



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

(1^{ère} partie)

SOMMAIRE

Pages

1^{ère} partie

INTRODUCTION	7
I. – L'EVOLUTION DES CREDITS : VERS DE NOUVELLES ORIENTATIONS BUDGETAIRES ?	9
A.- L'EVOLUTION DES CREDITS ENTRE 2002 ET 2004	9
1.- L'exécution des crédits en 2002	9
2.- L'exercice 2003 est marqué par les mesures de régulation	9
3.– Le projet de loi de finances pour 2004 traduit des choix contrastés	10
B. L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOUT 2001 EST UNE SOURCE DE PREOCCUPATIONS	12
1.– Le bilan de l'expérimentation de dotation globalisée	12
2.– La construction préoccupante des missions et des programmes	14
3.– Le compte de commerce « <i>Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement</i> »	15
4.– La disparition de la taxe parafiscale pour le financement de la formation professionnelle dans les transports	19
II. – RATIONALISER LE FONCTIONNEMENT DES SERVICES ET LES RELATIONS SOCIALES DANS LES TRANSPORTS	21
A. LA QUESTION SOCIALE DANS LES TRANSPORTS	21
1.– Rationaliser la gestion des emplois du ministère	21
a) <i>La répartition des effectifs par mission</i>	21
b) <i>La poursuite de la réduction des effectifs</i>	23
2.– Évaluer l'effet des 35 heures	24
3.– Où vont les régimes spéciaux de retraite ?	24
4.– La gestion de la conflictualité	25
a) <i>L'impact des faits de grève sur la rémunération des agents de la SNCF, de la RATP et du ministère de l'Équipement au cours du conflit social lié à la réforme des retraites</i>	25
b) <i>Vers le service minimum ?</i>	30
B.- L'EVOLUTION INEVITABLE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES	31

1.- Les services déconcentrés face à la décentralisation	31
a) <i>Les centres d'études techniques de l'équipement</i>	31
b) <i>Les DDE et les DRE</i>	33
c) <i>L'évolution des relations entre les DDE et les départements</i>	34
d) <i>Les perspectives de la décentralisation</i>	35
2.- Le rôle central des Ponts et Chaussées.....	36
a) <i>Le conseil général des Ponts et Chaussées</i>	36
b) <i>L'École nationale des Ponts et Chaussées</i>	37
c) <i>Le laboratoire central des Ponts et Chaussées</i>	37
3.- L'Institut géographique national peut-il évoluer ?.....	38
4.- La constellation de structures gravitant autour du ministère doit être rationalisée.....	39
a) <i>Faut-il supprimer le Conseil national des transports et les comités départementaux et régionaux des transports ?</i>	39
b) <i>Le Conseil supérieur du service public ferroviaire</i>	40
c) <i>Quel avenir pour les Fonds intermodaux ?</i>	41
III. – LES NOMBREUSES INCERTITUDES DU TRANSPORT FERROVIAIRE	43
A. LE FINANCEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE : UN DEBUT DE CLARIFICATION	45
1.– Le financement complexe du « triangle ferroviaire »	45
a) <i>Les dotations de l'État à la SNCF</i>	45
b) <i>Les contributions de l'État à RFF</i>	45
c) <i>Les relations tendues entre RFF et la SNCF</i>	47
d) <i>L'épineuse question du patrimoine ferroviaire</i>	48
e) <i>La question préoccupante de la dette ferroviaire</i>	50
2.- La SNCF évolue dans un contexte très tendu	51
a) <i>La SNCF souffre d'une évolution défavorable du trafic</i>	51
b) <i>Les résultats financiers et comptables de la SNCF</i>	52
c) <i>Mort ou renaissance du fret ferroviaire ?</i>	53
3.- Le fonctionnement de Réseau Ferré de France.....	54
a) <i>Une mise en place et une gestion critiquées</i>	54
b) <i>L'exécution du budget de RFF présente des résultats toujours fragiles</i>	55
B. L'ORGANISATION ET LE DEVELOPPEMENT DU RESEAU DE TRANSPORT FERROVIAIRE	56
1.- Les grands projets de liaisons ferroviaires	56
a) <i>L'avancement de la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin</i>	56
b) <i>Le TGV sud-est européen</i>	57

c) <i>Mener à bien la mise en place du TGV Est</i>	58
d) <i>Les autres projets de liaisons ferroviaires à grande vitesse</i>	59
e) <i>L'exécution des contrats de plan est une source d'inquiétudes</i>	60
2.- Au niveau régional : évaluer les conséquences de la régionalisation des services ferroviaires	61
a) <i>Le bilan de la réforme : une étape dans la poursuite de la décentralisation</i>	61
b) <i>Les conséquences financières pour les régions</i>	62
3.- Au niveau européen : construire l'Europe ferroviaire	63
a) <i>La consolidation du schéma européen de liaisons à grande vitesse</i>	63
b) <i>La mise en œuvre perfectible du « paquet ferroviaire » et la construction vertueuse d'un réseau transeuropéen de fret</i>	64
c) <i>Vers la création d'une Agence ferroviaire européenne</i>	65
d) <i>L'avancement du programme « Marco Polo »</i>	66
IV. – LE NOUVEAU CONTEXTE DU TRANSPORT COLLECTIF	69
A.– LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'EQUILIBRE FINANCIER DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE	69
1.– De nombreux contributeurs	69
2.– Quelle place pour l'État ?	70
B.– LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ILE-DE-FRANCE	71
1.– Le fonctionnement et l'avenir du Syndicat des transports d'Île-de-France	71
a) <i>Les missions actuelles du STIF</i>	71
b) <i>Le budget du STIF en 2002 et 2003</i>	72
c) <i>Les perspectives de la décentralisation</i>	73
2.– La stratégie de la RATP	75
a) <i>Des résultats médiocres</i>	75
b) <i>Les investissements de la RATP en Île-de-France</i>	76
c) <i>Des potentialités de développement en dehors de l'Île-de-France</i>	77

2^{ème} partie

V. – LA SECURITE ROUTIERE, PRIORITE NATIONALE

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

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

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

A. LES INVESTISSEMENTS NOUVEAUX

B. L'ENTRETIEN ET L'OPTIMISATION DU RESEAU

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

**VII. – CLARIFIER LA POLITIQUE DE L'ETAT EN FAVEUR DES VOIES
NAVIGABLES**

A. LES CREDITS DU BUDGET 2004 S'INSCRIVENT DANS LA CONTINUITE DES
ANNEES PRECEDENTES

B. LES PROJETS D'INVESTISSEMENT

CONCLUSION : L'HEURE DES CHOIX

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

B. FAIRE ABOUTIR LE DEBAT SUR LES INFRASTRUCTURES

EXAMEN EN COMMISSION

INTRODUCTION

Le projet de budget de l'Équipement et des transports terrestres 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. La nouvelle étape de décentralisation routière n'est pas en œuvre. L'action pour la sécurité routière reste forte de l'impulsion politique engagée en 2002 ; les nouveaux dispositifs légaux et techniques apparaissent tout juste. Le projet de budget 2004 est ainsi à la fois marqué par une logique de continuité et de transition. Des décisions essentielles sont à venir, après les choix budgétaires. Est-ce normal ? En tout cas, la liberté du moment ne devra pas faire oublier que nous porterons d'autant mieux notre ambition qu'elle s'inscrira dans des choix de gestion et des moyens adaptés. Ceux-ci peuvent être renouvelés et développés. Ils ne sont pas infinis.

Dans ce contexte, votre Rapporteur spécial considère que bien des études sont entreprises sans avoir des perspectives raisonnables de financement et de réalisation des travaux. Au-delà, la promotion d'infrastructures nouvelles ne saurait occulter la priorité que constituent les logiques d'entretien et d'amélioration du réseau existant.

Le budget pour 2004 se caractérise par un effort véritable de réduction des effectifs avec 990 suppressions nettes d'emplois. Il met également en œuvre une évolution majeure du financement par l'État du système ferroviaire, avec la budgétisation de la contribution au désendettement de Réseau Ferré de France (RFF) et l'inscription d'une subvention nouvelle aux travaux de régénération des infrastructures ferroviaires. Cette réforme répond à trois objectifs : simplifier les flux budgétaires en clarifiant les relations financières entre l'État et les deux établissements publics ferroviaires, équilibrer et régulariser l'exploitation de la gestion des infrastructures et alléger le poids de la dette historique à la charge de RFF. Mais la relation financière entre l'État, la SNCF et RFF paraît encore confuse et méritera d'être éclaircie.

D'autre part, l'État se désengage du financement des transports collectifs, marquant clairement la responsabilité des collectivités locales à travers la proposition de majoration du versement de transport. Le système d'aide de l'État par des subventions d'investissement sera ainsi supprimé. Cette réforme du financement des transports collectifs régionaux se place dans le cadre de la clarification des compétences des collectivités locales et de la simplification administrative.

En ce qui concerne la route, le projet de loi de finances propose le dernier budget d'avant décentralisation, qui ne marque aucun désengagement de l'État, bien au contraire. Quant à l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, il illustre, par l'heureuse amélioration de ses résultats, le fait que l'efficacité des politiques n'est ni uniquement, ni principalement affaire de budget.

Nous nous interrogeons, l'an dernier, sur la capacité politique d'orienter l'action de l'État dans les domaines de l'Équipement et des transports terrestres. La présence de ces questions dans l'actualité de ces derniers mois démontre un réel engagement politique. Le débat nous paraît cependant trop polarisé par la seule question de la recherche des moyens. Il convient de ne pas oblitérer notre responsabilité dans les nécessaires choix d'opportunité. Il est aussi essentiel de travailler à l'amélioration et à l'optimisation des infrastructures et des systèmes de transport existants. Les réformes de gestion sont aussi, dans bien des cas, des préalables indispensables à l'efficacité de tout engagement financier nouveau majeur. L'exemple de la SNCF, et tout particulièrement de ses activités de fret est emblématique. La réponse est urgente. Il y a trois manières de répondre à la question de l'Équipement et des transports terrestres : l'absence de politique, une politique virtuelle, ou plutôt une ambition concrète et efficace. L'acte budgétaire peut, à sa mesure, y contribuer.

*

* *

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2003.

À cette date, 85 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Elles n'intégraient pas toutes les données budgétaires 2004.

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

Les crédits examinés dans le présent rapport sont répartis entre :

- la section *I. – Services communs*, à l'exception des crédits consacrés à la météorologie nationale ;
- la section *III. – Transports et sécurité routière*, à l'exception des crédits consacrés à l'aviation et aux programmes aéronautiques civils ;
- et le compte de commerce n° 904-21 intitulé « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* », créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990.

A.- L'EVOLUTION DES CREDITS ENTRE 2002 ET 2004

1.- L'exécution des crédits en 2002

Sur la section *Services communs*, le taux global de consommation des crédits est - comme toujours - très élevé. Il s'établit à 96 % pour l'ensemble de la section budgétaire au 31 décembre 2002, soit 3,42 milliards d'euros consommés sur 3,55 milliards d'euros ouverts en 2002.

Sur la section *Transports et sécurité routière*, la consommation des crédits en dépenses ordinaires s'élève à 92 %. En dépenses en capital, le taux de consommation en autorisations de programme s'établit à 92 % pour le titre V et à 60 % sur le titre VI. Le taux de consommation des crédits de paiement est de 86 % sur le titre V et de 51 % sur le titre VI.

L'ampleur de la régulation budgétaire a été assez sensible en 2002. Au titre des dépenses ordinaires, 15,75 millions d'euros ont été annulés sur la section *Services communs* et 28,44 millions d'euros sur la section *Transports et sécurité routière*. Au titre des dépenses en capital, 8,52 millions d'euros ont été annulés sur la section *Services communs* (6,01 millions d'euros en autorisations de programme) et 43,79 millions d'euros sur la section *Transports et sécurité routière* (136,75 millions d'euros en autorisations de programme).

2.- L'exercice 2003 est marqué par les mesures de régulation

L'exercice 2003 est marqué par des gels d'une ampleur particulièrement importante. Ces gels ont été décidés, tout d'abord, au titre de la « *réserve de précaution et d'innovation* » introduite par la lettre du ministre du Budget en date du 3 février 2003. Ils ont été suivis d'une annulation partielle dans le décret du 14 mars 2003 et d'un ajustement de la répartition des mises en réserve pour les sections

budgétaires du ministère de l'Équipement par lettre du ministre du Budget en date du 21 mars 2003.

Une nouvelle mise en réserve (lettre du ministre du Budget en date du 22 avril 2003) a concerné les reports de crédits de paiement de 2002 sur 2003. La procédure des reports n'a pas suivi celle habituelle des reports automatiques des crédits portés à l'état H de la loi de finances, mais s'est faite selon la détermination de reports « indispensables ».

Suite aux deux séries d'annulations de crédit du 14 mars 2003 et du 3 octobre 2003, 25,39 millions d'euros ont été annulés en dépenses ordinaires, 329,64 millions d'euros en crédits de paiement et 120,56 millions d'euros en autorisations de programme, sur les deux sections *Services communs* et *Transports et sécurité routière*.

3.- Le projet de loi de finances pour 2004 traduit des choix contrastés

Il est possible de présenter les crédits que votre Rapporteur spécial a la charge d'examiner, non pas par section, par titre ou par chapitre, mais par agrégat budgétaire, ce qui permet de disposer d'une vision plus fonctionnelle et programmatique des données budgétaires et préfigure, en un sens, l'évolution à venir de la présentation du budget, induite par la loi organique du 1^{er} août 2001. C'est pourquoi le tableau ci-après ne tient pas compte des crédits consacrés à la météorologie et à l'aviation civile, qui sont examinés par dans le rapport spécial « *Transports aériens* ».

Le contenu et la portée des crédits proposés pour 2004 seront présentés à l'occasion des développements thématiques de ce rapport.

**PRESENTATION PAR AGREGAT BUDGETAIRE
DES CREDITS DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES**

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme 2003	Autorisations de programme 2004	Évolution 2004-2003 (en %)	Crédits de paiement 2003	Crédits de paiement 2004	Évolution 2004-2003 (en %)
Services opérationnels communs et administration générale	16,35	16,29	- 0,4	3.960,18	3.962,35	+ 0,1
Information géographique	7,28	5,06	- 30,5	77,39	76,44	- 1,2
Sécurité routière et exploitation de la route	43,93	46,00	+ 4,7	102,96	111,54	+ 8,3
Interventions économiques et internationales	16,00	13,84	- 13,5	12,25	12,74	+ 4,0
Développement du réseau routier national	786,40	807,24	+ 2,7	667,57	705,39	+ 5,7
Entretien et réhabilitation du réseau routier national	423,00	422,22	- 0,2	602,11	610,21	+ 1,3
Modernisation et développement des infrastructures des réseaux ferroviaires et des voies navigables	390,62	1.327,65	+ 239,9	2.661,63	3.844,53	+ 44,4
Transport de voyageurs	279,05	127,56	- 54,3	1.067,52	918,19	- 14,0
Transport de marchandises	22,87	16,80	- 26,5	65,85	56,12	- 14,8
Politiques sociales	—	—	—	2.603,28	2.704,80	+ 3,9
TOTAL	1.985,5	2.782,66	+ 40,1	11.820,74	13.002,31	+ 10,0

B. L'APPLICATION DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOUT 2001 EST UNE SOURCE DE PREOCCUPATIONS

Pour préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique⁽¹⁾, le ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer s'est doté d'un dispositif de travail couvrant l'ensemble de son champ de compétence. Selon, les modalités communes définies en interministériel, le directeur des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG) est responsable de la mise en œuvre de la loi organique.

Le travail d'animation interne est assuré par le DAFAG et le directeur du personnel, des services et de la modernisation (DPSM), afin de prendre en compte les volets induits par la loi organique tant en ce qui concerne la gestion des ressources humaines, que la vie des services. En interne, le comité des directeurs d'administration centrale assure le pilotage général de la réforme. Participe à ce comité le président de la première section du conseil général des Ponts et Chaussées, représentant du ministère au comité interministériel d'audit des programmes. La DAFAG assure l'organisation des relations avec le comité interministériel d'audit des programmes. En liaison avec les directeurs de tutelle, elle veille à la mise en œuvre de la loi organique en ce qui concerne les opérateurs et établissements publics.

Par ailleurs, un groupe de dialogue et de concertation avec les organisations syndicales est constitué. Ce groupe est composé dans le respect de la représentation syndicale et est destiné à assurer l'échange d'informations avec les représentants des personnels et la concertation nationale. Au-delà de la sensibilisation par les ambassadeurs *Moderfie*, les réseaux directement ou indirectement concernés par la loi organique sont tenus informés. Le programme de travail est organisé en tenant compte d'un planning interministériel et des spécificités du ministère. Le ministère intervient, à la demande de la direction à la réforme budgétaire, pour participer aux travaux préparatoires avant examen interministériel.

1.- Le bilan de l'expérimentation de dotation globalisée

Depuis 2003, le ministère procède à une expérimentation de dotation globalisée en matière de personnel et de moyens de fonctionnement qui a justifié la création, l'an dernier, du chapitre 37-30⁽²⁾ qui regroupe les emplois, les crédits de personnel et de fonctionnement de services implantés dans la région Nord-Pas-de-Calais. Ce « *Projet d'Allocation des Ressources Modernisée de l'Équipement* » (PARME) est une expérimentation de globalisation des dépenses de personnel et de fonctionnement courant, comme une expérimentation de la fongibilité asymétrique des dépenses de personnel et des dépenses de fonctionnement.

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

(2) Chapitre 37-30 « *Expérimentation locale : dotations globalisées (nouveau)* » regroupant des mesures nouvelles, imputés sur le fascicule « *Services communs* », à hauteur de 109.111.035 euros, qui se décomposent en 100.511.035 euros de dépenses de personnel (article 10 – Rémunérations d'activités et charges sociales) et 8.600.000 euros de dépenses de fonctionnement (article 20 – Dépenses de fonctionnement et d'aide sociale).

Six services ont été retenus afin de mener à bien cette expérimentation : la direction régionale de l'Équipement Nord-Pas-de-Calais, la direction régionale de l'Inspection du travail des transports, les directions départementales de l'Équipement du Nord et du Pas-de-Calais, le centre d'études techniques de l'Équipement Nord-Picardie et le centre interrégional de formation professionnelle des régions Nord et Picardie. À l'exception des ouvriers des parcs et ateliers, dont les activités sont retracées dans un compte de commerce qui sera évoqué plus loin, tous les personnels des six services font partie du dispositif. PARME concerne ainsi 3.624 emplois.

Sur un chapitre budgétaire unique sont regroupés l'ensemble des crédits de personnel (rémunérations principales et accessoires, charges sociales, prestations familiales, action sociale et vacations) et de fonctionnement courant soit, au total, 107,3 millions d'euros pour les six services concernés. Les services disposent ainsi d'une enveloppe budgétaire globale permettant des redéploiements de crédit à l'intérieur de ce chapitre sous réserve des limitations posées par la fongibilité asymétrique.

Le projet PARME se développe autour de quatre axes :

- améliorer la qualité du service rendu à l'utilisateur et la mise en œuvre des politiques publiques au niveau local ;
- vérifier la faisabilité technique de ce nouveau mode de gestion ;
- responsabiliser le niveau régional pour un nouveau dialogue de gestion ;
- développer le dialogue social local de proximité.

Les ambitions de PARME consistent à anticiper l'application de la loi organique par le développement d'outils de gestion des dépenses de personnel et de fonctionnement comme d'instruments de contrôle de gestion. Il s'agit aussi de planifier et d'identifier les conditions de mise en œuvre de nouvelles responsabilités, de piloter efficacement au regard des objectifs de service public, grâce à la souplesse de gestion rendue possible par la loi organique, et d'évaluer le fonctionnement du dispositif, en rendant compte de l'atteinte des objectifs au travers des indicateurs déterminés et de tester la pertinence des indicateurs.

Un dispositif de suivi des consommations et des indicateurs a été construit au niveau régional en liaison avec les directions d'administration centrale et les six services de la région. Un bilan des crédits sociaux sera présenté chaque année devant le CTP de chacun des services au niveau régional. L'avis des comités locaux d'action sociale concernés sera sollicité notamment sur les actions développées dans les plans d'action sociale.

Si la logique de la loi organique va encore plus loin dans le principe de fongibilité, cette expérimentation aura permis de mettre en valeur les marges de manœuvre nouvelles offertes aux gestionnaires de crédits fongibles, leur permettant par exemple d'embaucher des vacataires pour pallier des absences ponctuelles. Outre

ses effets sur l'amélioration des conditions de travail et des relations entre les services sur le décloisonnement des structures, l'expérimentation enclenche la logique de responsabilisation des fonctionnaires sur leur budget et la culture de résultats dans lesquelles s'inscrit la loi organique.

2.- La construction préoccupante des missions et des programmes

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le ministère pourrait proposer de structurer son budget autour de six missions :

– une **mission** « *Déplacements et transports* » se déclinant en quatre programmes :

- « *Réseau routier national* »⁽³⁾ ;
- « *Sécurité routière* »⁽⁴⁾ ;
- « *Transports terrestres et maritimes* »⁽⁵⁾ ;
- « *Transports aériens* »⁽⁶⁾.

– une **mission** « *Régimes sociaux et de retraite* », composée d'un seul **programme** regroupant les régimes sociaux des transports terrestres, le régime de retraite de la SNCF et les régimes de sécurité sociale et de retraite des marins ;

– une mission « *Aménagement, logement et tourisme* », composée d'un programme « *Tourisme* »⁽⁷⁾ et d'un programme « *Aménagement et logement* »⁽⁸⁾ ;

– une mission « *Contrôle et exploitation aériens* », qui serait une mission composée d'un programme unique reprenant les missions de prestations de service du budget annexe de l'aviation civile ;

– une mission « *Intervention pour l'aménagement du territoire et des aéroports* », qui serait également une mission mono-programme reprenant le champ du compte d'affectation spéciale « Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien » (FIATA) ;

– une **mission** « *Stratégie et politique financière* », qui se déclinerait en deux programmes : un **programme** « *Stratégie et innovation* » composé de six

⁽³⁾ Avec trois actions : Développement des infrastructures routières, Entretien et exploitation, Politique technique nationale et internationale.

⁽⁴⁾ Avec quatre actions : Observation, prospective et réglementation, Démarches interministérielles et communication, Gestion du trafic et information routière, Formation du conducteur.

⁽⁵⁾ Avec quatre actions : Infrastructures et transports collectifs et ferroviaires, Infrastructures fluviales et portuaires, Régulation et contrôle des services de transport, Sécurité maritime, activités littorales et maritimes.

⁽⁶⁾ Ce programme reprendrait les crédits consacrés à l'aéronautique civile, ainsi que les missions régaliennes sorties du budget annexe de l'aviation civile.

⁽⁷⁾ Ce programme comporterait trois actions, consacrées à la promotion de l'image touristique de la France, à l'économie du tourisme et à l'accès aux vacances.

⁽⁸⁾ Ce programme comporterait une série d'actions distinctes : la réglementation de l'urbanisme et l'aménagement des territoires ; le soutien aux professionnels de l'urbanisme ; l'appui technique aux collectivités territoriales ; l'appui technique aux autres ministères ; les aides au logement ; le droit au logement ; le développement et l'amélioration de l'offre de logement ; la rénovation urbaine ; la réglementation et la politique technique de la construction.

actions⁽⁹⁾ et un **programme « Pilotage et support opérationnel »** composé de sept actions⁽¹⁰⁾.

À ce stade, et étant entendu que les informations recueillies n'ont pas fait l'objet d'une validation au niveau interministériel, votre Rapporteur spécial considère que le recours à des missions « *mono-programme* » constitue une atteinte au droit d'amendement des parlementaires⁽¹¹⁾. La loi organique est claire sur ce point puisque son article 7 dispose qu'« *une mission comprend un ensemble de programmes* », faisant usage du pluriel pour désigner le nombre des programmes. De la même manière que notre collègue Charles de Courson dénonce les velléités de création d'un programme unique pour le budget annexe de l'aviation civile comme pour le FIATA⁽¹²⁾, on peut s'étonner de l'idée de créer une mission mono-programme consacrée aux seuls « *Régimes sociaux et de retraite* ». D'autant que cette mission pourrait tout à fait constituer un programme de la mission « *Stratégie et politique financière et de ressources humaines* ».

