



N° 1863

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE
PROJET DE **loi de finances pour 2005** (n° 1800),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 21

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS,
AMÉNAGEMENT du TERRITOIRE, TOURISME et MER :**

ÉQUIPEMENT et TRANSPORTS TERRESTRES

Rapporteur spécial : M. HERVE MARITON

Député

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	9
PREMIÈRE PARTIE : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE – UN MOMENT CLEF POUR REFORMER LES SERVICES ET MODERNISER LES SOURCES DE FINANCEMENT	13
I.– L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2003 PORTE LA MARQUE DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE	13
A.– LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL	13
1.– Les effets ravageurs de la régulation budgétaire.....	13
<i>a) L'exécution heurtée des crédits en 2003</i>	14
<i>b) L'exercice 2004 est marqué par les mesures de régulation</i>	14
<i>c) L'impact de la régulation sur les contrats de plan État-régions</i>	15
2.– Le budget 2005 : entre rigueur et débudgétisation, des crédits opérationnels finalement consolidés	17
B.– LES AUTRES CRÉDITS	18
1.– Le compte de commerce « <i>Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement</i> »	18
2.– La disparition de la taxe parafiscale pour le financement de la formation professionnelle dans les transports.....	19
II.– LA RÉFORME DE L'ÉTAT AU MINISTÈRE : LA RÉORGANISATION DES SERVICES FACE AUX ENJEUX SOCIAUX	21
A.– L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF : UNE OPPORTUNITÉ POUR MESURER LES PERFORMANCES ET MODERNISER LA GESTION DES SERVICES	21
1.– La nouvelle nomenclature budgétaire : missions, programmes, actions.....	21
2.– Un dispositif de mesure de la performance à perfectionner	25
3.– De nouvelles expérimentations de crédits globalisés.....	27
<i>a) Le bilan de l'expérimentation dans le Nord-Pas-de-Calais</i>	27
<i>b) De nouvelles expérimentations en 2005</i>	28
B.– LA RÉFORME DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES ENTRE SMR ET DÉCENTRALISATION	29
1.– Stratégie ministérielle de réforme (SMR) et évolution des structures administratives : au service de la réforme de l'État	29
<i>a) La SMR et les mesures statutaires</i>	29
<i>b) La recomposition des structures d'administration centrale</i>	30
<i>c) La nécessaire rationalisation des commissions et des instances consultatives</i>	32

2.– Les services déconcentrés face à la décentralisation	34
a) <i>Le fonctionnement actuel des DDE et DRE</i>	34
b) <i>L'impact de la décentralisation sur les personnels de l'État</i>	35
c) <i>L'impact sur l'organisation et le dimensionnement des services</i>	36
d) <i>Les centres d'études techniques de l'équipement (CETE)</i>	38
3.– La référence des Ponts et Chaussées	39
a) <i>Le conseil général des Ponts et Chaussées</i>	39
b) <i>L'École nationale des Ponts et Chaussées</i>	40
c) <i>Le laboratoire central des Ponts et Chaussées</i>	40
4.– L'évolution de l'Institut géographique national (IGN)	41
C.– LA QUESTION SOCIALE DANS LES TRANSPORTS	43
1.– Rationaliser la gestion des emplois du ministère	43
a) <i>La répartition des effectifs par mission</i>	43
b) <i>La poursuite de la réduction des effectifs</i>	45
2.– Le bilan des « 35 heures »	46
3.– Quelles perspectives pour les régimes de retraite ?	47
a) <i>La réforme des retraites au ministère</i>	47
b) <i>L'avenir des régimes spéciaux</i>	47
4.– La gestion de la conflictualité	49
a) <i>L'impact des faits de grève</i>	49
b) <i>Parvenir à une garantie de service minimum</i>	49
III.– LES ENJEUX ET LES CONDITIONS DU FINANCEMENT D'UN SECTEUR ÉCONOMIQUE PORTEUR DE CROISSANCE ET D'EMPLOIS	53
A.– L'ÉQUIPEMENT ET LES TRANSPORTS : UN SECTEUR CLEF DE L'ÉCONOMIE FRANÇAISE	53
1.– Un secteur économique porteur de croissance et d'emplois	53
2.– Le constat d'une répartition déséquilibrée entre modes de transport	54
B.– LA CRÉATION DE L'AFITF ET LES ENJEUX DU FINANCEMENT DES NOUVELLES INFRASTRUCTURES	55
1.– Le choix des projets du CIADT et les objectifs de la politique d'équipement du territoire	55
2.– Un mode de financement à clarifier : l'AFITF	57
3.– La recherche de financements complémentaires : les partenariats public–privé	60

C.– LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS	62
1.– Les financements européens pour les projets d'infrastructure de transport	62
a) <i>Le réseau transeuropéen de transport (RTE-T)</i>	62
b) <i>Les fonds structurels</i>	64
c) <i>L'appui de la Banque européenne d'investissement</i>	64
2.– Les principales décisions européennes en 2004	65
a) <i>Dans le domaine des infrastructures routières : vers une plus grande harmonisation</i>	65
b) <i>Dans le domaine du transport routier : la nouvelle réglementation des temps de conduite...</i>	65
c) <i>Dans le domaine ferroviaire : entre ouverture à la concurrence et renforcement de la sécurité</i>	66
d) <i>Dans le domaine fluvial : l'harmonisation de l'information</i>	67
DEUXIÈME PARTIE : POUR MAINTENIR UN ATOUT COMPÉTITIF – LES OBJECTIFS OPERATIONNELS DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS EN FRANCE	69
I.– LE NOUVEAU CONTEXTE DU TRANSPORT COLLECTIF	69
A.– LE NOUVEL ÉQUILIBRE FINANCIER DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE	69
1.– Un financement dominé par le versement de transport	69
2.– La confirmation du désengagement budgétaire de l'État	72
B.– LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ÎLE-DE-FRANCE	75
1.– La réforme du Syndicat des transports d'Île-de-France	75
a) <i>Les missions actuelles du STIF</i>	75
b) <i>La décentralisation du STIF</i>	76
2.– La stratégie de développement de la RATP	78
a) <i>Des résultats contraints</i>	78
b) <i>Les investissements de la RATP en Île-de-France</i>	79
c) <i>Le développement en dehors de l'Île-de-France</i>	79
II.– LA LENTE RÉFORME DU FINANCEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE	81
A.– LE FINANCEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE : METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DE LA MEC	81
1.– Le financement complexe du « triangle ferroviaire »	81
a) <i>Les dotations de l'État à la SNCF</i>	82
b) <i>Les contributions de l'État à RFF</i>	82
c) <i>Les relations achevées entre RFF et la SNCF</i>	84
d) <i>La répartition du patrimoine ferroviaire : pas d'épilogue en 2004</i>	85
e) <i>L'ampleur préoccupante de la dette ferroviaire</i>	87

