles peines complémentaires qui pourront être prononcées par le juge pour les délits au code de la route réprimant les faits les plus graves.

Dans tous ces cas de figure, les usagers pourront voir prononcées à leur rencontre les peines suivantes : l'obligation de suivre un stage de formation à la sécurité routière, une interdiction de conduire certains véhicules, l'immobilisation – pendant une durée d'un an au plus – du véhicule dont le condamné s'est servi pour commettre l'infraction, le durcissement des règles applicables aux récidivistes, la confiscation du véhicule en cas de faute grave, la rétention du permis de conduire en cas d'usage de stupéfiants, ou encore l'aggravation des sanctions à l'égard des professionnels commercialisant des détecteurs de radars et des kits de débridage pour cyclomoteurs.

Par ailleurs, aux termes du décret d'application<sup>(8)</sup>, le permis probatoire est applicable aux permis de conduire délivrés à compter du 1<sup>er</sup> mars 2004, le temps nécessaire à la modification du programme informatique du fichier national des permis de conduire. L'instauration des peines complémentaires de suivi d'un stage de sensibilisation à la sécurité routière et d'interdiction de conduire certains véhicules terrestres à moteur (y compris ceux pour la conduite desquels le permis de conduire n'est pas exigé) est désormais effective, en cas de conduite sans permis de conduire et d'excès de vitesse de 30 km/h et au-delà. Le décret fixe les modalités du versement de la consignation, du retrait de 6 points du permis de conduire (pour la conduite avec un taux d'alcoolémie compris entre 0,5 et 0,8 g/l de sang) et de l'obligation faite au conducteur dont le permis de conduire aura été invalidé par perte de la totalité des points (deux fois en moins de cinq ans) de repasser la totalité des épreuves de ce permis. On mentionnera également l'aggravation des sanctions pour la circulation dans les couloirs réservés à certaines catégories de véhicules et pour le stationnement sur des emplacements de stationnement réservés à des personnes handicapées (contravention de 4<sup>ème</sup> classe, amende de 135 euros).

Enfin, parmi les textes en préparation, on mentionnera le décret relatif à la vérification de l'aptitude médicale à la conduite qui sera publié avant la fin de l'année 2003. Ce décret mettra en place l'évaluation médicale de l'aptitude à la conduite des candidats au permis de conduire et des conducteurs âgés de 75 ans et plus. Il sera complété par deux arrêtés, l'un concernant la définition des contre-indications médicales à la conduite automobile établi à partir des conclusions du rapport rendu par le groupe de travail du ministère de la santé, l'autre organisant les modalités de ce contrôle. Ces dispositions devraient entrer en vigueur au début de l'année 2004.

---

<sup>(7)</sup> E.g. conduite en état alcoolique, grand excès de vitesse, délits de fuite, etc.

<sup>(8)</sup> Décret n° 2003-642 du 11 juillet 2003 portant application de certaines dispositions de la loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière et modifiant notamment le code pénal, le code de procédure pénale et le code de la route.

***b) La mise en place d'une politique de diagnostic des infrastructures existantes***

Toutes les études concernant les facteurs d'accidents corporels confirment la nécessité, pour améliorer la sécurité routière, de poursuivre les actions qui visent le comportement du conducteur, la sécurité active et passive des véhicules, mais aussi l'amélioration des infrastructures. Dans ce domaine, le ministère a distingué le cas des infrastructures nouvelles ou rénovées (projets routiers) de celui des infrastructures existantes.

Dans un premier temps, le contrôle de sécurité des projets routiers a été instauré sur le réseau de l'État conformément aux dispositions de la circulaire 2001-30 du 18 mai 2001. Ce contrôle vise à améliorer la qualité des infrastructures neuves ou réaménagées. Il comprend une démarche qualité pour la prise en compte de la sécurité à toutes les étapes du projet, un audit de sécurité avant la mise en service et des bilans de sécurité après la mise en service.

La méthodologie développée dans le cadre du contrôle de sécurité des projets routiers n'est pas adaptée au cas des routes existantes. Pour autant, l'amélioration du réseau routier existant constitue un gisement important de gains de sécurité. La direction de la sécurité et de la circulation routières et la direction des routes ont signé, en juillet 2001, une note de cadrage conjointe pour définir une démarche spécifique intitulée SURE<sup>(9)</sup>. L'élaboration des outils nécessaires à sa mise en œuvre est organisée par un comité de pilotage présidé par un ingénieur général des ponts et chaussées, et mis en place en 2002. Le comité de pilotage a mis au point les expérimentations qui se dérouleront en 2003 dans l'Indre et le Jura. Cette démarche est conçue pour être appliquée progressivement à la totalité du réseau routier national, mais elle sera mise en œuvre en priorité sur les itinéraires où les niveaux de sécurité sont les moins satisfaisants, déterminés notamment à partir d'une analyse des accidents. La méthode de travail envisagée pour déployer la démarche SURE est expérimentée à partir de 2003 dans trois DDE (Calvados, Indre et Jura). L'évaluation des expériences doit permettre d'envisager le déploiement progressif de la démarche sur l'ensemble du réseau routier national à partir de 2004.

**B. DEPLOYER DE NOUVEAUX EFFORTS EN AUTOMATISANT LES SANCTIONS ET EN AFFECTANT LE PRODUIT DES AMENDES**

**1.- L'automatisation de la chaîne de contrôle-sanction**

Le déploiement du dispositif de contrôle-sanction automatique est sans doute la mesure la plus complexe à mettre en place, tant dans ses aspects juridiques que techniques, mais peut-être la plus efficace et la plus cohérente. La loi du 12 juin 2003 confère désormais une base légale aux systèmes automatiques de contrôle et définit les modalités d'usage ainsi que les garanties apportées au contrevenant.

---

<sup>(9)</sup> SURE : Sécurité des Usagers sur les Routes Existantes.

La mission interministérielle chargée de définir le cahier des charges de cette chaîne de traitement du contrôle-sanction a poursuivi son action et vient de remettre son rapport. Des consultations d'entreprises ont été lancées pour la mise en place des appareils de terrain et le dispositif de traitement des infractions. Ces actions permettront d'atteindre l'objectif d'une centaine d'appareils de contrôle avant la fin de 2003. Le déploiement prévu pour les deux années suivantes vise à mettre en place un millier d'appareils et les consultations nécessaires pourront être lancées dans les délais qui permettront le respect de ces objectifs. 70 % de ces appareils seront fixes, 30 % seront des dispositifs modèles embarqués dans des véhicules banalisés. Ainsi, au terme de l'année 2003, le Gouvernement aura démontré sa volonté de mise en œuvre des décisions des comités interministériels de la sécurité routière des années 2002 et 2003.

De plus, l'article 9 de la loi du 12 juin 2003 dispose que « *par dérogation aux dispositions de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, le produit des amendes perçu par la voie des systèmes automatiques de contrôle sanction sera versé, de 2004 à 2006, au profit du budget de l'État* ». Dans la mesure où les premiers déploiements de matériels de contrôle sanction automatisés vont être effectués sur le réseau routier national, cet article dispose également que « *les investissements et les coûts induits par l'installation des appareils de contrôle automatique seront pris en charge par l'État* ».

Chaque infraction fera l'objet d'une traçabilité technique permettant de comptabiliser instantanément l'ensemble des sommes perçues par le centre d'encaissement des amendes, qu'il s'agisse de recettes définitives (dans le cas où les contrevenants reconnaissant l'infraction et paient l'amende) ou de consignations (dans le cas où ces derniers souhaitent contester devant un juge les faits qui leur sont reprochés). Dans le deuxième cas, les sommes ne seront définitivement inscrites à un compte de recette que si le juge confirme la sanction. Le produit de ces infractions sera imputé sur des lignes spécifiques relevant de la direction générale de la comptabilité publique. Dès que les recettes deviendront définitives, elles devraient faire l'objet d'une rétrocession en loi de finances rectificative, en faveur d'une ligne spéciale ouverte au budget du ministère de l'intérieur. Ce dernier assure, en effet, la maîtrise d'ouvrage et l'allocation des moyens financiers nécessaires à la bonne exécution de ce programme <sup>(10)</sup>.

Il va de soi que si les recettes générées se révélaient supérieures à celles envisagées pour l'installation des 100 premiers appareils automatiques, le programme pourrait connaître une accélération lui permettant d'assurer ainsi une plus large couverture du territoire national. Après 2006, l'État ne se verrait plus reconnaître le retour de l'intégralité des recettes ainsi générées et la question du partage avec les collectivités locales sera à nouveau posée.

---

<sup>(10)</sup> La loi a prévu qu'un rapport annuel serait établi par le Gouvernement afin d'apporter au Parlement des éléments d'information exhaustifs et détaillés sur le fonctionnement de ce système nouveau et sur l'utilisation des fonds publics qui lui seront consacrés.

## 2.- Établir un lien direct entre le produit des amendes et leur affectation à des actions de sécurité routière

Afin de poursuivre et systématiser la logique du financement des systèmes automatiques de contrôle-sanction, il faut consacrer le lien direct entre la sanction et l'objectif poursuivi. Comme l'an dernier, **votre Rapporteur spécial plaide pour l'affectation du produit des amendes aux actions entreprises en matière de sécurité routière**. Cette affectation pourrait, par exemple, se faire par le biais de la création d'un compte d'affectation spéciale.

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

Cela est d'ailleurs cohérent avec la systématisation des sanctions des nouveaux dispositifs automatiques de contrôle et permet de ne pas donner l'impression que le contrôle est aléatoire et que la sanction est évitable parce que statistiquement rare. Ainsi, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, on peut attendre qu'un appareil de contrôle-sanction produise 100 PV par jour, soit 2.500 PV par moi et par radar. Rapportés à 100 radars et sur 12 mois, on obtient une recette de 300 millions d'euros, avec un taux de recouvrement de 100 %. Si l'on retient un objectif moins ambitieux de 80 % de recouvrement, le produit est encore de 240 millions d'euros.

Une telle affectation est également cohérente avec les montants en jeu lorsque l'on rapporte le produit total des amendes (qui tend vers le milliard d'euros) aux montants agrégés dans le fascicule jaune « *Effort de la Nation en faveur de la sécurité routière* » (qui atteignent environ un milliard et demi d'euros). En effet, le produit des amendes et condamnations pécuniaires <sup>(11)</sup>, reversé au budget général, est évalué à 500 millions d'euros en 2003 et à 535 millions d'euros en 2004. Quant au produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation <sup>(12)</sup> qui est aujourd'hui rétrocédé aux communes et groupements éligibles, il devrait s'élever en 2003 à 410 millions d'euros, et il est attendu 510 millions d'euros en 2003.

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 où certaines amendes pourraient avoir été perçues par l'État alors même que leur base légale est suspecte. Sur quelle base juridique, en effet, le comité des finances locales répartit-il aux collectivités locales, depuis 1979, le seul produit des amendes forfaitaires, alors que les textes <sup>(13)</sup> prévoient la répartition entre les collectivités du produit des amendes de police de la circulation routière, sans procéder à la moindre distinction sur le caractère forfaitaire ou non des amendes ? Or, d'après les

---

(11) Ligne n° 0313 du fascicule *Évaluation des voies et moyens*, tome I.

(12) Ligne n° 0312 du fascicule *Évaluation des voies et moyens*, tome I.

(13) Article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales.

informations recueillies par votre Rapporteur spécial, on peut estimer entre 9 et 10 milliards d'euros le montant cumulé depuis 1979 auquel les collectivités locales pourraient éventuellement prétendre si l'on considérait que les textes n'avaient pas été strictement appliqués.

\*

\* \*



## VI. – LES NECESSAIRES MUTATIONS DE LA POLITIQUE ROUTIERE DE L'ETAT

Le réseau routier national constitue l'armature structurante d'un réseau ramifié qui assure la desserte fine du territoire au profit de tous les modes de transport. S'il représente moins de 4 % des linéaires de l'ensemble du réseau routier français, il supporte plus de 40 % des trafics. Son bon fonctionnement conditionne donc largement celui du système français de transports : directement, puisque la route achemine près de 90 % des transports intérieurs de voyageurs et 75 % de ceux de marchandises et, indirectement, puisque la route assure souvent les parcours terminaux des autres modes de transport.

Le projet de budget routier pour 2004 cherche à apporter un effort soutenu aux investissements routiers tout en préservant l'entretien et la réhabilitation du patrimoine. Ce budget s'élève à 1,32 milliard d'euros en crédits de paiement pour 2004 contre 1,27 milliard d'euros en 2003, soit une progression de 3,5 %.

### ÉVOLUTION DU BUDGET ROUTIER EN 2004

(en millions d'euros)

	2003		2004		Évolution des autorisations de programme (en %)	Évolution des crédits de paiement (en %)
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement		
<b>Titre III, dont :</b>	–	<b>184,68</b>	–	<b>183,49</b>	<i>NSP</i>	– 0,6
35-42, article 10		179,57		178,38		
37-46, article 30		4,77		4,77		
37-46, article 50		0,34		0,34		
<b>Titre IV, dont :</b>	–	<b>17,20</b>	–	<b>17,67</b>	<i>NSP</i>	+ 2,7
44-20, article 40		17,20		17,67		
<b>Titre V, dont :</b>	<b>1.145,20</b>	<b>1.021,90</b>	<b>1.183,26</b>	<b>1.074,64</b>	+ 3,3	+ 5,2
53-46, article 10	224,25	222,80	222,47	202,22		
53-46, article 20	0,00	1,60	0,00	0,00		
53-46, article 30	6,40	6,50	6,40	6,40		
53-46, article 40	89,57	71,50	89,57	91,80		
53-46, article 50	66,01	66,00	66,01	65,90		
53-46, article 60	36,77	36,60	37,77	47,50		
53-47, article 20	4,60	8,60	5,00	4,50		
53-47, article 30	641,16	522,10	689,64	599,42		
53-47, article 40	4,44	6,74	– <sup>(1)</sup>	– <sup>(1)</sup>		
53-47, article 60	72,00	81,60	66,40	56,90		
<b>Titre VI, dont :</b>	<b>66,34</b>	<b>45,90</b>	<b>46,20</b>	<b>39,80</b>	– 30,4	– 13,3
63-43, article 50	18,44	12,20	8,80	9,30		
63-44, article 70	20,90	13,30	13,50	10,90		
63-44, article 80	27,00	20,40	23,90	19,60		
<b>Total général</b>	<b>1.211,54</b>	<b>1.269,68</b>	<b>1.229,46</b>	<b>1.315,60</b>	+ 1,5	+ 3,6

(1) : En 2004, deux mesures de transfert sont prévues, à savoir le reclassement des crédits de voiries de villes nouvelles (ancien 53-47, article 40) à la section Urbanisme–Logement et le transfert du réseau routier national de la Martinique.