D'autre part, votre Rapporteur spécial s'étonne de la possible intégration des crédits consacrés à la mer au sein d'un vaste programme « *Transports terrestres et maritimes* », là où il existe aujourd'hui deux fascicules budgétaires différents, avec une répartition distincte des emplois. Si la cohérence des politiques publiques menées au niveau des programmes constitue une préoccupation éminemment légitime et nécessaire, la nouvelle architecture budgétaire ne saurait aboutir à un affaiblissement paradoxal des pouvoirs du Parlement et de la lisibilité de la loi de finances.

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

L'article 22 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui s'appliquera pour la première fois à la loi de finances initiale pour 2006, redéfinit le régime des comptes de commerce sans toutefois modifier substantiellement les principes de l'ordonnance de 1959. Il a été décidé que, pour les comptes spéciaux du Trésor, chaque Rapporteur spécial aurait la compétence des comptes qui rentrent dans le champ des crédits budgétaires dont il a la charge, afin de préfigurer la situation de 2005. C'est pourquoi le compte de commerce n° 904-21 « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* » est examiné dans le cadre de ce rapport.

⁽⁹⁾ À savoir : *Stratégie, observation, évaluation et prospective, Enseignement, Recherche, IGN et Météo-France, Action européenne et internationale et Pilotage du réseau scientifique et technique.*

⁽¹⁰⁾ Ces actions sont les suivantes : *Politique des ressources humaines, Politique économique et financière, Pilotage juridique, Politique et gestion immobilière, Gestion des systèmes d'information et des réseaux, Communication et documentation, Inspection des services.*

⁽¹¹⁾ *Tel qu'il se déduit de l'application de l'article 47 de la loi organique, confirmée par la lecture qu'en a faite le Conseil constitutionnel. D'après ce dernier, la loi organique offre aux membres du Parlement « la faculté nouvelle de présenter des amendements majorant les crédits d'un ou plusieurs programmes ou dotations inclus dans une mission, à la condition de ne pas augmenter les crédits de celle-ci » (Décision n° 2001-448 DC du 25 juillet 2001, considérant 96). La répartition des crédits au sein d'un programme est, quant à elle, purement indicative et sans implication normative véritable.*

⁽¹²⁾ *Doc. AN n° 1110-24 (Rapport spécial de M. Charles de Courson sur les Transports aériens, au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du Plan), octobre 2003, page 30.*

Ce compte de commerce a été créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990. Son institution résulte de la volonté commune de l'État et des départements de clarifier le fonctionnement des parcs ⁽¹³⁾ et d'établir de nouvelles relations entre les différents partenaires, État et collectivités territoriales, en ce qui concerne les travaux routiers afférents aux voiries nationale, départementale et communale.

La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement ayant mis définitivement fin au régime transitoire de partage des charges liées aux prestations des parcs départementaux de l'Équipement, elle s'est accompagnée de la contractualisation des rapports entre l'État et le département. Celle-ci s'est concrétisée par la signature de conventions d'activité entre le préfet et le président du conseil général, conventions conclues pour une durée de trois années civiles. Ces conventions fixent notamment la nature des activités, la programmation, les niveaux de prestation à fournir par le parc, les garanties d'exécution, ainsi que les investissements affectés au parc et les conditions tarifaires.

Ainsi, au vu des résultats concluants de deux années de fonctionnement généralisé, ce compte spécial du Trésor a été pérennisé à compter du 1^{er} janvier 1993 par l'article 79 de la loi de finances pour 1993. Ce dernier a, de plus, élargi le domaine d'intervention du compte en supprimant sa limitation aux activités effectuées dans le domaine routier. Enfin, il a habilité le compte de commerce à retracer les opérations de recettes et de dépenses liées aux prestations que les subdivisions effectuent « en régie » pour le compte des communes. Ces travaux afférents à l'entretien des réseaux routiers communaux étaient, antérieurement au 1^{er} janvier 1993, facturés aux communes par l'intermédiaire du budget départemental. La loi du 2 décembre 1992 a mis fin à ce mode de fonctionnement : le compte de commerce est désormais habilité à servir de support à ces opérations et à reverser au budget général de l'État la part de la main d'œuvre des agents d'exploitation facturée dans ce cadre.

Enfin, la loi de finances pour 1998 ⁽¹⁴⁾ a étendu le champ d'intervention du compte spécial aux opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'Équipement.

⁽¹³⁾ Les parcs sont des services de l'État non dotés de la personnalité morale.

⁽¹⁴⁾ Article 68 de la loi n° 97-1269 du 30 décembre 1997 portant loi de finances pour 1998.

LE COMPTE DE COMMERCE N° 904-21 EN 2003 ET 2004

(en millions d'euros)

Évaluation des recettes			
	Budget voté en 2003	Évaluation pour 2004	Différence par rapport à 2003 (en %)
Ligne 01 – Produit des prestations réalisées	758,0	763,0	+ 0,7
Ligne 02 – Versements de l'État et des autres personnes publiques	12,0	7,0	- 41,7
Ligne 03 – Recettes diverses ou accidentelles	–	–	–
Totaux pour les recettes	770,0	770,0	0,0
Évaluation des dépenses			
	Budget voté en 2002	Évaluation pour 2003	Différence par rapport à 2002 (en %)
Chapitre 01 – Équipement	18,0	18,0	0,0
Chapitre 02 – Achats de matières premières	319,0	317,8	- 0,4
Chapitre 03 – Services extérieurs, locations, entretien et réparations, primes d'assurances et autres services extérieurs	194,0	194,0	0,0
Chapitre 04 – Impôts, taxes et versements assimilés	5,0	5,0	0,0
Chapitre 05 – Remboursement des charges de personnel des ouvriers des parcs et ateliers	217,0	221,0	+ 1,8
Chapitre 06 – Charges exceptionnelles	4,0	6,0	+ 50,0
Chapitre 07 – Reversement au budget général de l'État de la part de main d'œuvre des agents d'exploitation facturée aux communes	12,0	7,0	- 41,7
Chapitre 08 – Dépenses de personnel vacataire, de nettoyage et de gardiennage	1,0	1,2	+ 20,0
Totaux pour les dépenses	770,0	770,0	0,0

Source : *Projet de loi de finances.*

Après plusieurs années de stabilité, les résultats de l'exécution de la gestion 2002 sont en retrait par rapport aux résultats de l'exécution de la gestion 2001. Les recettes en 2002 s'élèvent à 799 millions d'euros, en baisse de 1,2 % par rapport à celles de 2001. Cette diminution résulte d'une baisse des encaissements liés à l'activité propre des parcs (- 6,9 millions d'euros), et de la poursuite du repli des activités des subdivisions pour le compte des communes (- 4,2 millions d'euros).

Après l'augmentation du chiffre d'affaires enregistrée en 2001, il ressort de l'analyse de l'exécution des comptes de 2002 que l'activité a diminué pour tous les types de clients pour être globalement (en euros courants) comparable à celle de l'année 2000. Le montant du chiffre d'affaires net avant réductions sur ventes et à l'exclusion des produits d'activités annexes s'est élevé à 765,09 millions d'euros (contre 787,2 millions d'euros en 2001 et 765,3 millions d'euros en 2000). Ce

montant se répartit entre les différents clients de la manière suivante : 31,4 % pour l'État, 57,3 % pour les départements et 11,3 % pour les communes et autres tiers. Le recentrage de l'activité des parcs de l'équipement sur les clients conventionnels (État et départements) se confirme, puisque la diminution du chiffre d'affaires net de 2002 par rapport à celui de 2001 provient pour 72 % des communes et des tiers.

Les dépenses de 2002 s'élèvent à 789 millions d'euros, en recul de 2,2 % par rapport à celles de 2001. Les charges d'exploitation représentent près de 785 millions d'euros en 2002 (contre 806 millions d'euros en 2001). La baisse globale des charges d'exploitation résulte d'une baisse importante des principaux postes directement liés à la production des parcs et d'une progression des charges de personnel des ouvriers de parcs et ateliers (+ 9 millions d'euros), trouvant son origine dans l'application à compter du 1^{er} janvier 2002 d'un nouveau régime indemnitaire (pour 7 millions d'euros) et dans l'augmentation des remboursements au titre des congés de fin d'activité (pour 2 millions d'euros).

À la clôture de la gestion 2002, l'excédent des recettes sur les dépenses s'élève à 10 millions d'euros, ce qui constitue l'excédent le plus important constaté depuis la création du compte de commerce.

Les prévisions de recettes et de dépenses pour la gestion 2003 avaient été établies dans un contexte de stabilité du chiffre d'affaires par rapport à l'exercice 2002 (+ 8 millions d'euros, soit + 1 % en euros courants), avec un ajustement entre les différents postes pour tenir compte à la fois de la diminution régulière depuis 1992 des effectifs des agents d'exploitation des subdivisions intervenant pour les communes et de la contrainte de présentation en équilibre du compte. Dans cet ajustement technique, le niveau prévisible d'activité des parcs en 2003 a été augmenté de 15 millions d'euros par rapport aux prévisions 2002 pour qu'il soit plus proche du niveau d'activité réellement constaté en 2001.

Le montant du découvert autorisé a été ramené à 180 millions d'euros, en baisse de 41 millions d'euros par rapport à celui des exercices antérieurs. Pour tenir cet objectif, le nombre des versements prévus entre le compte de commerce et le budget général a été augmenté et le dispositif de suivi du découvert cumulé a été renforcé.

Pour la gestion 2004, les évaluations des recettes et des dépenses sont établies à partir de l'état prévisionnel de gestion initial de 2003, dans un contexte de stabilité de l'activité par rapport à 2003 et sur les bases de la gestion actuelle. Il a été indiqué à votre Rapporteur spécial que les impacts éventuels des réformes en cours (et notamment de la décentralisation) ne pouvaient être appréciés au moment de l'élaboration du projet de budget. On indiquera, enfin, que le montant de l'autorisation de découvert est maintenu à 180 millions d'euros.

4.- La disparition de la taxe parafiscale pour le financement de la formation professionnelle dans les transports

On rappellera que l'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 supprime, au 31 décembre 2003 au plus tard, l'ensemble des taxes parafiscales existantes. Il en est ainsi de la taxe additionnelle au droit de timbre sur la carte grise des véhicules utilitaires pour le financement de la formation professionnelle dans les transports, dont l'autorisation de perception a été sollicitée pour la dernière fois l'an dernier. C'est pourquoi l'article 53 de **la loi de finances rectificative pour 2002** ⁽¹⁵⁾ a modifié le code général des impôts et **a institué une taxe fiscale en vue du développement de la formation professionnelle dans les transports routiers**. Le produit de la taxe fiscale, dont l'assiette et l'objet sont les mêmes que ceux de la taxe parafiscale à laquelle elle se substitue (taxe perçue sur les immatriculations des véhicules utilitaires) est affectée à l'AFT ⁽¹⁶⁾.

Il est prévu qu'un commissaire du gouvernement, désigné par le ministre chargé des transports, en accord avec le ministre chargé de la formation professionnelle, assiste au conseil d'administration de l'AFT avec droit de veto sur les décisions portant engagement de dépenses sur le compte spécial. De même, un contrôleur d'État désigné par le ministre chargé du budget assure le contrôle économique et financier de l'État sur l'utilisation de la ressource affectée.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, un projet de convention entre l'État et l'AFT est en cours d'élaboration. Il doit prendre effet au 1^{er} janvier 2004 et se substituera à la convention du 28 décembre 1961 entre l'État et l'AFT et au protocole d'accord du 8 juin 1993 entre l'État et l'AFT. La convention du 28 décembre 1961 précise la destination de la ressource parafiscale et l'ouverture d'un compte spécial dans les écritures comptables de l'AFT. Quant au protocole d'accord du 8 juin 1993, il précise les actions financées par la taxe parafiscale et la part qui peut leur être dévolue au regard du montant global annuel de la ressource. Il prévoit également la possibilité pour l'AFT de reverser à PROMOTRANS ⁽¹⁷⁾ une partie de la ressource induite par la taxe parafiscale.

⁽¹⁵⁾ Loi n° 2002-1576 du 30 décembre 2002.

⁽¹⁶⁾ L'Association pour le développement de la formation professionnelle dans les transports (AFT) a été créée en 1957, sous le régime de la loi du 1^{er} juillet 1901, à l'initiative de l'Union des fédérations de transport (UFT), qui regroupe les principales organisations professionnelles du transport routier (à l'exception de l'UNOSTRA). Elle est le principal organisme de formation de la profession. Au sein du groupe AFT-IFTIM, l'AFT regroupe les activités de formation initiale. À ce titre, elle gère les écoles professionnelles et les centres de formation des apprentis et prête son concours aux établissements de l'Éducation nationale. Elle intervient en appui des prestations de formation délivrées dans l'ensemble du groupe et assure un rôle de collecteur des ressources pour l'ensemble du groupe. Elle perçoit ainsi, au-delà de ses ressources propres, les financements traditionnels de la formation professionnelle (fonds de la formation continue, taxe d'apprentissage). L'AFT assure un certain nombre de missions de service public. Elle a mis en place et gère un réseau d'écoles techniques professionnelles et des centres de formation d'apprentis (CFA). Elle apporte son assistance pédagogique, technique et financière aux établissements publics et privés qui préparent aux diplômes de l'Éducation nationale dans le domaine du transport et de ses activités connexes. L'AFT assure directement avec l'AFT-FC une part importante de la formation initiale des conducteurs routiers. En outre, elle apporte des aides pédagogiques et financières dans le cadre de conventions avec le ministère de l'Éducation nationale, l'Association pour la formation professionnelle des adultes (AFPA) et les centres de formation agréés. Enfin, l'AFT contribue à l'information et à l'orientation des jeunes et des adultes vers les métiers du transport et des activités connexes.

⁽¹⁷⁾ PROMOTRANS : Association pour la promotion sociale et la formation professionnelle dans les transports routiers, liées à l'UNOSTRA.

Le projet de convention entre l'État et l'AFT reprend en partie les termes de la convention et de l'accord précités. Il prévoit également des dispositions concernant le financement des actions de formation longues et qualifiantes et les formations initiales minimales obligatoires (FIMO) dispensées par les organismes de formation à but lucratif ou non. Une commission paritaire des représentants des employeurs et des salariés du transport routier public ou privé et des activités auxiliaires du transport sera consultée sur le programme général d'emploi de la ressource et sa répartition entre les différents types de dépenses d'une part, et, d'autre part, entre l'AFT et les autres organismes de formation. Elle sera également consultée sur le compte rendu d'exécution du programme général d'emploi soumis à l'approbation du ministre chargé des transports.

*

* *

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

Les crédits consacrés aux services opérationnels et à l'administration générale en 2004, tels que retracés par l'agrégat 11 du budget, sont présentés dans le tableau suivant :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRES AUX SERVICES OPERATIONNELS ET A L'ADMINISTRATION GENERALE

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement		Évolution (en %)	
	2003	2004	2003	2004	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Titre III, dont :	–	–	3.957,04	3.952,19	–	– 0,1
<i>Personnel</i>			3.643,74	3.637,12		
<i>Fonctionnement</i>			313,30	315,07		
Titre IV	–	–	0,01	0,0	–	N.S.
Dépenses ordinaires	–	–	3.957,05	3.952,19	–	– 0,1
Titre V	14,44	14,32	0,65	9,16	– 0,8	N.S.
Titre VI	1,92	1,97	1,48	1,01	+ 2,6	– 31,8
Dépenses en capital	16,35	16,29	2,13	10,16	– 0,4	N.S.
Total général	16,35	16,29	3.959,18	3.962,35	– 0,4	+ 0,1

Source : projet de loi de finances.

A. LA QUESTION SOCIALE DANS LES TRANSPORTS

1.– Rationaliser la gestion des emplois du ministère

Les dépenses de personnel du ministère de l'Équipement et des transports s'élèveront pour 2004 à 3.637,12 millions d'euros sur la section *Services communs*, soit une diminution de 0,1 % par rapport à 2003.

a) La répartition des effectifs par mission

L'effectif budgétaire autorisé par la loi de finances tend à décroître depuis quelques années. Alors que 113.959 emplois étaient inscrits en loi de finances pour 1985, le projet de loi de finances pour 2004 ramène ce nombre à 97.298, dont 84.611 titulaires, 3.439 contractuels, 9.241 ouvriers et 7 militaires sous contrat et de carrière.

Il est possible présenter les effectifs budgétaires en les ventilant par grande mission :

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES VENTILÉS PAR MISSION

	2001	2002	2003 (estimations)
Administration centrale	4.038	4.039	4.464
dont Délégation interministérielle à la ville	85	89	107
Services opérationnels et administratifs	92.971	94.139	92.909
Route et sécurité routière	48.613	48.774	50.988
Travaux neufs	5.665	5.665	6.742
Entretien, exploitation	42.076	42.160	43.137
Examens du permis de conduire	872	949	1.109
Transport	1.577	1.612	2.250
Aménagement et multimodalité	380	405	1.029
Contrôle des transports	788	793	775
Inspection du travail des transports	409	414	446
Habitat	2.074	2.100	1.844
Aménagement, urbanisme, études, constructions publiques	15.110	15.136	15.608
Navigation intérieure	5.109	5.109	4.985
Activités maritimes	4.374	4.369	4.123
Ports, littoral	1.552	1.547	1.595
Sécurité	2.822	2.822	2.528
Bases aériennes	1.919	1.822	1.878
Autres activités régaliennes	4.282	4.282	1.551
Autres contrôles	3.401	3.401	1.551
Administration générale	9.913	10.875	9.682
Services de formation initiale et continue (ENPC, ENPTE, ENTE, CIPP et CEDIP)	948	948	979
TOTAL	97.957	99.126	98.352

Remarque : Les effectifs recensés sont les effectifs mis à disposition des services sur la base des emplois budgétaires disponibles (effectifs autorisés). La répartition par mission des effectifs des DDE, DRE, des services maritimes et des services de navigation est issue de la base de données ISOARD alimentée par une enquête annuelle auprès des services. Les effectifs des CETE et autres services techniques se trouvent ventilés dans la composante « Services opérationnels et administratifs ».

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

On soulignera que les emplois de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) sont inscrits sur l'article 60 du chapitre 31-90 « Rémunérations principales » de la section « Services communs » du budget, bien que fonctionnellement ce service soit rattaché au ministère des affaires sociales. 60 emplois (50 contractuels et 10 titulaires) y sont présentés pour un montant de 2.194.381 euros au titre des rémunérations principales. L'inscription de ces emplois sur le budget de l'Équipement résulte de raisons historiques. La DIV a pour vocation essentielle d'agir dans les quartiers sensibles et dans les villes et les crédits de ces politiques figurent au budget de l'équipement. À sa création, le ministère a fourni les emplois et depuis, ces postes sont occupés par du personnel de l'Équipement ou des Affaires sociales en fonction des besoins du service.

Il est possible d'affiner cette ventilation des effectifs par mission en distinguant les personnels selon leur catégorie :

RÉPARTITION DES EFFECTIFS BUDGÉTISÉS DE CHAQUE COMPOSANTE ET MISSION, SELON LE NIVEAU
CATÉGORIES A, B ET C EN 2001

	A	B	C (1)	Total
1.– Administration centrale	2.090	905	1.509	4.504
1.1.– Déléation interministérielle à la ville	64	23	21	108
2.– Services opérationnels et administratifs	7.622	22.337	63.675	93.634
2.1.– Routes et sécurité routière	2.006	8.711	40.645	51.362
Travaux neufs	892	2.973	2.936	6.801
Entretien, exploitation	1.018	4.797	37.709	43.524
Examens du permis de conduire	96	941	0	1.037
2.2.– Transport	482	1.154	634	2.270
Aménagement et multimodalité	291	392	355	1.038
Contrôle des transports	76	579	127	782
Inspection du travail des transports	115	183	152	450
2.3.– Habitat	427	661	773	1.861
2.4.– Aménagement, urbanisme, études, constructions publiques	1.933	6.226	7.589	15.748
2.5.– Navigation	116	608	4.306	5.030
2.6.– Activités maritimes	643	1.188	2.303	4.134
Ports et littoral	141	427	1.041	1.609
Sécurité	502	761	1.262	2.525
2.7.– Bases aériennes	195	462	1.238	1.895
2.8.– Autres activités régaliennes	398	592	575	1.565
Autres contrôles	398	592	575	1.565
2.9.– Administration générale	1.422	2.735	5.612	9.769
3.– Services de formation initiale et continue (ENPC, ENTPE, ENTE, CIFP et CEDIP)	350	391	247	988
Total	10.062	26.633	65.431	99.126

(1) : Les personnels de catégorie C incluent les ouvriers des parcs et ateliers, ainsi que les personnels d'exploitation.

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

b) La poursuite de la réduction des effectifs

En 2004, les effectifs du ministère passeront de 98.352 à 97.298, soit une diminution de 1.054 emplois budgétaires. Cette diminution représente un effort sensible, puisqu'elle correspond à 990 suppressions nettes d'emplois (hors 31 emplois transférés et 33 mesures de reclassement). En 2003, la diminution de 750 postes avait, en réalité, été neutralisée par une réduction comparable de la vacance d'emplois. Le plan de réduction des postes vacants a désormais atteint un plancher difficile à franchir. Mais les effectifs devraient encore évoluer à la baisse, d'une part sous l'effet des mesures de décentralisation, d'autre part en raison des marges de rationalisation du nombre des emplois qui persistent au ministère de l'Équipement.

2.- Évaluer l'effet des 35 heures

Au ministère de l'Équipement, le décret n° 2000-815 du 25 août 2000 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail (ARTT) a donné un cadrage national pour l'ensemble de la fonction publique d'État. Au ministère de l'Équipement, les négociations menées entre la direction du personnel et les organisations syndicales nationales ont permis d'établir une instruction ministérielle⁽¹⁸⁾. Un chantier réglementaire a été mené en parallèle, et les décrets et arrêtés correspondants ont été publiés au début de l'année 2002 pour la plupart d'entre eux, notamment le décret relatif au cycle de travail et celui relatif aux garanties minimales. Au deuxième semestre 2001, chaque service a préparé la mise en oeuvre de l'instruction ministérielle, en élaborant de manière concertée son règlement intérieur.

Par ailleurs, un comité national de suivi de l'ARTT a été créé pour accompagner la mise en oeuvre de la réduction du temps de travail et de son aménagement à travers l'observation des pratiques et la proposition de solutions ou d'actions complémentaires. Ce comité permettra le suivi et l'évaluation des effets de l'aménagement du temps de travail sur les conditions de travail, la qualité du service rendu et les conditions du maintien du revenu des agents. Un comité de suivi spécifique pour les directions d'administration centrale a également été mis en place.

Il semble que les premiers bilans concluent au maintien global de la rémunération des agents, suite à la mise en place de l'ARTT, et à la mise à plat du régime indemnitaire. **Votre Rapporteur spécial estime nécessaire d'évaluer précisément les modalités de mise en oeuvre de l'ARTT et entreprendra prochainement un contrôle sur pièces et sur place afin d'en mesurer l'impact sur la productivité et l'emploi.**

3.- Où vont les régimes spéciaux de retraite ?

Après la réforme du régime général de retraite entreprise par le Gouvernement l'été dernier, on peut s'interroger sur le devenir des régimes spéciaux et les modalités de leur financement par l'État.

Ces régimes, anciens, n'ont connu que peu de modifications d'envergure. Le régime de retraite des agents de la RATP a été défini par la loi n° 48-506 du 21 mars 1948 modifiée par une dépêche du 28 avril 1950. À ce jour, le règlement des retraites n'a fait l'objet d'aucune modification. À la SNCF, l'existence de régimes de protection sociale spécifiques remonte à 1850. Une loi de 1909 a unifié les régimes de retraites des différents réseaux et le régime actuel est défini par un règlement de 1911. Lors de l'entrée en vigueur de l'ordonnance du 4 octobre 1945, le régime spécial de la SNCF a été maintenu sous réserve qu'il garantisse à ses bénéficiaires des prestations au moins équivalentes à celles du régime général.

(18) Instruction ministérielle sur l'aménagement et la réduction du temps de travail au ministère de l'Équipement, en date du 26 juillet 2001.

La commission des comptes de la sécurité sociale présentant les résultats de 2002 et les prévisions pour 2003 a fait trois observations sur le régime de retraites de la SNCF : la masse des pensions est en augmentation malgré la baisse du nombre de bénéficiaires ; les cotisations sont en hausse du fait de la politique de recrutement ; la subvention d'équilibre versée par l'État (qui représente plus de la moitié des recettes du régime) augmenterait de 1,4 % en 2002 et de 3,8 % en 2003. La contribution du budget de l'État au régime de retraite de la SNCF atteindra la somme de 2,43 milliards d'euros et il conviendra de préciser ce que sera l'évolution de cette contribution au vu des perspectives démographiques du régime.