2.– Les résultats de la SNCF	89
a) <i>La SNCF a souffert d'une évolution défavorable du trafic en 2003</i>	89
b) <i>Les résultats financiers de la SNCF reflètent une grande sensibilité conjoncturelle</i>	90
c) <i>La situation critique du fret ferroviaire</i>	91
d) <i>Le périmètre du groupe SNCF et l'avenir du Sernam</i>	94
3.– Le fonctionnement de Réseau ferré de France : des résultats toujours fragiles	94
4.– La mise en œuvre des recommandations de la MEC : vers une réforme de la LOTI...	95
B.– L'ORGANISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DE TRANSPORT FERROVIAIRE ...	99
1.– Une extravagante vision du service public : la charte inventée.....	99
2.– Les grands projets de liaisons ferroviaires.....	102
a) <i>L'avancement de la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin</i>	102
b) <i>Le TGV Sud-Est européen</i>	103
c) <i>Les travaux du TGV Est en phase active</i>	104
d) <i>Les autres projets de liaisons ferroviaires à grande vitesse</i>	105
III.– LA NOUVELLE POLITIQUE ROUTIÈRE DE L'ÉTAT	107
A.– LA POURSUITE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENTS ROUTIERS.....	108
1.– Les dotations pour les investissements routiers présentent une situation contrastée ..	108
2.– Les opérations en cours.....	108
B.– LE RENFORCEMENT DE L'ENTRETIEN DES ROUTES ET DE L'OPTIMISATION DU RÉSEAU	109
1.– Des crédits d'entretien à consolider	109
2.– Des crédits supplémentaires pour les tunnels routiers.....	110
C.– LA MUTATION DE LA PLACE DE L'ÉTAT DANS LE SECTEUR ROUTIER ET AUTOROUTIER ..	111
1.– La décentralisation des routes nationales : quel rôle pour l'État ? Quel financement pour les collectivités locales ?	111
a) <i>La définition du réseau routier national</i>	111
b) <i>Le financement de la décentralisation</i>	112
2.– La poursuite du mouvement de privatisation des sociétés d'autoroutes	112
a) <i>Le bilan positif de l'ouverture du capital des ASF</i>	113
b) <i>Poursuivre ce mouvement avec SAPRR et la SANEF</i>	114
3.– Les résultats des sociétés d'autoroutes.....	114

IV.– LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE, PRIORITÉ NATIONALE	117
A.– L'EFFORT DE L'ÉTAT EN FAVEUR DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE	117
1.– Les crédits budgétaires ne reflètent qu'imparfaitement l'effort de la Nation	117
a) <i>Les crédits du ministère</i>	117
b) <i>L'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière</i>	118
2.– Le programme d'actions 2004 et les orientations pour 2005	119
a) <i>Passer de la sécurité passive à la sécurité active pour changer les comportements et faire respecter la règle</i>	119
b) <i>Agir sur la formation et l'information pour faire émerger une culture sécurité routière et impliquer tous les acteurs</i>	119
c) <i>Sécuriser les infrastructures</i>	120
B.– LES « RADARS AUTOMATIQUES » ET LA QUESTION DE L'AFFECTATION DU PRODUIT DES AMENDES : ENCORE TROP D'OPACITE.....	121
1.– Le succès et les vertus de l'automatisation de la chaîne de contrôle–sanction : les « radars automatiques »	121
2.– Le partage contestable du produit des amendes entre l'État et les collectivités locales.....	122
a) <i>Une interprétation suspecte du code général des collectivités territoriales</i>	122
b) <i>Les recettes des « radars automatiques » : quel bénéficiaire après 2006 ?</i>	123
3.– Garantir un lien direct entre le produit des amendes et leur affectation à des actions de sécurité routière	124
V.– CLARIFIER LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES	125
A.– LES CRÉDITS DU BUDGET 2005 TÉMOIGNENT D'UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ DE L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT	125
1.– Les dotations de l'État aux voies navigables.....	125
2.– La réorganisation de Voies navigables de France.....	126
B.– LES PROJETS D'INVESTISSEMENT	127
1.– Les opérations de restauration du réseau existant	127
2.– Les opérations inscrites aux contrats de plan État–régions	128
a) <i>L'aménagement de l'Oise</i>	129
b) <i>Le territoire Saône-Rhin</i>	129
3.– Le projet de liaison fluviale Seine–Nord	130
EXAMEN EN COMMISSION	131

INTRODUCTION

La qualité des infrastructures est un atout de compétitivité pour notre pays, nos entreprises. Cette qualité est aussi une caractéristique appréciée de nombreux clients des services publics de transport.

Mais la qualité n'est pas un acquis. Elle exige de continuer d'investir pour maintenir cet atout ; elle n'est durable aussi que pour autant que le financement du système soit solide et sa gestion avisée.

La force du projet de budget pour 2005, pour l'Équipement et les transports terrestres, est d'affirmer une forte ambition pour l'investissement, de chercher à maîtriser – quoique trop partiellement – les faiblesses financières du système et pour cela d'engager un début d'effort de réforme de la politique des transports et de ses modes de financement.

Les choix politiques sont exprimés avec cohérence, qu'il s'agisse de l'ambition globale ou d'une orientation volontairement multimodale. La relation avec les acteurs laisse parfois pendante la question de l'autorité réelle de l'État dans un secteur où il est au moins régulateur et souvent actionnaire. L'exemple de l'auto-proclamation par la SNCF de sa « *charte du service public* », contradictoire d'un cahier des charges défini par décret, est à cet égard atterrant.

La Nation accorde volontiers des moyens importants pour l'Équipement et les transports ; elle veut qu'ils soient bien gérés.

*

* *

Le projet de budget de l'Équipement et des transports terrestres pour 2005 s'élève à **12,47 milliards d'euros de crédits de paiement**, contre 13 milliards d'euros en 2004, **soit une diminution de 4,1 %**.

Cette baisse globale, si elle résulte de la conjugaison de plusieurs mesures d'effet hétérogène, s'explique d'abord par la débudgétisation des crédits d'investissement de l'État induite par la **mise en place de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)**, qui devrait permettre de mobiliser des ressources complémentaires et de mettre en œuvre plusieurs projets d'infrastructures nouvelles simultanément.

Pour autant, le projet de budget pour 2005 porte la marque des efforts rendus nécessaires par la situation des finances publiques. Cette situation est également à l'origine d'une régulation budgétaire d'ampleur exceptionnelle en 2003 et 2004, qui a d'abord touché les moyens d'investissement. Les efforts demandés au ministère en 2005 se ressentent en particulier au niveau de la baisse des emplois budgétaires et de la rationalisation des moyens de fonctionnement de l'administration, encouragée par la poursuite de la réforme de l'État.