Source : projet de loi de finances.

## A. LES INVESTISSEMENTS NOUVEAUX

### 1.- Les dotations pour les investissements routiers présentent une situation contrastée

En moyens d'engagement et dans une conjoncture difficile, les investissements routiers prévus en 2004 sont en légère augmentation (+ 3 %) par rapport à ceux autorisés par la loi de finances pour 2003. Les moyens de paiement devraient augmenter de 46,64 millions d'euros en 2004, soit 7,2 % de plus qu'en loi de finances pour 2003. Votre Rapporteur spécial souligne toutefois qu'en 2003, les mises en réserve de crédits concernent 110,7 millions d'euros sur une enveloppe de 649,6 millions d'euros. 55 % de la mise en réserve – soit 61,5 millions d'euros – ont déjà été annulés. Or, les opérations à financer sont nombreuses, à commencer par l'aménagement des axes A 75 et RN 7.

En 2004, la dotation consacrée aux grands programmes (120 millions d'euros) est en augmentation de 23,5 millions d'euros. En ce qui concerne les autres investissements (études générales, programme général, *etc.*), la dotation 2004 est stable. Elle permettra ainsi de financer des opérations exceptionnelles comme le programme exceptionnel d'investissement en Corse pour 10 millions d'euros et une tranche du programme triennal de Strasbourg pour 3,9 millions d'euros.

### 2.- Les engagements du volet routier des contrats de plan doivent être honorés par l'État

L'ensemble des programmes contractualisés entre l'État et les régions se compose des volets régionaux, au sens strict, des contrats de plan État-régions et de conventions particulières pour quelques grands programmes complémentaires ou interrégionaux <sup>(14)</sup>. S'agissant des contrats de plan, dans l'hypothèse (théorique) où le volet routier des lois de finances pour 2002, 2003 et 2004 serait entièrement réalisé, le taux global d'avancement des programmes contractualisés serait de 61,2 % à la fin de l'exercice 2004, ce qui est déjà un résultat de 10 points inférieur aux 5/7<sup>ème</sup> théoriques attendus en cas de réalisation des contrats par tranches annuelles constantes de 2000 à 2006 (qui devaient permettre d'espérer un taux d'exécution de 71,4 % fin 2004).

Or, une fraction importante des crédits de la loi de finances pour 2003 a été mise en réserve et, pour partie, annulée. Ainsi, en tenant compte de l'exécution 2002, des crédits 2003 diminués de l'ensemble des mesures de gel et des crédits inscrits en 2004, **le taux d'exécution des contrats de plan se porte à 34,5 % fin 2002, 42,6 % fin 2003 et seulement 54,3 % fin 2004**, soit 20 points de moins que l'hypothèse de départ (calculée selon la règle du 1/7<sup>ème</sup>).

L'exécution des contrats est assez homogène, sauf pour certaines régions : la région Centre <sup>(15)</sup>, en raison de l'avancement très faible du contrat interrégional

---

(14) Programmes dont le gouvernement a décidé le financement lors de la réunion des ministres du 22 novembre 1999.

(15) Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2003 : 40,2 %.

pour l'aménagement du tronçon commun RN 12 – RN 154, le projet n'étant qu'au stade des études ; la région Franche-Comté<sup>(16)</sup> en raison du démarrage progressif de l'important programme complémentaire de la RN 19 qui n'était qu'au stade des études au début du plan, la Réunion<sup>(17)</sup> dont le contrat est constitué par une opération unique dont les études détaillées ne sont pas encore achevées, et la Corse<sup>(18)</sup> enfin.

## **B. L'ENTRETIEN ET L'OPTIMISATION DU RESEAU**

### **1.- L'insuffisance des crédits d'entretien**

Les moyens consacrés à l'entretien courant du réseau routier national ont évolué sensiblement depuis 3 ans pour passer de 407 millions d'euros en 2001 à 427,8 millions d'euros en 2003. Cette augmentation a permis d'accélérer le renouvellement des équipements de sécurité et l'entretien préventif des chaussées. La dotation allouée à la maintenance des tunnels, comprise dans la dotation globale pour l'entretien routier, a été portée en 2003 à 15 millions d'euros, en progression de 40 % par rapport à 2001. Ces moyens pour l'entretien courant du réseau national sont proposés au même niveau pour 2004 à un montant de 427,8 millions d'euros.

Les moyens de la réhabilitation du réseau ont progressé depuis 2001 mais de manière très différenciée selon les programmes. Pour les chaussées, ils ont été maintenus à une dotation annuelle de 66 millions d'euros. Dans le domaine des ouvrages d'art, murs et tunnels, les 81,9 millions d'euros en 2001 sont passés à 89,6 millions d'euros en 2003. Cela correspond à une évolution de 10,5 % pour les ouvrages d'art – dont la dotation est passée de 55,2 millions d'euros en 2001 à 61 millions d'euros en 2003 – et à une augmentation importante de la dotation consacrée aux travaux de mise en sécurité des tunnels – qui est passée de 26,7 millions d'euros en 2002 à 28,6 millions d'euros en 2003. En 2004, les moyens demandés sont en reconduction par rapport à 2003 pour le programme de réhabilitation des chaussées, soit 66,01 millions d'euros et pour le renforcement des ouvrages d'art et la mise en sécurité des tunnels, soit 89,57 millions d'euros se décomposant en 61 millions d'euros pour les ouvrages d'art et 28,57 millions d'euros pour les tunnels.

### **2.- La sécurité des tunnels routiers demeure une priorité**

Après l'incendie du tunnel du Mont-Blanc en 1999<sup>(19)</sup>, les normes de sécurité ont été renforcées. En conséquence, des aménagements supplémentaires ont été réalisés, alourdissant le coût de réalisation de ces ouvrages.

---

(16) Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2003 : 43,6 %.

(17) Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2003 : 23,1 %.

(18) Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2003 : 41,7 %.

(19) Les gouvernements français et italien sont convenus par échange de lettres diplomatiques signées les 4 et 6 février 2003, d'une part de rouvrir dans les deux sens de circulation le tunnel aux poids lourds à compter du 1<sup>er</sup> mars suivant, d'autre part d'établir dans un délai minimum de 6 mois un bilan pour vérifier si cette mesure permet de rééquilibrer le trafic dans les proportions escomptées. Depuis cette date, un rééquilibrage du trafic poids lourds s'opère lentement, puisque à ce jour, le tunnel du Mont-Blanc voit transiter environ 20 % de celui-ci. L'évolution des trafics ainsi que l'étude des

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

Parallèlement à la mise en œuvre des premières mesures d'urgence et de manière générale pour l'ensemble des tunnels, la réglementation applicable a été revue et a fait l'objet d'une circulaire interministérielle le 25 août 2000 qui a largement pris en compte les recommandations de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques<sup>(20)</sup>, en attendant la parution d'un décret d'application de la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 qui étendra aux autres maîtres d'ouvrage un dispositif similaire pour tous les ouvrages de longueur supérieure à 300 mètres.

S'agissant des moyens budgétaires consacrés à la maintenance des tunnels en service sur le réseau routier national non concédé, ceux-ci ont été portés en 2003 à 14,8 millions d'euros, en progression de 20 % par rapport à 2002. Une dotation de 28,57 millions d'euros a été consacrée en 2003 pour les travaux de mise en conformité des tunnels. Des travaux ont ainsi démarré en 2003 dans 18 nouveaux tunnels. Pour l'année 2004, les besoins sont estimés sur le réseau non concédé à 28,57 millions d'euros. Sur le réseau concédé (hors tunnel du Mont-Blanc et du Fréjus), ce sont 20 millions d'euros en 2002 et 50 millions d'euros en 2003 qui ont été consacrés aux opérations de mise en conformité. Pour l'année 2004, les prévisions sont de l'ordre de 70 millions d'euros.

## **C. QUELLE PLACE POUR L'ETAT DANS LE SECTEUR ROUTIER ET AUTOROUTIER ?**

### **1.- Vers une décentralisation des routes nationales**

Le réseau routier national actuel (7.500 kilomètres d'autoroutes concédées et 30.500 kilomètres d'autoroutes non concédées et de routes nationales) est constitué de voies présentant des fonctions et des enjeux fort divers. Le prochain approfondissement de la décentralisation va modifier cette donne. L'application du principe de subsidiarité implique que l'État reste opérateur – et donc gestionnaire d'un réseau routier national – lorsque cette fonction permet d'assurer des missions qui ne peuvent être réalisées par les collectivités territoriales. Ainsi, certaines routes

---

*facteurs et modalités permettant d'atteindre l'objectif de répartition fixé par les deux Gouvernements feront prochainement l'objet d'un bilan.*

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

nationales assurent la circulation de grand transit, les déplacements entre les métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire. Les caractéristiques de ces routes nationales définissent la consistance du domaine routier national qui demeure un réseau structurant cohérent et continu. Cependant, toutes les routes ne répondant pas aux critères de définition du domaine public routier national seront transférées dans le domaine public des départements.

Le projet de loi de décentralisation prévoit donc que les routes classées dans le domaine public routier de l'État à la date de la publication de la loi et que le décret en Conseil d'État prévu à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière n'aura pas fait figurer dans ce domaine<sup>(21)</sup>, ainsi que leurs accessoires et leurs dépendances, sont transférées dans le domaine public des départements. Ce transfert serait constaté par l'autorité administrative de l'État déterminée par voie réglementaire dans un délai qui ne pourra excéder 18 mois après la publication du décret en Conseil d'État. Cette décision devrait emporter, au 1<sup>er</sup> janvier de l'année suivante, le transfert aux départements des servitudes, droits et obligations de l'État, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale. Le statut éventuel de route express ou de route à grande circulation des routes transférées serait conservé.

Le projet de loi prévoit également que, dans les départements et régions d'outre-mer, le représentant de l'État dans la région organisera une concertation avec le département et la région en vue de déterminer la collectivité bénéficiaire du transfert de l'ensemble des routes nationales.

Les terrains acquis par l'État en vue de l'aménagement des routes transférées seraient cédés aux départements. La notification de la décision de l'autorité administrative de l'État compétente emporterait de plein droit mise à jour des documents d'urbanisme concernés par le transfert. Les transferts prévus seraient effectués à titre gratuit et ne donneraient lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

Il est impératif que le transfert des infrastructures s'accompagne du transfert de ressources que l'État y consacrait en entretien, réhabilitation, aménagements de sécurité et d'exploitation, afin d'assurer la pérennité des biens transférés<sup>(22)</sup>. En effet, le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrés à leur exercice* ». Les transferts de compétences doivent donc s'accompagner de ressources déterminées dans le cadre des dispositions législatives existantes en matière de financement des transferts de compétences<sup>(23)</sup>. La compensation financière devrait

---

<sup>(21)</sup> En effet, aux termes du projet de loi, l'article L. 121-1 du code de la voirie routière serait ainsi rédigé : « Le domaine public routier national est constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes assurant la circulation de grand transit, les déplacements entre métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire. Des décrets en Conseil d'État fixent parmi les itinéraires existants ceux qui répondent aux conditions prévues à l'alinéa précédent ».

<sup>(22)</sup> Le caractère parfois erratique de certaines dépenses d'investissement liées à des travaux de grosses réparations, de restauration ou de construction implique d'élargir la base d'évaluation du droit à compensation. Aussi est-il prévu de procéder à l'évaluation du droit à compensation des collectivités territoriales à partir de la moyenne actualisée des crédits consacrés par l'État au titre des investissements au cours des exercices budgétaires précédant le transfert de compétences.

<sup>(23)</sup> Codifiées aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales

s'opérer, à titre principal, *via* l'attribution d'impositions de toute nature. Les modalités de cette attribution seront définies par la loi de finances.

## **2.– Vers une privatisation des sociétés d'autoroutes**

Votre Rapporteur spécial se prononce en faveur d'une privatisation des sociétés d'autoroutes et s'étonne des craintes parfois exprimées. Le ministère semble craindre la perte d'une ressource, qu'il considère comme plus rentable sur le long terme. **Mais pourquoi le marché ne permettrait-il pas que le revenu actualisé des dividendes des sociétés autoroutières égale le revenu immédiat tiré de la vente de ces sociétés ?**

On rappellera que le Gouvernement a décidé d'ouvrir le capital des Autoroutes du Sud de la France (ASF) fin 2001. La mise sur le marché a été réalisée le 28 mars 2002. L'État est resté actionnaire majoritaire. Une augmentation de capital de plus de 800 millions d'euros a permis de renforcer les fonds propres de la société dont le ratio dettes financières sur fonds propres a été ramené à 2,7. Aujourd'hui, 48,74 % du capital d'ASF est détenu par des intérêts privés, dont 2,38 % par les salariés de la société et 18 % par les sociétés Vinci et Eiffage qui, au cours des premiers jours de cotation, ont acheté de concert 15 % du capital. Eiffage est sorti du capital d'ASF en juin 2003. L'établissement public Autoroutes de France (ADF), qui détenait 49,47 % d'ASF avant l'opération, a vu sa participation descendre à 8,84 % après cession de ses titres, permettant ainsi de dégager 1,8 milliards d'euros reversés à l'État conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi de finances initiale pour 2002<sup>(24)</sup>. Au total, l'État et ADF détiennent 50,36 % du capital d'ASF.

Depuis cette opération de marché, plusieurs études ont été réalisées par les administrations pour évaluer l'opportunité de poursuivre le mouvement. D'après le ministère, les trois principaux problèmes touchent au risque de concentration sectorielle, à la maîtrise de la concurrence sur les marchés de travaux publics et aux aménagements des contrats de concession à mettre en œuvre pour en assurer une bonne exécution.