Le financement du régime de retraite de la RATP est assuré par les cotisations sur les salaires des actifs, par des contributions publiques et par la solidarité inter-régimes (compensation et surcompensation). L'État contribue à l'équilibre en finançant l'insuffisance du compte retraite (ICR), laquelle atteint 408,5 millions d'euros en 2002 (pour 656,48 millions d'euros de charges et 247,98 millions d'euros de ressources).

4.- La gestion de la conflictualité

a) L'impact des faits de grève sur la rémunération des agents de la SNCF, de la RATP et du ministère de l'Équipement au cours du conflit social lié à la réforme des retraites

Les grèves du printemps dernier ont rappelé l'impact particulièrement néfaste que pouvaient avoir les mouvements sociaux sur le fonctionnement des transports publics et le service rendu aux usagers. Votre Rapporteur spécial a entrepris un contrôle sur pièces et sur place afin d'apprécier la réaction des pouvoirs publics et des entreprises de transport à ces mouvements, alors même que les régimes spéciaux de retraite n'étaient pas concernés par le projet de loi discuté au Parlement.

Les dispositions statutaires concernant les conséquences des faits de grève sur la rémunération des agents de la RATP et de la SNCF sont nombreuses et détaillées. Elles étaient jusqu'ici rarement toutes appliquées. La nouveauté, s'agissant des grèves de mai et juin 2003, est qu'elles auront été, pour l'essentiel, respectées. Cette rigueur nouvelle aura même permis de bien faire comprendre des dispositions un peu oubliées. Les réponses aux questions posées par votre Rapporteur spécial, s'agissant du non-paiement des primes, se sont précisées à mesure de la démarche. L'idée était plutôt au paiement, la réalité statutaire appliquée est au non-paiement. Au total, s'agissant de la RATP et de la SNCF, on peut dire que ce qui a été dit est fait et ce qui est fait est conforme à ce qui a été dit.

On retiendra cependant que la RATP ne tire aucune conséquence pratique de la grève « *illégal* » du 14 mai, n'opérant aucune distinction entre grève légale et grève illégale. La situation est ainsi différente de celle de la SNCF, alors même que les responsables de celle-ci précisent que les politiques ont été coordonnées. **Il ne serait pas anormal que les conséquences des faits de grève sur les rémunérations de ces entreprises publiques soient mieux explicitées, mieux**

synthétisées, mieux coordonnées. Il serait intéressant d'évaluer la qualité de la relation des faits de grève par les échelons hiérarchiques intermédiaires.

– *Ampleur de la grève par catégorie d'agent :*

Au ministère, les grèves liées à la réforme des retraites se sont étalées du 13 mai au 30 juin. Le 13 mai (jour de la grève nationale la plus suivie au ministère), on dénombrait 36,7 % de grévistes en administration centrale et 51,4 % dans les services extérieurs, soit un taux global de 50,9 %.

À la RATP, on dénombre 16.211 jours de grève en mai et 28.387 en juin. Lors de la grève du 13 mai, le taux global des grévistes s'élevait à 59,2 % (71,1 % parmi les agents opérateurs, et même 91,7 % pour les conducteurs de métro et 97,2 % pour les conducteurs de RER). À la SNCF, au total, 13 journées de grève ont été suivies entre le 3 avril et le 19 juin. La grève la plus suivie a été celle du 13 mai, avec un taux global de grévistes de 62,4 %.

– *Mesure du coût de la grève et des « économies » réalisées sur les rémunérations non versées :*

À la RATP, l'impact économique des grèves se traduit par une perte nette de 19 millions d'euros pour les mois de mai et de juin, qui se décompose en une perte de recettes voyageurs de 25 millions d'euros (6 millions d'euros en mai et 19,2 millions d'euros en juin), avec une forte baisse des ventes de cartes oranges, et des « économies » d'environ 6 millions d'euros (dont 80 % sont relatives aux retenues sur salaires). La RATP estime, sans le chiffrer, que certains voyageurs ne reviendront pas vers les transports en commun avant plusieurs mois.

La SNCF estime qu'une journée de grève se traduit par 20 millions d'euros de pertes⁽¹⁹⁾. Au terme du conflit, une perte de 250 millions d'euros pour l'établissement public et de 280 millions d'euros pour le groupe SNCF devrait peser sur les comptes. Un plan d'austérité, baptisé « *Starter* », a été présenté le 26 juin dernier : il vise 100 millions d'euros d'économies, destinés à compenser une partie des 250 millions d'euros de pertes dues aux grèves de mai et juin.

Du ministère, il n'a été possible d'obtenir qu'une estimation vague du montant des traitements et primes retenus du fait des jours de grève. D'après le ministère, ce montant global serait de 8,67 millions d'euros.

(19) Sur les 175.000 salariés de la SNCF, une journée de travail en semaine mobilise en moyenne 130.000 agents : on estime qu'une grève d'une journée suivie par 30 % des agents, entraîne une diminution d'environ 2 millions d'euros des salaires versés.

MODE DE CALCUL OPERE (EN HEURES OU EN JOURS)

- Au **Ministère**, une heure de grève équivaut à une journée de grève, selon le principe classique dit du « trentième indivisible ».
- À la **SNCF**, le décompte est différencié et se fait par journée entière. Le calcul est effectué à partir de la rémunération divisée par 30. La rémunération inclut le traitement et l'indemnité de résidence (cette dernière étant calculée sur 13 douzièmes).
- La **RATP** n'applique par la règle du trentième. Elle raisonne en termes d'heures d'absence réellement constatées, sur la base d'un forfait mensuel de 152 heures pour un mois :

Retenue d'une journée d'un agent = Salaire / 152 H. x Nombre d'heures abattues
(ces heures sont calculées à partir d'une durée moyenne théorique du métier)

– *Impact de la retenue sur le traitement principal et sur les primes :*

Au ministère, l'ensemble des jours de grève a fait l'objet d'un prélèvement, sans qu'ils puissent être convertis en jours de congés ou RTT. Conformément aux instructions interministérielles, l'assiette des revenus pour fait de grève inclut l'ensemble des éléments de rémunération et ne se limite pas au traitement principal. Toutes les primes ont été affectées, à l'exception des primes pour charges de famille⁽²⁰⁾. Ces retenues sont aisément vérifiables dans la mesure où la quasi-totalité des primes sont mensualisées au ministère, depuis avril 2003⁽²¹⁾.

À la RATP, le montant moyen de la retenue pour une journée de grève se situe environ à 105 euros (y compris les abattements primes, qui représentent globalement 15 % des abattements). Toutes les primes sont affectées⁽²²⁾, dans la mesure où les primes sont calculées sur les positions ouvrant droit à primes, c'est-à-dire les positions travaillées, les grèves et les absences irrégulières n'ouvrant pas droit à prime. Il semble que grève déclarée et absence irrégulière sont traitées de la même façon.

À la SNCF, l'impact est différencié selon la nature de l'absence. Mais quelle que soit la nature de l'absence (grève ou autre), les primes de travail ne sont pas payées dès lors que l'agent n'a pas effectué la totalité de sa journée de service : pour les roulants, la prime est payée en fonction du service réellement assuré ; pour les agents sédentaires, la prime est payée dans les cas d'absence inférieure à la moitié de la durée journalière de service.

(20) Conformément aux dispositions de la loi n° 87-588 du 30 juillet 1987.

(21) Les primes qui sont payées à n+1 (les indemnités spéciales de service) feront l'objet d'une retenue à n+1 si la grève a été faite l'année n : cette retenue est mémorisée dans les systèmes de paie.

(22) Les primes, qui sont mensualisées, et abattements d'un mois n sont valorisés sur la paie du mois n + 1. Mais il n'y a pas, à proprement parler, d'abattement sur prime qui apparaisse sur la feuille de paie ; c'est le taux de la prime qui est diminué par rapport au taux normal.

DISTINCTION OPEREE ENTRE FAIT DE GREVE ET ABSENCE IRRÉGULIERE A LA SNCF

On rappellera qu'à la RATP, la grève du 14 mai ⁽²³⁾ a été considérée comme une absence irrégulière. Mais, le traitement de la paie en cas d'absence irrégulière est le même que celui appliqué pour fait de grève. Le seul impact intervient au niveau du déroulement de carrière ou sur le plan disciplinaire. Au contraire, la SNCF opère une distinction entre la grève et l'absence irrégulière, dont l'incidence sur la rémunération est différenciée :

- **en cas d'absence irrégulière d'une durée ininterrompue au plus égale à 8 jours**, la répercussion sur la rémunération correspond à une retenue horaire, sur la base du taux de l'heure supplémentaire sans majoration, lequel tient compte d'une part de prime de fin d'année. En revanche, ces absences n'ont aucune répercussion sur le montant de la prime de fin d'année payée en décembre ;
- **en cas d'absence irrégulière d'une durée ininterrompue supérieure à 8 jours**, la répercussion sur la rémunération correspond à une retenue journalière de 1/nième (n = nombre de jours du mois) sur le traitement et l'indemnité de résidence. La prime de fin d'année sera réduite à proportion de 1/365^{ème} par jour d'absence au moment de son paiement ;
- par contre, **en cas d'absence pour cessation concertée du travail**, le décompte s'effectue sur la base du traitement et de l'indemnité de résidence, majorée de 1/12^{ème}, avec des modalités différentes selon que le personnel est sédentaire ou roulant. Dans les deux cas, l'incidence sur la prime de fin d'année est donc directement intégrée dans le calcul de la retenue (puisque cette retenue est majorée de 1/12^{ème}) ⁽²⁴⁾.

– *Moment de l'impact sur la feuille de paie et pratique de « l'étalement » :*

Au ministère, en ce qui concerne les grèves du mois de mai, on estime que 90 % des retenues seront opérées en juillet et les 10 % restant seront prélevés en août ⁽²⁵⁾. Les prélèvements sont étalés sur les deux traitements suivants. Instruction a été donnée par le cabinet du ministre pour qu'en aucun cas, la question de l'étalement des retenues ne puisse se négocier pendant le conflit.

À la SNCF, la retenue est prise en compte, dans la feuille de paie, au moment le plus proche du fait générateur. La retenue est opérée le 14 du mois, en tenant compte de la situation du mois en cours jusqu'au 13^{ème} jour. Des principes plus stricts que par le passé ont été définis quant à l'étalement des retenues : la période de retenue ne peut excéder 3 mois, avec un minimum de 3 jours par mois. Seule une région-SNCF (Lyon) a voulu négocier les conditions de sortie de la grève et a obtenu un étalement de 2 jours ⁽²⁶⁾.

À la RATP, la paie est bouclée le 18 du mois. Les retenues liées à la grève sont prélevées intégralement sur la paie du mois concerné, sans étalement.

(23) Poursuivie après l'échéance posée par le préavis de grève du 13 mai.

(24) 1/160ème lorsque la durée de la grève n'excède pas une heure (3 heures pour les roulants), 1/50ème lorsque la durée de la grève dépasse une heure sans excéder la moitié de la durée journalière moyenne de travail effectif (entre 3 heures et 12 heures pour les roulants), 1/30ème lorsque la durée de la grève dépasse la moitié de la durée journalière moyenne de travail effectif précitée (par tranche de 24 heures pour les roulants).

(25) Ces délais s'expliquent par : (a) les retards de transmission des listings par certaines TG, sujettes elles aussi à des mouvements de grève ; (b) les retards de transmission aux TG de certaines données de la part des services qui doivent faire remonter les informations depuis de nombreux sites, dont certains étaient en grève ; (c) les délais de saisie dans la mesure où l'automatisation de ces opérations n'est pas totalement généralisée.

(26) Il s'agit de la seule exception, que la SNCF entend strictement limiter à cette région.

– *Application de la jurisprudence Omont (CE, 7 juillet 1978) :*

Au ministère, il est fait application de cette jurisprudence, conformément au positionnement général du ministre de la fonction publique. Les jours fériés ou chômés intercalés entre deux jours de grève consécutifs n'ont pas à être payés. Un agent ayant fait grève le vendredi mais pas le lundi sera payé pour le samedi et le dimanche. On signalera que les jours de grève avaient déjà été décomptés en respectant l'arrêt *Omont* lors du mouvement de grève des inspecteurs du permis de conduire qui, pour les plus impliqués d'entre eux, a duré sept semaines (du 25 octobre au 7 décembre 2002). Une lecture plus stricte de cette jurisprudence, selon laquelle un agent ayant fait grève le vendredi mais pas le lundi ne serait pas payé le samedi et le dimanche paraît possible. Elle n'a pas été retenue par le ministère.

À la RATP et à la SNCF, c'est la jurisprudence judiciaire qui trouve normalement à s'appliquer. Les arrêts du 24 juin 1998 de la Cour de cassation⁽²⁷⁾ réaffirment que le salarié qui s'est associé au mouvement de grève doit être légalement considéré, sauf preuve contraire de sa part, comme gréviste pour toute la durée du mouvement. Il ne peut donc prétendre au paiement de sa rémunération pendant cette période, peu important que certains jours il n'ait eu, normalement, aucun service à assurer et que cette période comprenne un jour férié chômé et payé aux salariés qui continuent l'exécution de leur contrat de travail. La RATP considère *a contrario* qu'un agent ayant fait grève le vendredi mais pas le lundi sera payé pour le samedi et le dimanche. La SNCF considère qu'un agent ayant fait grève le vendredi mais pas le lundi ne sera pas payé pour le samedi et le dimanche, sauf déclaration contraire de la part de l'agent. Ainsi, les jours au bord de la séquence de grève sont comptés comme journées de grève, sauf si l'agent déclare reprendre le travail.

– *Prise en compte de la notion de quotité saisissable :*

On rappellera que la règle de la quotité saisissable permet de limiter le montant des prélèvements sur les salaires de certains personnels. Le ministère de l'Équipement a fait une application combinée du code du travail et de la jurisprudence administrative⁽²⁸⁾, à savoir les articles L. 145-1, L. 145-2 et R. 145-2 du code du travail⁽²⁹⁾, qui régissent les conditions de saisie et cession de

(27) *Cass. soc.* Compagnie Air France c/ Thibaut et autre (espèce n° 3180) et Nio et Jegard c/ société Lanvaux (espèce n° 3200), 24 juin 1998.

(28) *La doctrine du ministère de l'Équipement a été élaborée en tenant compte de la pratique du ministère des Finances (logiciel de calcul utilisé par les Trésoriers généraux).*

(29) *L'article L. 145-1 du code du travail dispose : « Sous réserve des dispositions relatives aux créances d'aliments, les sommes dues à titre de rémunération ne sont saisissables ou cessibles que dans des proportions et selon des seuils de rémunération affectés d'un correctif pour toute personne à charge, fixés par décret en Conseil d'État. Ce décret précise les conditions dans lesquelles ces seuils et correctifs sont révisés en fonction de l'évolution des circonstances économiques. Pour la détermination de la fraction saisissable, il est tenu compte du montant de la rémunération, de ses accessoires ainsi que, le cas échéant, de la valeur des avantages en nature, après déduction des cotisations et contributions sociales obligatoires. Il est en outre tenu compte d'une fraction saisissable, égale au montant de ressources dont disposerait le salarié s'il ne percevait que le revenu minimum d'insertion. Sont exceptées les indemnités saisissables, les sommes allouées à titre de remboursement de frais exposés par le travailleur et les allocations ou indemnités pour charges de famille. »*

rémunérations dues par un employeur, et la jurisprudence administrative⁽³⁰⁾ qui précise l'applicabilité de la quotité saisissable aux retenues pour faits de grève. L'application de cette règle prend en compte les niveaux de traitement et de la composition familiale. Par exception, elle peut conduire, au cas par cas, à des étalements sur des durées supérieures à deux mois pour certains agents⁽³¹⁾.

À la RATP ne prend pas en compte la notion de quotité saisissable, dans la mesure où elle considère le fait de grève comme une dette de salaire vis-à-vis de l'entreprise et qu'il ne pourrait y avoir de « quotité » sur un salaire qui n'existe pas. La SNCF dispose d'un système d'alerte qui évite que la rémunération ne descende en dessous d'un niveau minimal. Ce dispositif n'a pas eu à s'appliquer pour faits de grève. Serait-il d'ailleurs applicable ? La SNCF partagerait plutôt l'analyse de la RATP, sans que cette position soit absolument déterminée.

– *Appréciation de la « qualité » de l'information disponible :*

Au ministère, dès qu'un préavis est déposé, il est immédiatement diffusé aux services. Des listings sont établis par les services. Les informations remontent à midi et le soir. Les résultats sont consolidés trois jours après. La réalité de terrain est sans doute plus complexe. La RATP dispose d'un système de pointage très strict, activé par le gestionnaire de pointage et contrôlé par un responsable Ressources Humaines d'unité. L'information centralisée remonte à la DRH, qui se refuse à croire à des possibilités de maquillage ou de fraude. Enfin, à la SNCF et de la même manière, des fiches quotidiennes d'emploi du personnel sont remplies par les chefs d'équipe, transmises aux unités opérationnelles, puis synthétisées par le directeur d'établissement (ou son bureau RH). Les données convergent ensuite vers la DRH. D'après la direction, la chaîne d'information est correctement établie.

b) Vers le service minimum ?

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

On rappellera que les dispositifs de « service garanti » et d'alarme sociale⁽³²⁾ introduits à la RATP sont considérés comme des outils de stabilisation intéressants. Le nouvel accord intègre des dispositions innovantes où l'esprit de prévention des conflits s'exprime à travers un code de déontologie qui s'est étendu à la prévention des conflits individuels. D'après les informations recueillies par votre

(30) Voir en ce sens les décisions CE Sieur Perrotti, 13 février 1974 et CE Mlle Bretin, 27 mai 1983. Les rémunérations ne sont saisissables que dans la proportion fixée par les textes en vigueur. Aussi la retenue pour fait de grève ne doit pas excéder la quotité saisissable du traitement mensuel.

(31) Par exemple, pour un agent de catégorie C en début de carrière avec 5 personnes à charge (situation la plus favorable), la quotité saisissable ne représente que 3,2 jours du traitement mensuel.

(32) Le protocole d'accord relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social (signé le 23 octobre 2001 et entré en vigueur le 1er janvier 2002) renouvelle un accord de 1996, qui comportait le dispositif novateur « d'alarme social », en décentralisant encore davantage la négociation.

Rapporteur spécial, le nombre d'alarmes sociales a augmenté de 18 % au cours de l'année 2002 (178 en 2001 et 258 en 2002)⁽³³⁾. Pour le premier semestre 2003, le nombre d'alarmes sociales est de 174, soit une tendance annuelle de 348 alarmes.

Faut-il aller plus loin et poser la question du service minimum obligatoire ? De ce dernier, il y a longtemps qu'on en parle, mais on ne le voit toujours pas venir. Dans la logique des propositions de loi déposées par certains de nos collègues, il est aujourd'hui nécessaire d'instaurer un service minimum dans les transports publics. Qu'il résulte de la négociation collective tant mieux, qu'un texte législatif soit nécessaire, la négociation le dira. En tout état de cause, votre Rapporteur spécial se réjouit de l'attitude ferme du Gouvernement et des entreprises de transport lors du conflit lié à la réforme des retraites.

B.- L'EVOLUTION INEVITABLE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

1.- Les services déconcentrés face à la décentralisation

a) Les centres d'études techniques de l'équipement

Les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ont été créés entre 1968 et 1973 et ont intégré les laboratoires régionaux créés au début des années 1950. Ils sont implantés à Aix, Bordeaux, Lille, Lyon, Metz, Nantes et Rouen, sans compter les deux laboratoires régionaux d'Île-de-France (Melun et Trappes) rattachés à la direction régionale de l'Équipement. Services déconcentrés de l'État à caractère plurirégional, les CETE couvrent 2 à 3 régions, et 5 à 20 départements, y compris les départements et territoires d'outre-mer rattachés au CETE Normandie-Centre (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Saint-Pierre et Miquelon) et au CETE Méditerranée (Réunion, Polynésie Française).

Ils ont vocation à intervenir dans tous les domaines de l'équipement, de l'urbanisme, du logement, des transports, de l'informatique et de l'environnement. Ils contribuent à la conception et à la mise en oeuvre de schémas directeurs d'infrastructures, à la politique du logement et de la construction, à l'exploitation et à la sécurité routières, à la conservation du patrimoine et à la protection de l'environnement. Ils constituent par ailleurs un instrument de la modernisation de l'administration, en participant activement aux politiques de création et de diffusion d'outils informatiques et de contrôle de gestion.

Chaque centre participe, en fonction de ses compétences particulières, aux actions de recherche et d'études méthodologiques, animées au niveau central. De même, il assure un appui aux services de terrain, par des actions de formation, de diffusion et d'animation technique, ainsi que par des prestations particulières (établissement de projets techniques, études d'impact et d'environnement, expertise en matière de sécurité routière, assistance au contrôle d'exécution des ouvrages de génie civil, etc.). Enfin, les CETE assurent certaines fonctions spécifiques, comme la

⁽³³⁾ L'essentiel des alarmes sociales continue à être déposé au niveau des unités (83 % en 2001 et 85 % en 2002) et plus de la moitié aboutissent à un constat d'accord (66 % en 2001 et 60 % en 2002).

gestion des centres régionaux d'information sur la circulation routière (secteur transports). Les budgets des CETE, depuis 2000, s'établissent comme suit :

(en millions d'euros)

	2000	2001	2002	Prévisions 2003
Salaires et charges des personnels	153	151	154	155
Frais de fonctionnement	73	73	65	64
Total	226	224	219	219

Un effort de rationalisation et d'économie des CETE ne paraît pas inabordable, en particulier dans un contexte de décentralisation.

b) Les DDE et les DRE

Le ministère de l'Équipement comporte 100 directions départementales de l'Équipement (DDE) érigées en centres de responsabilité et 22 directions régionales de l'Équipement (DRE).

Les DDE sont chargées de réaliser des études dans le domaine de l'urbanisme, du logement et des transports. Elles participent à l'aménagement du territoire et au développement local en liaison avec les autres services déconcentrés de l'État et les collectivités territoriales. Dans le domaine de l'urbanisme, elles ont en charge l'application du droit des sols et exercent le contrôle de légalité. Elles apportent un appui technique aux collectivités locales. Dans le domaine de l'habitat et du logement, elles sont chargées de définir des politiques locales. Dans le domaine du bâtiment et des constructions publiques, elles interviennent en matière de conduite d'opération, d'entretien et de maintenance des bâtiments. Elles jouent également un rôle d'assistance et de conseil auprès des maîtres d'ouvrage.

Dans le domaine de la route, de l'exploitation et de la sécurité routière, elles appliquent et mettent en oeuvre les politiques de l'État pour les routes nationales et sont mises à disposition de l'exécutif départemental pour la gestion du réseau routier départemental. Elles assurent en particulier la viabilité hivernale et concourent à la lutte contre l'insécurité routière. De plus, elles interviennent à la demande des communes en appui et conseil techniques et réalisent de l'aide technique à la gestion communale ainsi que des missions d'ingénierie publique. Certaines DDE ont en charge la gestion, l'entretien et l'exploitation des voies navigables et de certains ports. Elles interviennent également sur les aérodromes civils et militaires. Dans le domaine des transports terrestres, elles assurent l'animation et la mise en oeuvre des transports collectifs.

En matière d'environnement, elles contribuent aux politiques de prévention ou de réduction des pollutions et des nuisances. En particulier, dans le domaine de l'eau, elles sont mises à la disposition du ministère de l'Environnement et chargées de la gestion des cours d'eau et de la police de l'eau. Elles concourent à la sécurité des personnes et des biens contre les risques naturels – notamment les inondations – et industriels. Elles participent activement à la gestion des situations de crise.

Quant aux DRE, elles constituent le niveau de déclinaison à l'échelle régionale des politiques publiques du ministère. Elles participent à l'élaboration des politiques techniques du bâtiment, de l'aménagement et de la maîtrise d'ouvrage pour la voirie nationale, assurent la programmation et la répartition des crédits de l'État pour les infrastructures, le logement et l'urbanisme, établissent avec les DDE les statistiques de la construction, les diffusent, suivant l'évolution de la conjoncture dans le BTP et mettent en oeuvre la politique industrielle de l'État vis-à-vis des entreprises de BTP mais aussi de transport, dont elles contrôlent la profession, les titres administratifs et l'application de la réglementation.