Les dépenses de personnel du ministère s'élèveront pour 2005 à 3.487,61 millions d'euros sur la section *Services communs*, soit une diminution de 4 % par rapport à 2004. En 2005, **les effectifs passeront de 97.298 à 95.843, soit une diminution de 1.437 emplois budgétaires**. Cette diminution représente un effort sensible, puisqu'elle correspond à 1.725 suppressions d'emplois et 34 emplois transférés, contre 322 créations de postes. Parmi les suppressions d'emplois, on relève notamment la disparition de 470 emplois d'ouvriers des parcs et ateliers (OPA) et de 588 emplois d'agents d'exploitation TPE.

Alors que se mettent simultanément en place la **réforme budgétaire** induite par la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF) et la **réforme des structures administratives**, qui s'articule autour de la stratégie ministérielle de réforme, les perspectives ouvertes par la décentralisation viennent induire de nombreux réajustements, dans les services comme au niveau de la gestion des ressources humaines. Elles devraient aboutir, l'an prochain, à une réorganisation de grande ampleur des services du ministère, tant au niveau central qu'à l'échelon déconcentré.

Pour le reste, qu'il s'agisse de la clarification des crédits consacrés aux transports ferroviaires et fluviaux ou du nouveau mode de financement des projets de transport urbain, **le projet de budget pour 2005 s'inscrit en cohérence avec les orientations annoncées** à la fin de l'année 2003.

C'est ainsi que l'année 2005 verra tout à la fois se confirmer la **décentralisation du Syndicat des transports d'Île-de-France** et le désengagement de l'État des transports collectifs en province. Cette décision s'est néanmoins accompagnée d'une offre de prêts à taux réduits et sur longues durées de la Caisse des dépôts et consignations et de DEXIA Crédit Local.

La sécurité routière demeure une priorité nationale. Si les crédits auront progressé de 35 % en trois ans, il est surtout remarquable qu'une nouvelle culture de l'usage de la route et du véhicule soit en train de naître, dans notre pays. L'année 2005 sera marquée par la création de 65 nouveaux postes d'inspecteurs du permis de conduire, la hausse des dépenses de communication et d'action locale et la poursuite des études d'accidentologie. Le système de contrôle automatisé des infractions au code de la route poursuit sa montée en puissance et la question de l'affectation des amendes se posera bientôt de nouveau.

Si le budget routier s'inscrit en nette diminution, cette dernière s'explique avant tout par la débudgétisation des crédits sur l'AFITF et par des mesures de transfert. Alors que **la mise en œuvre des transferts de décentralisation se prépare**, le budget général continue de consacrer plus d'un milliard d'euros en crédits de paiement pour les routes nationales en 2005. En tout état de cause, le Gouvernement garantit un transfert de crédits équivalents aux collectivités concernées, en particulier au niveau des crédits d'entretien.

La loi sur les libertés et responsabilités locales commencera à produire des effets en 2005. Si le total des emplois à transférer aux collectivités devrait à terme s'élever à 30.000 environ, ce transfert devra être précédé par un travail préparatoire complexe et la conclusion de conventions avec les collectivités locales. Dès 2005 néanmoins, 7.000 agents travaillant dans les parties de service des DDE qui sont déjà sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général devraient être transférés aux départements.

Dans le domaine autoroutier, ensuite, le bilan positif de l'ouverture du capital des ASF permet d'envisager de valoriser le capital d'autres sociétés concessionnaires. Certes, la cession de parts de sociétés d'autoroutes serait de nature à diminuer le montant des dividendes affectés à l'AFITF. Mais le choix politique pourrait être fait d'anticiper la chronique des dividendes et d'affecter tout ou partie du produit de cession à l'Agence. Le principe d'une **augmentation du capital de la SAPRR et de la SANEF** paraît désormais acquis. Reste à mener l'opération à son terme.

De plus, les moyens des voies navigables augmentent dans le cadre de la nouvelle dynamique ayant abouti à la signature d'un **contrat d'objectifs et de moyens avec Voies navigables de France** pour la période 2005-2008, dans lequel l'État s'engage sur une dotation annuelle de 50 millions d'euros (hors AFITF).

Votre Rapporteur spécial sera également vigilant, en 2005, à ce que les recommandations de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) de votre Commission, adoptées à l'unanimité, soient suivies d'effet, afin de clarifier les relations financières entre l'État, Réseau ferré de France et la SNCF. Le **poids toujours écrasant de la dette ferroviaire et des retraites de la SNCF sur les finances publiques** de l'État apparaît d'autant plus pesant dans le projet de budget que ce dernier est marqué par un basculement des crédits sur l'AFITF. Cette charge contraint d'autant les marges d'engagement de l'État en matière d'entretien et d'amélioration du réseau existant, dont les besoins estimés par la MEC à 1,1 milliard d'euros ne seront toujours pas couverts en 2005.

Enfin, et surtout, **l'AFITF constitue, à l'évidence, un progrès majeur**. Alors que son budget sera de 635 millions d'euros en 2005, elle devrait mobiliser un niveau de ressources de l'ordre de 7,5 milliards d'euros entre 2004 et 2012, ce qui permettra de mener à bien les projets arrêtés par le CIADT de décembre 2003.

On peut se réjouir de ce que 70 % des crédits de l'Agence soient consacrés à des investissements ferroviaires, maritimes et fluviaux, seuls 30 % des moyens bénéficiant aux projets routiers.

Votre Rapporteur spécial regrette néanmoins que sa création intervienne par voie réglementaire, s'agissant d'un enjeu de dimension nationale, mobilisant des ressources publiques pérennes, engageant la responsabilité de l'État sur plusieurs années, aboutissant à créer une catégorie d'établissement public bien singulière et pour lequel le Gouvernement avait jugé utile de consulter les parlementaires au cours d'un large débat organisé au printemps 2003.

*

* *

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 2004.

À cette date, **83 % des réponses** étaient parvenues à votre Rapporteur spécial. Une semaine après la date butoir, ce taux était porté à 92 %. La qualité des réponses – en particulier pour ce qui concerne spécifiquement les enjeux budgétaires de 2005 – est cependant inégale.

PREMIÈRE PARTIE : UNE RÉFORME NÉCESSAIRE

*Un moment clef pour réformer les services
et moderniser les sources de financement*

*

* *

I.- L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DEPUIS 2003 PORTE LA MARQUE DE LA RÉGULATION BUDGÉTAIRE

Les crédits examinés dans le présent rapport sont répartis entre :

- la section *I. – Services communs et urbanisme*, à l'exception des crédits consacrés à la météorologie nationale et à l'urbanisme ;
- la section *II. – Transports et sécurité routière* ⁽¹⁾, à l'exception des crédits consacrés au transport aérien 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.- LES CRÉDITS DU BUDGET GÉNÉRAL

1.- Les effets ravageurs de la régulation budgétaire

Alors même qu'au cours des débats, certains amendements parlementaires de réduction de crédits avaient reçu l'avis défavorable du Gouvernement, 2003 avait été une année noire pour l'exécution des crédits votés en loi de finances initiale, qui se sont trouvés fortement impactés par les gels et les annulations.