## **3.– Les perspectives financières des sociétés d'autoroutes**

La situation financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes est globalement saine mais reste très contrastée. En ce qui concerne les huit SEMCA<sup>(25)</sup>, le résultat net cumulé (hors retraitements de consolidation) est de 318 millions d'euros en 2002 pour un chiffre d'affaires de 4.692 millions d'euros, soit une marge nette de 7 %. La marge opérationnelle est de 41 %. Au cours des prochains exercices, la rentabilité des sociétés devrait progresser, renforçant mécaniquement les fonds propres et améliorant la structure financière du secteur

---

<sup>(24)</sup> Ces ressources ont été utilisées par l'État pour faire face à des dépenses prioritaires à hauteur de 1,5 milliards d'euros (alimentation du fonds d'épargne pour les retraites, financement du secteur aérien et abondement à la banque de développement des PME). Le reliquat, soit 300 millions d'euros, devrait servir, conformément à l'article 3 de la loi relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport du 3 janvier 2002, au financement du ferroviaire, et en particulier de la ligne Perpignan-Figuéras.

<sup>(25)</sup> ASF, ESCOTA, SAPPR, AREA, SANEF, SAPN, ATMB et SFTRF.

autoroutier. Pour ce qui est de COFIROUTE, sa marge nette s'est constamment appréciée depuis 10 ans, atteignant en 2002 plus de 25 %. Les dettes inscrites au bilan <sup>(26)</sup> représentent 23,122 milliards d'euros pour les huit SEMCA et 1,885 milliard d'euros pour COFIROUTE <sup>(27)</sup>.

L'endettement actuel des sociétés d'autoroutes est appelé à se stabiliser dans les prochaines années en raison de l'achèvement des programmes d'investissement qui figurent dans leurs contrats de concession. Il doit progresser jusqu'en 2002 pour diminuer ensuite régulièrement jusqu'à son extinction autour de 2018. Du reste, différents dispositifs ont été mis en place afin de renforcer la structure financière des sociétés d'autoroute et limiter les pertes des sociétés déficitaires <sup>(28)</sup>.

Au demeurant, la politique d'emprunts de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) <sup>(29)</sup> doit permettre de procurer aux SEMCA les ressources destinées à financer la construction ou l'aménagement des autoroutes à péage. À cet effet, la CNA procède à des émissions d'emprunts obligataires sur les marchés financiers et souscrit des emprunts auprès d'établissements financiers.

Le tableau ci-après fournit les principales données relatives à l'activité de la Caisse nationale des autoroutes :

**ÉMISSIONS D'EMPRUNTS PAR LA CNA**

*(en millions d'euros)*

Années	Emprunts émis	Encours au 31 décembre
1999	1.498	21.075
2000	1.363	21.380
2001	1.813	21.870
2002	1.537	22.307
2003	617	—
2004 (1)	221	—

*(1) Prévisions du Comité des investissements à caractère économique et social.*

*Source : Direction des routes.*

\*

\* \*

<sup>(26)</sup> L'endettement des sociétés d'autoroutes est en majeure partie constitué de dettes financières qui comprennent les emprunts et les avances reçues. Pour obtenir leur endettement total, il faut ajouter aux dettes financières les dettes à court terme. Les dettes aux bilans des sociétés s'obtiennent en ajoutant à l'encours des emprunts de la Caisse nationale des autoroutes les avances reçues de l'État et des collectivités locales, les autres dettes financières hors avances de trésorerie inter-sociétés, les autres dettes : dettes d'exploitation et dettes diverses (hors produits constatés d'avance).

<sup>(27)</sup> Les dettes financières de la société COFIROUTE proviennent des emprunts émis directement sur le marché obligataire.

<sup>(28)</sup> Dans le cadre des trois groupes mère/fille, les sociétés-mères peuvent financer les déficits de trésorerie de leur filiale par avances consenties, à des conditions plus avantageuses que des emprunts de refinancement traditionnels. De plus, la réforme autoroutière intervenue en 2001 a permis, en allongeant la durée des concessions des six principales SEMCA et de la société du tunnel du Fréjus, de lisser les charges d'amortissement et d'améliorer à due concurrence les résultats et de consolider la structure financière des sociétés concessionnaires. Enfin, le 26 septembre 2001, les conseils d'administration de la SANEF et de la SAPN se sont prononcés favorablement sur le principe de la poursuite de l'activité de la SAPN et ont approuvé les modalités d'un plan de recapitalisation de la SAPN par la SANEF. Le plan de recapitalisation de la SAPN par la SANEF, adopté par les conseils d'administration des deux sociétés les 18 et 19 décembre 2001, sera mis en œuvre sur la période 2002-2006 ; il repose sur le versement à parts égales de subventions d'exploitation et de dotations en capital, représentant chacune un montant global de 267 millions d'euros.

<sup>(29)</sup> Établissement public national à caractère administratif, doté de l'autonomie financière et créé par le décret n°63-585 du 20 juin 1963. Cet établissement est géré par la Caisse des dépôts et consignations.



## VII. – CLARIFIER LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES

### A. LES CREDITS DU BUDGET 2004 S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITÉ DES ANNÉES PRÉCÉDENTES

#### 1.– Les dotations de l'État aux voies navigables

Les dotations de l'État aux transports par voie navigable s'imputent sur trois articles différents :

<i>(en millions d'euros)</i>	Loi de finances pour 2003		Projet de loi de finances pour 2004	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Chapitre 44-20/10	–	0,762	–	0,615
Chapitre 53-46/80	2,575	1,962	2,570	2,571
Chapitre 63-44/50	49,000	45,000	69,645	43,894
<b>Total</b>	<b>51,575</b>	<b>47,724</b>	<b>72,215</b>	<b>47,080</b>

Source : projet de loi de finances.

Le chapitre 63-44 supporte la subvention aux investissements de l'établissement public Voies navigables de France (VNF). Pour les voies gérées par VNF, les dépenses porteront en priorité sur les opérations de restauration du réseau, l'établissement bénéficiant par ailleurs des subventions des collectivités territoriales au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan État-régions.

Le chapitre 53-46 concentre les efforts de restauration des voies continuant à être gérées par l'État. Les crédits seront consacrés à la restauration de 700 kilomètres de voies gérées par l'État. Les dépenses financées concernent pour l'essentiel la partie de ce réseau gérée par les services annexes des voies navigables des ports autonomes de Marseille, Le Havre et Dunkerque.

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

## **2.- Le soutien à Voies Navigables de France**

Les crédits de l'État en faveur des voies gérées par VNF s'élèvent à 43,89 millions d'euros en 2004, en baisse de 2,5 %. 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 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.

VNF souhaite signer, avant la fin 2003, un contrat d'objectifs avec l'État, afin de garantir les conditions d'évolution de ses moyens d'actions et les responsabilités de chaque partenaire. D'après les informations recueillies par vote Rapporteur spécial, ce contrat devrait indiquer les nouvelles ressources propres, sur lesquelles pourra compter l'établissement et qui permettront de fixer les niveaux de service demandés par l'État sur le réseau et les besoins en personnel. Ce contrat permettrait de mieux définir les responsabilités de VNF, y compris pour la gestion domaniale et les ressources afférentes, ainsi que pour la fixation des péages.

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 296 en personnel administratif, 15 ouvriers des passages spéciaux de Riqueval et Mauvages et 5 agents d'entretien (correspondant à 2 équivalent temps plein). À cet effectif s'ajoutent 10 salariés équivalents temps plein sous contrat à durée déterminée et 30 emplois jeunes <sup>(30)</sup>.

### **B. LES PROJETS D'INVESTISSEMENT**

#### **1.- Les opérations de restauration du réseau existant**

Les estimations actuelles chiffrent à environ 1 milliard d'euros l'effort de restauration à réaliser. Cette action, engagée depuis 1998 est devenue la première priorité d'investissement. Elle est détaillée dans le tableau ci-dessous :

---

*(30) 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.*

DEPENSES DE RESTAURATION DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

(en millions d'euros)

Catégories de voies	1998	1999	2000	2001	2002
Catégorie 1 – Voies d'intérêt majeur pour le transport de marchandises	26,7	33,4	29,3	25,6	24,0
Catégorie 2 – Réseau complémentaire utile au transport de marchandises et liaisons entre bassins	11,9	16,1	21,6	18,5	18,1
Catégorie 3 - Voies d'intérêt majeur pour le tourisme fluvial	6,6	11,8	12,9	11,6	11,2
Catégorie 4 - Autres voies	15,3	17,7	19,2	24,7	29,3
<b>Total</b>	<b>60,5</b>	<b>79</b>	<b>83,0</b>	<b>80,4</b>	<b>82,6</b>

Source : Direction des transports terrestres.

## 2.- L'avancement des contrats de plan État-régions

Sur la période 2000-2006, outre les travaux du XI<sup>ème</sup> Plan<sup>(31)</sup> qui se terminent en 2003, l'État et VNF ont contractualisé plus de 350 millions d'euros avec l'ensemble des régions concernées dans le cadre d'un ensemble de programmes voies navigables de près de 800 millions d'euros comprenant :

- environ 300 millions d'euros pour le développement du réseau prioritaire pour le transport de marchandises, soit 98 millions d'euros pour le programme « Oise » hors contrat de plan (extrémités sud de la liaison Seine-Nord) et 200 millions d'euros pour les contrats de plan : 135 millions d'euros au titre du contrat de plan avec la région Nord-Pas-de-Calais (extrémités nord de la liaison Seine-Nord) et 65 millions d'euros pour le Rhône et la Moselle ;

- un volet de 134 millions d'euros relatif à la modernisation du réseau prioritaire pour le transport de marchandises qui complète la restauration de ce réseau assurée à 100 % par l'État ;

- un volet de 355 millions d'euros consacré à la restauration et la valorisation du réseau à enjeu touristique qui comprend, pour un montant total de 126 millions d'euros hors contrat de plan, le plan « Loire Grandeur Nature », le projet de territoire entre Saône et Rhin et le programme cofinancé en région Centre. Ce volet comporte des actions de valorisation du réseau et des programmes spécifiques qui dépassent la simple restauration du réseau.

Globalement, en terme d'autorisations d'engagement, l'avancement devrait atteindre 37 % à fin 2003 (soit 292 millions d'euros). L'année 2002 aura vu notamment l'achèvement de la reconstruction du barrage de Saint-Martin-du-Tertre sur l'Yonne et la poursuite de l'aménagement de la Seine entre Bray et Nogent. L'année 2003 devrait notamment voir débiter les programmes d'aménagement des extrémités de la liaison Seine-Nord dans le cadre du contrat de plan et du programme « Oise » dont les conventions relatives au financement ont été signées en 2002. Le programme 2003 de la région Île-de-France est également important avec les travaux relatifs à la reconstruction de l'écluse de Port-Renard sur l'Yonne.

<sup>(31)</sup> Aménagement de la Deûle et la Lys et modernisation du canal à grand gabarit Dunkerque-Escaut sur le Nord-Pas-de-Calais, réalisation de la digue fluvio-maritime à Sète, approfondissement de la Moselle.

Concernant les programmes sous maîtrise d'ouvrage de VNF prévus au titre des contrats de plan 2000-2006 (hors programmes spécifiques), ce sont respectivement 29,9 millions d'euros, 41,7 millions d'euros et 62,9 millions d'euros d'autorisations de programme (tous financements confondus) qui ont été mises en place en 2000, 2001 et 2002. 46,7 millions d'euros d'autorisations de programme complémentaires sont prévues en 2003 et 47,4 millions d'euros en 2004.

Les programmes spécifiques 2000-2006 sont les suivants :

<i>(en millions d'euros)</i>	État	VNF	Collectivités locales	Autres	Total général
<b>Programme Seine-Oise</b>	48,78	0	48,78	0	97,57
<b>Projet de territoire Saône-Rhin</b>	16,01	3,81	9,15	34,30	63,27
<b>Total des dotations</b>	<b>64,79</b>	<b>3,81</b>	<b>57,93</b>	<b>34,30</b>	<b>160,84</b>

Source : Direction des transports terrestres.

#### **a) L'aménagement de l'Oise**

Le programme d'aménagement de l'Oise a pour objectif essentiel d'améliorer le fonctionnement hydraulique et les conditions de navigation dans la section comprise entre Janville (en amont de Compiègne) et la confluence avec la Seine à Conflans-Sainte-Honorine. Il comprend la reconstruction de 7 barrages sur l'Oise, la fiabilisation et la modernisation de certaines écluses, ainsi que la mise en service d'un système d'exploitation du trafic qui permettra la fluidité et la sécurité du passage des convois aux points singuliers, tels que les accès aux écluses, les croisements dans les fortes courbes ou au droit de certains ponts.

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

En 2000, 2001 et 2002, des autorisations de programme ont été affectées à hauteur de 0,76 million d'euros, 0,66 million d'euros et 11,40 millions d'euros à la réalisation des études et des premiers travaux. Les montants qui seront mis en place en 2003 et 2004 doivent s'élever respectivement à 13,3 millions d'euros et 16,1 millions d'euros.

### ***b) Le territoire Saône-Rhin***

L'opération de restauration du canal du Rhône au Rhin entre Mulhouse et la Saône a été prise en considération en 1999, suite à la décision du CIADT du 15 décembre 1998, compte tenu de la décision de ne pas réaliser la liaison à grand gabarit Saône-Rhin. Afin de suppléer aux problèmes d'entretien de ce canal (réseau Freycinet), le CIADT a décidé d'engager une première tranche de travaux pour permettre les réfections nécessaires à la mise en sécurité des ouvrages, au maintien du régime hydraulique du Doubs, à la navigation de plaisance et au trafic commercial. Ce programme, estimé pour la période 2000-2006 à 61,74 millions d'euros, est financé par l'État, les collectivités territoriales et VNF. Les montants d'autorisations de programme affectés 2003 et prévus pour 2004, s'élèvent respectivement à 7,63 millions d'euros et 6,47 millions d'euros.

### **3.- Le projet de liaison fluviale Seine-Nord**

En l'absence de perspectives claires s'agissant du projet de canal Rhin-Rhône et de liaison Seine-Est, 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 l'opération d'envergure que constitue Seine-Nord.

Inscrit au schéma directeur transeuropéen des voies navigables à grand gabarit du 29 octobre 1993, le projet de liaison 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.