Les moyens de fonctionnement courant des DDE et des DRE (fourniture, mobiliers, déplacements, entretien des locaux, véhicules de liaisons, informatique, etc.) relèvent du chapitre 34-97, à l'exception des crédits de maintenance informatique délégués sur le chapitre 34-96 pour les DRE⁽³⁴⁾. L'article 10 du chapitre 34-97 regroupe les crédits de fonctionnement des DDE et est doté de 132,05 millions d'euros en 2004 (contre 134,18 millions d'euros en 2003). L'article 40 regroupe les moyens de fonctionnement des autres services déconcentrés (dont les DRE) et est doté de 15,98 millions d'euros en 2004 (16,3 millions d'euros en 2003).

Entre 1997 et 2003, les dotations budgétaires de fonctionnement des services déconcentrés du ministère de l'Équipement (dont les DDE et DRE) ont été réduites de 8 % hors inflation⁽³⁵⁾. Ces diminutions successives conduisent à un niveau de fonctionnement des services déconcentrés assez bas, que les gains de productivité obtenus par la maîtrise des dépenses et la politique de contrôle de gestion et de conseil aux services ne permettent plus raisonnablement de compenser. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la situation est devenue critique pour ces services et s'est accentuée en 2003, avec les annulations des crédits de la loi de finances initiale et des reports de 2002. Il ne pas rare de voir les services déconcentrés faire d'importantes économies sur le renouvellement des matériels informatiques, par exemple.

c) L'évolution des relations entre les DDE et les départements

Le décret d'application⁽³⁶⁾ de la loi du 7 janvier 1983⁽³⁷⁾ définit au sein des DDE les parties de services transférées aux départements et celles qui continuent à être mises à disposition. Ont ainsi été transférées les parties de services relatives aux transports scolaires et départementaux de voyageurs, aux ports maritimes de pêche et de commerce, à la maîtrise d'ouvrage des collèges et au contrôle des subventions départementales, ainsi que les unités des sièges des DDE chargées des tâches de programmation, d'études, de suivi financier, de comptabilité, de marchés, d'acquisitions foncières et de contentieux en matière de voirie départementale. En

⁽³⁴⁾ L'article 20 du chapitre 34-96 est doté de 15,18 millions d'euros en 2004, contre 10,93 millions d'euros en 2003.

⁽³⁵⁾ Ces baisses ne prennent pas en compte les annulations en cours d'année.

⁽³⁶⁾ Décret n°87-100 du 13 février 1987 relatif aux modalités du transfert aux départements et de la mise à leur disposition des services extérieurs du ministère de l'Équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports et du secrétariat d'État à la mer (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes).

⁽³⁷⁾ Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions et l'État.

revanche, l'unité des subdivisions territoriales, du parc et des parties de services chargées de l'exploitation et de la gestion des réseaux routiers a été maintenue. Ces différentes entités ont été mises à disposition du département. Environ 5.000 agents ont ainsi été transférés dans l'ensemble des DDE sur un total d'environ 90.000. Ces agents ont ensuite bénéficié du droit d'option prévu par la loi du 26 janvier 1984, portant statut de la fonction publique territoriale.

C'est la loi du 2 décembre 1992 ⁽³⁸⁾ qui a organisé tant la mise à disposition du parc que celle des subdivisions territoriales sous forme conventionnelle. Pour le parc et avec la mise en place du compte de commerce n° 904-21, la loi définit le contenu de la convention conclue entre le président du conseil général et le préfet. Elle définit également le cadre conventionnel relatif aux subdivisions territoriales et prévoit que, dans les départements qui y ont recours, le conseil général peut demander l'établissement d'un projet d'adaptation de l'organisation des parties de services mises à disposition afin de déterminer celles qui interviendront exclusivement pour le compte de la collectivité départementale sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. Ces conventions de mise à disposition relatives aux subdivisions territoriales permettent l'identification de l'effectif équivalent travaillant pour les départements (EETD), qui évolue, tout comme l'effectif des autres services, en application de l'adaptation générale des effectifs aux besoins telle que déterminée annuellement pour le ministère par la loi de finances. Aujourd'hui cet EETD s'élève à un peu plus de 24.000 agents sur un total d'environ 80.000 agents, comme l'indique le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'ÉQUIPEMENT

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
DDE	80.874	80.874	80.164	79.302	78.934	78.363	78.376	78.752	79.498
EETD	25.549	25.507	25.197	24.823	24.682	24.549	24.450	24.425	24.345

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

d) Les perspectives de la décentralisation

Les DDE verront, dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation, leur rôle et leur statut évoluer. L'actuel projet de loi prévoit de mettre fin au régime de mise à disposition des services (ou des parties de service) des DDE auprès des départements et prévoit le transfert de certaines routes nationales, de ports, d'aéroports et, sur demande des collectivités, de voies d'eau. Ces transferts auront des conséquences fortes sur les services déconcentrés à l'échelon départemental et nécessiteront une nouvelle articulation DDE-DRE.

Dans le domaine des routes, l'État devrait conserver un réseau national structurant devant assurer les grands déplacements, notamment dans le contexte européen, et un aménagement cohérent du territoire. Pour assurer une gestion par

(38) Loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services.

itinéraire et un niveau de service performant apporté à l'utilisateur, l'organisation ne pourra plus être basée sur l'échelon départemental. Elle sera spécifique et pourra entraîner le développement de missions interdépartementales à l'instar de ce qui existe déjà. Pour autant, l'échelon départemental devrait être maintenu, avec un périmètre de missions qui va évoluer ⁽³⁹⁾.

Il est prévu que, dès promulgation de la loi, les parties de service de DDE, qui sont sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général en application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992, seront transférées au département, en ouvrant un droit d'option aux personnels concernés. Dans les départements qui n'ont pas mis en place ce type d'organisation, l'identification des parties de service travaillant exclusivement pour le compte du département intégrera les parties de service intervenant sur les routes nationales transférées pour un transfert des services dans le courant des années à venir.

De plus, l'articulation entre les niveaux régional et départemental devra être repensée dans le sens d'un renforcement du niveau régional et de son rôle d'animation et de coordination de l'action des services déconcentrés du ministère.

2.- Le rôle central des Ponts et Chaussées

a) Le conseil général des Ponts et Chaussées

Le conseil général des Ponts et Chaussées a deux missions : l'inspection générale des services et l'expertise des politiques publiques. Il est compétent en matière d'équipement, d'environnement, d'urbanisme, de logement, de transports, de génie civil et de bâtiment, et plus généralement pour toutes les questions qu'ont à traiter, pour les divers ministères, les services et les personnels gérés par les ministres chargés de l'équipement, des transports, de l'environnement et de la mer. Il est à la disposition des ministres et secrétaires d'État chargés des secteurs qui sont de sa compétence ⁽⁴⁰⁾.

En sus des affaires sur lesquelles il doit être consulté en vertu des lois et règlements, il donne son avis sur celles qui lui sont soumises par un ministre. Dans les matières de sa compétence, il peut prendre l'initiative de présenter toutes propositions aux ministres concernés. Avec l'accord des ministres intéressés, il peut donner un avis de synthèse sur des affaires de caractère interministériel, notamment au titre de l'aménagement du territoire et de l'action régionale, de la prévention des risques majeurs d'origine naturelle ou technologique, des villes nouvelles, du développement social des quartiers ainsi que pour les équipements publics, la sécurité routière, le génie urbain, l'ingénierie de l'aménagement, du bâtiment, des travaux publics et des transports. Il a donc naturellement été saisi, conjointement avec l'inspection générale des finances, de l'audit sur les projets d'infrastructures.

Votre Rapporteur spécial propose aussi que le conseil général des Ponts et Chaussées soit la structure support des différents conseils (Conseil national des

⁽³⁹⁾ Cela conduira à une organisation différente des DDE, en particulier au niveau infra-départemental, avec une diminution du nombre d'implantations et avec une adaptation du service rendu de proximité.

⁽⁴⁰⁾ Décret n°86-1175 du 31 octobre 1986.

transports, Conseil supérieur du service public ferroviaire, etc.) dont le ministère est riche et qui mobilisent des moyens en propre, que votre Commission propose par amendement de supprimer.

b) L'École nationale des Ponts et Chaussées

Fondée en 1747, l'École nationale des ponts et chaussées a pour vocation de former des ingénieurs et des chercheurs de haut niveau, pour l'administration et les entreprises. Elle est dotée depuis le 1^{er} janvier 1994 du statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. Elle dispose aujourd'hui d'atouts considérables et est reconnue par les employeurs, par le public étudiant et par l'opinion comme l'une des meilleures grandes écoles françaises. Elle attire des élèves, des chercheurs et des enseignants de très bon niveau et sa petite taille n'est pas un obstacle à la pluridisciplinarité, la transversalité des cursus et une évolutivité que n'ont pas les grandes universités techniques étrangères.

Les enseignements proposés sont résolument novateurs et préparent, dans le cadre d'une formation alternée, à l'insertion dans la vie professionnelle. Actuellement, la diversité des matières enseignées permet aux ingénieurs sortis de l'École de s'orienter vers des secteurs professionnels très variés : l'industrie, le BTP, l'ingénierie, l'environnement mais aussi les services (secteur bancaire, conseil).

Les dotations budgétaires de l'École sont détaillées dans le tableau suivant :

SUBVENTIONS À L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS-ET-CHAUSSÉES

(en millions d'euros)

Années	Fonctionnement		Investissement	Total crédits État
	Chapitres 36-50		Chapitre 67-58	
	Art. 10 Hors Recherche	Art. 20 Recherche	Art. 71 et 72 en CP Recherche	
2002	20,916	2,471	1,075	24,462
2003	21,020	2,500	1,075	24,595
2004	21,373	2,516	1,007	24,896

Source : *Projet de loi de finances.*

c) Le laboratoire central des Ponts et Chaussées

Créé en 1949, le laboratoire central des Ponts et Chaussées est un établissement public national à caractère scientifique et technologique depuis le 1er juin 1998. Il est placé sous la double tutelle du ministère chargé de la Recherche et du ministère chargé de l'Équipement et des Transports. Ses orientations pour la période 2001-2004 ont été précisées dans le contrat quadriennal signé entre les ministres de tutelle et l'organisme le 7 décembre 2000.

Le laboratoire disposait, en 2002, de 574 emplois, dont 220 chercheurs et ingénieurs. Il a pour mission de réaliser des recherches dans les domaines des infrastructures et de leur usage, de la géotechnique, des ouvrages d'art, du génie civil, du génie urbain et de leurs conséquences sur l'environnement. Il a, par ailleurs, vocation à orienter, programmer et évaluer dans ses domaines de compétence, la

recherche-développement de huit centres d'études techniques de l'équipement couvrant le territoire national.

Les dotations budgétaires du Laboratoire sont inscrites sur le budget du ministère de la Recherche et des nouvelles technologies. Elles s'élèvent pour 2004 à 35,25 millions d'euros de dépenses ordinaires (chapitre 36-19, article 20) et 4,124 millions d'euros de crédits de paiement (chapitre 63-00, article 30).

3.- L'Institut géographique national peut-il évoluer ?

L'Institut géographique national (IGN) est un établissement public de l'État à caractère administratif, dont les missions ont été définies par un décret de 1981⁽⁴¹⁾. Ses missions de service public en font le principal producteur français d'informations géographiques, notamment pour la production de données géographiques de base et pour l'édition et la diffusion de ces données auprès des administrations, des collectivités territoriales, des entreprises et du grand public. Outre ses missions actuelles d'établissement, tenue à jour et diffusion de données géographiques, de cartes topographiques de base et de cartes dérivées, l'IGN joue un rôle d'exécution des travaux demandés par le ministre de la défense ainsi qu'un rôle d'intégrateur des données géographiques de référence quel qu'en soit le producteur⁽⁴²⁾.

Les effectifs de l'IGN s'élèvent à 2.151 personnes en 2003, dont 942 fonctionnaires⁽⁴³⁾. L'évolution des dotations de l'État destinées à l'IGN est retracée dans le tableau suivant :

CRÉDITS DESTINÉS À L'IGN

(en millions d'euros)	2003		2004	
Crédits de fonctionnement (chapitre 36-65)	72,07		73,44	
Crédits d'équipement	autorisations de programme	crédits de paiement	autorisations de programme	crédits de paiement
- Hors recherche (chapitre 67-65)	6,11	4,34	4,00	2,10
- Recherche (chapitre 67-58) :				
Soutien des programmes	0,55	0,55	0,50	0,50
Autres dépenses d'équipement	0,62	0,62	0,57	0,41

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

Pour autant, on peut se demander si le statut de l'établissement est encore adapté à la diversification de ses missions et à la nature de services qu'il rend. Si le quatrième contrat d'objectifs et de moyens signé avec l'État pour la période 2003-2006 concrétise la prise en compte de l'évolution des missions de service

(41) Décret n°81-505 du 12 mai 1981

(42) En particulier, l'IGN a la charge de constituer un ensemble cohérent de données géographiques de référence à différentes échelles dans lequel se distinguera le référentiel numérique le plus précis, dénommé référentiel à grande échelle (RGE), dont les quatre composantes (topographique, orthophotographique, parcellaire, adresses) devront être achevées à l'échéance 2007 ; le RGE offrira une précision métrique sur la totalité du territoire national, les zones les plus urbanisées disposant en supplément d'une couche de meilleure précision.

(43) Outre les 942 fonctionnaires (dont 720 personnels titulaires des corps techniques, 207 administratifs et 15 cadres de direction), on dénombre 1.209 permanents (dont 1.118 ouvriers) et 28 travailleurs à domicile.

public confiées à l'IGN, certaines des missions de l'établissement pourraient probablement être tout aussi bien être exercées dans le cadre d'une autre organisation statutaire⁽⁴⁴⁾.

4.- La constellation de structures gravitant autour du ministère doit être rationalisée

La liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du ministre est impressionnante. Au sens du fascicule jaune, 28 instances sont répertoriées dans le champ du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, cette liste n'étant aucunement exhaustive. Votre Rapporteur spécial s'interroge, par exemple, sur l'utilité du Conseil national de l'information géographique, dont les moyens budgétaires sur imputés sur l'article 30 du chapitre 34-98.

Si le ministère a entrepris d'évaluer le fonctionnement et l'utilité de l'ensemble de ces organismes, les parlementaires doivent veiller à la rationalisation des moyens de fonctionnement de ces organismes, notamment lorsque des emplois publics leur sont alloués en propre. En effet, si l'utilité de la plupart de ces structures est souvent bien réelle, plusieurs d'entre elles disposent, à la différence d'autres ministères, d'un personnel et de moyens dédiés. Or, leurs moyens de fonctionnement pourraient bien souvent être adossés à des services existants.

a) Faut-il supprimer le Conseil national des transports et les comités départementaux et régionaux des transports ?

Instance consultative auprès du ministre de l'Équipement, le Conseil national des transports (CNT) a été institué par la LOTI⁽⁴⁵⁾, en substitution au Conseil supérieur des transports. Le législateur de l'époque souhaitait alors développer les approches globales et intermodales du système des transports, et rendre la composition du Conseil plus représentative. Le CNT est associé à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique des transports. Il est consulté sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des systèmes de transport de personnes et de marchandises terrestre, aérien et maritime. Il exécute les missions d'études et de propositions qui lui sont confiées et a, de plus, la possibilité de se saisir lui-même de questions qui lui paraissent nécessaires de traiter.

Le CNT est composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales, des entreprises qui participent aux opérations de transport, des syndicats

⁽⁴⁴⁾ Si une modification du statut actuel d'établissement public à caractère administratif n'est pas à l'ordre du jour, une évolution du décret statutaire de l'établissement, qui remonte à 1981, a fait l'objet d'un examen interministériel en 2003. Cette évolution porte principalement sur l'attribution d'une mission spécifique à l'IGN concernant la constitution et l'entretien du Référentiel à Grande Echelle, sur l'actualisation du principe de spécialité de l'établissement pour tenir compte notamment des évolutions affectant le secteur de l'information géographique (en particulier, une clarification est apportée entre les missions qui relèvent de services d'intérêt général et les autres activités de l'établissement), et enfin sur l'élargissement de la composition du conseil d'administration à des élus locaux. Compte tenu des délais nécessaires pour recueillir l'avis préalable du conseil de la concurrence et du Conseil d'État, le décret correspondant pourrait être publié dans le courant du premier semestre de l'année 2004.

⁽⁴⁵⁾ Article 16 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Voir aussi le décret n°84-139 du 24 février 1984 relatif au conseil national des transports et aux comités régionaux et départementaux des transports.

représentatifs au plan national des salariés des entreprises de transports, des différentes catégories d'usagers des transports de personnes et de marchandises, de l'État, et des personnalités désignées en raison de leur compétence. Le CNT fonctionne par l'intermédiaire de formations : une assemblée générale de 193 membres et une section permanente, émanation en formation réduite de l'assemblée générale comptant 89 membres, qui est en fait l'instance décisionnelle. L'utilité réelle ou potentielle d'une structure de ce type est admise.

Cependant, il nous paraît que le fonctionnement du CNT, comme celui des comités régionaux et départementaux des transports qui en constituent la structure d'appui, pourraient être adossés aux structures ministérielles existantes et aux moyens des services administratifs, évitant ainsi l'affectation de personnels propres. Le secrétariat du CNT pourrait par exemple être assuré par le Conseil général des Ponts et Chaussées. De plus, le mode de financement des emplois publics affectés à ces organismes constitue une atteinte à la compétence du Parlement sur l'autorisation des emplois publics, dont la création ne peut résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. Or, si les emplois publics du CNT et des comités régionaux et départementaux des transports figurent effectivement dans les documents budgétaires, leur financement est opéré par rattachement de fonds de concours ⁽⁴⁶⁾, privant ainsi les parlementaires de tout moyen d'action directe sur le financement de ces emplois.

Dans la mesure où les conditions de financement, fort peu conformes à l'orthodoxie budgétaire et peu respectueuses des prérogatives du Parlement, ne paraissent pas convenir, votre Rapporteur spécial appelle à la rationalisation du fonctionnement de ces structures. Les moyens propres du CNT ⁽⁴⁷⁾ ne devraient pas être maintenus.

b) Le Conseil supérieur du service public ferroviaire

Le Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF) participe à la « réforme de la réforme » du système ferroviaire français, engagée par le précédent ministre des transports en juin 1998. Placé auprès du ministre chargé des transports, le CSSPF a été institué par un décret ⁽⁴⁸⁾ qui détermine sa mission de la manière suivante : « *Dans une optique d'aménagement du territoire et de développement durable, le conseil veille au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les établissements publics Réseau ferré de France et SNCF, ainsi qu'au respect des missions de service public de ces deux établissements* ». Il est composé de 37 membres ⁽⁴⁹⁾. Aux termes mêmes de

(46) Il s'agit du fonds de concours n° 23.2.6.465 « Participation des entreprises appartenant aux secteurs d'activité qui sont représentés au conseil national des transports et aux comités consultatifs des transports aux frais de fonctionnement de ces organismes ».

(47) A savoir : un secrétaire général ; un secrétaire général adjoint (titulaire) ; un secrétaire général adjoint (contractuel) ; un agent principal hors classe ; un agent principal de classe principale ; quatre agents principaux de classe normale ; un secrétaire administratif de classe normale d'administration centrale ; onze adjoints administratifs d'administration centrale ; deux conducteurs d'automobile de deuxième catégorie.

(48) Décret n°99-221 du 19 mars 1999 relatif au Conseil supérieur du service public ferroviaire.

(49) 3 députés, 3 sénateurs, 2 conseillers régionaux, 1 conseiller général, 1 maire, le directeur des transports terrestres, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le directeur du Trésor, le directeur du budget, le commissaire au Plan, 3 personnalités qualifiées dans le domaine des transports, 1 personnalité qualifiée dans le

l'article 18 du décret fondateur, le CSSPF dispose d'un secrétariat et de moyens de fonctionnement propres. Les dépenses proposées par le président du Conseil sont ordonnancées par le ministre des transports.

L'an dernier, votre Rapporteur spécial avait dénoncé le mode de financement, à la limite de la constitutionnalité, de ce Conseil, financé sur des crédits ouverts par le rattachement d'un fonds de concours versé par Réseau ferré de France (RFF) à l'État. Ce fonds de concours⁽⁵⁰⁾ correspondait au paiement de la redevance forfaitaire versée à l'État par RFF au titre des frais de surveillance et de contrôle. Pour rendre possible ce mécanisme, l'article 66 du décret du 5 mai 1997⁽⁵¹⁾ avait modifié l'article 1^{er} du décret du 30 décembre 1981⁽⁵²⁾. Ce faisant, avaient été assimilées à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, « les sommes versées par Réseau ferré de France au titre des frais de surveillance et de contrôle ». C'est un arrêté de 1999⁽⁵³⁾ qui a fixé le montant de la redevance, ses modalités d'actualisation annuelle et le principe du rattachement par voie de fonds de concours au budget de l'Équipement⁽⁵⁴⁾. En 2002, le CSSPF a été ainsi doté à hauteur de 608.405 euros, contre 599.323 euros en 2001.

Votre Rapporteur spécial se réjouit de la décision du Gouvernement de budgétiser ce fonds de concours dans le projet de loi de finances pour 2004⁽⁵⁵⁾, tout en suggérant un fonctionnement appuyé, ici aussi, sur le Conseil général des Ponts et Chaussées.

c) Quel avenir pour les Fonds intermodaux ?

Votre Rapporteur spécial constate que, depuis l'an dernier, aucune décision notable n'a été prise sur le devenir du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports⁽⁵⁶⁾ (FDIT) et celui du Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin⁽⁵⁷⁾ (FDPITMA).

domaine des questions européennes, le président du CA de la SNCF, le président du CA de RFF, 11 représentants des salariés de la SNCF, 1 représentant des salariés de RFF, 1 représentant d'une association de consommateurs, 2 représentants des usagers (voyageurs et chargeurs), 1 représentant des chambres de commerce et d'industrie.

(50) Fonds de concours n°23.2.2.304.

(51) Décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France.

(52) Décret n° 81-1222 du 30 décembre 1981 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de diverses recettes de caractère non fiscal au budget de l'environnement et du cadre de vie.

(53) Arrêté du 9 décembre 1999 relatif à la fixation et au rattachement par voie de fonds de concours au budget de l'équipement, des transports et du logement de la redevance forfaitaire versée par Réseau ferré de France au titre des frais de surveillance et de contrôle.

(54) Les sommes versées chaque année par RFF sont réparties entre le chapitre 31-95 (Autres rémunérations, article 20 « Services déconcentrés – vacations administratives ») pour 50 % du montant, le chapitre 34-98 (Moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun, article 87 « Conseil supérieur du service public ferroviaire ») pour 45 % du montant et le chapitre 33-90 (Cotisations sociales – Part de l'État, article 21 « Services communs – Personnel titulaire et contractuel ») pour les 5 % restant.

(55) Cette budgétisation intervient par l'imputation de dépenses sur les chapitres 31-95, 33-90 et 34-98 de la section « Services communs ». Par ailleurs, deux autres fonds de concours sont budgétisés en 2004 : la contribution de la SNCF pour les frais de surveillance et de contrôle des chemins de fer (qui vise uniquement des chapitres de personnel) et la participation des concessionnaires pour le Tunnel sous la Manche (avec une inscription de 1,617 million d'euros en 2004).

(56) Décret n° 2002-470 du 5 avril 2002 en application de la loi n° 2002-3 du 2 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport.

(57) Décret n° 2002-471 du 5 avril 2002.

On rappellera que le FDIT doit permettre de contribuer au financement d'opérations d'investissement concernant des opérations nécessaires au franchissement ou au contournement des massifs montagneux, la désaturation des goullets d'étranglement sur les grands axes de fret, le développement du cabotage maritime et l'amélioration du fonctionnement des plateformes d'échange. Les ressources de l'établissement sont des dotations en capital, les intérêts de ses placements et, le cas échéant, des subventions et recettes diverses. Le montant des dotations en capital correspond au montant d'une partie des recettes de l'ouverture minoritaire du capital du groupe Autoroutes du Sud de la France ; il doit permettre de financer la part de concours publics de la France dans la concession de la section internationale Perpignan-Figueras de la nouvelle liaison ferroviaire entre la France et l'Espagne.

Quant au FDPITMA, son objet est de concourir à la mise en œuvre d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin par le financement des différents modes de transport et les éventuelles prises de participation dans les sociétés intervenant dans le champ de son objet. Ses ressources devraient être principalement constituées par les dividendes de ses participations dans les sociétés autoroutières alpines et par des subventions, sans qu'il ait la possibilité d'emprunter.