La régulation budgétaire en 2004 ne sera pas moins sévère qu'en 2003, loin de là... Plusieurs mesures de gels de crédits, de gels de reports ou d'annulations de crédits sont déjà intervenues, qui **modifient singulièrement la nature et le sens de l'autorisation parlementaire** accordée lors du projet de loi de finances.

Est-il logique que les parlementaires soient appelés à se prononcer sur un projet de budget, pour lequel l'administration a déjà programmé les gels qu'elle imposera aux services début 2005 ?

(1) Anciennement section III.

Est-il normal que, pour des raisons de présentation, Bercy ait toujours tendance à « gonfler » les autorisations de programme... pour mieux diminuer les crédits de paiements, quitte à déséquilibrer structurellement la construction budgétaire ? S'agissant des crédits routiers notamment, **il existe désormais une rupture trop grande entre les engagements qui existent et les crédits mobilisables.**

a) L'exécution heurtée des crédits en 2003

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 porté sur 249,97 millions d'euros pour les seules sections « *I. – Services communs* » et « *III. – Transports et sécurité routière* ». Les gels 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 le 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 ».

L'an dernier, votre Rapporteur spécial s'était ému de ce que, suite aux deux séries d'annulations de crédit du 14 mars 2003 et du 3 octobre 2003, 371 millions d'euros aient été annulés en dépenses ordinaires et crédits de paiement et 130,5 millions d'euros en autorisations de programme, sur les deux sections *Services communs* et *Transports et sécurité routière*.

b) L'exercice 2004 est marqué par les mesures de régulation

Le dispositif de « *réserve de précaution* » du 20 avril 2004 comporte, pour l'ensemble du budget de l'État, deux mécanismes : un gel sur les crédits de loi de finances initiale touchant les dépenses ordinaires et les crédits de paiement en mesures nouvelles à hauteur de 4 milliards d'euros et un gel des reports à hauteur de 3 milliards d'euros.

Pour le ministère de l'Équipement, cette mise en réserve et ce gel de l'intégralité des crédits reportés de 2003 sur 2004 (hors crédits non consommés du collectif de fin d'année 2003 et des fonds de concours tardifs) se sont traduits par une **mise en réserve de 252,14 millions d'euros de crédits de la loi de finances initiale** sur les seules sections *Services communs* et *Transports et sécurité routière*. S'agissant des **gels de crédits reportés** sur 2004, la mise en réserve a touché **426,79 millions d'euros de crédits** sur ces mêmes sections.

Durant le mois de mai 2004, le ministère a instruit des contre-propositions à Bercy sur les crédits de loi de finances initiale mis en réserve. Ces contre-propositions visaient notamment à ne pas dégrader encore davantage le fonctionnement courant ou spécifique des services et l'entretien de la route. Elles ont surtout pesé sur les capacités d'investissement. Impactant l'ensemble des crédits gérés par le ministère, ces réaménagements ont eu pour effet d'augmenter la part de crédits gelés sur la section *Transports et sécurité routière* (251,29 millions d'euros) et de diminuer celle des crédits de la section *Services communs* (9,26 millions d'euros). Mais, au total, la régulation budgétaire demandée au ministère de l'Équipement est **supérieure à l'effort moyen demandé** sur l'ensemble du budget général de l'État.

Sur les dix premiers mois de l'année 2004, cinq décrets ont **déjà annulé 279,74 millions d'euros** de crédits de paiement et 61,52 millions d'euros d'autorisations de programme sur le budget 2004. Ces annulations touchent les crédits d'investissements et essentiellement le financement des contrats de plan.

En 2004, la régulation budgétaire se traduira donc par des **difficultés concrètes encore plus fortes** pour les services ⁽¹⁾ comme pour la réalisation des politiques publiques. Votre Rapporteur spécial souligne, par exemple, qu'entre 1997 et 2003, les dotations budgétaires de fonctionnement des services déconcentrés du ministère, notamment des directions départementales et régionales, ont connu des annulations de crédits, tant au niveau de la loi de finances initiale que des reports, qui ont conduit à réduire de 13 % les moyens de fonctionnement des services déconcentrés.

Ces diminutions successives entraînent **un niveau de fonctionnement des services déconcentrés extrêmement faible** que les gains de productivité (obtenus par la maîtrise des dépenses et le contrôle de gestion) ne permettent plus raisonnablement de compenser. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la situation est devenue critique pour certains services et s'est accentuée en 2004, avec les annulations des crédits de la loi de finances initiale et des reports de 2003 ⁽²⁾.

c) L'impact de la régulation sur les contrats de plan État-régions

L'effort de régulation budgétaire a **tout particulièrement pénalisé l'investissement et l'avancement des contrats de plan** État-régions. Un décret du 9 septembre 2004 a ainsi annulé 190 millions d'euros de crédits de paiement et 45 millions d'euros d'autorisations de programme sur le chapitre 63-44 au titre des subventions d'investissement aux transports interurbains. Sur le chapitre 63-43, ce sont 30,67 millions d'euros de crédits de paiement et 15 millions d'euros d'autorisations de programme qui ont été annulés pour les transports urbains.

(1) À titre d'exemple, les 900.000 euros de crédits annulés sur le chapitre 36-65 (dotation à l'Institut géographique national) ont induit des économies sur le fonctionnement de l'IGN en 2004 et surtout un ajustement du programme de sous-traitance.

(2) Il ne pas rare, par exemple, de voir les services déconcentrés faire d'importantes économies sur le renouvellement des matériels informatiques.

S'agissant du **volet voies navigables** des contrats de plan, un total de 25,99 millions d'euros de crédits étaient programmés en 2004 : après régulation, les crédits disponibles ne devraient être que de 18,30 millions d'euros. Fin 2004, les opérations fluviales inscrites dans les contrats de plan ne seront ainsi avancées qu'à hauteur de 46,92 %.

S'agissant du **volet ferroviaire**, les effets de la régulation budgétaire sur les contrats de plan sont extrêmement sensibles vu le retard accumulé. La régulation a porté sur 15 % de la programmation initiale en 2002 et 45 % en 2003. Cette année, **les gels réduiront de 50 % les crédits 2004 du volet ferroviaire des contrats de plan** (69,43 millions d'euros contre 144,4 millions d'euros programmés initialement). Le taux d'avancement du contrat ne serait ainsi que de 33,3 % fin 2004, soit moins que les 3/7^{èmes} de l'engagement initial de l'État.