À l'image de l'ensemble des autres grands projets d'infrastructures français, Seine-Nord est dans l'attente des choix que le Gouvernement opérera en fin d'année. Le lancement de l'avant-projet sommaire devrait être décidé.

\*

\* \*



## CONCLUSION : L'HEURE DES CHOIX

### A. LE CONSTAT D'UNE REPARTITION DESEQUILIBREE ENTRE MODES DE TRANSPORT

#### 1.- Le trafic intérieur de voyageurs

Les déplacements de voyageurs se caractérisent par un fort déséquilibre modal puisqu'en 2002, la voiture a représenté 84,1 % de voyages intérieurs, contre seulement 9,7 % pour les transports en commun ferroviaires, 4,6 % pour les autobus et les autocars et 1,6 % pour l'avion. Les données disponibles sont récapitulées dans le tableau ci-dessous.

#### LES TRANSPORTS INTÉRIEURS DE VOYAGEURS EN FRANCE

(en milliards de voyageurs/km)

	2001	2002	Variation 2002/2001 (en %)
<b>Voitures particulières</b>	727,6	733,5	+ 0,8
<b>Autobus - autocars</b> (y compris RATP)	41,3	40,3	- 2,6
<b>Transports ferroviaires</b> (y compris métros et tramways)	82,5	84,6	+ 2,6
- dont SNCF :	71,5	39,9	+ 2,8
- dont TGV :	37,4	23,6	+ 6,6
<b>Transports aériens intérieurs</b>	14,0	13,7	- 2,1
<b>Total</b>	<b>865,9</b>	<b>872,0</b>	<b>+ 0,8</b>

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

Les scénarios macro-économiques retenus pour ces prévisions sont ceux de l'INSEE établis en juin 2003. Dans ce cadre, les évolutions estimées pour 2003 sont les suivantes pour les trafics de voyageurs, la circulation routière sur le réseau national progresserait de + 1 % à + 2 % , la circulation sur les autoroutes concédées progresserait de + 2 % à + 3 % et la circulation SNCF sur le réseau principal stagnerait.

En 2004, l'évolution du trafic dépendra étroitement de celle de la conjoncture économique générale à laquelle elle est très directement liée. Pour une croissance du PIB prévue de 0,8 %<sup>(32)</sup> en 2003 et une consommation des ménages qui progresserait de 1,3 %, il est raisonnable de penser que l'évolution des trafics se poursuivra à un rythme voisin ou légèrement supérieur à celui de 2003 dans la mesure où la demande de transport risque d'être plus élevée.

Des simulations à l'horizon 2020 ont, en 2002, été publiées pour la France, pour les déplacements non locaux, pour la route (mais en s'en tenant au réseau routier national, hors réseau départemental et local), le rail (hors Île-de-France) et l'aérien intérieur. Un premier scénario prévoit pour la période 1996-2020 une croissance moyenne des transports de voyageurs de 2,5 % par an. Cette croissance

<sup>(32)</sup> INSEE - juin 2003.

profite principalement aux transports aériens (+ 3,4 %) au détriment du mode ferroviaire (+ 1,7 %). En effet, ce scénario prévoit une stabilité des prix ferroviaires voyageurs et une baisse moyenne des prix aériens, la croissance des transports de voyageurs sur le réseau routier national (+ 2,6 %) étant légèrement supérieure à la moyenne. Un second scénario se caractérise par plus de volontarisme en matière de politique des transports, avec la réalisation de l'ensemble des lignes ferroviaires à grande vitesse, ce qui contribuerait à la croissance de l'activité ferroviaire, dont une partie (environ 40 %) proviendrait des autres modes de transport.

## 2.- Le trafic intérieur de marchandises

Le transport terrestre de marchandises stagne en 2002 comme en 2001. Il continue de se caractériser par un fort déséquilibre modal puisqu'en 2002, le trafic routier a représenté 77,1 % de l'ensemble des trafics en mode terrestre, contre seulement 13,8 % pour le trafic ferroviaire, 6,8 % pour les oléoducs et 2,3 % pour la navigation intérieure. Les données disponibles sont les suivantes :

### LES TRANSPORTS TERRESTRES INTÉRIEURS DE MARCHANDISES EN FRANCE

(en milliards de tonnes/km)

	2001	2002	Variation 2000/2001 (en %)
Transport routier	273,7	277,2	+ 1,3
Transport ferroviaire	50,4	50,0	- 0,7
Navigation fluviale	6,7	6,9	+ 3,3
Trafic par oléoducs	21,2	20,7	- 2,1
<b>Total</b>	<b>352,0</b>	<b>354,9</b>	<b>+ 0,8</b>

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 2003 : le trafic routier augmenterait de 1 %, le trafic ferroviaire progresserait de + 1,5 % à + 2 % et le trafic fluvial évoluerait entre - 5 % et + 1 %<sup>(33)</sup>. Si ces prévisions et celles de l'INSEE se réalisent, la croissance de l'économie devrait générer, pour 2004, une demande de transport supérieure à celle de cette année.

Des simulations à l'horizon 2020 ont été publiées l'an dernier pour les déplacements non locaux en France, sur route (mais en s'en tenant au réseau routier national, hors réseau départemental et local), par rail (hors Île-de-France) et par ligne aérienne intérieure. Un premier scénario prévoit pour la période 1996-2020 une croissance moyenne des transports de voyageurs de 2,5 % par an. Cette croissance profite principalement aux transports aériens (+ 3,4 %) au détriment du mode ferroviaire (+ 1,7 %). En effet, ce scénario prévoit une stabilité des prix ferroviaires voyageurs et une baisse moyenne des prix aériens, la croissance des transports de voyageurs sur le réseau routier national (+ 2,6 %) étant légèrement supérieure à la moyenne. Un second scénario se caractérise par plus de volontarisme en matière de politique des transports, avec la réalisation de l'ensemble des lignes ferroviaires à

<sup>(33)</sup> Cette incertitude s'explique par les effets mal connus de la sécheresse et de son fort impact sur le niveau des voies d'eau. À la fin juin, la progression sur les six premiers mois de 2003 est de 1,8 %.

grande vitesse, ce qui contribuerait à la croissance de l'activité ferroviaire, dont une partie (environ 40 %) proviendrait des autres modes de transport.

## B. FAIRE ABOUTIR LE DEBAT SUR LES INFRASTRUCTURES

### 1.- Quels projets ?

Le projet de budget pour 2004 est présenté après le débat sur les infrastructures du printemps 2003 et avant les choix opérationnels et financiers que le Gouvernement annonce pour la fin de l'année. Ce débat avait permis d'aborder la définition des besoins, l'enjeu en terme de croissance, la question des choix modaux, les contraintes de financement. Des décisions essentielles sont à venir, après les choix budgétaires. Est-ce normal ?

Dès 1904, le maître des requêtes au Conseil d'État Henri Chardon<sup>(34)</sup> constatait le rôle central des infrastructures et la place du Parlement : *« quelques indications sont nécessaires sur la façon dont les travaux sont décidés. D'abord tous, quel que soit leur caractère, ne peuvent être exécutés qu'en vertu d'un crédit voté par les chambres. Travaux neufs, grosses réparations, simple entretien, tout cela est subordonné expressément à une décision du Parlement allouant les crédits nécessaires. C'est la condition essentielle : les travaux les plus urgents ne doivent être entrepris qu'après ce vote. Nous sommes comme tout propriétaire : nous avons le droit d'user et d'abuser ; il nous plairait de renoncer à entretenir les travaux publics les plus nécessaires, par exemple les routes, et de compromettre ainsi l'existence même des générations futures, aucun pouvoir ne peut nous en empêcher, et le ministre le plus patriote et le plus prévoyant assisterait tout à fait impuissant à cette ruine. Mais, tandis que pour mettre en train les travaux d'entretien ou de grosse réparation, une décision du ministre ou du préfet suffit, avec le vote des crédits par le Parlement, il faut pour les travaux neufs avant le vote du Parlement une formalité essentielle qui est une sorte de constatation solennelle que ces travaux neufs sont utiles au pays et qu'il y a lieu d'en poursuivre l'exécution ».*

C'est, en quelque sorte, le rôle que devait tenir le débat qui a eu lieu le 20 mai 2003 à l'Assemblée nationale et le 3 juin 2003 au Sénat. Les résultats de ce débat n'apparaissent pas particulièrement clairs. Les choix restent à opérer.

Avant la fin de l'année, le Gouvernement arrêtera la liste des projets qui devront être réalisés au cours des vingt-cinq prochaines années. Il fixera à cette occasion l'échéancier de leur réalisation.

---

<sup>(34)</sup> Henri Chardon, Les travaux publics : Essai sur le fonctionnement de nos administrations (Paris, 1904).

## 2.- Quels financements ?

De très nombreux députés et sénateurs ont exprimé lors du débat parlementaire la nécessité d'affecter des ressources pérennes au développement des infrastructures de transport. Les propositions avancées ont suggéré la mise en place d'un établissement public doté de ressources propres et celle d'un fonds de développement intermodal.

Il a été indiqué à votre Rapporteur spécial que le Gouvernement est, sur le principe, favorable à la création d'une structure dédiée de financement des infrastructures de transport qui, alimentée pour une partie au moins par des ressources d'origine fiscale et le cas échéant par les dividendes de ses participations dans les sociétés autoroutières, subventionnerait les opérateurs pour les opérations de développement dont ils ont la charge. Cela doit se faire dans le cadre des objectifs et calendriers qui seront fixés par le comité interministériel d'aménagement du territoire qui se réunira à la fin de l'année.

Le développement du recours au partenariat public privé (PPP) est probablement un très bon moyen d'accompagnement du financement des infrastructures, même s'il ne transformera pas le plomb en or. Dans le domaine du transport ferroviaire, la concession de la ligne à grande vitesse Perpignan-Figueras en constitue une illustration. Le projet de liaison CDG-express actuellement soumis au débat public constitue une autre illustration de la possibilité d'investissement privé dans le financement d'infrastructures de transport. Le PPP, dont les avantages évidents sont le transfert du risque du public vers le privé et l'optimisation de la gestion des infrastructures, recèle cependant des difficultés de mise en œuvre qui ne doivent pas être sous-estimées. Ne créant pas par lui-même la rentabilité d'un projet il ne saurait, d'autre part, constituer une solution généralisable à tous les projets ; il apparaît, en particulier, difficile à mettre en œuvre pour le développement d'infrastructures relevant de l'aménagement du territoire.

D'autre part, la possibilité de recourir à la mobilisation de fonds et à l'octroi de prêts bonifiés par la Caisse des dépôts et consignations a été évoquée par de nombreux intervenants lors du débat parlementaire. Ces hypothèses font actuellement l'objet d'études approfondies au ministère. Il serait légitime que des projets relevant de la maîtrise d'œuvre de collectivités territoriales puissent bénéficier en premier lieu de ce type de financements.

Le débat parlementaire a fait apparaître une unanimité sur la nécessité d'accroître la participation européenne au financement des grands projets d'infrastructures. La réorientation des fonds structurels et l'augmentation du taux de participation des financements européens constituent à cet égard les hypothèses à privilégier. Au plan communautaire, le groupe de travail placé sous la présidence de M. Karel Van Miert vient de dresser le constat du niveau insuffisant de réalisation des projets transeuropéens déclarés prioritaires au sommet européen d'Essen en 1994 et de la nécessité de réévaluer le taux de participation communautaire du financement des projets transfrontaliers en le portant de 10 % à 20 %.

Enfin, la piste de la création de péages urbains a été préconisée par plusieurs intervenants lors du débat parlementaire. Elle est déjà mise en œuvre dans d'autres pays et en dernier lieu dans l'agglomération londonienne. Permettre aux collectivités territoriales, autorités organisatrices de transport, de mettre en œuvre des péages urbains pour faciliter le développement de système de transports urbains durables constitue une orientation qui ne saurait être négligée. Les conditions dans lesquelles cette mise en œuvre serait possible devraient au préalable faire l'objet d'une concertation approfondie avec les structures représentatives des collectivités territoriales et les organisations représentatives des usagers et utilisateurs des transports. En application du principe de libre administration des collectivités territoriales, il reviendrait alors naturellement à ces dernières l'appréciation de l'opportunité de mettre en œuvre la possibilité qui leur serait ainsi ouverte.

On rappellera, pour finir, que le débat parlementaire avait conclu à l'intérêt de la piste de la création d'une redevance poids lourds et à un rejet quasi-unanime de la hausse de TIPP sur le gazole pour les véhicules particuliers. Sur cette question comme sur toutes les autres, il est important de veiller à ce que les choix opérés dans le projet de loi de finances pour 2004 soient les plus conformes à la volonté des représentants du peuple.

\*

\* \*



## EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 21 octobre 2003, la Commission a examiné, les crédits de l'Équipement et des transports terrestres.

En préambule, votre **Rapporteur spécial** a tenu à souligner que les réponses à son questionnaire budgétaire lui étaient parvenues assez tard et il a regretté la mauvaise qualité de certaines d'entre elles, dans la mesure où elles n'apportaient que des données très lacunaires sur le projet de loi de finances pour 2004 lui-même.

Il a ensuite indiqué que le budget de l'Équipement et des transports terrestres s'élève à 13,5 milliards d'euros en 2004, répartis entre la section « *Services communs* » et la section « *Transports et sécurité routière* ». Le budget pour 2004 est marqué par une grande continuité, dans l'attente des décisions majeures qui seront prises à la suite du débat sur les infrastructures de transport qui s'est tenu au printemps dernier à l'Assemblée nationale, ainsi que dans les perspectives ouvertes par la décentralisation du réseau routier national. Si le ministère de l'Équipement apparaît relativement avancé en ce domaine, il n'en va pas de même s'agissant de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances. En effet, l'esquisse actuelle des missions et des programmes n'est pas satisfaisante et aboutirait, si elle n'était modifiée, à réduire les moyens de contrôle du Parlement.