Sans contester l'importance et la légitimité d'une politique d'intermodalité des transports, il importe de prévenir la mauvaise habitude consistant à multiplier des structures disposant de personnels propres alors qu'elles pourraient fonctionner en s'adossant sur les services existants.

C'est pourquoi votre Rapporteur spécial avait obtenu le **vote d'un amendement en loi de finances pour 2003** ⁽⁵⁸⁾, **qui demandait au Gouvernement de déposer**, avant le 30 juin 2003, sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, **un rapport** sur le financement, le fonctionnement et l'utilité des deux Fonds. Cette démarche préventive poursuivait l'objectif – au demeurant, limité – de permettre au Parlement de disposer des informations nécessaires à l'évaluation du fonctionnement de ces organismes. **Ce rapport n'a jamais été déposé. Cela n'est pas acceptable.**

Au surplus, la question se pose de l'articulation du FDIT et du fonds évoqué pour le financement des infrastructures dans la suite du débat du printemps 2003.

*

* *

⁽⁵⁸⁾ Article 128 de loi n° 2002-1575 du 30 décembre 2002.

III. – LES NOMBREUSES INCERTITUDES DU TRANSPORT FERROVIAIRE

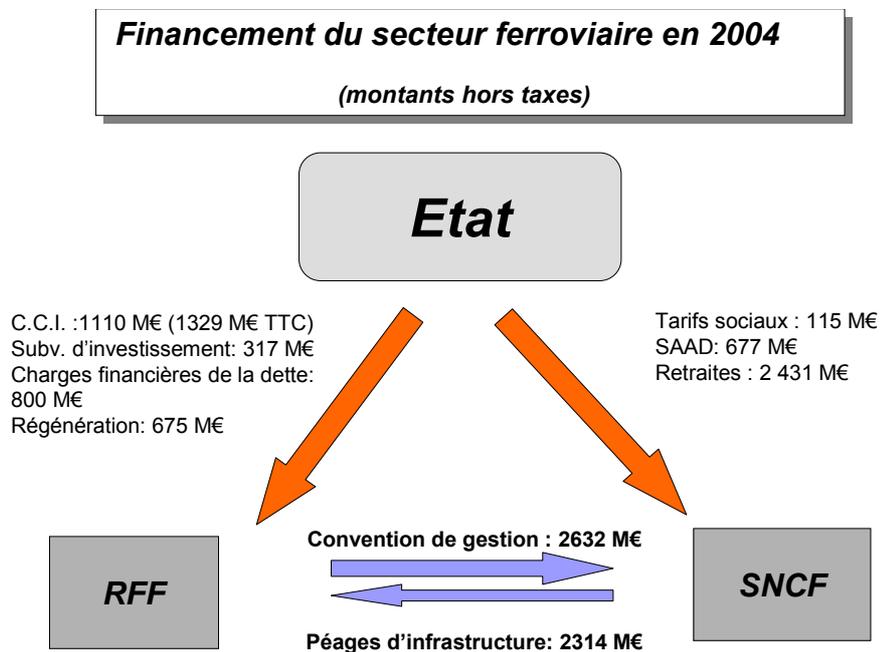
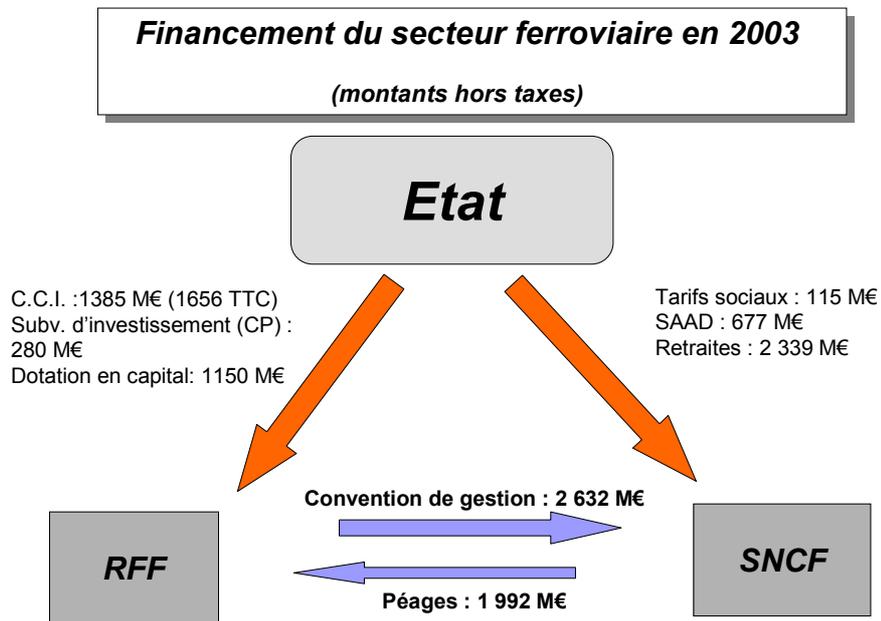
Après le transfert en 2003 de la dotation budgétaire pour l'organisation des services régionaux de voyageurs ⁽⁵⁹⁾ du budget du ministère de l'Équipement à celui du ministère de l'Intérieur, le budget est marqué, cette année, par une modification importante dans les transferts financiers entre l'État et Réseau Ferré de France (RFF). Cette évolution amène à faire un point précis sur le financement du « triangle ferroviaire » et sur les relations complexes entre l'État, RFF et la SNCF.

D'une manière générale, les conflits entre RFF et la SNCF sont nombreux. On peut souligner, à ce titre, la contrariété de stratégies entre RFF qui plaide pour une augmentation des péages et la SNCF qui souhaite une stabilité de ces derniers. La question de la répartition du patrimoine, à commencer par la propriété des gares, en est un autre exemple.

Quant aux projets d'infrastructures ferroviaires actuellement en cours ou à l'étude, ils souffrent, comme l'ensemble des opérations inscrites dans les contrats de plan État-régions, d'un problème de financement de plus en plus préoccupant, à mesure que se rapproche l'échéance de 2006. **Votre Rapporteur spécial considère d'ailleurs que l'effort en matière d'infrastructures nouvelles ne doit pas occulter l'impérieuse nécessité de mobiliser des moyens suffisants pour l'entretien et l'amélioration du réseau existant.**

(1) Trains express régionaux (TER).

EVOLUTION DU FINANCEMENT DU SECTEUR FERROVIAIRE ENTRE 2003 ET 2004



SAAD : Service annexe d'amortissement de la dette
C.C.I. : contribution aux charges d'infrastructures
M€ : millions d'euros

Source : Direction des transports terrestres.

A. LE FINANCEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE : UN DEBUT DE CLARIFICATION

1.– Le financement complexe du « triangle ferroviaire »

a) Les dotations de l'État à la SNCF

Contrairement aux flux financiers de l'État vers RFF, les dotations à la SNCF sont marquées par une grande stabilité, qu'illustre la stabilité des contributions au titre du désendettement et des compensations pour tarifs sociaux. Le financement du régime spécial de retraite, qui voit les dotations progresser de près de 4 % en 2004, a déjà été évoqué dans ce rapport.

DOTATIONS DU BUDGET « TRANSPORTS » À LA SNCF

(en millions d'euros)

Chapitres et articles (DO + CP)	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution (en %)
45-43 Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement <i>Article 20 Contribution au désendettement de la SNCF</i>	677,20	677,20	0,0
46-42 Transports collectifs – Compensation pour tarifs sociaux <i>Article 10 Compensation pour tarifs sociaux SNCF</i>	114,91	114,91	0,0
47-41 Subventions au régime général de retraite de la SNCF et à divers régimes sociaux des transports terrestres <i>Article 10 Charges de retraite de la SNCF</i>	2.339,00	2.431,00	+ 3,9
Total	3.131,11	3.223,11	+ 2,9

Il faut ajouter à ces dotations celles qui s'imputent sur d'autres fascicules budgétaires, à commencer par les contributions du ministère de la Défense pour les obligations de transport des militaires⁽⁶⁰⁾, ainsi que les compensations tarifaires pour la presse⁽⁶¹⁾.

b) Les contributions de l'État à RFF

L'évolution du périmètre du financement du secteur ferroviaire sur le budget général de l'État intervient au niveau des dotations à RFF. En premier lieu, et cette inscription a donné lieu à de nombreux débats à l'occasion de la discussion sur l'article 11 du projet de loi de finances portant modification du tarif de la TIPP applicable au gazole, il est proposé de « **budgetiser** » la **contribution au désendettement de RFF** pour 800 millions d'euros en 2004.

En second lieu, et il s'agit là d'une dépense véritablement nouvelle, l'État s'engage à **contribuer aux travaux de régénération du réseau** menés par RFF. Des crédits de paiement de 675 millions d'euros et un montant d'autorisations de programme de 900 millions d'euros sont imputés sur un chapitre nouveau de

⁽⁶⁰⁾ À ce titre, 150,71 millions d'euros sont inscrits sur l'article 10 du chapitre 37-94 du budget de la Défense en 2004.

⁽⁶¹⁾ Cette dotation est fondue dans l'article 10 du chapitre 41-10 du budget des services généraux du Premier ministre. Elle représente environ 11 millions d'euros.

dépenses en capital. À côté de la participation de l'État à l'entretien courant du réseau par RFF *via* la contribution aux charges d'infrastructures (CCI), cette inscription nouvelle permet d'équilibrer, pour la première fois, l'équation de RFF « gestionnaire d'infrastructures ».

DOTATIONS DU BUDGET « TRANSPORTS » À RFF

(en millions d'euros)

Chapitres et articles (DO + CP)	Loi de finances initiale pour 2003	Projet de loi de finances pour 2004	Évolution (en %)
45-43 Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement <i>Article 10 – Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires</i>	1.656,54	1.328,54	- 19,8
45-43 Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement <i>Article 30 – Contribution au désendettement de Réseau Ferré de France (nouveau)</i>	- ⁽¹⁾	800,00	N.S.
63-44 Subventions d'investissement aux transports interurbains <i>Article 30 – Infrastructures de transport ferroviaire</i>	280,30	316,70	+ 13,0
63-45 Subventions d'investissement aux aménagements de sécurité et aux opérations d'entretien et de réhabilitation sur les infrastructures de transport (nouveau) <i>Article 10 – Subventions aux travaux de régénération des infrastructures ferroviaires (nouveau)</i>	-	675,00	N.S.
Total	1.936,84	3.120,24	N.S.

(1) En 2003, une dotation en capital était versée à RFF depuis le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés ». On peut estimer son montant à 1,15 milliard d'euros en 2003.

Les dotations affectées à RFF au titre de la CCI (chapitre 45-43, article 10) s'élèvent à 1,66 milliard d'euros en 2003, en forte baisse de près de 20 % par rapport à 2002. On rappellera que la contribution aux charges d'infrastructure a déjà décliné entre 1997 et 2002 de 1,8 milliard d'euros à 1,4 milliard d'euros et cette diminution pour RFF avait déjà été compensée par une augmentation significative des péages, notamment en 1999.

La baisse de la CCI en 2004 s'explique également par l'**augmentation des péages d'infrastructure d'environ 274 millions entre 2003 et 2004**, puisque leur montant total passe de 1,99 milliard d'euros en 2003 à 2,26 milliards d'euros en 2004. Cette hausse porte pour 214 millions d'euros sur les TER et sera intégralement compensée – en une seule fois – aux régions *via* la dotation globale de décentralisation. L'augmentation des péages sur TER pourrait permettre d'accroître la participation aux opérations TER des contrats de plan.

La hausse des péages pesant sur la SNCF, quant à elle, se fera progressivement à hauteur de + 60 millions d'euros par an sur 5 ans (soit une hausse totale de 300 millions d'euros). On soulignera que 60 millions d'euros correspondent à la masse salariale d'environ 1.500 personnes à la SNCF. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la moitié de la hausse des péages de la SNCF devrait peser sur le fret, l'autre moitié étant répartie pour un tiers sur le TGV et pour deux tiers sur les autres trains. Il semble que l'augmentation des péages aurait pu être plus importante encore sur le fret, ce que la situation désastreuse du fret ferroviaire n'a pas rendu possible. On précisera que la France est dans la

moyenne européenne des péages, à l'exception du fret où elle se situe très en dessous. Avant la hausse de 2004, les péages français sur le fret représentaient un tiers des péages allemands, même si les péages britanniques sur le fret sont encore plus bas qu'en France. Cette question est néanmoins controversée dans la mesure où les comparaisons sont délicates à établir. Il est essentiel de veiller à la lisibilité des péages et à leur stabilité pour les clients, en fixant des règles du jeu claires.

Enfin, le projet de budget pour 2004 prévoit de consacrer plus de 316 millions d'euros au financement du TGV-Est et aux opérations contractualisées ⁽⁶²⁾.

c) Les relations tendues entre RFF et la SNCF

RFF a reçu de l'État en pleine propriété les voies et les infrastructures annexes (à l'exception des gares et des centres d'entretien). RFF a pris en charge en contrepartie la fraction de la dette de la SNCF ayant servi à financer ces actifs. RFF supporte aussi le coût de l'entretien des installations techniques et de sécurité, ainsi que celui de la gestion du trafic. Ces fonctions sont déléguées à la SNCF, qui est rémunérée à cet effet. Mais celle-ci, en tant que transporteur, verse à RFF une redevance pour l'usage de l'infrastructure.

EVOLUTION DES RELATIONS FINANCIERES ENTRE LA SNCF ET RFF DEPUIS 1998

(en millions d'euros)

	1998	1999	2000	2001	2002	2003 (prévisions)
Versements de RFF à la SNCF						
Convention de gestion	2.531	2.513	2.508	2.522	2.545	2.522 ⁽¹⁾
Convention de gestion du patrimoine	–	109	109	110	110	110
Travaux SNCF pour le compte de RFF	844	929	935	724	754	861
Total RFF => SNCF	3.375	3.551	3.552	3.356	3.409	3.493
Versements de la SNCF à la RFF						
Redevances d'infrastructure	931	1.457	1.499	1.630	1.824	1.880 ⁽¹⁾
dont - TGV	139	606	625	741	790	831
- autres	792	851	874	889	1.034	1.049
Redevance complémentaire d'électricité	–	46	47	48	98	100
Prestations complémentaires	16	16	16	17	18	18
Total SNCF => RFF	947	1.519	1.562	1.695	1.940	1.998

(1) : D'après les dernières informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le montant des péages devrait plutôt être de l'ordre de 1.992 millions d'euros en 2003 et 2.314 millions d'euros en 2004, alors que la convention de gestion devrait rapporter plutôt 2.632 millions d'euros à la SNCF en 2003 comme en 2004.

Source : Direction des transports terrestres.

D'une part, s'agissant des redevances d'infrastructure, les péages sont fixés annuellement par arrêté et se décomposent en trois éléments : la redevance « DA » (droit d'accès), la redevance « DR » (droit de réservation) et la redevance « DC » (droit de circulation). RFF perçoit aussi des « prestations complémentaires » (PC),

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

liées à des services complémentaires⁽⁶³⁾ fournis par le gestionnaire d'infrastructure. La redevance complémentaire pour la mise à disposition de l'électricité de traction est également perçue depuis 1999. Depuis le 1^{er} janvier 2002, la redevance « DR » est subdivisée en une « DR-S » (droit de réservation pour les sillons) et une « DR-AG » (droit de réservation pour les arrêts en gare). Les redevances facturées par RFF à la SNCF obéissent chacune à des critères différents⁽⁶⁴⁾. Depuis 1997, le montant global des redevances est passé de 891 à 1.992 millions d'euros, en particulier du fait de la revalorisation du TGV Méditerranée et des péages grandes lignes et TER.

D'autre part, la gestion du trafic et des circulations sur le réseau ferré national, ainsi que le fonctionnement et l'entretien des installations techniques et de sécurité sont assurés par la SNCF, selon les principes définis par la **convention de gestion**. La SNCF assure trois grandes missions pour le compte de RFF : l'établissement du système d'organisation de l'ensemble des circulations ferroviaires sur le réseau, dit « graphique de circulation » ; la gestion des systèmes de régulation et de sécurité et la gestion opérationnelle des circulations ; enfin, la surveillance, l'entretien régulier, les réparations et dépannages et autres mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et de l'ensemble des installations techniques. Les conditions d'exécution et de rémunération de ces missions font l'objet d'une convention globale, dont le montant est de 2,54 milliards d'euros pour 2002 et de 2,52 milliards d'euros pour 2003. Le paiement de la convention de gestion est le principal poste de dépenses de RFF.

d) L'épineuse question du patrimoine ferroviaire

La gestion du patrimoine fait l'objet d'une convention spécifique complétée par des avenants. Le montant des sommes versées à ce titre par RFF pour l'exercice 2002 s'élève à 110 millions d'euros.

Votre Rapporteur spécial souligne que **les désaccords entre la SNCF et RFF sur la répartition de leur patrimoine sont nombreux**. Le patrimoine ferroviaire représente au total 115.000 hectares de foncier, 206.000 parcelles, 55.000 bâtiments et 300.000 locaux à répartir. Ce patrimoine se compose des voies ferrées et de leurs installations techniques, ainsi que de 7.000 sites ferroviaires, représentant 30.300 hectares, dans lesquels les biens relevant de la SNCF et de RFF sont très imbriqués. La loi du 13 février 1997 portant création de RFF définit le principe général de répartition des actifs entre RFF et la SNCF. Le décret n° 97-445 du 5 mai 1997 portant constitution du patrimoine initial de RFF détermine, par ailleurs, les modalités de répartition des biens apportés en pleine propriété à cet établissement.

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

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

La mise en œuvre des principes ainsi posés, apparemment clairs, n'a cependant pas été sans soulever un certain nombre de difficultés. En effet, six ans après la création de RFF, le processus de répartition des actifs entre les deux établissements n'est pas encore achevé, en raison de difficultés d'interprétation persistantes tant des termes de la loi que du décret précités, dont les déclinaisons possibles se sont révélées très souvent complexes.

Une commission nationale de répartition des actifs (CNRA) a été créée pour être saisie par RFF ou la SNCF de toute difficulté relative à l'application de ses dispositions. Depuis sa création, elle a été amenée à se prononcer à 59 reprises, à ce jour, sur des litiges opposant les deux établissements. Au cours de l'année 2002, 16 décisions interministérielles ont été prises, après avis de la commission, pour répartir des biens immobiliers dont la propriété a fait l'objet de désaccords. 4 d'entre elles ont attribué des biens litigieux à la SNCF, 5 à RFF et 7 autres prononcent un découpage entre les deux établissements. La CNRA, au travers des cas qui lui ont été soumis, a dégagé un certain nombre de principes qui ont contribué à éclairer efficacement les termes de la loi et à préciser certains principes de répartition.

Les principaux points de désaccord portent sur les cours de marchandises (3.900 hectares de terrains et 2.720.000 m² bâtis), les logements (700 hectares de terrains, 2.800.000 m² bâtis) et surtout les sites des gares (700 hectares de terrains, 2.800.000 m² bâtis). **La question de la propriété des gares est un enjeu majeur**, qui se chiffre au moins, d'après la SNCF, à un milliard d'euros au bilan. RFF considère que l'avenir est à l'ouverture européenne et que, dans cette perspective certes lointaine, il serait plus légitime de ne pas faire des gares la propriété de l'exploitant. De son côté, la SNCF estime qu'elle doit disposer des gares qu'elle exploite afin de les valoriser au mieux, un système de conventions permettant de régler les difficultés liées au respect des règles de concurrence.

Dans la mesure où les différends en terme de répartition d'actifs sont encore nombreux, il est impératif de remédier à cette situation qui pénalise le développement de certains projets menés par des collectivités territoriales et fait peser des incertitudes sur les comptes des deux établissements. Une mission a donc été confiée, le 16 avril 2003, au conseiller d'État Christian Vigouroux. Elle vise à compléter les principes de répartition dégagés par la CNRA en proposant une interprétation des textes en vigueur. Les conclusions de cette mission devraient être rendues avant la fin de l'année. Les critères de répartition qui seront ainsi dégagés devraient permettre de procéder à une répartition globale permettant de résoudre définitivement le problème de la répartition des actifs entre les deux établissements.

Votre Rapporteur spécial souligne incidemment que le fait que l'inventaire des biens immobiliers relevant de chaque établissement ne soit pas établi entraîne des incertitudes sur les comptes de la SNCF et de RFF, portant tant sur les montants des produits de vente des biens comptabilisés par chaque établissement que sur les produits de location et d'occupation domaniale, ce qui a conduit les commissaires aux comptes à émettre des réserves sur les comptes des deux établissements. La mission Vigouroux devrait permettre de mettre fin à ces difficultés.

e) La question préoccupante de la dette ferroviaire

Au 31 décembre 2002, l'endettement net de la SNCF s'élevait à 7,291 milliards d'euros, en progression de près de 8 % par rapport à 2001. La dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) s'élevait à 8,854 milliards d'euros, en baisse de 0,9 % par rapport à 2001. Si l'on intègre l'encours à la charge de RFF (25,94 milliards d'euros en 2002), la dette ferroviaire globale apparaît alors considérable, puisqu'**entre 1997 et 2002, cette dette est passée de 35,45 milliards d'euros à 41,31 milliards d'euros.**

ENDETTEMENT DU SYSTEME FERROVIAIRE DEPUIS 1990

(en millions d'euros)

	Dette de l'entreprise SNCF nette		Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)		Dette de Réseau Ferré de France		DETTE TOTALE
	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen
1990	14.910	10,97					14.910
1991	11.555	10,20	5.563	10,09			17.118
1992	14.644	9,65	5.409	9,24			20.053
1993	18.772	8,75	5.246	9,01			24.018
1994	22.207	7,99	5.013	8,60			27.220
1995	25.536	7,88	4.712	8,31			30.248
1996	28.728	7,17	4.357	7,59			33.085
1997	5.732	6,86	8.540	6,87	21.176	7,25	35.448
1998	6.595	5,36	8.414	6,86	22.178	6,78	37.187
1999	6.295	5,04	8.946	7,02	22.941	6,27	38.182
2000	6.002	4,95	8.930	7,33	23.665	6,75	38.597
2001	6.145	4,12	8.930	7,42	24.847	6,41	39.922
2002	6.508	4,41	8.864	6,90	25.941	5,72	41.313

Source : Direction des transports terrestres.

On rappellera qu'afin de consolider la situation financière de RFF, des décisions ont été prises à partir de 1998⁽⁶⁵⁾. Depuis 1997, RFF a reçu 9,5 milliards d'euros de dotations en capital : 8,9 milliards d'euros ont contribué à payer les charges d'intérêt de la dette et seulement 600 millions d'euros ont été consacrés au désendettement. Néanmoins, en l'absence de ressources à caractère exceptionnel permettant de lancer un programme de désendettement massif, le problème de la dette du système ferroviaire risque de peser très lourdement encore dans le financement du secteur des transports. La préoccupation consiste à ne pas aggraver un endettement aujourd'hui abyssal, ce qui a conduit le conseil d'administration de RFF à voter, en juillet dernier, une augmentation du plafond d'endettement (le portant de 1,3 milliard d'euros à 2,3 milliards d'euros).

Aussi, et au-delà des interrogations légitimes sur la pérennité de la contribution au désendettement de RFF nouvellement budgétisée sur le chapitre

(65) L'État s'est engagé à apporter à RFF, sous forme de dotations en capital, un montant total de 5,6 milliards d'euros sur la période 1999-2001. De plus, le niveau global des redevances d'utilisation de l'infrastructure a été porté à environ 1,5 milliard d'euros en 1999 (contre 0,9 milliard d'euros perçus en 1998). En outre, l'État a également apporté une dotation en capital de 1,8 milliards d'euros à RFF en 2002.

45-43, la question de l'endettement de l'ensemble du système ferroviaire français est toujours aussi préoccupante.

Au demeurant, on soulignera que l'évolution des normes comptables internationales aura nécessairement des effets sur la gestion de la dette de RFF et de la SNCF. Cette question n'a pas beaucoup évolué. Au niveau de la SNCF, la contrainte impérative pour le basculement aux normes IAS ⁽⁶⁶⁾ se situe en 2007. Toutefois, le problème de la comptabilité de Geodis va se poser dès 2005. Dans ces conditions, la date retenue pour le basculement est actuellement 2005. Au niveau de l'impact sur le SAAD (intégration au bilan), ce point est en cours d'étude : la SNCF s'interroge, en effet, sur la manière dont les normes IAS pourront s'appliquer. La situation est susceptible d'évoluer compte tenu de la remise en cause possible de certains points des normes IAS qui sont les causes actuelles de l'incompatibilité. Enfin concernant RFF, le basculement aux normes internationales est actuellement en cours d'étude et devra faire l'objet de propositions de la part de l'établissement public.