Suite à ces mesures de gels, le défaut de financement est de 260 millions d'euros. Aucune opération ne risque cependant d'être interrompue en 2004 : seules des opérations nouvelles n'ont pu être engagées. Sur les crédits de paiement, la direction des transports terrestres estime à 50 millions d'euros le montant de factures des établissements publics qui ne pourront pas être honorées.

S'agissant du **volet routier** des contrats de plan, le taux d'exécution se situait à 43,84 % fin 2003. Avec un gel d'environ 30 % en 2002 et en 2003, et plus de 50 % en 2004, le secteur routier, qui représente à lui seul près du quart des crédits des contrats de plan, est fortement touché. Si la programmation initiale pour l'année 2004 était maintenue (545,65 millions d'euros), le taux d'avancement du secteur routier présenterait un an de retard par rapport à l'avancement théorique de 5/7^{èmes} (71,4 %). Au vu des gels et des annulations intervenues en octobre 2004, le taux d'exécution devrait être de 52,1 % à la fin de l'année, ce qui représente 19,3 points de retard sur l'objectif théorique.

Au rythme actuel de délégation des crédits, le taux d'exécution du volet routier sera d'environ 70 % en 2006 et il faudra encore 3 ans supplémentaires pour l'achever. Des opérations ont été retardées en 2004 et des arrêts de chantier sont probables, cette année ⁽¹⁾. **Un niveau équivalent de régulation en 2005 aurait pour effet des arrêts de chantiers supplémentaires.**

Il n'est pas inutile de rappeler que la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu l'achèvement financier des volets routiers des contrats de plan ⁽²⁾.

(1) *Les régions menacées sont l'Aquitaine, la Bourgogne, le Languedoc-Roussillon, la Lorraine, Midi-Pyrénées, Provence-Alpes-Côte d'Azur, et surtout l'Île-de-France.*

(2) *L'article 24 de la loi n° 2004-809 dispose : « À l'exception des aménagements de sécurité dont les financements sont transférés aux départements (...), l'État, les collectivités territoriales et leurs groupements continuent d'assurer le financement des opérations routières inscrites aux quatrièmes contrats de plan État-régions jusqu'au 31 décembre 2006. Toutefois, les travaux prévus dans ces contrats et non réalisés à cette date continuent d'être financés jusqu'à l'achèvement de ces opérations dans les mêmes conditions, dans la limite des enveloppes financières globales fixées pour les volets routiers des contrats ».*

2.– Le budget 2005 : entre rigueur et débudgétisation, des crédits opérationnels finalement consolidés

Si l'on examine l'évolution des crédits que votre Rapporteur spécial a la charge d'examiner, non pas par section, par titre ou par chapitre, mais par agrégat budgétaire, on dispose alors d'une vision plus fonctionnelle et programmatique des données budgétaires, qui permet une comparaison à structure constante de l'évolution des crédits budgétaires (hors effet AFITF).

Le tableau ci-après ne tient compte ni des crédits consacrés à la météorologie et à l'aviation civile, qui sont examinés par dans le rapport spécial « *Transports aériens* », ni des crédits consacrés à l'aménagement foncier et urbain, qui sont examinés dans le rapport spécial « *Logement* ».

**PRÉSENTATION PAR AGRÉGAT BUDGÉTAIRE
DES CRÉDITS DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES**

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme 2004	Autorisations de programme 2005	Évolution 2005-2004 (en %)	Crédits de paiement 2004	Crédits de paiement 2005	Évolution 2005-2004 (en %)
Services opérationnels communs et administration générale	16,29	16,29	0	3.962,35	3.802,35	- 4,0
Information géographique	5,06	5,06	0	76,44	76,47	+ 0,0
Sécurité routière et exploitation de la route	46,00	52,48	+ 14,1	111,63	116,80	+ 4,6
Interventions économiques et internationales	13,84	13,72	- 0,9	12,74	15,25	+ 19,7
Développement du réseau routier national	808,24	536,00	- 33,7	706,39	332,66	- 52,9
Entretien et réhabilitation du réseau routier national	422,22	523,41	+ 24,0	610,21	674,23	+ 10,5
Modernisation et développement des infrastructures des réseaux ferroviaires et des voies navigables	1.327,73	1.189,41	- 10,4	3.844,60	3.759,26	- 2,2
Transport de voyageurs	127,56	66,65	- 47,8	918,19	869,07	- 5,3
Transport de marchandises	16,80	12,75	- 24,1	56,12	32,31	- 42,4
Politiques sociales	«	«	«	2.704,80	2.788,64	+ 3,1
TOTAL	2.783,74	2.415,77	- 13,2	13.003,47	12.467,04	- 4,1

Remarque : L'évolution détaillée des crédits proposés pour 2005, qui seront présentés – plus loin – selon la nouvelle nomenclature retenue pour la mise en œuvre de la LOLF, sera commentée à l'occasion des développements thématiques de ce rapport.

B.— LES AUTRES CRÉDITS

1.— Le compte de commerce « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* »

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

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

Ce compte a été pérennisé à compter du 1^{er} janvier 1993 par la loi de finances pour 1993, qui a élargi son domaine d'intervention en supprimant sa limitation aux activités effectuées dans le domaine routier. Il a également été habilité à retracer les opérations de recettes et de dépenses liées aux prestations que les subdivisions effectuent « en régie » pour le compte des communes ⁽²⁾.

Enfin, la loi de finances pour 1998 ⁽³⁾ a étendu le champ d'intervention du compte aux opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'Équipement.

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

(2) 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.

(3) 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 2004 ET 2005

(en millions d'euros)

Évaluation des recettes			
	Budget voté en 2004	Évaluation pour 2005	Différence par rapport à 2004 (en %)
Ligne 01 – Produit des prestations réalisées	763,0	775,0	+ 1,6
Ligne 02 – Versements de l'État et des autres personnes publiques	7,0	5,0	- 28,6
Ligne 03 – Recettes diverses ou accidentelles	–	–	–
Totaux pour les recettes	770,0	780,0	+ 1,3
Évaluation des dépenses			
	Budget voté en 2004	Évaluation pour 2005	Différence par rapport à 2004 (en %)
Chapitre 01 – Équipement	18,0	18,0	0
Chapitre 02 – Achats de matières premières	317,8	322,5	+ 1,5
Chapitre 03 – Services extérieurs, locations, entretien et réparations, primes d'assurances et autres services extérieurs	194,0	198,0	+ 2,1
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	221,0	224,0	+ 1,4
Chapitre 06 – Charges exceptionnelles	6,0	6,0	0
Chapitre 07 – Reversement au budget général de l'État de la part de main d'œuvre des agents d'exploitation facturée aux communes	7,0	5,0	- 28,6
Chapitre 08 – Dépenses de personnel vacataire, de nettoyage et de gardiennage	1,2	1,5	+ 25,0
Totaux pour les dépenses	770,0	780,0	+ 1,3

Source : projet de loi de finances

Pour la gestion 2005, les évaluations des recettes et des dépenses ont été établies à partir des prévisions de l'état prévisionnel de gestion initial de 2004, dans un contexte de stabilité de l'activité par rapport et sur les bases de la gestion actuelle. Les impacts éventuels des réformes en cours – à commencer par la décentralisation – n'ont pu être précisées à votre Rapporteur spécial.