S'agissant des services communs, votre Rapporteur spécial s'est félicité de ce que le projet de budget pour 2004 prévoit une diminution réelle de 990 emplois budgétaires. En effet, la suppression de 750 emplois prévus en 2003 n'a été que virtuelle, puisqu'elle portait sur des emplois vacants. Il a rappelé qu'il a effectué, avant l'été, un contrôle sur pièces et sur place relatif aux retenues pour faits de grève au sein du ministère de l'Équipement. Il avait alors fait observer que l'attitude de ce ministère lui était apparue moins rigoureuse que celle de la SNCF ou de la RATP. Or, cette appréciation s'est révélée stimulante, puisque les documents complémentaires qui viennent de lui parvenir montrent que le ministère y a remédié dans une large mesure.

Le budget des transports collectifs marque le désengagement financier de l'État, qui souhaite transférer la responsabilité financière de la conduite des projets d'infrastructures sur les collectivités gestionnaires. Il n'est pas illogique que les collectivités territoriales assument elles-mêmes la responsabilité des opérations qu'elles décident. D'ailleurs, au fil des ans, l'ampleur et le nombre des projets a induit une diminution du taux de subvention de l'État, qui est devenu fort modeste. L'État a donc estimé possible de supprimer purement et simplement un soutien financier qui avait perdu une grande partie de son importance. La multiplication des projets d'infrastructures mérite débat, car l'on peut légitimement s'interroger sur l'existence éventuelle de quelques « éléphants blancs » parmi eux. A la suite du débat provoqué par la disparition des subventions étatiques aux transports collectifs en site propre, le Gouvernement a, semble-t-il, décidé de lisser son désengagement,

grâce à l'inscription de 65 millions d'euros de crédits dans le prochain collectif budgétaire. L'inscription de ces crédits supplémentaires ne manquera pas de poser la question du calibrage du montant des crédits de paiement inscrits pour 2004.

Votre Rapporteur spécial, s'est félicité de ce que 2004 marque le début de l'effort de clarification du financement de Réseau Ferré de France (RFF) et de la SNCF. Le projet prévoit, en effet, une contribution de 800 millions d'euros au désendettement de RFF, symétrique de la contribution de 677,2 millions d'euros destinée au désendettement de la SNCF. Cette contribution remplace la dotation en capital qui lui avait été versée en 2003, et dont la qualification juridique avait été contestée par Eurostat. En tout état de cause, la pérennité de cette contribution devra être confirmée à l'avenir. À ce sujet, soulignant que la Cour des comptes achève un contrôle sur la SNCF, votre Rapporteur spécial a suggéré que la Mission d'évaluation et de contrôle (MEC) puisse étudier précisément les relations financières entre l'État, RFF et la SNCF.

Le dernier budget consacré au réseau routier national, avant la décentralisation, ne marque aucun désengagement de la part de l'État. Il faut s'en féliciter. Au contraire, on observe même un léger rattrapage en ce qui concerne les contrats de plan, même si l'effort reste insuffisant pour combler le retard accumulé.

Les résultats de la politique en matière de sécurité routière ont été très favorables en 2003, ce qui posera d'ailleurs des difficultés d'interprétation des résultats des premiers mois de 2004, qui risquent d'être moins satisfaisants. La question de la destination du produit des amendes reste ouverte et 2004 devra être l'année de la clarification en ce domaine. En effet, l'article 9 de la loi du 12 juin 2003 relative à la lutte contre la violence routière a prévu que le produit des amendes généré par les systèmes de contrôle automatisés reviendrait au budget général. Or, si la mise en place de ces systèmes représente un investissement de 100 millions d'euros en 2004 et d'un même montant en 2005, le produit attendu des amendes est largement supérieur, puisqu'il est estimé à 300 millions par an à partir de 2005.

La sensible augmentation du budget destiné aux voies navigables profite essentiellement aux crédits d'études. On a l'impression que celles-ci se multiplient, alors même que les travaux n'ont guère de chance d'être effectivement entrepris. Une sélection s'avère nécessaire et il conviendrait de ne mener que les études portant sur les projets qui pourraient effectivement être mis en œuvre.

En conclusion, votre Rapporteur spécial a rappelé que 2004 serait une année de transition, puisque devront être mises en œuvre les décisions du Premier ministre et du prochain Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT), en ce qui concerne les projets d'infrastructures retenus et leur mode de financement. C'est dans ce cadre qu'il faudra sans doute apprécier l'article 77 du présent projet de loi de finances relatif au relèvement des plafonds du versement de transport.

**M. Michel Bouvard** a souligné qu'en matière de transport en site propre de province, l'achèvement de la contribution de l'État soulevait le problème de la

capacité des collectivités territoriales à accroître le versement de transport. La Caisse des dépôts et consignations ayant-elle la capacité de financer des prêts *ad hoc*, peut-on espérer que ces conditions de prêt privilégiées couvrent la baisse de la subvention d'investissement de l'État ? S'agissant du transport ferroviaire, le principe selon lequel un euro de financement d'une ligne nouvelle doit être accompagné du versement d'un euro pour la régénération des infrastructures est-il respecté ? A l'heure de la publication du « paquet Van Miert » connaît-on le taux de participation de l'Union européenne aux grands projets d'infrastructure ? Dans le domaine de la sécurité routière, il n'est pas acceptable que dans des zones de montagne les amendes infligées aux poids lourds empruntant des cols en toute illégalité soient inférieures au coût de passage dans les tunnels. La clôture du Fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) est-elle effective ? Les crédits de RFF prévoient-ils le financement de la liaison ferroviaire Lyon-Turin ? Les propositions du ministère de l'Équipement pour la mise en œuvre de la loi organique, qui comportent notamment des missions mono-programme, ne sont pas du tout satisfaisantes.

**M. Yves Deniaud**, constatant que la dotation de l'État à RFF était portée à 1,183 milliard d'euros tandis que la disparition du compte d'affectation spéciale représentait 1,15 milliard d'euros, a souhaité savoir comment ce gain de 33 millions d'euros était ventilé entre le désendettement et les travaux de modernisation ou d'entretien du réseau ferroviaire. La légère augmentation des crédits destinés au réseau routier est louable, après des années de baisse. La régulation budgétaire touche souvent ces crédits, ce qui constitue pour l'État un gain financier très modeste et produit un résultat économique désastreux. Où en est l'exécution des contrats de plan État-régions en matière de transports ?

**M. Laurent Hénart** a interrogé votre Rapporteur spécial sur l'adéquation aux besoins des crédits destinés à Voies navigables de France, notamment pour l'entretien des réseaux. Par ailleurs, peut-on connaître la doctrine du Gouvernement français au sujet du « paquet Van Miert », qui comprend de nombreux projets d'infrastructures nouvelles, à l'heure où le financement des projets existants est déjà difficile ?

A la question de M. Pierre Hériaud s'enquérant de la parution du « jaune » retraçant les crédits de la sécurité routière, votre **Rapporteur spécial** a répondu qu'il était arrivé le matin même.

**M. Jean-Louis Dumont** a rappelé son intervention lors de la discussion générale sur le risque de détournement par l'administration de l'esprit de la loi organique. Sur les questions de sécurité routière, c'est le « tout répressif » qui l'emporte. Nous avons aussi besoin d'une politique de prévention et de formation. Le montant du produit des amendes de la police de la circulation est indispensable pour assurer le financement de cette politique. Comment l'endettement de RFF évolue-t-il ? Les collectivités territoriales participent largement au financement du TGV-Est. Quel est l'état d'avancement des discussions européennes sur ce dossier ?

À ces interventions, votre **Rapporteur spécial** a apporté les éléments de réponse suivants :

– la préfiguration de la loi organique pour les crédits du ministère comporte trois missions mono-programme dont deux pour les transports aériens et une pour les régimes sociaux et de retraite. On peut souhaiter l'inclusion de ce dernier programme dans la mission « *Stratégie et politique financière* ». La discussion mérite d'être poursuivie sur ce point ;

– les prêts de la Caisse de dépôts et consignations s'échelonnent sur trente ans à un taux de 4 %. Il est intéressant de rapprocher ces éléments du taux de subvention de l'État pour ces actions, qui est inférieur à 10 % ;

– le principe de l'équivalence entre crédits d'investissement et crédits de régénération n'est pas respecté. Cependant, l'effort budgétaire en faveur de la régénération s'élève à 900 millions d'euros en autorisations de programme et à 675 millions d'euros en crédits de paiement. La SNCF met ce point en exergue pour prévenir les demandes excessives d'opérations nouvelles ;

– sur le « paquet Van Miert », les chiffres évoqués par le ministère sont de 20 % de financement communautaire, même si le chiffre de 30 % a pu circuler ;

– pour le recouvrement des amendes, la création d'un compte d'affectation spéciale serait la meilleure solution mais elle n'est pas du ressort de l'initiative parlementaire. Contrairement à ce que prétend le ministre lui-même, le produit des amendes n'est pas entièrement affecté au déploiement de radars. L'article 9 de la loi du 12 juin 2003 ne prévoit d'ailleurs aucune affectation totale. Le déploiement des radars coûtera 100 millions d'euros en 2004 et 2005, alors que le produit des contrôles qu'ils permettront sera de 300 millions d'euros par an. Le produit global des amendes, soit 1,2 à 1,3 milliard d'euros n'a pas à abonder en totalité les budgets locaux ; mais au moins la répartition de ce produit doit-elle être transparente. **Le Président Pierre Méhaignerie** a fait valoir qu'en accord avec le Rapporteur général, il souhaitait soulever le problème des villes qui ne disposent que d'une police municipale pour recouvrer ces amendes. Elles supportent un coût de gestion sans recevoir aucune compensation. Votre **Rapporteur spécial** a reconnu l'iniquité de cette situation. **M. Yves Deniaud**, s'agissant de l'emplacement des radars, s'est élevé contre une conception purement budgétaire de la sécurité routière. Les radars fixes doivent avoir pour seule finalité de faire baisser le nombre de tués sur la route. Leur implantation aux endroits dangereux est plus importante que le produit attendu des amendes. Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que :

- de nombreux départements ont répondu au souci manifesté par M. Yves Deniaud en publiant des cartes d'implantation des radars ;

– la modestie de la dotation à RFF a été aggravée par la diminution de la contribution aux charges d'infrastructure. Il n'est pas certain que l'évolution du prix des péages corrélée à celle de la dotation globale de décentralisation (DGD) permette de compenser ces baisses de crédits ;

– au vu du retard pris dans l'exécution des contrats de plan État-régions, leur échéance a toutes chances d'être repoussée de 2006 à 2010 ;

– au 30 juin 2003, les crédits de la section « *Transports et sécurité routière* » sont gelés à hauteur de 110 millions d'euros en autorisations de programme et 358 millions d'euros en crédits de paiement ;

– voies navigables de France est satisfait des conditions de rattrapage de sa dotation. Des crédits pour l'entretien des réseaux sont bien prévus ;

– le FITTVN est effectivement clos. L'an dernier, un article additionnel voté à l'instigation de votre Rapporteur spécial à la loi de finances pour 2003 demandait un rapport sur les établissements publics intermodaux pour le 30 juin ; ce rapport n'a jamais été rédigé ;

– il est faux de qualifier la politique de sécurité routière « d'exclusivement répressive » ;

A la question du **Président Pierre Méhaignerie** portant sur les thèmes d'enquête susceptibles d'être soumis à la Cour des comptes, votre **Rapporteur spécial** a répondu qu'il attendait le résultat des travaux en cours sur la SNCF, qui pourraient déboucher sur la création d'une MEC. L'analyse du circuit actuel du recouvrement des amendes routières serait un thème d'enquête approprié. En particulier, le problème des amendes majorées dont l'État conserve le produit sans base légale n'est pas résolu.

Sur les crédits du titre III, votre Commission a ensuite examiné quatre amendements (**n<sup>os</sup> II- 65, II- 66, II- 67 et II- 68**) présentés par votre **Rapporteur spécial**, tendant à réduire les crédits de personnel pour supprimer les moyens du Conseil supérieur du service public ferroviaire, du Conseil national des transports, des secrétariats des comités régionaux et départementaux des transports, ainsi que du Conseil national de l'information géographique. Certains de ces amendements ont été rejetés en séance publique l'an dernier, mais la position du ministère a pu évoluer depuis lors. La compétence des personnels visés n'est pas en cause, mais il n'apparaît pas indispensable d'affecter à ces structures des moyens quelque peu redondants avec ceux du Conseil général des Ponts et chaussées. **Le Président Pierre Méhaignerie** a souhaité que ces amendements soient négociés avec le Gouvernement, comme avec le Rapporteur pour avis.

Votre **Rapporteur spécial** a indiqué que le ministère n'avait pas fait connaître sa position définitive sur ces amendements, dont il est informé.

Votre Commission a ensuite *adopté* ces quatre amendements.

Elle a ensuite examiné un amendement de **M. Hervé Novelli** proposant au titre IV de réduire de 100 millions d'euros les crédits du chapitre 47-41 consacrés au financement du régime spécial de retraite de la SNCF. En effet, quelques mois après le vote de la loi du 21 août 2003 portant réforme des retraites, on peut s'interroger sur la progression des charges de retraite supportées par l'État à ce titre :

2,223 milliards d'euros en 2001, 2,259 milliards en 2002, 2,359 milliards en 2003 et 2,431 milliards en 2004. Le déséquilibre de ce régime spécial s'explique, certes, par le déséquilibre existant entre les 179.000 cotisants et les 313.000 retraités, ainsi que par des raisons historiques. Mais alors que la loi « Fillon » a réglé le problème du régime de retraite de la fonction publique, la réforme des régimes spéciaux qui était censée s'effectuer dans chaque entreprise de façon négociée ne semble pas avoir été engagée. Tout se passe donc comme si les salariés et les fonctionnaires qui ont supporté la réforme de leur propre régime devaient continuer à supporter le coût du régime spécial de la SNCF. Par souci d'équité et de transparence, il convient de prévenir tout engagement automatique de crédits sur ce poste, qui ne serait pas précédé d'une réflexion sur l'avenir des régimes spéciaux.

Votre **Rapporteur spécial** a donné un avis défavorable à l'amendement, malgré l'intérêt de la question qu'il pose, et a fait valoir que le poids des retraites des agents de la SNCF était appelé à diminuer dans les années à venir, ce que **M. Hervé Novelli** a contesté.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a suggéré d'examiner les modalités de la participation de la Caisse nationale de retraite des agents des collectivités locales (CNRACL) à la surcompensation du régime spécial de la SNCF, ainsi que des autres régimes prévoyant un départ à la retraite à 50 ans.