2.- La SNCF évolue dans un contexte très tendu

a) La SNCF souffre d'une évolution défavorable du trafic

Le tableau ci-dessous rappelle l'évolution du trafic « voyageurs » de la SNCF par catégorie de trains :

(en millions de km / voyageur)

Catégorie de trains	2002	2002/2001 (en %)	1 ^{er} semestre 2003/ 1 ^{er} semestre 2002 Résultats provisoires (en %)
Grandes lignes	54,26	+ 2,7	- 2,6
dont :			
- TGV (1)	39,86	+ 6,6	- 3,7
- TRN (2)	14,40	- 6,7	- 6,7
Trains régionaux	9,17	+ 4,1	- 0,9
Île-de-France	10,11	+ 2,6	- 0,5
Total voyageurs	73,54	+ 2,8	- 2,8

(1) y compris Eurostar et Thalys

(2) trains rapides nationaux

Source : SNCF.

Si l'ensemble du trafic « voyageurs » a augmenté de 2,8 % en 2002, le début de l'année 2003 est extrêmement préoccupant. Ce trafic, dans toutes ses composantes, est en recul au cours du premier semestre de l'année. **La baisse de trafic est due essentiellement aux mouvements sociaux intervenus au cours du printemps 2003, sans lesquels l'évolution aurait été positive.** Les résultats, hors effet des grèves, confirment néanmoins le ralentissement de la croissance des trafics amorcé au cours de l'année 2001, reflet à la fois d'une dégradation des contextes économique et international et des effets de la concurrence des compagnies aériennes à bas coût, qui pèsent fortement sur les relations assurées notamment par les TGV Eurostar et Thalys.

La SNCF déterminera ses prévisions de trafic pour 2004 à la fin de cette année, dans le cadre de la préparation du budget de l'entreprise. L'évolution du trafic

⁽⁶⁶⁾ Il s'agit des normes IAS ou IFRS (International Financial and Reporting Standards).

dépendra des résultats des efforts commerciaux et du climat social de l'entreprise, de l'évolution des conditions économiques globales, mais aussi, en ce qui concerne les services régionaux, des choix effectués par les autorités organisatrices que sont les régions depuis le 1^{er} janvier 2002.

En ce qui concerne le trafic « marchandises », les résultats du premier semestre de l'année 2003 font état d'une baisse de 8,6 % par rapport à l'année précédente. Cette baisse qui concerne la totalité des secteurs dans des proportions plus ou moins importantes (le transport combiné régresse de 12,6 %) est essentiellement imputable aux mouvements sociaux ainsi qu'aux difficultés liées à la conjoncture.

b) Les résultats financiers et comptables de la SNCF

Le tableau ci-après présente les principaux éléments financiers de la SNCF, telles qu'ils ressortent des comptes consolidés 2002 au regard des résultats 2001 :

RÉSULTATS DU GROUPE SNCF

(en millions d'euros)

	2001	2002
Chiffre d'affaires consolidé	20.129	22.176
Excédent brut d'exploitation	1.155	1.403
Résultat d'exploitation	20	183
Résultat financier	- 330	- 320
Résultat courant des sociétés intégrées	- 310	- 137
Résultat net des sociétés intégrées	- 185	123
Résultat net de l'ensemble consolidé	- 210	93
Résultat net (part du groupe)	- 140	63

ÉTATS FINANCIERS ET COMPTES SOCIAUX DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC SNCF

(en millions d'euros)

	Résultats 2002	Prévisionnel 2003
Chiffre d'affaires hors taxes	14.782	15.183
Excédent brut d'exploitation	713	869
Résultats d'exploitation	- 17	81
Résultat courant	- 183	- 144
Résultat net	19	- 144

Source : SNCF

Le résultat net de l'exercice 2002 ressort en bénéfice de 19 millions d'euros contre une perte de 134 millions d'euros en 2001. Cette évolution nette traduit des effets contrastés, et notamment une amélioration du résultat d'exploitation, une baisse du résultat courant, compensée par le niveau élevé du résultat exceptionnel (+ 168 millions d'euros) qui comprend d'importantes plus-values de cessions d'actifs. Le résultat courant est pénalisé par la dégradation du résultat financier, qui avait bénéficié en 2001 d'un gain de change non récurrent. Le chiffre d'affaires progresse sous l'effet d'une hausse des produits de trafic et des contributions de service liées à la régionalisation. Mais le programme STARTER lancé au second semestre 2003 devrait dégager 100,8 millions d'euros d'économies et pourrait se traduire par 2.000 suppressions d'emplois.

Les produits de trafic, d'un montant de 8,29 milliards d'euros contre 8 milliards d'euros en 2001, sont en nette augmentation. Cette progression est encore de 2 % après neutralisation des conséquences estimées des mouvements sociaux de mars et d'avril 2001. Cette amélioration revient entièrement à l'activité « voyageurs », tandis que le fret maintient pratiquement son chiffre d'affaires, dans un contexte économique peu favorable.

c) Mort ou renaissance du fret ferroviaire ?

Les efforts pour sauver le fret ferroviaire ne viennent-ils pas trop tard ? Les effets dévastateurs des aléas conjoncturels viennent, en effet, se combiner à la perte de confiance structurelle des clients du fret ferroviaire. Les grèves de mai et juin derniers auront peut-être des conséquences importantes. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ces grèves auront coûté 236 millions d'euros pour 41 millions d'euros de charges économisées, sans compter la crise de confiance des clients et des professionnels qui en résulte.

Le fret SNCF souffre au moins de deux problèmes : le client est peu satisfait et les pertes financières sont importantes. La SNCF doit donc accroître la qualité (au prix d'un important travail en interne) et réduire les coûts. Cela implique notamment d'entreprendre une grande discussion sur la traction et les disponibilités des locomotives. Au demeurant, si la SNCF n'investit pas dans le fret, c'est d'abord parce qu'il n'est pas rentable pour elle. Il faut augmenter les moyens dédiés au fret et établir un réseau dédié (i.e. relier certains axes entre eux) afin de contourner les nœuds (comme Dijon, Lyon, Montpellier, Nîmes, Bâle, *etc.*). Certains itinéraires dédiés au fret peuvent être dégagés (par exemple, par un bon raccordement au port du Havre). Cela suppose des investissements importants. Il est, du reste, essentiel de pouvoir sauver les « trains vitaux » de fret en cas de grève.

D'autre part, le ferroutage apparaît comme une solution limitée, applicable seulement aux zones critiques. En effet, il induit à la fois un problème technique (mettre les tunnels au gabarit) et un problème économique⁽⁶⁷⁾. On rappellera que le ferroutage (ou transport combiné rail-route) constitue aujourd'hui en France⁽⁶⁸⁾ la part la plus importante du transport combiné. La qualité de service offerte aux chargeurs en constitue le handicap majeur. Outre les difficultés propres au système du transport combiné, concentrées pour l'essentiel au niveau de la gestion des terminaux de transbordement, le défaut de qualité de service trouve son origine dans les problèmes que connaît aujourd'hui le fret ferroviaire en général, notamment la disponibilité des moyens en locomotives et en agents de conduite, la régulation des capacités de circulation entre les circulations ferroviaires de fret et de voyageurs. Dans ce contexte, en l'absence d'internalisation des coûts externes des différents modes, et face aux difficultés qui subsistent en matière d'harmonisation de la réglementation sociale dans le transport routier, les conditions d'une concurrence

⁽⁶⁷⁾ En transportant un camion, on transporte 15 tonnes de charge morte : il faut donc un fort subventionnement.

⁽⁶⁸⁾ Il n'existe pas actuellement en France, comme en Suisse par exemple, de services de « route roulante » dans lesquels des véhicules routiers complets (tracteur + semi-remorque) sont transportés sur des wagons adaptés. L'expérimentation prévue pour assurer la traversée les Alpes a, quant à elle, subi d'importants retards mais doit pouvoir apporter des résultats intéressants dès 2003.

loyale et équilibrée entre les différents modes de transport ne sont pas encore réunies.

En 2004, la **subvention de l'État aux transports combinés** (chapitre 45-41) sera abondée de 32 millions d'euros, contre 34,82 millions d'euros en 2003. Les aides spécifiques à l'exploitation du transport combiné, ont pour objet de compenser partiellement le différentiel de coûts externes entre le rail et la route. Jusqu'à fin 2002, ces aides étaient attribuées à la SNCF afin de faire bénéficier ses clients de prix plus proches de ceux du marché du transport routier. Depuis 2003, elles ne sont plus allouées à la SNCF, mais à tous les opérateurs de transport combiné qui transbordent des unités de transport intermodales sur le territoire français, qu'il s'agisse de la route vers le rail, le fluvial ou le maritime courte distance.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la dotation 2003 s'élève en réalité à 28 millions d'euros après gels, dont 5 millions d'euros pour l'autoroute ferroviaire alpine Modalohr et 23 millions d'euros pour les aides au transport combiné tout mode. En 2001, la dotation de 32 millions d'euros devrait se répartir entre l'autoroute ferroviaire alpine pour 8 millions d'euros et les autres aides pour 24 millions d'euros. Du reste, il convient de noter que l'article 80 du chapitre 53-47, consacré aux engagements de l'État pour le financement d'études en matière de transports ferroviaires et combinés, perd 5 millions d'euros en crédits de paiement (avec une dotation de 621 millions d'euros pour 2004) et 314 millions d'euros en autorisations de programme (avec 736 millions d'euros inscrits en 2004).

3.- Le fonctionnement de Réseau Ferré de France

La création de RFF⁽⁶⁹⁾ s'insérait dans une réforme de l'organisation du système ferroviaire français rendue nécessaire par la situation financière très dégradée et le lourd endettement de la SNCF induit principalement par les investissements considérables qu'elle avait dû financer pour construire les lignes nouvelles à grande vitesse. En outre, elle permettait de satisfaire à l'obligation née de la directive européenne n° 91-440 du 19 juillet 1991 de séparer l'exploitation des services de transport de la gestion de l'infrastructure ferroviaire.

a) Une mise en place et une gestion critiquées

La Cour des comptes⁽⁷⁰⁾ estime qu'en raison de certains choix contestables des autorités de tutelle lors de son élaboration, le bilan d'ouverture de RFF comporte deux graves anomalies. D'une part, le montant de la dette transférée de la SNCF à RFF en 1997 a incorporé les charges d'intérêt différées (615,89 millions d'euros) inscrites au bilan 1996 de la SNCF sans aucune contrepartie à l'actif de RFF. Ce procédé est contraire au principe selon lequel il devait y avoir une correspondance exacte entre la dette et les immobilisations nettes transférées et alourdit, sans

(69) RFF a été créé par la loi n°97-135 du 13 février 1997 avec effet rétroactif au 1er janvier 1997. Ses missions, son statut, son patrimoine et les redevances que RFF est autorisé à percevoir ont été définis par trois décrets du 5 mai 1997. RFF est un établissement public à caractère industriel et commercial de l'État.

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

justification réelle, les charges financières supportées par RFF. D'autre part, les subventions d'investissement relatives aux immobilisations transférées à RFF n'ont pas été reprises intégralement à son bilan : seuls 1,23 milliard d'euros apparaissent au passif alors que le montant de ces subventions atteignait en réalité 2,7 milliards d'euros. Il en résulte que le passif de tous les bilans de RFF établis depuis 1997 ne reflète pas exactement la manière dont l'actif transféré a été financé. Ce procédé prive, en outre, RFF de près de 1,52 milliard d'euros de produits futurs, correspondant à l'amortissement de ces subventions dans son compte de résultat.

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

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

En 2002, le résultat net (– 1.587 millions d'euros) est inférieur de 4,2 % aux prévisions. Plus précisément, le résultat d'exploitation (– 180 millions d'euros) est inférieur de 130 millions d'euros aux prévisions, à la fois parce que les produits sont inférieurs de 62 millions d'euros aux prévisions et les charges supérieures de 68 millions d'euros aux prévisions (23 millions d'euros au titre de la convention de gestion et 45 millions d'euros au titre des dotations aux comptes de provisions et d'amortissements). Le résultat financier est supérieur de 40 millions d'euros aux prévisions, grâce à un coût de la dette inférieur à ce qui était prévu en raison de taux d'intérêt plus bas qu'anticipé. Enfin, le résultat exceptionnel est supérieur de 26 millions d'euros aux prévisions, en raison de produits de cession d'actifs record.

Les investissements de l'infrastructure ferroviaire réalisés (1,64 milliard d'euros) sont inférieurs de 368 millions d'euros au budget d'investissement. L'écart négatif de 254 millions d'euros, sur le poste « *Extension du réseau LGV* » est essentiellement lié au délai nécessaire à une conclusion acceptable en terme de prix des premiers marchés de travaux de génie civil de la LGV Est. L'écart négatif de 110 millions d'euros sur le poste « *Développement du réseau classique* » résulte pour l'essentiel de prévisions trop optimistes sur les délais de réalisation des opérations des contrats de plan. Les investissements de « *régénération* » s'élèvent à 750 millions d'euros contre 697 millions d'euros prévus.

L'exercice 2002 se traduit, en définitive, par une insuffisance de ressources stables de 393 millions d'euros, en raison d'une augmentation de la capacité d'autofinancement inférieure à celle prévue, à cause d'une prise en compte de la dotation en capital de 1.362 millions d'euros (au lieu des 1.829 millions d'euros correspondant aux engagements de l'État), malgré des produits de cession d'actifs supérieurs de 34 millions d'euros aux prévisions et en raison d'investissements à la charge de RFF supérieurs de 24 millions d'euros aux prévisions.

Le budget 2003 prévoit une réduction du déficit d'exploitation qui devrait atteindre – 99 millions d'euros, grâce à l'augmentation des redevances (et dans une hypothèse de stabilisation des trafics) et à la stabilisation de la convention de gestion, et ce malgré la diminution de la contribution aux charges d'infrastructures.

Une amélioration du résultat financier, négatif de 1.460 millions d'euros, qui devrait bénéficier du niveau historiquement bas des prévisions de taux d'intérêt en 2003 est prévue, de même qu'une relative stabilité du résultat exceptionnel à hauteur de 77 millions d'euros et une amélioration du résultat net prévisionnel de l'établissement à -1.482 millions d'euros. Les prévisions d'investissements pour 2003 s'élèvent à 2.530 millions d'euros, en forte augmentation par rapport au programme 2002. L'augmentation s'explique par le doublement des prévisions d'investissements de développement du réseau et par une augmentation de 10 % des prévisions d'investissements de gestion et de maintien de la qualité et de la sécurité du réseau.

Le budget 2004 sera élaboré à l'automne 2003 pour être soumis au conseil d'administration de RFF à la fin de l'année. Il devrait être caractérisé par la poursuite de l'amélioration du résultat d'exploitation de RFF, laquelle devrait cependant être modeste, par l'amélioration plus importante du résultat financier dans un contexte de taux d'intérêt bas et par l'amélioration du résultat net. L'amélioration de la capacité d'autofinancement de RFF, résultant pour l'essentiel de la diminution de ses charges financières, ainsi que celle des subventions d'investissements de développement devrait permettre à l'établissement de réaliser un volume d'investissements en progression significative.

TABLEAU DE FINANCEMENT DE RFF

(en millions d'euros)

	Prévisions 2002	Réalisations 2002	Prévisions 2003
Capacité d'autofinancement	- 744	- 757	- 710
Cessions d'actifs	70	104	98
Dotation en capital	1.829	1.362	1.829
Investissements à la charge de RFF	1.079	1.103	1.240
Augmentation de la dette long terme nette	- 76	- 125	23
Diminution du fonds de roulement	0	518	0

B. L'ORGANISATION ET LE DEVELOPPEMENT DU RESEAU DE TRANSPORT FERROVIAIRE

1.- Les grands projets de liaisons ferroviaires

a) *L'avancement de la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin*

La nouvelle liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin figure parmi les projets européens d'infrastructures de transport classés prioritaires lors du sommet d'Essen en décembre 1994. Il s'agit d'un projet ambitieux destiné aux trafics voyageurs et fret, qui comprend :

- pour les TGV, une ligne à grande vitesse Lyon-Turin à aménager progressivement, avec un tunnel de base transfrontalier d'environ 52 kilomètres de long et, en territoire italien, un ensemble d'ouvrages de raccordement de ce tunnel aux lignes ferroviaires ;

– pour le trafic de marchandises (classique, combiné non accompagné et autoroute ferroviaire), un itinéraire performant empruntant le même tunnel de base et combinant pour y accéder l'utilisation des lignes existantes et de tronçons neufs.

Le projet doit ainsi permettre d'assurer le développement durable du fret ferroviaire. Il s'agit aussi de permettre aux voyageurs de traverser les Alpes dans les meilleures conditions possibles, tout en assurant une desserte des grandes villes du sillon alpin. En outre, le programme de modernisation de la ligne existante de la Maurienne et de ses itinéraires d'accès se poursuit, afin de doubler la capacité d'acheminement des marchandises vers l'Italie.

À l'issue de la phase d'études, les premiers travaux de mise au gabarit des ouvrages souterrains ont démarré en mars 2002 sur le tunnel de Saint-Antoine. Les études des autres opérations du programme de modernisation ont été engagées et déboucheront sur des travaux, dès 2003. De plus, la mise en œuvre d'un service expérimental d'autoroute ferroviaire sur les infrastructures existantes est prévue fin 2003 ⁽⁷¹⁾, avec un service complet à partir de 2006 permettant d'acheminer 300.000 poids lourds par le train.

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

Enfin, les études réalisées entre 1998 et 2000, sous l'égide de la commission intergouvernementale franco-italienne, ont permis de confirmer la faisabilité technique du projet de tunnel de base entre la France et l'Italie. Lors du sommet franco-italien du 29 janvier 2001 à Turin, la France et l'Italie ont décidé la mise en œuvre de la nouvelle liaison ferroviaire transalpine. Les deux États ont demandé que soit engagée, dès 2001, la première phase du projet, comprenant le lancement d'un nouveau programme d'études et la réalisation des galeries de reconnaissance du tunnel de base. Ils ont défini les modalités de mise en œuvre de la première phase du projet dans un accord signé le 29 janvier 2001 au cours du sommet de Turin. L'approbation de cet accord a été autorisée par le Parlement français par la loi n° 2002-291 du 28 février 2002. Cette première phase est évaluée à 371 millions d'euros. Elle sera prise en charge, à parts égales, par la France et l'Italie, avec le concours de l'Union européenne. Il faut veiller à ce que les accords soient respectés, notamment s'agissant du financement des études. Il faut aussi que soient précisées les propositions financières de l'ingénierie de l'ouvrage lui-même.

b) Le TGV sud-est européen

Afin d'améliorer les liaisons ferroviaires entre la France et l'Espagne, il est prévu de réaliser une nouvelle ligne ferroviaire mixte (voyageurs et marchandises), à

⁽⁷¹⁾ La mise en place du service expérimental, initialement prévue début 2003, a été reportée en raison de difficultés rencontrées au niveau des conditions de sécurité, notamment dans le tunnel du mont Cenis. Le montage complet du projet avec l'Italie a également nécessité des étapes successives pour certaines plus délicates que prévues.

écartement international, entre Perpignan et Barcelone ⁽⁷²⁾, ce qui permettra un gain de temps de 2 heures sur les liaisons ferroviaires avec l'Espagne. Cette liaison Perpignan-Barcelone s'inscrit dans le cadre du projet de TGV sud-européen, qui prévoit la réalisation à terme d'une ligne nouvelle Montpellier-Perpignan-Barcelone-Madrid ⁽⁷³⁾. La réalisation de cette section internationale a été confirmée à l'occasion des différents sommets franco-espagnols. L'accord franco-espagnol signé le 10 octobre 1995 a décidé la construction et l'exploitation de la section internationale à grande vitesse entre Perpignan et Figueras.

Cette section internationale, dont l'accord de 1995 a prévu la réalisation sous la forme d'une concession, est constituée d'une nouvelle ligne, qui inclut un tunnel bitube de 8,171 mètres. Le coût du projet est évalué à environ 720 millions d'euros. En application de cet accord, une Commission intergouvernementale franco-espagnole a été mise en place en décembre 1998. Depuis cette date, elle a poursuivi des études techniques, économiques, d'exploitation et juridique permettant d'avancer dans la réalisation de ce projet. La procédure d'octroi de la concession est celle relevant de la réglementation européenne (directive CEE 93/97). Cette procédure comporte deux étapes : un appel à candidatures, et le suivi de l'appel d'offres proprement dit. Une première procédure a été initiée en juillet 2001 et les offres ont été remises en avril 2002. La négociation qui s'est instaurée avec le candidat pressenti n'a pu se conclure de manière favorable. Les deux États ont engagé une nouvelle procédure au mois de mai 2003. Les quatre candidats ont été autorisés à présenter leur offre pour le début du mois d'octobre 2003. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le choix d'un candidat concessionnaire est envisagé favorablement pour la fin de l'année 2003. En ce qui concerne les procédures à conduire sur le territoire français, le projet bénéficie d'un décret d'utilité publique de la section entre Perpignan et Le Perthus signé le 8 octobre 2001.

Le ministre des transports a approuvé en mars 2000 la réalisation du contournement en ligne nouvelle de Nîmes et de Montpellier et les aménagements de capacité nécessaires à moyen terme sur la ligne ferroviaire existante entre le sud de Montpellier et Perpignan. Les investissements actuellement envisagés s'élèvent à 1,425 milliard d'euros, y compris les raccordements à la rive droite du Rhône et les aménagements de la ligne existante entre Montpellier et Perpignan. L'enquête publique devrait se dérouler au cours des mois de novembre et décembre 2003.

c) Mener à bien la mise en place du TGV Est

Le projet de TGV Est Européen, déclaré d'utilité publique en mai 1996, consiste à réaliser une ligne nouvelle de 406 kilomètres entre la région Île-de-France et l'est de la France, mettant ainsi Strasbourg à 1 heure 50 de Paris.

La première phase de réalisation du TGV Est européen a été arrêtée le 29 janvier 1999. Cette première phase comporte l'exécution des études

(72) Cette nouvelle liaison permettra de supprimer les contraintes actuelles liées à la différence d'écartement entre les réseaux ferroviaires français et espagnol, d'offrir des temps de parcours performants pour les voyageurs et de développer le transport ferroviaire de fret entre les deux pays.

(73) La réalisation complète du TGV sud-européen doit permettre de relier Barcelone à Montpellier en 1 heure 30, à Lyon en 3 heures, à Paris en 4 heures 30.

d'avant-projet détaillé sur la totalité du projet, la réalisation d'une première section de ligne nouvelle entre Vaires-sur-Marne en région parisienne et Baudrecourt en Moselle ⁽⁷⁴⁾, la création de trois gares nouvelles ⁽⁷⁵⁾, les acquisitions foncières en Alsace et l'aménagement de la ligne Strasbourg-Kehl. Le coût de la première phase ⁽⁷⁶⁾ est évalué à 3,12 milliards d'euros. La convention de financement de la première phase a été signée le 7 novembre 2000, entre l'État, RFF, la SNCF et 17 collectivités locales. Le dossier a été approuvé par le ministre des transports le 25 janvier 2002. Les gros travaux de génie civil ont été officiellement lancés le 28 janvier 2003. Début juin, RFF avait attribué les marchés de génie civil correspondant à 60 % du tracé.

Les études détaillées de la seconde phase entre Baudrecourt et Vendenheim sont achevées et les procédures foncières en Alsace sont engagées. La mise en service du projet est prévue pour 2007.

d) Les autres projets de liaisons ferroviaires à grande vitesse

Outre les trois projets évoqués précédemment (qui figurent, comme on l'évoquera plus loin, parmi les projets prioritaires au niveau européen), quelques opérations ont fait l'objet d'études ou de décisions récentes :

– **La ligne à grande vitesse Rhin–Rhône** : elle est constituée de trois branches centrées sur la région de Dijon. En premier lieu, la branche « Est », reliant l'agglomération dijonnaise au sud de l'Alsace, a été déclaré d'utilité publique par décret en Conseil d'État, le 25 janvier 2002 et la convention de financement des études d'avant-projet détaillé a été signée le 4 juin 2002. Ces études représentent un coût global de 109,5 millions d'euros, programmé en deux phases ⁽⁷⁷⁾. Les études d'APD sont actuellement en cours. Elles seront soumises à approbation ministérielle en juillet 2004. Cette approbation, accompagnée d'un plan de financement, permettra d'engager les travaux préparatoires puis la réalisation de la première phase du projet. En second lieu, la branche « Ouest », reliant l'agglomération dijonnaise à la ligne à grande vitesse Sud-Est, a fait l'objet, le 29 avril 2002, d'une décision ministérielle où le ministre a choisi de retenir le fuseau « Dijon-Centre ». RFF a lancé les études d'avant-projet sommaire permettant la mise en œuvre de la protection foncière nécessaire à la réalisation ultérieure de ce projet. La convention de financement a été signée le 3 septembre 2003, rendant ainsi possible l'engagement immédiat de ces études. En dernier lieu, la branche « Sud » devrait relier les deux premières branches à la région lyonnaise. Après validation du comité de pilotage, le cahier des charges a été approuvé par le ministre des transports le 13 mars 2003. Les études préliminaires vont être engagées dans les prochains mois.