2.– 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 a supprimé, l'an dernier, 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.

L'article 53 de la **loi de finances rectificative pour 2002** ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾.

Une convention a été signée le 31 décembre 2003. Elle a pris effet le 1^{er} janvier 2004 pour cinq ans. Elle fixe notamment les modalités de la répartition du produit de la taxe fiscale entre les organismes de formation qui interviennent dans le secteur du transport routier, afin d'en assurer l'équité et la transparence.

Un commissaire du gouvernement, désigné par le ministre chargé des transports, en accord avec le ministre chargé de la formation professionnelle, participe avec voix consultative au conseil d'administration de l'AFT. Il peut s'opposer à toute délibération portant sur l'utilisation des fonds provenant de la taxe fiscale. De même, un contrôleur d'État désigné par le ministre du Budget assure le contrôle économique et financier de l'État sur l'utilisation de la taxe.

Une commission paritaire réunissant des représentants des employeurs et des salariés du transport et des activités auxiliaires du transport est consultée sur le programme général d'emploi de la ressource et sur sa répartition d'une part entre les différents types de dépenses, et, d'autre part, entre l'AFT, PROMOTRANS ⁽³⁾ et les autres organismes de formation. Elle sera également consultée sur le compte rendu d'exécution du programme général d'emploi.

La répartition de la ressource entre les centres de formation agréés pour le financement des formations initiales de conducteurs routiers est approuvée par une commission présidée par un membre du conseil général des Ponts et Chaussées et composée du commissaire du gouvernement, du contrôleur d'État et de deux membres du conseil d'administration.

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

(2) 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.

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

II.- LA RÉFORME DE L'ÉTAT AU MINISTÈRE : LA RÉORGANISATION DES SERVICES FACE AUX ENJEUX SOCIAUX

Les crédits consacrés aux services et à l'administration générale en 2005, tels que retracés par l'agrégat 11 du budget, se répartissent ainsi :

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX SERVICES OPÉRATIONNELS ET A L'ADMINISTRATION GÉNÉRALE

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement		Évolution (en %)	
	2004	2005	2004	2005	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Titre III, dont :	—	—	3.952,19	3.792,30	—	—
<i>Personnel</i>			3.637,12	3.487,61		- 4,1
<i>Fonctionnement</i>			315,07	304,68		- 3,3
Titre IV	—	—	—	—	—	—
Dépenses ordinaires	—	—	3.952,19	3.792,30	—	- 4,0
Titre V	14,32	14,32	9,16	9,08	0	- 0,9
Titre VI	1,97	1,97	1,01	0,98	0	- 3,0
Dépenses en capital	16,29	16,29	10,16	10,05	0	- 1,1
Total général	16,29	16,29	3.962,35	3.802,35	0	- 4,0

Source : projet de loi de finances

Au-delà, le ministère de l'Équipement poursuit la mise en œuvre de la réforme de l'État autour de deux axes : celui de la **réforme budgétaire**, lourde de conséquences sur le vote des crédits par les parlementaires comme sur la mise en œuvre opérationnelle des actions menées, et celui de la **renovation des structures administratives** liée à la stratégie ministérielle de réforme, alors que les perspectives ouvertes par la **décentralisation** induisent certains réajustements.

A.- L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA LOLF : UNE OPPORTUNITÉ POUR MESURER LES PERFORMANCES ET MODERNISER LA GESTION DES SERVICES

1.- La nouvelle nomenclature budgétaire : missions, programmes, actions

Premier axe de la réforme de l'État, la mise en œuvre de la LOLF ⁽¹⁾ est entrée dans une phase de réalisation très concrète. Pour préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique, le ministère s'est doté, depuis deux ans, d'un dispositif de travail, piloté par le directeur des affaires financières et de l'administration générale (DAFAG).

Ce dispositif, dont la lente mise en œuvre avait suscité des craintes de la part de votre Rapporteur spécial, est monté en puissance fin 2003 et au cours de l'année 2004. Les résultats finalement obtenus sont présentés ci-après.

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

NOUVELLE PRÉSENTATION DES CRÉDITS DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES

Missions	Programmes	Actions	Montant total des crédits pour 2005 <i>(en millions d'euros)</i>	Dépenses de personnel 2005 <i>(en millions d'euros)</i>	Chapitres et articles de la nomenclature actuelle <i>(hors chapitres de masse salariale à ventiler)</i>	Nombre des objectifs et indicateurs
(I.) Mission ministérielle : TRANSPORTS	1. Réseau routier national <i>(responsable : directeur des routes)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Développement des infrastructures routières – Entretien et exploitation – Politique technique nationale et internationale 	2.386,85	1.415,47	- pour partie : 35-42, 37-46, 44-20, 53-46, 53-47, 63-43, 63-44	4 objectifs + 12 indicateurs
	2. Sécurité routière <i>(responsable : directeur de la sécurité et de la circulation routières)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Observation, prospective et réglementation – Démarches interministérielles et communication – Éducation routière – Gestion du trafic et information des usagers 	246,90	131,19	- intégralité : 37-06, 37-45 - pour partie : 35-42, 44-20, 53-46, 43-47, 63-48	4 objectifs + 8 indicateurs
	3. Transports terrestres et maritimes (pour partie) <i>(responsable : directeur des transports terrestres)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires – Régulation et contrôle des services de transports terrestres – Sûreté dans les transports terrestres – Infrastructures fluviales et portuaires <i>(pour partie)</i> – Régulation des services de transports fluviaux et maritimes <i>(pour partie)</i> – Inspection du travail des transports 	[3.857,43] ⁽¹⁾	[381,66] ⁽¹⁾	- intégralité : 44-20, 45-41, 45-43/10, 46-41, 43-42, 53-46/80, 63-45 - pour partie : 43-10, 53-47, 63-43, 63-44 + pour la partie « transports maritimes », les chapitres figurant au fascicule « Mer »	5 objectifs + 16 indicateurs
	4. Passifs financiers ferroviaires <i>(responsable : directeur des transports terrestres)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Désendettement de RFF – Désendettement de la SNCF 	1.477,20	0	- intégralité : 45-43/20, 45-43/30	2 objectifs + 2 indicateurs
	5. Soutien des politiques d'équipement <i>(responsable : directeur du personnel, des services et de la modernisation)</i>	<ul style="list-style-type: none"> – Programmation économique et financière – Pilotage juridique – Politique et gestion mobilières et immobilières – Politique et gestion des systèmes d'information et des réseaux – Gestion opérationnelle des ressources humaines – Communication, documentation et archives 	284,92	135,32	- intégralité : 34-60, 34-96, 34-98, 37-72, 57-58, 57-91, 65-45, 67-58	4 objectifs + 7 indicateurs
<i>Total : [8.253,30]</i>			<i>Total : [2.063,64]</i>			