**M. Laurent Hénart** a fait observer que cet amendement a l'intérêt d'obliger le Gouvernement à se positionner sur l'avenir d'un régime spécial sur lequel les Français eux-mêmes ont besoin d'informations.

**M. Michel Bouvard** a estimé que ce n'est pas le rôle de la commission des Finances de supprimer des crédits destinés à financer les engagements de l'État vis-à-vis d'un régime spécial. Il faut prendre en compte les déséquilibres entre l'ensemble des régimes spéciaux, et attendre notamment les résultats de la réforme en cours du régime d'EDF.

Votre **Rapporteur spécial** a jugé qu'il n'est utile d'allumer un signal négatif. En revanche, l'avenir du régime spécial de la SNCF pourrait faire partie des thèmes d'investigation de la MEC. De même, la structuration des crédits des transports en missions et programmes pose la question de l'imputation des sommes en cause.

**M. Hervé Novelli** a exprimé ses doutes sur le coût du régime spécial de la SNCF, puis a retiré son amendement.

Votre Commission a ensuite *adopté* les crédits de l'Équipement et des transports terrestres et vous *demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

\*

\* \*





## Article 77

### Majoration des taux plafonds du versement de transport

#### *Texte du projet de loi :*

I. L'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 2333-67.* - Le taux de versement est fixé ou modifié par délibération du conseil municipal ou de l'organe de l'établissement public de coopération compétent pour l'organisation des transports urbains dans la limite de :

1° 0,70 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants ;

2° 1,20 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100.000 habitants ;

3° 2 % des salaires définis à l'article L. 2333-65 lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100.000 habitants et que l'autorité organisatrice de transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé. Si les travaux correspondants n'ont pas été commencés dans un délai de cinq ans à compter de la date de majoration du taux de versement de transport, le taux applicable à compter de la sixième année est ramené à 1,20 % au plus. Toutefois ce délai court à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les collectivités dont les délibérations fixant un taux supérieur à 1,20 % ont été prises antérieurement à cette date.

En cas d'extension d'un périmètre de transports urbains résultant de l'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre ou d'un syndicat mixte auquel a adhéré un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre, le taux du versement destiné au financement des transports en commun applicable sur le territoire des communes incluses peut être réduit par décision de l'organe délibérant de l'établissement public ou du syndicat mixte, pour une durée maximale de cinq ans à compter de cette inclusion, par rapport au taux applicable sur le territoire des autres communes, lorsque le versement de transport n'était pas institué sur le territoire de communes nouvellement incluses ou l'était à un taux inférieur.

Les dispositions de l'alinéa précédent s'appliquent également aux communes incluses dans un périmètre de transports urbains résultant soit de la création d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre compétent en matière de transports urbains, soit du transfert de la compétence en matière d'organisation de transports urbains à un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre dont elles sont membres. ».

II. L'article L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales est remplacé par les dispositions suivantes :

« *Art. L. 2531-4.* - Le taux du versement exprimé en pourcentage des salaires définis à l'article L. 2531-3 est fixé par décret dans les limites :

1° de 2,6 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine ;

2° de 1,7 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne ;

3° de 1,4 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne. ».

#### *Exposé des motifs du projet de loi :*

Les entreprises de plus de neuf salariés sont assujetties au versement de transport dont le produit est consacré au financement des transports collectifs urbains. Les taux applicables sont fixés en province par les autorités organisatrices de transport, en Île-de-France par décret, dans la limite de taux fixés par la loi de finances.

Les taux législatifs applicables en province sont actuellement de 0,55 % lorsque la population du territoire sur lequel l'autorité organisatrice de transport a compétence est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants, de 1 % lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et de 1,75 % lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et que l'autorité organisatrice réalise des infrastructures de transport collectif pour lesquelles l'État a notifié un engagement de principe de subvention. Par ailleurs, les taux peuvent être majorés de 0,05 % lorsque la compétence de l'autorité organisatrice s'exerce sur une communauté de communes ou d'agglomérations.

En Île-de-France, les taux législatifs sont de 2,5 % à Paris et dans le département des Hauts-de-Seine, de 1,6 % dans les départements de la Seine-Saint-Denis et du Val-de-Marne et de 1,3 % dans les départements de l'Essonne, des Yvelines, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne.

Le présent article propose de majorer les taux plafonds légaux :

- En province, ils sont portés à 0,7 % lorsque la population du territoire sur lequel l'autorité organisatrice a compétence est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants, à 1,2 % lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et à 2 % lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et que l'autorité organisatrice réalise des infrastructures de transports collectifs. Compte tenu de ces relèvements, la majoration de 0,05 % est supprimée. Le lien entre le taux supérieur applicable en cas de réalisation d'infrastructures de transport et la notification par l'État d'un engagement de principe de subvention est par ailleurs remplacé par une condition d'engagement des travaux correspondants dans un délai de cinq ans.

- En Île-de-France, il est proposé de majorer les trois taux législatifs applicables de 0,1 point, ce qui les porte respectivement à 2,6 %, 1,7 % et 1,4 %.

\*

\* \*

En procédant à la réécriture de l'article L. 2531-4 (qui s'applique à la région Île-de-France) et de l'article L. 2333-67 (qui s'applique en province) du code général des collectivités territoriales, le présent article vise à majorer les taux plafonds du versement de transport, dont le produit sert au financement des transports collectifs urbains.

Cette majoration constitue une modification d'importance, s'agissant d'une ressource publique à laquelle sont assujetties toutes les entreprises de plus de neuf salariés et dont le produit total dépasse les 4 milliards d'euros. Pour autant, cette réforme s'inscrit dans le cadre plus large du changement de logique que le Gouvernement propose pour financer les transports collectifs, à l'occasion notamment de l'approfondissement de la décentralisation.

## **I.- UNE NOUVELLE MODIFICATION DU VERSEMENT DE TRANSPORT**

### **A. UN MECANISME SINGULIER DE FINANCEMENT DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS**

#### **1.- Une imposition originale**

Mis en place en premier lieu dans la région parisienne, par la loi du 12 juillet 1971 <sup>(35)</sup>, le versement de transport a été étendu progressivement aux agglomérations de province par la loi du 11 juillet 1973 <sup>(36)</sup>. Cette ressource a, par la suite, été banalisée et ouverte aux agglomérations de plus de 10.000 habitants.

---

(35) Loi n° 71-559 du 12 juillet 1971 relative au versement des employeurs destiné aux transports en commun de la région parisienne.

(36) Loi n° 73-640 du 11 juillet 1973 autorisant certaines communes et établissements publics à restituer un versement destiné aux transports en commun.

La création de cette taxe répondait à plusieurs exigences. Tout d'abord, le constat a été fait de l'impossibilité de faire payer la totalité du service à l'usager. Ensuite, il paraissait difficile de procéder à une fiscalisation du financement des transports urbains, compte tenu du caractère obsolète –à la date de création du versement de transport – du système de centimes additionnel et de patente. Enfin, la volonté du législateur consistait à faire participer les employeurs publics et privés au titre des bénéfices indirects générés par l'existence d'un réseau de transports urbains (trajet domicile–travail).

À l'origine, ce prélèvement a été soumis par le législateur au régime des cotisations sociales patronales quant à l'assiette et au recouvrement. Affecté aux communes, à leurs groupements ou au STIF, il a le caractère d'un impôt. C'est ce qu'a jugé le Conseil Constitutionnel <sup>(37)</sup> : **le versement de transport constitue une imposition et non un prélèvement social** <sup>(38)</sup>.

On soulignera le fait qu'il n'existe pas dans les autres États-membres une ressource fiscale de même type, qui soit affectée exclusivement aux dépenses d'exploitation et d'investissement des transports collectifs urbains, assise sur la masse salariale versée par les employeurs assujettis et dont le fondement théorique repose sur la notion de bénéfice indirect retiré de l'existence des réseaux de transports collectifs. **Nombreux nous l'envient**, expriment certains responsables de transports collectifs.

## 2.– Une imposition différenciée

**Une distinction est établie en l'Île-de-France et la province.** La région parisienne constitue un seul périmètre de prélèvement du versement de transport, avec trois niveaux de taux différents. Hors région Île-de-France, le versement de transport est toujours corrélé à la notion de périmètre de transports urbains et à celle de transports urbains (autorité organisatrice de transports urbains).

Les fondements de cette distinction sont historiques et juridiques. L'Île-de-France a toujours représenté un marché de déplacements supérieur à celui de la province et le législateur s'est trouvé très tôt confronté à la nécessité de trouver des ressources nouvelles pour accompagner la croissance de la demande liée à la mise en place des nouvelles infrastructures, à l'image du RER. Ainsi, la création de la carte orange, l'institution du versement de transport et l'obligation pour les employeurs de prendre à charge 50 % des déplacements domicile–travail sont des décisions quasiment concomitantes. Quant au marché des transports en province, il a connu un début de renouveau au début des années 1970, avec le premier choc pétrolier et les

---

(37) Voir la décision Loi portant dispositions relatives à la santé publique et aux assurances sociales, n° 90-287 DC du 16 janvier 1991.

(38) Voir, dans le même sens, la décision du Tribunal des Conflits n° 03123 du 7 décembre 1998. Ce dernier a considéré que le « versement destiné au financement des transports en commun, que certaines collectivités locales peuvent instituer (...) et dont le régime de recouvrement, de contentieux et de pénalités suit (...) les règles applicables aux régimes de sécurité sociale, constitue un impôt ». Par suite, « les juridictions judiciaires qui connaissent des litiges individuels relatifs à l'assujettissement d'un employeur au versement ainsi qu'à l'assiette et au recouvrement de ce prélèvement sont également compétentes pour apprécier par voie d'exception la légalité de la délibération par laquelle une collectivité institue le versement ou en fixe le taux »

premières décisions des très grandes agglomérations de se doter d'infrastructures lourdes de transport.

La distinction repose aussi sur des fondements juridiques. En Île-de-France, c'est un établissement public d'État (le STP <sup>(39)</sup> d'abord, le STIF <sup>(40)</sup> aujourd'hui) qui a été qualifié d'autorité organisatrice. De plus, on mentionnera le fait que l'Île-de-France dispose d'entreprises publiques en situation de monopole, elle a institué un périmètre unique de prélèvement du versement de transport à l'échelle de l'ensemble de la région sans référence aux notions de transports urbains et de transports interurbains, et, enfin, elle n'a pas été touchée – à ce jour – par la décentralisation.

Au demeurant, l'Île-de-France n'est pas un périmètre indifférencié. La distinction des taux appliqués en Île-de-France repose essentiellement sur des critères d'offre et d'usage de transport, où il convient de distinguer la zone d'hypercentre constituée par Paris et les Hauts-de-Seine, celle constituée de deux autres départements de première couronne, convenablement desservis par le métro, le RER et la SNCF, et enfin celle constituée par les départements de deuxième couronne, desservie essentiellement par le RER, les lignes régionales de la SNCF et les services de bus privés. On retrouve globalement cette distinction dans la fixation des contributions des différents départements aux dépenses du STIF, hors concours de l'État et de la région, puisque Paris contribue à hauteur de 18,6 %, le département des Hauts-de-Seine à hauteur de 4,74 %, celui de Seine-Saint-Denis à hauteur de 2,30 % et celui du Val-de-Marne à hauteur de 1,85 %, les départements de deuxième couronne contribuant pour des montants variant de 0,98 % à 0,39 %.

## **B. DE NOMBREUSES MODIFICATIONS LEGISLATIVES SONT DEJA INTERVENUES DEPUIS 1997**

Le régime juridique du versement de transport, et en particulier les articles L. 2333-67 et L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, ont fait l'objet de nombreuses modifications, en particulier depuis 1997.

### **1.- La loi de finances pour 1997 a clarifié le dispositif de majoration du versement de transport**

La loi de finances initiale pour 1997 <sup>(41)</sup> a modifié le régime juridique du passage à un taux majoré de versement de transport pour les réseaux de province. Le régime antérieur disposait que le taux pouvait être majoré si la commune ou l'établissement public avait « *décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif et obtenu une subvention de l'État pour l'investissement correspondant* ». Ces dispositions ont généré quelques contentieux <sup>(42)</sup>, suite à des décisions de majoration du taux liées à l'apport de subvention mineures <sup>(43)</sup> destinées à des

---

(39) Syndicat des transports parisiens.

(40) Syndicat des transports en Île-de-France.

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

(42) À Rennes et à Bordeaux notamment.

(43) De l'ordre de 100.000 euros.

travaux préparatoires de reconnaissance du sous-sol et intervenues avant la notification de la subvention globale au projet<sup>(44)</sup>.

Pour remédier à des difficultés juridiques, le législateur a clarifié le dispositif en fondant la majoration du versement de transport sur une double décision, celle de l'autorité organisatrice de transports urbains de réaliser une infrastructure de transport collectif, en approuvant un avant-projet, et celle de l'État, dans le cadre de sa politique de soutien aux réseaux de transport public, consistant à prendre en considération le projet et à attester de la recevabilité du projet à une subvention d'État, après conclusion des procédures d'enquêtes publiques et approbation du projet par la collectivité. Ce régime est en vigueur depuis 1997 et a concerné tous les nouveaux réseaux de transport réalisés ou en cours de réalisation depuis cette date. Cette disposition a donc permis aux collectivités de hausser le taux de versement de transport dès la prise en considération du projet de transport.

## **2.- La loi SRU a rendu le mécanisme plus complexe**

La loi SRU<sup>(45)</sup> a introduit trois modifications. Tout d'abord, elle a modifié l'article L. 2333-64 du code général des collectivités territoriales, afin d'abaisser le seuil de population pour la fixation du versement de transport de 20.000 habitants à 10.000 habitants. Seules quatre villes ont profité de cette modification législative : Mende, Vendôme, Lamballe et Gros Morne.

D'autre part, la loi SRU a complété l'article L. 2333-68 du code général des collectivités territoriales par une disposition en faveur des modes doux de déplacement, et plus précisément du vélo. L'affectation du versement de transport a ainsi été élargie au financement des opérations visant à améliorer l'intermodalité des transports en commun avec le vélo. Toutefois, aucun bilan précis de cette mesure n'a pu être communiqué à votre Rapporteur spécial, cette réforme apparaissant davantage comme une mesure d'ordre cosmétique, pour l'instant.