– **La modernisation de liaison Paris–Toulouse** : il faut distinguer deux axes. En premier lieu, sur l'axe Paris-Orléans-Toulouse, il a été décidé d'utiliser les

(74) Soit un linéaire de 300 kilomètres.

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

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

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

rames TGV Atlantique rendues pendulaires. Un protocole d'accord entre l'État, RFF, la SNCF ainsi que les régions Centre, Limousin et Midi-Pyrénées a été signé le 21 février 2001 prévoyant une mise en service du projet en 2004. Si un plan de financement a été retenu pour cette opération⁽⁷⁸⁾, les premiers résultats des investigations menées par la SNCF semblent montrer que la modification des rames pour les rendre pendulaires pourrait être plus coûteuse et complexe que prévu. Dans ces conditions, le débat sur le choix du matériel pourrait être relancé. En second lieu, sur l'axe Paris-Bordeaux-Toulouse, le temps de parcours actuel sera réduit d'environ 30 minutes dès la réalisation du tronçon de ligne à grande vitesse entre Angoulême et Bordeaux. La modernisation de l'axe Bordeaux-Toulouse-Narbonne dans le prolongement du contournement de Nîmes et Montpellier est également examinée.

e) L'exécution des contrats de plan est une source d'inquiétudes

L'exécution des contrats de plan État-régions 2000-2006 pour le volet ferroviaire présente des retards importants. On rappellera que le volet ferroviaire des contrats de plan a pour objectif principal un rééquilibrage modal au profit du ferroviaire, en particulier du fret, dans une optique de développement durable. La plupart des opérations doivent permettre d'améliorer la qualité, la capacité et la fluidité du réseau. Le niveau d'engagement pour l'État comme pour les régions correspond à une multiplication par huit du montant prévisionnel des investissements par rapport à la génération précédente des contrats de plan. Par ailleurs, il constitue un accompagnement décisif de la décentralisation des transports régionaux de voyageurs, dont les régions assurent depuis le 1^{er} janvier 2002 l'organisation, puisqu'une partie significative des investissements sur le réseau ferré bénéficieront aux TER, et qu'ils sont assortis d'investissements importants de la part des régions sur la modernisation du parc et l'achat de matériel neuf.

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

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

de participation de RFF. Celle-là ⁽⁷⁹⁾ est bien souvent réévaluée, notamment parce que le calcul effectué au moment du contrat de plan se fondait sur des bases trop imprécises, notamment en terme d'études de trafic.

Au total, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'engagement global de l'État, évalué à 1,075 milliard d'euros, n'était avancé qu'à hauteur de 23 % fin 2002. Avec les mesures de gel en 2003 et celles qui pourraient être décidées en 2004, le risque est que l'achèvement des contrats de plan soit différé de 2007 à 2010. Les engagements de l'État méritent donc d'être clarifiés.

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

a) Le bilan de la réforme : une étape dans la poursuite de la décentralisation

Depuis le 1^{er} janvier 2002, les régions sont autorités organisatrices des transports ferroviaires régionaux de voyageurs (TER). Le Conseil économique et social, saisi par le premier ministre, a effectué un premier bilan de cette réforme, sur laquelle il avait déjà émis un avis le 26 septembre 2001, avant sa mise en œuvre. M. Jacques Chauvineau a été chargé de rédiger un projet d'avis, adopté par l'assemblée plénière du Conseil économique et social le 15 octobre 2003. Plusieurs points se dégagent du diagnostic :

– Les régions ont pris activement en main leur compétence. Toutes, après des négociations parfois difficiles, ont signé une convention avec la SNCF. Dès 1997, année de départ d'une expérimentation limitée à sept régions, les autres régions avaient anticipé la réforme et commencé à créer des services nouveaux. Fin 2002, l'offre avait augmenté de 24,6 % et la fréquentation de 21,4 %. Depuis 1997, les régions ont engagé un programme de renouvellement du parc de matériel roulant portant aujourd'hui sur 3,7 milliards d'euros. L'ampleur de ce programme, cumulé avec les créations de dessertes, est sans précédent dans l'histoire des chemins de fer.

– Avec l'identification des besoins porteurs, le développement de l'intermodalité et l'innovation sont le « sésame » de la réussite. La fréquentation, pour le moment, croît moins vite que l'offre. Aussi le déploiement des dessertes doit-il se faire au regard des besoins actuels qui se renouvellent avec l'urbanisation des territoires, la mutation des modes de vie et de travail.

– Intermodalité et innovation nécessitent la coopération des régions entre elles et avec les autres autorités organisatrices. Elles nécessitent aussi celle des opérateurs entre eux. Cela renvoie à deux questions : les moyens des régions pour

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

entraîner les autres collectivités dans l'organisation d'un transport public structurellement intermodal et la capacité des régions à s'organiser pour promouvoir des innovations à la hauteur des enjeux, trop coûteuses prises isolément.

– Les conflits entre TER et grandes lignes sont nombreux : ils témoignent de l'existence d'un ensemble de services grandes lignes, souvent interrégionaux, non rentables du point de vue de la SNCF, dont la frontière avec les TER et les modalités de prise en charge sont mal définies. L'enjeu est de valoriser les synergies entre ces deux types de service et de développer ainsi l'interrégionalité du réseau ferroviaire.

– Le nouveau matériel met en évidence le décalage de qualité avec les autres composantes du service. Cet effet joue notamment pour le matériel vétuste. Il joue aussi sur les lacunes de l'information, notamment en situation perturbée, sur la fraude, sur les suppressions de service, en particulier celles dues à des conflits sociaux internes à la SNCF.

– De nouvelles pratiques de démocratie de proximité sont nées. Ce sont les comités de ligne, de bassin d'emploi, de pôles. Ils témoignent de l'implication des utilisateurs et du mouvement associatif.

– L'optimisation de la gestion des ressources publiques par la région est la clé du succès à moyen terme. Mais la réussite fera aussi croître les besoins. À terme, il faudra substituer à l'actuelle contribution forfaitaire des modalités de financement plus dynamiques et évolutives.

– La modernisation du service par les régions pose la question de la cohérence de leur action avec la politique d'infrastructure, qui leur échappe : niveau d'entretien, niveau des péages, attribution des sillons, difficulté de l'État à respecter les projets ferroviaires des contrats de plan. Du reste, la réforme française fondée sur un opérateur national unique n'est pas cohérente avec les orientations de la Commission européenne qui généralise la mise en concurrence des opérateurs.

b) Les conséquences financières pour les régions

Il est essentiel de vérifier que le transfert de compétences n'affecte pas la santé financière des régions à moyen terme et que la dotation globale de décentralisation soit abondée à un niveau réaliste et équitable. En 2001, la participation de l'État au secteur ferroviaire s'élevait à 4,1 milliards d'euros, dont 957 millions d'euros au titre des services régionaux de voyageurs pour l'exploitation. En contrepartie des charges transférées, l'État a versé en 2002 aux vingt régions concernées, près de 1.518 millions d'euros au titre de la décentralisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs. Ce montant se décompose en 1.129,5 millions d'euros au titre de la contribution pour l'exploitation des services transférés permettant au compte de l'activité TER de la SNCF d'être équilibré l'année du transfert l'exploitation, 179,7 millions d'euros correspondant aux pertes de recettes induites par les tarifs sociaux mis en place à la demande de l'État, et 208,7 millions d'euros pour aider au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés. Ce montant est indexé chaque année suivant

le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Le montant de la compensation financière, intégrée depuis 2003 dans la dotation générale de décentralisation versée aux régions, a ainsi évolué de 2,29 %.

Le programme d'investissements de l'État en vue de contribuer à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale a débuté en 2003. Le montant de la contribution financière de l'État pour la mise en œuvre de ce programme s'élève à 8,61 millions d'euros pour la première année de mise en œuvre.

L'État a transféré aux régions la gestion de 1,5 milliard d'euros par an de ressources publiques. Les premiers pas de la réforme montrent que sa réussite, au-delà de sa complexité technique et économique, passe par une mutation culturelle de tous les acteurs : de l'État qui, sous des formes nouvelles, reste le garant de la cohésion nationale, mais aussi des élus et des acteurs régionaux et locaux qui doivent surmonter les effets d'une culture marquée, à tous les niveaux, par la tradition centralisatrice de la France.

3.- Au niveau européen : construire l'Europe ferroviaire

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

Les orientations communautaires pour le développement du réseau transeuropéen de transport ont été fixées par décision du Parlement européen et du Conseil, le 23 juillet 1996. Cette décision fixe les objectifs du réseau transeuropéen de transports (RTE-T) et les priorités d'action au niveau communautaire. Elle définit la consistance et les caractéristiques du réseau transeuropéen pour chacun des modes de transport et les projets d'intérêt commun éligibles à des concours financiers communautaires. Enfin, elle comporte, pour chaque mode de transport, un schéma du réseau transeuropéen à l'horizon 2010. Au sein du RTE-T, une liste de 14 projets prioritaires a été retenue par le Conseil européen d'Essen des 9 et 10 décembre 1994.

Ces orientations ont été révisées, l'horizon 2010 étant maintenu. Dans ce cadre, le schéma a été complété, pour y intégrer les lignes du réseau transeuropéen de fret ferroviaire qui n'y figuraient pas jusqu'à présent. Au sein du réseau transeuropéen de transport et parmi les 14 projets prioritaires, figurent 3 projets ferroviaires intéressant la France : le **TGV Est-européen**, le **TGV Sud-européen** (prolongement de la LGV Méditerranée en direction de l'Espagne) et le projet de **nouvelle liaison ferroviaire Lyon-Turin**. Le projet de TGV Rhin-Rhône figure dans le RTE-T et est éligible à des financements communautaires. Il a d'ailleurs été qualifié de « maillon clé » du réseau européen des trains à grande vitesse. Il ne figure toutefois pas dans la liste des 14 projets retenus à Essen.

Le coût des investissements prévus sur le RTE-T a été estimé par la Commission à environ 400 milliards d'euros d'ici 2010. Sur ce total, les projets prioritaires représentent un investissement de 110 milliards d'euros⁽⁸⁰⁾. Le règlement

⁽⁸⁰⁾ Concernant le financement des projets, les règles d'octroi des concours communautaires pour les réseaux transeuropéens (RTE) ont été fixées par le règlement n° 2236/95 du 18 septembre 1995 pour la période 1995-1999, puis par le règlement n° 1655/1999 du 19 juillet 1999 pour la période 2000-2006.

de 1995 avait prévu un budget communautaire de 2,3 milliards d'euros pour la période 1995-1999 pour l'ensemble des projets RTE. Le nouveau règlement adopté en 1999 prévoit un accroissement significatif des financements communautaires, avec un budget de 4,17 milliards d'euros pour la période 2001-2006. Les subventions RTE accordées par l'Union européenne pour les projets de transport ont augmenté régulièrement au cours des dernières années sauf en 2001⁽⁸¹⁾. Le budget prévu pour 2003 est de 625 millions d'euros. Outre la forte augmentation des moyens financiers, la principale innovation du nouveau règlement financier adopté en juillet 1999 réside dans la possibilité qu'il offre d'élaborer un programme pluriannuel indicatif pour l'allocation du budget RTE. Les financements RTE font l'objet, à partir de 2001, d'une programmation permettant aux États-membres de disposer d'une plus grande visibilité sur plusieurs années.

Par ailleurs en 2003, le groupe de travail de Karel van Miert a examiné les moyens de relancer le programme de RTE-T sur la base d'un horizon 2020. Les membres du groupe se sont mis d'accord pour retenir, en plus de cinq projets dits « d'Essen » qui seront achevés d'ici là, 22 nouveaux projets dont 18 seront démarrés en travaux d'ici 2010. Pour pallier le sous-investissement observé depuis plusieurs années, le groupe a adressé une série de recommandations et a proposé entre autres une nouvelle facilité RTE de prêts à long terme de la BEI et la mise en place de structures de coordination et de suivi des investissements sur les grands axes.

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

Le « paquet ferroviaire »⁽⁸²⁾ a été formellement adopté le 26 février 2001. L'ouverture à la concurrence des services de fret internationaux est acquise depuis le 15 mars 2003. Le constat à ce jour est toutefois nuancé, pour ne pas dire pessimiste. En effet, lors de la 5^{ème} réunion, le 2 juillet 2003, du comité de développement des chemins de fer, un point précis sur l'état d'avancement des travaux de transposition dans les différentes législations nationales a été réalisé. La Commission a procédé à une première évaluation. Il ressort de cet état des lieux que seuls cinq pays, dont la France⁽⁸³⁾, ont à ce jour transposé les directives de février 2001. Des procédures d'infraction ont d'ailleurs été notifiées aux États retardataires, dont l'Allemagne, l'Italie, l'Espagne et le Royaume-Uni. Ces pays espèrent satisfaire à l'obligation de transposition au plus tard à la fin du premier trimestre 2004.

En France, le décret du 7 mars 2003, qui a fait l'objet d'une large concertation avec les principaux acteurs économiques et institutionnels du secteur, et notamment avec RFF, la SNCF ainsi que les organisations professionnelles et syndicales, permet aux entreprises ferroviaires de l'Union européenne qui veulent offrir des services internationaux de fret ferroviaire d'emprunter le réseau ferré

⁽⁸¹⁾ Ces aides ont ainsi représenté, pour l'ensemble des pays de l'Union, 352 millions d'euros en 1997, 474 millions en 1998, 497 millions en 1999, 592 millions en 2000, 572 millions d'euros en 2001 et 581 millions en 2002.

⁽⁸²⁾ Composé des directives 2001-12 (développement des chemins de fer et droits d'accès), 2001-13 (licences ferroviaires) et 2001-14 (capacités d'infrastructures, redevances et certificats de sécurité).

⁽⁸³⁾ La France a pour sa part mené à bien les travaux de transposition dans les délais impartis, avec la publication, le 8 mars 2003, du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national. Ce texte a été complété par la suite par des arrêtés d'application : arrêtés des 6 et 20 mai 2003 sur les licences, arrêté du 6 mai sur la mission de contrôle des activités ferroviaires.

national. Pour exercer ces droits, elles doivent disposer d'une licence et d'un certificat de sécurité délivrés par l'État, et formuler des demandes de capacités d'infrastructure, les « sillons », auprès de Réseau ferré de France. Cet établissement est, en effet, désormais chargé d'attribuer l'ensemble des sillons ferroviaires sur le territoire national et arrêtera l'horaire de service annuel. Ce décret prévoit en outre les conditions dans lesquelles sont désormais instruites les demandes de sillons, les conditions de fixation des redevances d'infrastructure ainsi que le traitement des différents litiges liés à l'application de ces dispositions ⁽⁸⁴⁾.

À ce jour, seule une société a présenté une demande expresse de licence, actuellement en cours d'instruction. Par ailleurs, trois autres entreprises ferroviaires se sont renseignées sur les modalités et les procédures de délivrance en France des certificats de sécurité. Les droits d'accès au réseau ferré national ouverts par le décret du 7 mars n'ont donc pas encore été exercés par des entreprises ferroviaires ou des regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires.

D'autre part, le réseau transeuropéen de fret ferroviaire (RTEFF) est constitué par l'ensemble des grands corridors de fret des réseaux ferroviaires identifiés par les États-membres. Il s'agit donc de l'infrastructure existante, sur laquelle, au fur et à mesure de la transposition des directives, les droits d'accès seront ouverts pour les entreprises ferroviaires, titulaires d'une licence et d'un certificat de sécurité, établies dans un État-membre et effectuant des opérations de fret international. À partir du 15 mars 2008, le RTEFF sera étendu à l'ensemble du réseau ferroviaire des États-membres. Il devrait permettre un développement du fret ferroviaire international et une circulation efficace sur ce réseau, notamment par la résorption des goulets d'étranglement et autres points de congestion.

c) Vers la création d'une Agence ferroviaire européenne

Il a été décidé qu'une Agence ferroviaire européenne remplacerait l'organisme commun représentatif qui préparait jusqu'ici les propositions de spécifications techniques d'interopérabilité ⁽⁸⁵⁾. Des dispositions nouvelles sont introduites, comme l'immatriculation des véhicules sur un registre national (sur laquelle l'autorité nationale de sécurité exerce un contrôle) ou la création d'un « groupe des organismes notifiés » permettant un échange d'expériences.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, une adoption du règlement instituant l'Agence semble possible début 2004. Le Conseil a adopté sa position commune le 26 juin 2003. Le Parlement européen devrait adopter ses amendements en seconde lecture en octobre 2003. Selon la Commission européenne, l'Agence devrait être pleinement opérationnelle en 2005. Reste néanmoins à régler la question de sa localisation géographique. Plusieurs candidatures sont évoquées : Dresde, Varsovie, Florence, Prague et, pour la France, Valenciennes–Lille ou Dijon. À défaut de désignation en temps voulu du siège de

⁽⁸⁴⁾ À cet effet, il est créé auprès du ministre chargé des transports une mission de contrôle des activités ferroviaires composée de membres du Conseil d'État, de la Cour des Comptes et du conseil général des Ponts et Chaussées.

⁽⁸⁵⁾ Actuellement, il s'agit de l'Association européenne pour l'interopérabilité ferroviaire (AEIF) regroupant des représentants d'entreprises ferroviaires, des gestionnaires d'infrastructure et des industries ferroviaires.

l'Agence, cette dernière pourrait être installée à Bruxelles, le risque étant qu'elle y reste définitivement.

d) L'avancement du programme « Marco Polo »

Au terme d'un an et demi de négociation, le règlement Marco Polo est entré en vigueur le 3 août 2003. Instrument financier communautaire doté de 75 millions d'euros pour la période 2003-2006, le programme permet de cofinancer des actions entraînant des transferts modaux et des meilleures pratiques dans tous les segments des secteurs du fret maritime à courte distance, du fret ferroviaire et du transport de marchandises par voies navigables intérieures. Prenant ainsi la suite du programme PACT, il s'inscrit dans les orientations du Livre blanc sur les transports et vise à réduire de manière significative le transport des marchandises par la route par un accroissement substantiel des transferts modaux. L'objectif est de transférer tout le trafic routier international supplémentaire dans un contexte de croissance continue du transport de marchandises afin de pallier les problèmes de congestion et de réduire les externalités sur l'environnement (émissions de dioxyde de carbone, impacts sur les zones sensibles).

Ce programme permettra de soutenir trois types d'actions différentes : les actions de transfert modal⁽⁸⁶⁾, les actions à effet catalyseur⁽⁸⁷⁾ et les actions d'apprentissage en commun⁽⁸⁸⁾.

La Commission lancera un premier appel à proposition de 15 millions d'euros fin septembre 2003 afin de permettre un démarrage rapide des projets. Assistée par un comité de gestion auquel le ministère de transports participe, elle procédera à la sélection des projets à partir de la fin du mois de novembre. Les lignes directrices pour l'appel à projet confèrent une place centrale à la valorisation des bénéfices environnementaux, intégrant une part quantitative tenant compte des volumes de fret concernés et une part qualitative tenant compte de la sensibilité des zones évitées. Par ailleurs, la Commission veillera à ce qu'aucune distorsion de concurrence ne soit introduite. Une réévaluation du contenu de l'appel à proposition aura lieu en 2004 à la lumière des résultats du premier appel de 2003. L'ensemble du programme fera l'objet d'un examen en profondeur à mi-parcours.

⁽⁸⁶⁾ Dans ce cadre pourront être attribuées des aides au démarrage de nouveaux services de fret non routier. Les coûts de création d'un nouveau service peuvent être cofinancés à hauteur de 30 %. Ces actions doivent être viables par leurs propres moyens après trois années de financement au maximum. Leur objectif est de maximiser le transfert du trafic de manière à atteindre les objectifs du programme en ce qui concerne le transfert modal. Un seuil minimal de subvention de 500.000 euros a été introduit afin de privilégier les actions significatives.

⁽⁸⁷⁾ Cette aide, également limitée dans le temps, soutient des services de fret non routier viables à terme. Ces actions innovantes sont toutefois plus ambitieuses que les actions de transfert modal : elles devraient s'attaquer aux obstacles structurels du marché qui entravent la poursuite du développement des services de fret non routier. Ces actions devraient modifier la manière de pratiquer le transport de fret non routier dans la Communauté. Le montant maximal de l'aide est de 35 %, sachant que seront privilégiées les actions à fort effet de levier (subvention minimum de 1,5 million d'euros) afin d'éviter le « saupoudrage ». La durée maximum de subvention est fixée à 4 ans.

⁽⁸⁸⁾ Ces actions ont pour objectifs d'améliorer la coopération et le partage du savoir-faire entre les opérateurs d'un secteur des transports et de la logistique de plus en plus complexe. Le taux maximum de subvention a été porté à 50 % pour un montant minimum de 250.000 euros.

*

* *

IV. – LE NOUVEAU CONTEXTE DU TRANSPORT COLLECTIF

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

A.– LA NOUVELLE ARCHITECTURE DE L'EQUILIBRE FINANCIER DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE

L'analyse de la nouvelle logique de financement des transports collectifs de province est abordée à l'occasion de l'examen de l'article 77 du projet de loi de finances, portant majoration du versement de transport ⁽⁸⁹⁾.

1.– De nombreux contributeurs

Le tableau suivant retrace les caractéristiques du financement des réseaux de province en 2000, aucune information plus récente n'ayant été communiquée à votre Rapporteur spécial. On précisera que la réforme du versement de transport devrait offrir davantage de souplesse dans la fixation des taux en province ⁽⁹⁰⁾.

CARACTERISTIQUES DU FINANCEMENT
DES RESEAUX DE TRANSPORTS URBAINS DE PROVINCE

<i>(en millions d'euros)</i>	Montant en 2000	Part dans le financement <i>(en %)</i>
Ressources		
Usagers (recettes tarifaires)	795,94	18,33
Employeurs (versement transport)	1.682,27	38,75
Contribuables locaux (hors versement transport)	756,45	17,42
Participation de l'État (DGD, DGE et subventions)	289,20	6,66
Autres ressources (dont emprunts)	817,74	18,84
Total	4.341,60	100
Emplois		
<i>a) Fonctionnement</i>		
Charges d'exploitation	2.672,90	66,88
<i>b) Investissements</i>		
Subventions d'équipement à des tiers, études, terrains, bâtiments, matériels roulants, travaux, autres investissements	1.323,60	33,12
Total	3.996,50	100

Source : Direction des transports terrestres.

On constate un décalage entre les emplois et les ressources qui provient notamment d'un décalage possible entre l'année d'encaissement de la recette et

⁽⁸⁹⁾ Voir le commentaire de cet article, à la fin de ce rapport.

⁽⁹⁰⁾ Idem.

l'année de la dépense effective⁽⁹¹⁾ et du fait qu'un bénéfice ou un déficit de l'exploitant n'est pas considéré comme une recette ou une dépense mais comme une simple inscription comptable.

Au niveau des ressources, la participation des employeurs publics ou privés de plus de 9 salariés est constituée par le versement de transport. Les recettes tarifaires sont perçues auprès des usagers soit par l'exploitant (et inscrites à son compte de résultat), soit par la collectivité locale autorité organisatrice des transports urbains (et inscrite à son compte transport)⁽⁹²⁾.

Par ailleurs, les contribuables locaux peuvent être mis à contribution par les collectivités territoriales constituant l'autorité organisatrice pour couvrir les charges d'exploitation (si le produit du versement de transport est insuffisant par exemple) mais aussi les dépenses d'investissements (pour constituer de l'autofinancement notamment). Divers autres produits d'exploitation (produits des activités annexes) et de gestion (produits financiers ou exceptionnels) peuvent également contribuer, pour des montants faibles mais non négligeables, à améliorer la couverture des charges de fonctionnement. Des emprunts sont souscrits si nécessaire pour couvrir les investissements⁽⁹³⁾. Enfin, le budget de l'État et celui des autres collectivités territoriales contribuent au fonctionnement des transports urbains⁽⁹⁴⁾.