(II.) Mission interministérielle : REGIMES SOCIAUX ET DE RETRAITE	6. Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres (responsable : directeur des transports terrestres)	<ul style="list-style-type: none"> – Régimes sociaux des transports terrestres – Régime de retraite de la SNCF 	2.679,64	0,08	- intégralité : 32-91, 47-41	2 objectifs + 3 indicateurs
			<i>Total : 2.679,64</i>	<i>Total : 0,08</i>		
(III.) Mission interministérielle : POLITIQUE DES TERRITOIRES	7. Stratégie en matière d'équipement (responsable : directeur des affaires économiques et internationales)	<ul style="list-style-type: none"> – Stratégie, observation, évaluation, prospective – Politique des ressources humaines, des métiers et des compétences – Action européenne et internationale – Pilotage du réseau scientifique et technique – Inspection des services – Sécurité et défense 	133,50	108,63	- pour partie : 34-98, 44-10, 64-50	5 objectifs + 8 indicateurs
	8. Information géographique et cartographique (responsable : directeur général de l'IGN)	<ul style="list-style-type: none"> – Production de l'information géographique – Recherche dans le domaine de l'information géographique 	76,47	0	- pour partie : 36-65, 67-58, 67-65	4 objectifs + 6 indicateurs
			<i>Total : 209,97</i>	<i>Total : 108,63</i>		
(IV.) Mission interministérielle : RECHERCHE ET ENSEIGNEMENT SUPERIEUR	9. Recherche dans le domaine des transports, de l'habitat et de l'équipement (pour partie) (responsable : directeur de la recherche et des affaires scientifiques et techniques)	<p><i>Uniquement les deux actions suivantes :</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Recherche et développement dans le domaine du génie civil et de l'aménagement – Recherche et développement dans le domaine des transports 	96,90	4,40	- pour partie : 34-96, 34-98, 44-10, 53-22, 57-58, 63-20, 67-58	3 objectifs + 5 indicateurs
				<i>Total : 96,90</i>	<i>Total : 4,40</i>	
4 missions	9 programmes	33 actions	Total général : [11.539,35]	Total général : [2.176,75]		33 objectifs 67 indicateurs

(1) La distinction entre transport maritime et fluvial est délicate. Aussi les crédits imputés sur le programme « Transports terrestres et maritimes » représentent-ils le total des crédits de ce programme, alors même qu'une partie de ces crédits relève du transport maritime et donc de la compétence du Rapporteur spécial « Mer ».

À l'issue d'un intense travail de concertation avec la commission des Finances, la maquette présentée par le Gouvernement apparaît globalement satisfaisante. Les crédits actuellement examinés dans ce rapport spécial seront répartis, selon une logique fonctionnelle, entre **4 missions, 9 programmes et 33 actions**. Les moyens budgétaires de l'Équipement et des transports terrestres seront évalués à l'aune de **67 indicateurs de résultat**, répartis entre **33 objectifs** opérationnels.

On peut notamment se réjouir de ce que le programme « *Transports* »⁽¹⁾ comporte un nombre substantiel de programmes⁽²⁾, au lieu des quatre prévus initialement. De même, on peut saluer le fait que le Gouvernement ait suivi la proposition formulée par votre commission des Finances, consistant à créer une mission interministérielle « *Politique des territoires* »⁽³⁾. Enfin, le ministère a profondément retravaillé ses deux programmes transversaux, qui présentent désormais une cohérence et une logique assez abouties.

Si la mission « *Régimes sociaux et de retraite* » n'est plus composée d'un seul programme regroupant l'ensemble des régimes sociaux des transports, mais distingue bien le régime de retraite de la SNCF du régime de sécurité sociale et de retraite des marins, on peut regretter la disjonction de ces crédits, imputés sur une mission consacrée exclusivement à des régimes spéciaux, du reste des crédits affectés à la politique des transports. Votre Rapporteur spécial rappelle que l'assouplissement du droit d'amendement permis par la LOLF ne jouera pleinement qu'entre programmes d'une même mission. Aussi **les parlementaires ne pourront-ils**, dans la configuration proposée par le Gouvernement, **que diminuer les crédits d'un régime social particulier pour augmenter ceux d'un autre**, sans possibilité d'affecter l'économie potentielle ainsi réalisée à une action opérationnelle de la politique des transports. Il serait utile de corriger cette situation.

L'an dernier, votre Rapporteur spécial s'inquiétait du vaste champ couvert par le programme « *Transports terrestres et maritimes* » dans sa version initiale et, ce faisant, de la disparition d'un agrégat unique de mesure des crédits consacrés à la politique de la mer, là où il existe aujourd'hui un fascicule bleu « *Mer* » identifiant assez clairement les crédits de fonctionnement et des personnels affectés. La solution retenue par le Gouvernement, à la suite des observations formulées par votre commission des Finances⁽⁴⁾, semble équilibrée, dans la mesure où le champ du programme « *Transports terrestres et maritimes* » a été réduit grâce à la création d'un programme « *Sécurité et affaires maritimes* ».

(1) Dont l'intitulé est plus simple et plus clair que la formulation « Déplacements et transports » retenue à l'origine.

(2) La maquette prévoit désormais 8 programmes au sein de la mission « Transports » : outre les 5 programmes examinés par votre Rapporteur spécial, il est prévu de créer un programme « Sécurité et affaires maritimes », un programme « Transports aériens » et un programme « Météorologie ».

(3) Voir le rapport d'information sur la mise en œuvre de la LOLF, « Une nouvelle architecture du budget de l'État pour une plus grande efficacité de l'action publique », présenté par MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard (Doc. AN n° 1554, 28 avril 2004, page 89).

(4) Voir le rapport précité, page 91.

On signalera, par ailleurs, que, dans l'esprit du fascicule jaune actuel, un document de politique transversale sera élaboré en matière de sécurité routière.

2.— Un dispositif de mesure de la performance à perfectionner

Les avant-projets annuels de performances (PAP) des programmes gérés par le ministère révèlent une **qualité d'objectifs et d'indicateurs très variable**.

Dans la mesure du possible, la DAFAG a fait le choix de ne retenir que deux indicateurs par objectif et de privilégier des indicateurs pérennes couvrant l'ensemble de l'objectif et s'appliquant à l'ensemble du programme, même si, en définitive, on trouve trace d'objectifs avec un indicateur unique ou d'objectifs avec plus de trois indicateurs. Certains objectifs sont corrélés à une action et/ou un objectif du programme et non pas à l'ensemble du programme.