Enfin et surtout, la loi SRU, dans le cadre de la création des syndicats mixtes de transport, a institué une nouvelle ressource : le versement de transport additionnel, au taux maximal de 0,05 %. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, seuls deux syndicats mixtes existent à ce jour. Il s'agit de celui créé pour coordonner les réseaux de transport dans l'aire métropolitaine marseillaise et de celui créé en Charente-Maritime pour réaliser une politique d'intégration tarifaire. Aucun de ces deux syndicats n'a levé de versement de transport additionnel.

Deux autres syndicats sont en cours de constitution : l'un à Strasbourg avec la communauté urbaine, le conseil général et le conseil régional pour exercer les fonctions d'autorité organisatrice d'un système dit « tram-train » ; l'autre dans l'Hérault entre le conseil général et les autorités organisatrices urbaines du département. Seul ce dernier syndicat envisage de lever un versement de transport

---

(44) Voir l'exemple du VAL de Rennes, subventionné ultérieurement à hauteur de 53 millions d'euros.

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

additionnel, selon les dispositions introduites par le nouvel article L. 5222-7 du code général des collectivités territoriales.

La complexité du dispositif d'institution du versement de transport additionnel explique, à elle seule, l'extrême rareté du recours à cette formule.

### **3.- La loi de finances rectificative pour 2002 a complété les modifications introduites par la loi relative à la démocratie de proximité**

L'article 55 de la loi relative à la démocratie de proximité<sup>(46)</sup> a ouvert la possibilité pour les établissements publics de coopération intercommunale de moduler le taux du versement de transport dans le cas d'extension ou de modification de leur périmètre de compétence. Cet article permet, pendant une période transitoire, limitée à cinq ans à compter de la modification de leur périmètre, une intégration progressive des nouvelles communes.

En complétant l'article 55 de la loi relative à la démocratie de proximité, l'article 33 de la loi de finances rectificative pour 2002<sup>(47)</sup> a modifié à nouveau l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales, en étendant aux assemblées délibérantes des établissements publics de coopération intercommunale de moduler le taux du versement de transport, lorsque l'intégration de communes au périmètre de transports urbains intervient « *à la suite du transfert à l'établissement public de coopération intercommunale à fiscalité propre dont elles sont membres de la compétence en matière de transports publics urbains* ».

\*

\* \*

## **II.- LE REGIME JURIDIQUE DU VERSEMENT DE TRANSPORT A PERMIS LA CROISSANCE DE SON PRODUIT**

### **A. LE VERSEMENT DE TRANSPORT : UN SYSTEME A PLUSIEURS ETAGES**

#### **1.- L'assiette du versement de transport**

L'assiette du versement de transport est constituée par l'ensemble des rémunérations soumises à cotisations au sens de l'article L. 242-1 du code de sécurité sociale. Les règles de détermination de l'assiette des cotisations sont donc intégralement transposables à l'assiette du versement.

L'assiette de la cotisation au titre du versement de transport est constituée de la totalité des rémunérations versées sans application du plafond. Une seule

---

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

(47) Loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002.

exception au principe général d'unicité de l'assiette des cotisations de sécurité sociale et du versement de transport a été instituée : la garantie de ressources dont bénéficient les travailleurs handicapés.

## **2.– Les règles de collecte**

Les règles de recouvrement du versement de transport sont identiques à celles applicables au recouvrement des cotisations de sécurité sociale tant en ce qui concerne le recouvrement que le contentieux et le contrôle. Les salariés et assimilés considérés pour déterminer l'effectif assujéti au versement de transport s'entendent au sens de la législation de la sécurité sociale. Les modalités de recouvrement du versement de transport ne peuvent pas être aménagées par voie conventionnelle.

Le recouvrement du versement de transport est confié à l'URSSAF, pour les employeurs qui versent déjà tout ou partie des cotisations patronales de sécurité sociale dont ils sont redevables, ou pour les employeurs qui versent la part patronale de l'une des cotisations de sécurité sociale. L'URSSAF de Paris est le plus important collecteur avec plus de 70 % du versement de transport collecté en Île-de-France <sup>(48)</sup>.

Le recouvrement est confié à l'organisme ou au service chargé du recouvrement de la part patronale d'assurance maladie pour les autres, et notamment l'État et les collectivités territoriales (personnes titulaires), la Caisse nationale militaire de sécurité sociale (militaires de carrières), la Caisse de prévoyance de la SNCF (agents du cadre permanent), la Caisse de coordination de la RATP (agents titulaires), la Banque de France (agents titulaires), l'Établissement national des invalides de la marine (marins du commerce et marins pêcheurs), la Caisse nationale autonome de sécurité sociale dans les mines et la Caisse de mutualité sociale agricole.

L'organisme territorialement compétent est celui dont relève l'établissement de l'employeur. Toutefois, les employeurs peuvent, en cas de versement en un lieu unique, acquitter les cotisations de sécurité sociale auprès de l'URSSAF de liaison.

## **3.– Les demandes de remboursement**

Des demandes de remboursement peuvent être présentées par les employeurs, auprès de l'autorité organisatrice des transports dans les deux ans à compter de la date à laquelle le versement de transport a été acquitté. C'est la constatation de l'indu qui constitue le point de départ de la prescription et non la date de versement.

S'agissant des salariés logés ou transportés et aux termes de l'article L. 233-70 du code général des collectivités territoriales, l'autorité organisatrice des transports rembourse les versements effectués aux employeurs qui justifient avoir

---

(48) Le STIF reçoit autour du 20 du mois (m) un versement des URSAFF qui correspond à un acompte et un solde, calculés à partir des prélèvements des mois (m-1) et (m-2), et dont sont retranchés les frais de recouvrement du mois (m).

assuré le logement permanent sur les lieux de travail ou effectué intégralement et à titre gratuit le transport collectif de tous leurs salariés, ou de certains d'entre eux au prorata des effectifs transportés ou logés par rapport à l'effectif. De même, elle rembourse aux employeurs les versements effectués, pour les salariés employés à l'intérieur des périmètres d'urbanisation des villes nouvelles ou de certaines zones d'activité industrielle ou commerciale, prévue aux documents d'urbanisation, lorsque ces périmètres ou ces zones sont désignés par la délibération de l'autorité organisatrice de transports instituant le versement de transport.

Les employeurs doivent impérativement acquitter le versement de transport puis demander, le cas échéant, le remboursement. L'ACOSS considère que tous les remboursements, quelle que soit l'origine, relèvent de la compétence exclusive des autorités organisatrices des transports.

#### **4.- Les modalités de reversement**

L'autorité organisatrice des transports est créditée, mensuellement des sommes encaissées par l'URSSAF au titre du versement de transport, déduction faite des frais de recouvrement. L'article L. 2333-69 du code général des collectivités territoriales prévoit que les organismes précomptent sur les sommes recouvrées une retenue pour frais de recouvrement.

L'arrêté du 29 novembre 1974 fixe cette retenue à 1 % du produit fictif qui aurait été collecté si le taux du versement de transport avait été fixé à 1 %, et à 1 % du produit effectivement collecté, lorsque le taux du versement de transport est égal ou supérieur à 1 %.

### **B. LE PLAFONNEMENT DES TAUX N'A PAS EMPECHE LA HAUSSE DU PRODUIT DU VERSEMENT DE TRANSPORT**

#### **1.- Le taux est encadré par des plafonds législatifs**

Les taux plafonds du versement de transport sont fixés par la loi. Mais en région Île-de-France, un décret simple fixe les taux effectivement applicables<sup>(49)</sup>, tandis qu'en province, la décision effective de fixation du taux relève de l'autorité organisatrice de transports, dans la limite des taux plafonds fixés par la loi, selon la taille de population regroupée et selon la nature des investissements réalisés (avec un effort particulier pour les infrastructures de transport collectif). Du reste, en Île-de-France, les taux plafonds légaux et les taux effectivement pratiqués sont les mêmes. Hors Île-de-France, cette ressource est mobilisée par les différentes autorités organisatrices en moyenne à plus de 90 % des taux plafonds autorisés.

En province, les taux plafonds ont évolué depuis la création du versement de transport<sup>(50)</sup>. La loi de finances pour 1993 a modifié les taux plafonds et les a

---

(49) Pour le dernier texte, voir le décret n° 2002-1561 portant à 1,3% le taux de VT en grande couronne.

(50) La loi du 11 juillet 1973 a permis aux communes, communautés urbaines, districts ou syndicats de collectivités locales d'instaurer un versement de transport si leur population était supérieure à 300.000 habitants : le taux plafond était

fixés à **0,55 % pour les villes de moins de 100.000 habitants, 1 % pour les villes de plus de 100.000 habitants et 1,75 % pour les villes ayant s'étant engagé dans un projet de transport collectif en site propre**. Depuis lors, les taux n'ont pas changé en province. Mais, comme il a été rappelé précédemment, des possibilités de percevoir un versement de transport additionnel ont été données aux syndicats mixtes par la loi SRU et le seuil de perception du versement de transport a été abaissé à 10.000 habitants.

En Île-de-France, les taux pratiqués correspondent aux taux plafonds et sont actuellement de **2,5 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine, de 1,6 % en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne, et de 1,3 % dans le Val d'Oise, l'Essonne, la Seine-et-Marne et les Yvelines**.

## **2.- Une ressource croissante pour le transport urbain**

Le régime juridique du versement de transport garantit la croissance de son produit. Ce dernier est passé de 1,807 milliard d'euros en 1997 à 2,188 milliards d'euros en 2001 en Île-de-France, et, sur la même période, de 1,472 milliard d'euros à 1,935 milliard d'euros en province.

D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **le produit constaté en 2002 a été de 2,295 milliards d'euros en Île-de-France**, se répartissant de la manière suivante : 972 millions d'euros à Paris, 105,4 millions d'euros en Seine-et-Marne, 135,2 millions d'euros dans les Yvelines, 98,6 millions d'euros dans l'Essonne, 616,7 millions d'euros dans les Hauts-de-Seine, 146,7 millions d'euros en Seine-Saint-Denis, 130,7 millions d'euros dans le Val-de-Marne et 87,1 millions d'euros dans le Val-d'Oise.

**En province, le produit total du versement de transport s'élève à 1,989 milliard d'euros en 2002**, soit 1.335,6 millions d'euros pour les collectivités de plus de 100.000 habitants ayant décidé la réalisation d'une infrastructure de transport collectif, 450,1 millions d'euros pour les autres collectivités de plus de 100.000 habitants et 203,2 millions d'euros pour les collectivités de moins de 100.000 habitants. Au 31 décembre 2002, 184 autorités organisatrices de province, représentant une population totale de 24,1 millions d'habitants, ont institué et perçoivent le versement de transport : 24 autorités organisatrices peuvent percevoir le versement de transport au taux maximal de 1,75 % (ou 1,8 % dans les cas de majoration prévus par la loi), 44 autorités organisatrices dans des périmètres couvrant plus de 100.000 habitants perçoivent un versement de transport (dont 30 au

---

*alors de 1 % et pouvait être porté à 1,5 % si une subvention de l'État était obtenue pour une infrastructure de transport collectif. Un décret du 7 novembre 1974 a abaissé le seuil de 300.000 à 100.000 habitants. Une loi du 4 août 1982 a offert la possibilité aux autorités organisatrices dont la population est comprise entre 30.000 habitants et 100.000 habitants d'instaurer un versement de transport avec un taux plafond de 0,5 %. La loi de finances rectificative pour 1988 et un décret du 30 décembre 1988 ont fait passer le taux plafond du versement de transport de 1,5 % à 1,75 % pour les autorités organisatrices de plus de 100.000 habitants ayant décidé de la réalisation d'une infrastructure de transport collectif et bénéficiant d'une aide. La loi d'orientation n° 92-125 du 6 février 1992 a prévu la faculté de majorer de 0,05 % les taux maxima mentionnés ci-dessus pour les communautés de communes, les communautés de villes, les communautés urbaines et les autorités organisatrices auxquelles ont adhéré une communauté urbaine une communauté de villes ou une communauté de communes. Ce qui a porté les taux plafonds respectivement à 0,60 %, 1,05 % et 1,80 % pour ces autorités organisatrices. La loi d'orientation du 6 décembre 1992 relative à l'administration territoriale de la République a prévu, par ailleurs, l'abaissement du seuil de la population nécessaire pour l'institution du versement de transport de 30.000 habitants à 20.000 habitants.*

taux maximal de 1 % ou 1,05 %) et 116 autres autorités organisatrices dans des périmètres couvrant 10.000 à 100.000 habitants perçoivent un versement de transport (dont 67 au taux maximal de 0,55 % ou 0,6 %).

Ce produit sert au financement des transports collectifs urbains. En province, le versement de transport 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).

En Île-de-France, des compensations sont versées aux entreprises de transports selon les mêmes clés de répartition que le produit de la carte orange. Le STIF affecte le produit du versement de transport au financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement des transports publics réguliers de personnes effectués en Île-de-France. Dans la pratique, le produit du versement de transport sert à financer un peu plus du tiers de la dépense de fonctionnement des transports collectifs de l'Île-de-France et complète ainsi le dispositif de financement assuré par les recettes de trafic et les contributions publiques.

Le 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 de 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 des entreprises par le versement de 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<sup>(51)</sup>.

Il convient de souligner que la répartition du versement de transport est indépendante du mode de transport ou du département d'origine du prélèvement dans la mesure où la dépense de fonctionnement à couvrir correspond à un coût au voyage calculé à l'intérieur de l'Île-de-France et délié de son origine-destination et de son mode.

\*  
\* \*

---

(51) 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.

### III.– LE PRESENT ARTICLE DOIT PERMETTRE DE MOBILISER DES RESSOURCES DE FINANCEMENT SUPPLEMENTAIRES POUR LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS

#### A. LES OBJECTIFS DE LA MESURE PROPOSEE

À l'occasion du projet de loi de finances, le Gouvernement propose de réformer le financement des transports collectifs. Cette réforme répond à un objectif de décentralisation de la politique des transports collectifs et se place dans le cadre du renforcement des compétences des collectivités territoriales comme de la clarification et de la simplification administrative.