2.- Quelle place pour l'État ?

Le projet de budget pour 2004 marque un changement de contexte dans le financement des transports collectifs. Ce contexte est marqué par un retrait des financements étatiques et un transfert de la responsabilité financière de la conduite des projets d'infrastructures sur les collectivités gestionnaires.

Les crédits consacrés aux transports urbains de province diminuent très fortement. La non inscription d'autorisations de programme sur l'article 40 du chapitre 63-43 marque le désengagement de l'État et la suppression des subventions étatiques aux transports collectifs en site propre, les crédits de paiements inscrits visant à liquider les opérations en cours⁽⁹⁵⁾. Les 8 millions d'euros en autorisations de programme inscrits sur l'article 30 du chapitre 63-43 correspondent aux engagements contractuels de l'État en Île-de-France, relatifs à l'article 2 du contrat de plan État-région. Au total, la dotation de l'État en crédits de paiement chute à 75,7 millions d'euros, contre 138,6 millions d'euros en 2003.

(91) Par exemple, la construction d'un tramway conduit souvent l'autorité organisatrice de transports urbains à passer le versement transport au taux de 1,75 % dès la prise en considération de l'État, avant le début des travaux. Dans ce cas, il y a un excédent de recettes qui permet à l'autorité organisatrice d'épargner.

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

(93) D'une part pour le renouvellement du parc (en général par les exploitants), d'autre part pour la réalisation d'infrastructures de transports (par les autorités organisatrices et leurs concessionnaires). La charge de la dette est ensuite répercutée les années suivantes sur les dépenses de fonctionnement (intérêts) et d'investissement (remboursement du capital). En cas de réalisation d'infrastructures de transport en site propre subventionnées par l'État, le versement transport peut être augmenté jusqu'à 1,75 % : ce complément de ressources sert en règle générale à assurer le remboursement de la charge de l'emprunt.

(94) Par le transfert de ressources au titre des transports scolaires et par la dotation globale de décentralisation notamment, et à l'investissement, par le versement (le cas échéant) de subventions à l'autorité organisatrice et par le fonds de compensation de la TVA.

(95) Une inscription d'autorisations de programme au projet de loi de finances rectificative pour 2003, destinée à lisser le désengagement de l'État, est annoncée par le Gouvernement.

CREDITS DES TRANSPORTS URBAINS DE PROVINCE

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	2003	2004	2003	2004
Chapitre 63-43, article 30 : <i>Plans de déplacements urbains (PDU) et autres améliorations des transports collectifs</i>	23,6	8,0	38,6	20,4
Chapitre 63-43, article 40 : <i>Transports collectifs en site propre de province</i>	114,2	–	100,0	55,3
Total	137,8	8,0	138,6	75,7

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

La singularité de l'Île-de-France est assez frappante. Certains estiment que le coût des transports collectifs franciliens, par le biais de la RATP et de la SNCF, atteignent 6,73 milliards d'euros, soit plus que le coût de l'ensemble des réseaux de province ⁽⁹⁶⁾, avec comme caractéristique une forte proportion des dépenses de fonctionnement par rapport à l'investissement.

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

a) Les missions actuelles du STIF

Le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) résulte de la transformation du Syndicat des transports parisiens, créé en janvier 1959 ⁽⁹⁷⁾. Il réunit l'État, la région Île-de-France et ses 8 départements sous la présidence du préfet de région, préfet de Paris. Le STIF est l'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France et coordonne les 12 millions de voyages effectués quotidiennement. Ses statuts lui attribuent trois missions :

– *une mission d'organisation* : le STIF coordonne l'activité de la RATP, de la SNCF Ile-de-France et des 90 opérateurs privés. Il définit les conditions générales d'exploitation, détermine les itinéraires, la durée et la fréquence des services. Il assure l'équilibre financier du fonctionnement des transports publics en dotant, chaque année, les transporteurs de 3,35 milliards d'euros financés grâce au versement de transport et aux contributions des collectivités publiques. Il crée les titres de transport et fixe les tarifs. Il approuve les contrats triennaux ⁽⁹⁸⁾ qui définissent les obligations réciproques du STIF – qui assure le financement – vis-à-vis de la RATP et de la SNCF, qui assurent l'offre et la qualité du service ;

⁽⁹⁶⁾ D'après une étude menée par l'agence de notation FichtRatings (citée par Les Échos, 26 septembre 2003).

⁽⁹⁷⁾ Cette réforme s'est opérée par la modification de l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 par la loi du 13 décembre 2000.

⁽⁹⁸⁾ Au vu du calendrier de la décentralisation et des souhaits des entreprises, les prochaines conventions pourraient avoir une durée de 4 ans.

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

– *une mission de prévision* : le STIF mène une politique d'études pour la modernisation et l'adaptation des réseaux et finance des expérimentations menées par les transporteurs. Il observe l'évolution des déplacements et évalue l'opinion des Franciliens.

b) Le budget du STIF en 2002 et 2003

Les recettes du STIF en 2002 se sont élevées à 3,5 milliards d'euros en 2002, se partageant entre le versement de transport (2,29 milliards d'euros, soit 66 % des recettes du Syndicat), les contributions publiques des membres du STIF (1,12 milliard d'euros)⁽⁹⁹⁾, le produit des amendes de la circulation (80 millions d'euros) et d'autres recettes (33 millions d'euros)⁽¹⁰⁰⁾. Quant aux dépenses, elles se sont élevées à 3,51 milliards d'euros et ont consisté à 95 % dans des subventions versées aux entreprises de transport⁽¹⁰¹⁾.

Le financement d'opérations d'amélioration de la qualité de service des transports publics franciliens sur le budget du produit des amendes a atteint 54 millions d'euros (en mandatements), en augmentation de 25 % par rapport à 2001. Le budget de fonctionnement courant s'est élevé à 10,7 millions d'euros. Les deux principaux postes de dépenses ont été les charges de personnel (56 % du budget courant) et les études et expertises (16 %). Les dépenses d'équipement se sont élevées à 0,5 million d'euros, en forte diminution par rapport à 2001 du fait de la fin des travaux d'agrandissement et de réaménagement des locaux du STIF.

L'exercice s'est, au final, soldé par un résultat comptable déficitaire de 7 millions d'euros (– 24 millions d'euros en 2001). Ce déficit, sensiblement plus faible que prévu grâce au bon niveau du versement de transport, a été couvert par un prélèvement sur le fonds de roulement de l'établissement, qui s'est établi à 111,9 millions d'euros en fin de gestion 2002. Ce fonds de roulement ne tient toutefois pas compte des engagements pris par l'établissement en 2002, qui n'ont pas été mandatés à la fin de l'exercice et ont donc fait l'objet de reports sur 2003. D'un montant de 70,5 millions d'euros, ils conduisent à un disponible réel de 41,4 millions d'euros à la fin 2002.

Le budget 2003 du STIF devrait amener 3,72 milliards d'euros de recettes, dont 2.431 millions d'euros pour le versement de transport, 1.130 millions d'euros de contributions publiques et 93 millions d'euros de produit des amendes de la

⁽⁹⁹⁾ L'entrée de la région dans le STIF en 2001 s'est traduite par un transfert de contributions de l'État à la région à hauteur de 34,97 millions d'euros, montant intégralement compensé par l'État à la région. Dorénavant, les contributions publiques des membres du STIF se répartissent entre l'État (51,4 % du total des contributions), la région (18,6 %) et les huit départements (dont Paris, qui contribue 18,6 % des subventions publiques).

⁽¹⁰⁰⁾ Il s'agit essentiellement des subventions de l'État et du conseil régional pour le financement de titres de transport ou d'aides à vocation sociale (Imagine'R, Chèque Mobilité).

⁽¹⁰¹⁾ 1,87 milliard d'euros pour la RATP, 1,17 milliard d'euros pour la SNCF et 297 millions d'euros pour les entreprises privées membres d'OPTILE.

circulation. Les dépenses devraient atteindre 3,80 milliards d'euros, dont 1.908 millions d'euros de subvention d'exploitation à la RATP, 1.192 millions d'euros de subvention d'exploitation à la SNCF, 329 millions d'euros de compensations tarifaires OPTILE et des dépenses conventionnelles à hauteur de 90 millions d'euros. Il faut ajouter des dépenses d'amélioration de la qualité de service (produit des amendes) pour 93 millions d'euros et des charges liées au recouvrement du versement de transport pour 74 millions d'euros. Le budget de fonctionnement du STIF s'élève à 27 millions d'euros en 2003 ⁽¹⁰²⁾.

Au final, l'exercice 2003 devrait se solder par un résultat négatif de 83,8 millions d'euros, réduisant le fonds de roulement à environ 28 millions d'euros en fin d'exercice. En 2004, le chapitre 46-41 « *Contribution de l'État aux transports collectifs en Île-de-France* » voit ses crédits diminuer de 7,4 % par rapport aux crédits votés en 2003, pour atteindre 746,5 millions d'euros.

c) Les perspectives de la décentralisation

La nouvelle phase de la décentralisation annoncée par le Gouvernement propose de mettre un terme à une spécificité francilienne : la présence majoritaire de l'État au sein de l'autorité organisatrice des transports publics. Le projet de loi de décentralisation propose que l'État se retire du conseil d'administration du STIF à compter du 1^{er} janvier 2005 et que la présidence revienne désormais à un élu régional. Le STIF deviendra de ce fait un établissement public territorial. Son conseil d'administration comprendrait des représentants de la région, qui disposeront de la majorité des sièges, de la ville de Paris, et des sept autres départements franciliens. L'État compensera à la région les charges induites par ce nouveau transfert de responsabilité, comme il le fait déjà depuis que la région est entrée en position minoritaire dans le syndicat en 2001.

Mais la réforme ne se limite pas à cette substitution de la région à l'État dans le conseil d'administration. Elle se propose simultanément de faire du syndicat une véritable autorité organisatrice, à l'image des autorités de province comme le SYTRAL à Lyon, en lui confiant certaines compétences indispensables à l'exercice de sa mission, à commencer par l'élaboration et la révision du plan de déplacements urbains (PDU). Le PDU d'Île-de-France était jusqu'à présent piloté par les services régionaux du ministère des transports. En héritant du PDU, le STIF aura la charge d'élaborer et de suivre la mise en œuvre d'un outil central des politiques de mobilité. Il pourra ainsi veiller à la cohérence entre les objectifs du PDU et l'organisation des transports publics.

Le STIF aurait également la possibilité d'être maître d'ouvrage, c'est-à-dire pleinement responsable des projets de nouvelles infrastructures de transport en commun dans la région. A la différence des autorités organisatrices de province, le STIF n'a pour le moment pas la possibilité juridique d'être maître d'ouvrage des projets d'infrastructures. Cela ne pose pas de difficulté pour certains projets tels ceux

⁽¹⁰²⁾Le doublement par rapport à 2002 s'explique par le fait que les dépenses de comptages de voyageurs, qui étaient auparavant comptabilisées dans les dépenses de transport, sont désormais intégrées au budget de fonctionnement courant de l'établissement.

liés au réseau ferré national ou au réseau de métro, pour lesquels un maître d'ouvrage unique existe, RFF et la RATP en l'occurrence. En revanche, pour d'autres projets de transports en commun en site propre empruntant des voiries rattachées à différentes collectivités (communes diverses, départements, État), la possibilité pour le STIF de porter ces projets serait une source majeure de simplification des procédures et de gain de temps pour la réalisation des infrastructures concernées.

De plus, le STIF aurait la responsabilité de l'organisation des services de transport scolaires, des services de transport pour les personnes à mobilité réduite, et des services de transport à la demande. Le STIF n'est actuellement responsable que des services de transport régulier, laissant les autres types de transport public dans un flou juridique préjudiciable à leur bonne organisation et à la mise en œuvre d'une coordination étroite avec les transports réguliers. Or ces services, qui remplissent un rôle social fondamental auprès de certaines catégories de populations⁽¹⁰³⁾, seront d'autant plus attractifs qu'ils seront pleinement intégrés avec les autres types de transport public. Il en va déjà de la sorte dans les agglomérations de province.

Le STIF aurait également la responsabilité des services de transport fluvial régulier de voyageurs. Il existe un grand potentiel de développement des transports publics sur les rivières franciliennes, dont la Seine au premier plan. La responsabilité du STIF pour ce type de services de transport permettra de les coordonner avec les autres modes de transport public et de proposer aux Franciliens des services de qualité répondant à leurs besoins de mobilité.

Enfin, le STIF pourrait déterminer lui-même les taux du versement de transport, aujourd'hui fixés par décret. En province, ce sont déjà les autorités organisatrices des transports urbains qui déterminent le taux du versement de transport, dans la limite de taux plafonds fixés par l'État. Il est donc proposé d'étendre le bénéfice de cette mesure au STIF.

Le projet de loi de décentralisation propose, par ailleurs, de donner une nouvelle chance aux autorités de proximité en étendant au STIF la possibilité de déléguer certaines de ses compétences à des collectivités locales. Afin de s'assurer que la délégation de compétence à une autorité de proximité ne s'effectuera pas au détriment de la coordination régionale, il est proposé que la décision de délégation soit prise par un vote à la majorité des deux tiers des membres du conseil d'administration du STIF.

La réforme devrait entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2005. Elle devrait être sans impact sur le montant des financements publics consacrés aux transports des Franciliens, puisque l'État compensera à la région les charges ainsi transférées. Elle n'aura pas non plus d'effet sur les relations entre le STIF et les entreprises de transport, qui sont régies par des contrats pluriannuels depuis l'année 2000.

⁽¹⁰³⁾ *Scolaires en zone non urbaine, personnes handicapées, habitants de territoires ruraux mal desservis par les transports réguliers.*

2.- La stratégie de la RATP

a) Des résultats médiocres

Le trafic de la RATP du premier trimestre 2003 a dépassé le trafic brut du premier trimestre 2002. Mais les résultats ont été médiocres sur le réseau ferré, pénalisé par des mouvements sociaux, un mauvais environnement économique et la guerre en Irak. En revanche, les résultats ont été nettement plus satisfaisants sur le réseau de surface, y compris pour les lignes d'autobus de Paris qui ont bénéficié du report d'une partie de la clientèle du métro.

Les arrêts de travail, importants dans les transports en commun et dans la fonction publique pendant le second trimestre 2003 ont entraîné de lourdes pertes de trafic pour la RATP (41,2 millions de voyages, soit 6,2 % du trafic, le réseau ferré étant davantage touché que le réseau de surface). Le trafic de la RATP du second trimestre est très nettement inférieur au trafic brut du second trimestre 2002 (- 7 %).

Les estimations du nombre de voyages pour 2003 sont les suivantes :

TRAFIC DE LA RATP EN 2003

(en millions de voyages)

Moyens de transport	2002 Trafic observé	2003 Trafic estimé	Variation 2003/2002 (en %)
Métro (y compris le funiculaire)	1.283,3	1.253,9	- 2,3
RER	410,0	399,2	- 2,6
Réseau de surface, dont :			
<i>Lignes de bus Paris</i>	317,3	314,9	- 0,8
<i>Lignes de bus de banlieue</i>	559,5	562,8	+ 0,6
<i>Mobilier (tramway, PC1 et PC2)</i>	91,2	91,9	+ 0,7
Total RATP	2.666,4	2.627,8	- 1,4

Source : RATP.

Dans ce contexte, le résultat brut de l'exercice 2002 (avant intéressement) se solde par un excédent de 23,5 millions d'euros, pour un objectif de 36,2 millions d'euros au budget 2002, soit - 12,7 millions d'euros. Ce résultat est inférieur à celui constaté l'an passé (31,4 millions d'euros). La capacité d'autofinancement atteint cependant son objectif (522,1 millions d'euros). Globalement, l'année 2002 était difficile et marquée par l'achèvement de la mise en place de la réduction du temps de travail au début de l'été pour la RATP, avec des risques sur la production des services et sur les coûts unitaires de l'entreprise et de ses fournisseurs (qui en répercutent les conséquences dans leurs prix). D'autre part, la conjoncture économique s'est ralentie emportant donc des risques sur le trafic et des effets négatifs avérés sur certaines recettes annexes comme la publicité.

b) Les investissements de la RATP en Île-de-France

On rappellera que le programme d'investissement budgété pour 2003 par la RATP s'élève à 691 millions d'euros, dont 111 millions d'euros pour les opérations du contrat de plan. En 2004, le programme d'investissement s'élèverait à 812 millions d'euros dont 162 millions d'euros pour les opérations du contrat de plan dont les principales dépenses concernent la fin des travaux du prolongement de la ligne 14 à St Lazare, la fin des travaux du prolongement du tramway T1 à Noisy-le-Sec, la poursuite des travaux du prolongement de la ligne 14 à Olympiades, la poursuite des travaux de l'augmentation de la capacité de transport de la ligne 13, le début des travaux d'allongement des quais du tramway T2 et le début des travaux du tramway sur les boulevards des Maréchaux.

Les contributions financières de l'État et des autres collectivités publiques relatives aux opérations du contrat de plan en 2004 ont été estimées par la RATP à hauteur de 44 millions d'euros pour l'État, 70 millions d'euros pour la région, 22 millions d'euros pour les autres collectivités locales, ainsi que 1 million d'euros pour le STIF. Enfin, la RATP participe également à ces opérations à hauteur de 25 millions d'euros, dont 22 millions d'euros sont couverts par des prêts de la région. Le programme interne s'élèverait à 616 millions d'euros et concernerait les opérations d'amélioration de l'exploitation, le gros entretien, la modernisation et l'acquisition de matériel roulant. Il ne donne pas lieu à contribution financière de la part de l'État ni des collectivités locales. Toutefois, dans le cadre du renforcement de l'offre de transport de la ligne A du RER, la région participe à hauteur de 66 millions d'euros en 2004 à l'acquisition de nouvelles rames. Certaines opérations « hors programme » concernant l'accessibilité aux réseaux, la mécanisation, la sécurité, et les systèmes d'information voyageurs seraient financées sur concours de tiers à hauteur de 24 millions d'euros par le STIF et la région.

Compte tenu du programme d'investissements et des ressources correspondantes (subventions et capacité d'autofinancement), le besoin de financement lié à ce programme s'élèverait à 86 millions d'euros, ce qui conduirait à un endettement à fin 2004 de 4.192 millions d'euros. Il convient de souligner que l'augmentation de l'endettement constaté est dû pour une large part au financement par la RATP d'une partie des infrastructures des opérations du contrat de plan, ainsi que de la totalité du matériel roulant associé qui ne bénéficie d'aucune subvention. Ceci représente 46 millions d'euros en 2004 et devrait représenter 173 millions d'euros en 2006. La réalisation de la totalité des opérations inscrites au contrat de plan conduira la RATP à s'endetter de 660 millions d'euros supplémentaires.

Par ailleurs, la RATP devra faire face dès les prochaines années à un vaste programme de renouvellement du matériel roulant. Les matériels ferroviaires acquis dans les années 1970 vont avoir 40 ans et leur renouvellement vient à échéance. Contrairement aux transporteurs des autres grandes villes, la RATP ne bénéficiant d'aucune subvention sur ce type d'investissement (à l'exception de l'opération ponctuelle de renforcement de l'offre de la ligne A du RER réalisée avec le concours de la région), les modalités de financement actuelles auront pour conséquence l'augmentation inéluctable de la dette. Le contrat actuel entre la RATP et le STIF ne

permet pas de dégager une capacité d'autofinancement propre à financer le renouvellement du matériel roulant. Ce n'est d'ailleurs pas ce type de solution qui semble le plus approprié à la problématique de l'investissement du matériel roulant, la RATP appelant à la mise en œuvre d'une politique adaptée de subventionnement à l'investissement, de nature à résoudre l'équation du financement du matériel roulant sans induction de croissance inéluctable de l'endettement.

c) Des potentialités de développement en dehors de l'Île-de-France

Si le développement des activités de la RATP hors Île-de-France est une réalité ancienne⁽¹⁰⁴⁾, ces activités étaient toutefois limitées à l'ingénierie. Ce n'est que depuis la loi SRU⁽¹⁰⁵⁾ que la RATP a la possibilité d'exercer, hors Île-de-France, des activités dans le domaine de l'exploitation.

Ce développement en France et à l'étranger constitue un enjeu majeur d'abord pour le transport public national, en contribuant à la vitalité de la concurrence au moment où se manifeste une tendance forte à la concentration entre quelques opérateurs. Ensuite, pour la RATP elle-même, afin de la préparer à un environnement prochainement plus compétitif en Île-de-France, en raison de l'évolution prévisible des réglementations européennes, ce qui lui permettra de se confronter à des réalités diversifiées et concurrentielles. Le développement extérieur est un facteur de modernisation de l'entreprise, en la confrontant à la réalité de la compétition. Le développement de la RATP passe par des filiales ayant le statut de sociétés anonymes et assurant une parfaite étanchéité financière. *RATP Développement SA* est la filiale support de cette activité. Cette société anonyme a succédé à *RATP France* en décembre 2002 et réunit dorénavant les activités « France » et « international ».

La stratégie initiée a défini comme cibles des réseaux ou des activités nécessitant des investissements limités et présentant peu ou pas de risque. Le champ d'activité privilégié de la RATP concerne les modes lourds et l'assistance à maîtrise d'ouvrage. L'intervention des filiales de la RATP se fait en privilégiant les partenariats locaux. C'est dans cet esprit qu'a été conclu avec le groupe Caisse des Dépôts un accord de partenariat stratégique avec sa filiale *Transdev* sur la base du principe du co-développement équilibré et d'une prise de participation croisée de 25 % dans chacune des deux filiales (*Transdev* et *RATP Développement*). Cet accord permet de dégager des synergies entre les positions, compétences et savoir-faire des deux groupes.

À ce jour en province, *RATP Développement* intervient dans l'exploitation des réseaux de Mulhouse (partenaire de la SEM *Soléa* dont elle est actionnaire), Clermont-Ferrand (apport d'assistance technique à la SEM locale *T2C*), Annemasse (exploitation du réseau en partenariat avec les transports publics de Genève par le biais d'une société par action simplifiée dont elle détient 51 %), gère en partenariat avec *Transdev* la billetterie du réseau départemental de l'Isère (par le biais d'une

⁽¹⁰⁴⁾ Depuis 1957, par l'intermédiaire de sa filiale *SOFRETU*, aujourd'hui *SYSTRA* en partenariat avec la *SNCF*, la RATP a contribué par des études, des prestations d'assistance à maîtrise d'ouvrage ou de maîtrise d'œuvre à la conception et à la réalisation de grandes infrastructures en France et dans le monde (hier Mexico, Rio, Santiago, Caracas, Montréal, Le Caire, aujourd'hui Singapour, Shanghai, Alger, Dubaï, Orléans, Bordeaux, Mulhouse, Clermont-Ferrand, Marseille, ...).

⁽¹⁰⁵⁾ Loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU).

SARL dont elle détient 50 %), gère par le biais d'une filiale qu'elle détient à 100 % des services de proximité et poursuit ses activités de holding en Île-de-France.

À l'international, *RATP Développement* détient 37 % d'une holding, propriétaire de 30 % des actions de *La Ferroviaria Italiana*, société d'exploitation de transport bus et ferroviaire de Toscane, une bonne base pour se positionner sur les marchés italiens en pleine ouverture. Elle détient aussi 25 % de *Sitram*, société créée pour le développement et l'exploitation du tramway de Vérone. Elle réalise la rénovation des appareils de voie du métro de Montréal en association avec *Cogifer*. De plus, elle a recentré le développement de son activité en règle générale en Europe sur l'assistance technique à des autorités et opérateurs publics de réseaux de transport. Elle procède, suite à la mise en place de l'accord avec *Transdev*, au démembrement de *RATP International Investissement*, société qui avait été créée à parité avec Bouygues et *Sodetrel* (EDF) pour développer et investir dans des concessions de transport ferroviaires. Enfin, *RATP Développement* a créé, à parité avec *Transdev*, une filiale sous la marque *EuRailCo* pour se positionner sur le marché de l'exploitation ferroviaire suburbaine régionale en France et en Europe notamment.

[Accès à la 2^e partie du rapport](#)

N° 1110 – Annexe 20 : Rapport spécial de M. Hervé Mariton sur le projet de loi de finances pour 2004 : Equipement et transports terrestres