Il est ainsi proposé de substituer aux subventions individualisées que l'État alloue aux collectivités territoriales en région pour soutenir les investissements de transports collectifs<sup>(52)</sup>, deux mesures qui permettent de renforcer les ressources des collectivités locales pour celles qui le souhaitent.

En premier lieu – et c'est l'objet du présent article –, le Gouvernement propose de majorer le plafond des taux du versement de transport. En second lieu, et en accompagnement de cette décision, **la Caisse des dépôts et consignations pourraient mobiliser sur une enveloppe spécifique « grands travaux » des prêts à 4 % sur une durée de 30 ans** et les collectivités locales pourront mobiliser les nouveaux taux plafonds du versement de transport.

#### B. LES EFFETS DE LA MESURE PROPOSEE

##### 1.– Un relèvement des taux plafonds en province et en Île-de-France

En procédant à la réécriture complète de l'article L. 2333-67 – qui s'applique en province – et de l'article L. 2531-4 – qui s'applique à la région Île-de-France – du code général des collectivités territoriales, le présent article a pour effet de majorer les taux plafonds légaux, qui restent calculés sur la base des salaires définis à l'article L. 2333-65 du code général des collectivités territoriales.

**En Île-de-France, il est proposé de majorer les trois taux législatifs applicables de 0,1 point**, ce qui les porte respectivement à 2,6 % (au lieu de 2,5 %) pour Paris et les Hauts-de-Seine, 1,7 % (au lieu de 1,6 %) pour la Seine-Saint-Denis et le Val-de-Marne, et 1,4 % (au lieu de 1,3 %) pour le Val d'Oise, l'Essonne, la Seine-et-Marne et les Yvelines.

---

(52) C'est la raison pour laquelle les crédits du chapitre 63-43 « Subventions d'investissement aux transports urbains » sont en net repli. En particulier, l'article 30 « Plans de déplacements urbains et autres améliorations des transports collectifs » passe de 23,58 millions d'euros en 2003 à 8 millions d'euros en 2004 pour les autorisations de programme, tandis que les crédits de paiement évoluent en un an de 38,574 millions d'euros à 20,4 millions d'euros. De même, les évolutions sur l'article 40 « Transports collectifs en site propre de province » passent de 100,005 millions d'euros en 2003 à 55,3 millions d'euros en 2004 pour les crédits de paiement, tandis qu'aucune autorisation de programme n'est ouverte en 2004.

**En province, ils sont portés à 0,7 % (au lieu de 0,55 %) lorsque la population du territoire sur lequel l'autorité organisatrice a compétence est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants, à 1,2 % (au lieu de 1 %) lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et à 2 % (au lieu de 1,75 %) lorsque la population est supérieure à 100.000 habitants et que l'autorité organisatrice réalise des infrastructures de transports collectifs.**

## **2.- Une suppression de la majoration de 0,05 % en province**

Compte tenu de ces relèvements, la majoration de 0,05 % est supprimée. Cette majoration spécifique avait été instituée pour favoriser la création de structures intercommunales intégrées (communautés de communes, communautés urbaines et communautés d'agglomérations). Comme on l'a montré précédemment, elle a été dans la pratique fort peu utilisée par les groupements de communes. Compte tenu de l'ampleur de la majoration des taux plafonds opérée par cet article, qui correspond dans la pratique à des augmentations de 0,10 %, 0,15 % et 0,20 % par rapport aux taux actuels majorés de 0,05 %, il n'était pas nécessaire de maintenir une majoration supplémentaire pour les structures intercommunales. En outre, il peut être admis que le mouvement de recomposition de l'intercommunalité a désormais atteint l'essentiel des objectifs recherchés, sans qu'il soit besoin de maintenir des mesures incitatives nouvelles.

## **3.- Une modification des conditions d'application du taux supérieur en province**

Le lien existant entre le taux supérieur applicable en cas de réalisation d'infrastructures de transport et la notification par l'État d'un engagement de principe de subvention est remplacé par une condition d'engagement des travaux correspondants dans un délai de cinq ans. La suppression de la condition d'engagement de principe de subvention de l'État est liée au choix politique, évoqué précédemment, de supprimer les dotations budgétaires finançant les subventions d'investissements de l'État aux projets de province. La décision de majoration relèvera désormais de la seule responsabilité de l'autorité organisatrice de réaliser une infrastructure de transport collectif.

D'une part, le nouveau taux de 2 % sera applicable lorsque la population de la commune ou de l'établissement public de coopération est supérieure à 100.000 habitants « *et que l'autorité organisatrice de transports urbains a décidé de réaliser une infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé* ». Cette dernière expression vise les transports collectifs en site propre. La référence aux « *modes routiers et guidés* » permet de couvrir tout le champ des infrastructures de transports collectifs susceptibles d'être réalisées par les autorités organisatrices : site propre routier, axes lourds pour autobus ou trolleybus, sites propres affectés aux tramways <sup>(53)</sup>, infrastructures de type métro lourd <sup>(54)</sup> ou léger <sup>(55)</sup>. Cette rédaction a

---

(53) Tramway fer ou tramways sur pneus, par exemple tramways à guidage axial comme le TVR en service à Caen et Nancy ou le TRANSLOHR qui sera mis en service à Clermont-Ferrand.

(54) Comme à Lyon ou à Marseille.

(55) Voir, par exemple, le mode VAL à Toulouse, Lille ou Rennes.

pour objet d'éviter une surmobilisation de versement de transport pour de simples aménagements de voirie de type couloirs bus, avec ou sans séparateurs de voies.

D'autre part, si les travaux correspondants n'ont pas été commencés « *dans un délai de cinq ans à compter de la date de majoration du taux de versement de transport* », le taux applicable à compter de la sixième année sera ramené à 1,20 % au plus. Le délai correspond aussi globalement à celui constaté dans le dispositif juridique actuel entre la notification d'une décision de prise en considération par l'État et la notification de la convention attributive de subvention préalablement au démarrage des travaux de réalisation de l'infrastructure. Habituellement, un tel délai est, en effet, constaté entre la décision de principe de réaliser<sup>(56)</sup>, la poursuite des études détaillées jusqu'à la production des décisions de consultations des entreprises<sup>(57)</sup>, la conduite et la conclusion des procédures administratives d'enquête publique ou de sécurité. Toutefois, ce délai de cinq ans court à compter du 1<sup>er</sup> janvier 2004 pour les collectivités dont les délibérations fixant un taux supérieur à 1,20 % ont été prises antérieurement à cette date.

#### **4.- Des dispositions clarificatrices de lissage des taux**

Les deux derniers alinéas de l'article L. 2333-67 du code général des collectivités territoriales – dans sa rédaction issue du présent article –, ont pour objet de clarifier des dispositions successivement introduites par la loi du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité et la loi de finances pour 2003.

Suite au mouvement profond de montée en puissance et de recomposition des intercommunalités, de nouvelles structures intégrées, à large périmètre et aux compétences étendues, ont été créées depuis 1999. Ces créations ont eu pour effet de substituer ces nouvelles structures à des syndicats à vocation unique ou d'entraîner des modifications de périmètres ou des retraits de communes, qui ont pu avoir pour résultats d'intégrer dans une structure unique des communes assujetties déjà au versement de transport avec des taux différents.

On rappellera que le cas pratique qui avait motivé la rédaction de l'article 55 de la loi relative à la démocratie de proximité – évoquée précédemment – était celui de la création de la communauté d'agglomération de Saint-Étienne. Le nouveau dispositif proposé par le présent article consolide ces mesures de lissage de taux et les clarifie en visant respectivement les cas d'extension de périmètre de transports urbains et les cas de création d'un périmètre de transports urbains résultant de la création d'un nouvel établissement public de coopération intercommunale ou du transfert à un établissement préexistant de la compétence d'organisation des transports urbains.

---

(56) *Approbation d'une étude de faisabilité et lancement de la concertation préalable prévue par l'article L. 300-2 du code de l'urbanisme.*

(57) *Matériels roulants et infrastructure.*

Ainsi, en cas d'extension d'un périmètre de transports urbains résultant de l'extension du périmètre d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre ou d'un syndicat mixte auquel a adhéré un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre, le taux du versement destiné au financement des transports en commun applicable sur le territoire des communes incluses peut être réduit par décision de l'organe délibérant de l'établissement public ou du syndicat mixte, pour une durée maximale de cinq ans à compter de cette inclusion, par rapport au taux applicable sur le territoire des autres communes, lorsque le versement de transport n'était pas institué sur le territoire de communes nouvellement incluses ou l'était à un taux inférieur.

Ces dispositions s'appliquent également aux communes incluses dans un périmètre de transports urbains résultant soit de la création d'un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre compétent en matière de transports urbains, soit du transfert de la compétence en matière d'organisation de transports urbains à un établissement public de coopération intercommunale doté de fiscalité propre dont elles sont membres.

### **5.- La croissance attendue du produit du versement de transport**

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'évolution de **l'impact de cette mesure sur les employeurs publics et privés est de 111 millions d'euros en région Île-de-France**. Si les autres collectivités locales mobilisent le versement de transport aux nouveaux taux plafonds, le rendement de **l'impact en province est évalué à 253 millions d'euros**, qui se répartissent en trois parties : 43 millions d'euros supplémentaires pour les collectivités de moins de 100.000 habitants, 95 millions d'euros pour les collectivités de plus de 100.000 habitants et 115 millions d'euros pour les collectivités de plus de 100.000 habitants ayant décidé la réalisation d'une infrastructure de transport collectif en site propre. Au total, l'évaluation de l'impact est donc de 364 millions d'euros sur l'ensemble du territoire national.

### **6.- La liberté et la responsabilité des collectivités**

Si la mesure proposée permet aux collectivités d'augmenter le prélèvement, elle ne les y oblige nullement.

Il leur appartient, dans cet esprit, d'évaluer l'opportunité et la qualité des projets d'investissement comme des modalités de fonctionnement des services.

## 7.- Une concomitance fâcheuse

Votre Rapporteur spécial approuve la mesure proposée. Il ne lui échappe pas pour autant qu'elle s'inscrit au moment où l'État diminue ses aides à l'investissement pour les transports en commun en site propre.

Les deux logiques sont bonnes. Leur simultanéité est maladroite ou – à tout le moins – exige beaucoup de pédagogie sur l'enjeu économique d'une politique de transports publics et la légitimité du versement de transport.

\*

\* \*

Votre **Rapporteur spécial** a précisé que l'augmentation du taux du versement de transport ne remet pas en cause la responsabilité des collectivités territoriales qui restent libres de choisir les taux qu'elles appliquent. La concomitance entre le relèvement de ces taux et la baisse des aides de l'État aux transports collectifs en site propre est néanmoins troublante.

Votre Commission a examiné quatre amendements de suppression de cet article, présentés par MM. Laurent Hénart, Denis Merville, Louis Giscard d'Estaing qui ont été regroupés (**n°II-69**) et Thierry Mariani (**n° II-51**). **M. Laurent Hénart** a souligné que le versement de transport constitue bien, selon la qualification donnée par le Conseil constitutionnel, un impôt payé par les entreprises de plus de 9 salariés domiciliées dans les communes plus de 10.000 habitants. L'augmentation proposée par le Gouvernement est en contradiction avec les trois principes qui fondent le projet de budget pour 2004. Elle est, en premier lieu, contraire au soutien à l'activité et à l'emploi, le versement étant assis sur la masse salariale. Elle va également à contresens de la baisse de la fiscalité et remet en cause l'engagement de ne pas reporter des charges de l'État vers la fiscalité locale. Enfin, en intervenant avant la discussion du projet de loi relatif à la décentralisation, elle est difficilement compréhensible par nos concitoyens. Il faut donc demander au Gouvernement de traiter cette question en même temps que l'ensemble des mesures de décentralisation. Cette solution permettra de donner un signal clair aux PME, d'éviter de contredire les orientations du projet de budget pour 2004 et de faire du projet de loi relatif à la décentralisation un grand débat national.

Votre **Rapporteur spécial** a fait observer que le versement de transport est considéré par certains comme un « impôt intelligent ». L'augmentation proposée par le Gouvernement ne vient pas en contrepartie d'un transfert de compétences, les collectivités territoriales étant d'ores et déjà maîtres d'œuvre des transports collectifs en site propre.

**Monsieur Laurent Hénart** a précisé que son amendement ne supprime pas le versement de transport, dont l'intelligence n'est donc pas remise en cause. Toutefois, les arguments avancés en faveur de la hausse de cet impôt montrent que l'excès de juridisme peut tuer l'efficacité d'une mesure. S'il ne s'agit pas à

proprement parler d'un transfert de compétences, personne n'est dupe face à la suppression concomitante des aides de l'État aux transports collectifs en site propre.

**M. Yves Deniaud** a souligné que les collectivités locales peuvent être tentées de faire des investissements disproportionnés à leur population. Les critères communautaires de taille requis pour les transports collectifs ne sont pas respectés en France. Aujourd'hui, toutes les collectivités répondant à ces critères sont équipées. D'autres collectivités s'équipent à l'identique. Elles devraient mieux utiliser les moyens existants. Il y a en effet d'autres possibilités de financer les transports collectifs, sans qu'il soit besoin de faire supporter ce financement par les entreprises.

**M. Philippe Rouault** a attiré l'attention sur la nécessité d'offrir aux collectivités territoriales les moyens de financer des modes de transport nouveaux, et fait observer que la mesure proposée par le Gouvernement va dans ce sens.

**Le Président Pierre Méhaignerie** a considéré que ce n'est pas le moment de donner des signes négatifs aux entreprises, déjà fortement mises à contribution par la progression de la taxe sur les déchets. Alors que les autres pays européens soumettent les transports collectifs à des critères tenant à la taille des agglomérations concernées, on observe en France un engouement pour ce type d'équipement qui relève, dans une certaine mesure, d'un effet de mode. Il n'est pas sain que certains projets de collectivités territoriales puissent être financés par un taux de subvention qui atteint 40 à 80 % du coût de l'opération. En renvoyant la question au débat sur la décentralisation, les amendements déposés ont le mérite de ne pas interdire toute évolution du versement de transport.

Votre Commission a *adopté* ces amendements (n° II-69 et II-51). L'article 77 a donc été *supprimé*.