Tout cela aboutit *in fine* à **un ensemble de mesure de la performance qui n'est pas totalement homogène** à l'échelle du ministère, alors que la DAFAG poursuivait l'objectif inverse. L'articulation entre objectifs et indicateurs paraît globalement cohérente avec la ligne directrice de la DAFAG s'agissant des programmes « *Soutien des politiques d'équipement* », « *Stratégie en matière d'équipement* » ou « *Sécurité routière* ».

En revanche, l'architecture de la mesure de la performance au sein des programmes « *Réseau routier national* » et surtout « *Transports terrestres et maritimes* » **semble répondre à des logiques propres**. Votre Rapporteur spécial veut croire que le PAP, qui sera finalement déposé avec le projet de loi de finances pour 2006, sera davantage harmonisé et encourage le ministère à poursuivre, d'ici au printemps prochain, un **travail d'homogénéisation des indicateurs et d'amélioration de l'articulation entre objectifs et indicateurs**.

Votre Rapporteur spécial regrette la trop grande place donnée aux **indicateurs purement quantitatifs** ou aux indicateurs de gestion, au détriment d'outils de mesure plus complets de la performance réelle des services et des politiques publiques. On s'étonnera ainsi du choix des quatre indicateurs de l'objectif « *Préserver le patrimoine routier* », qui renseignent par exemple sur « *l'état des ouvrages d'art* » ou encore sur la « *périodicité du renouvellement des couches de surface* ». N'est-ce pas plutôt la qualité des couches de surface qui devrait être mesurée dans l'avant-PAP ?

Il est à déplorer un trop **faible nombre d'indicateurs reflétant la qualité du service rendu**, en comparaison des indicateurs de mesure de l'efficacité socio-économique. On précisera que la nature des indicateurs doit refléter la diversité des points de vue possibles pour juger de l'efficacité et des résultats d'une politique publique. Trois grandes catégories ont été distinguées par la direction de la réforme budgétaire.

Du point du **citoyen**, l'indicateur doit rendre compte de l'efficacité socio-économique d'une action, à l'image des deux indicateurs associés à l'objectif « *Mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière* » qui mesurent la part

des accidents mortels du travail liés à la route par rapport à l'ensemble des accidents du travail, et l'évolution de l'opinion et des comportements. Cette catégorie d'indicateurs est très – trop ? – répandue dans l'avant-PAP.

A contrario, très peu d'indicateurs permettent réellement de mesurer les résultats d'une action du point de vue spécifique de **l'usager**, c'est-à-dire en fonction de la qualité du service rendu. On peut mentionner l'indicateur du programme « *Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres* » qui mesure le délai de premier versement de l'allocation de congé de fin d'activité dans le transport routier.

Enfin, certains indicateurs, probablement perfectibles, se placent du point de vue du **contribuable** pour apprécier l'efficacité de la gestion. Ainsi, votre Rapporteur spécial considère que les indicateurs « *Part des contrats de recherche sur les recettes totales des organismes* », voire « *taux de déplacement en transports collectifs dans la répartition des déplacements motorisés en Île-de-France et dans les grandes agglomérations de province* » sont des indicateurs dans lesquels il faudrait introduire une dimension qualitative de performance et d'efficacité de la gestion.

On observe également que le ministère a eu du mal, parfois, à identifier des objectifs reflétant un seul des points de vue possibles. **Le ministère estime ainsi avoir mis en place, dans l'avant-PAP, des indicateurs si complets qu'ils reflèteraient à eux seuls le triple point de vue du citoyen, de l'usager et du contribuable. Il est permis d'en douter.**

On mentionnera, à titre d'exemple, un indicateur du programme « *Réseau routier national* » censé mesurer ce triple point de vue en rendant compte du « *taux de réalisation de la planification décidée lors du CIADT de décembre 2003* ». Or, le même indicateur sur le programme « *Transports terrestres et maritimes* » ne mesurerait que le seul point de vue du citoyen ! Loin de répondre à l'ambition qu'il se donne, votre Rapporteur spécial considère d'ailleurs qu'il ne s'agit pas d'un indicateur de performance ou d'efficacité, mais d'un simple « compte-rendu » de la mise en œuvre d'une politique publique. Il s'agit là d'indicateurs « planistes » trop auto-suffisants. On reconnaît que ce sont, au demeurant, ceux actuellement utilisés pour évaluer (et critiquer) l'avancement des contrats de plan. On en reconnaît ici la limite.

La même remarque peut être formulée sur les indicateurs mesurant la « *réalisation des opérations inscrites aux contrats de plan* » : on peut croire plus utile de s'intéresser à la façon dont l'administration met en œuvre les contrats de plan et de **mesurer les moyens qu'elle met en œuvre avec les crédits dont elle dispose**. On peut également croire que des indicateurs de ce type devront pouvoir **retracer ce qu'aurait été le résultat obtenu en dehors de toute externalité positive ou de tout effet d'aubaine**, et en tenant compte de l'impact d'une éventuelle régulation budgétaire en cours d'année.

Le programme « Passifs financiers ferroviaires » semble cumuler les défauts, en raison notamment d'objectifs et d'indicateurs caricaturaux : deux actions (désendettement de RFF et de la SNCF), deux objectifs (contribuer au désendettement de RFF et de la SNCF), deux indicateurs (montant des dettes de RFF et de la SNCF)...

C'est un peu court pour des enjeux financiers de l'ordre de 40 milliards d'euros. Le choix des indicateurs, en particulier, relève de l'ordre du burlesque ou de la provocation. On soulignera que l'endettement dont il est question pour la SNCF est celui du service annexe d'amortissement de la dette, sans que soient évoqués les 7 milliards d'euros de dette de l'entreprise elle-même.

Au total, et sans se livrer à une analyse exhaustive de l'avant-PAP, votre Rapporteur spécial considère que **les défauts observés à ce stade devraient pouvoir être rectifiés assez aisément.**

3.- De nouvelles expérimentations de crédits globalisés

a) Le bilan de l'expérimentation dans le Nord-Pas-de-Calais

Depuis 2003, le ministère procède à une expérimentation de dotation globalisée en matière de personnel et de moyens de fonctionnement qui avait justifié la création d'un chapitre 37-30, supprimé dans le projet de loi de finances pour 2005⁽¹⁾, regroupant les emplois et les crédits de personnel et de fonctionnement de six services implantés dans la région Nord-Pas-de-Calais.

Ce « *Projet d'Allocation des Ressources Modernisée de l'Équipement* » (PARME) constitue ainsi une expérimentation de globalisation des dépenses de personnel et de fonctionnement courant, permettant d'anticiper sur la fongibilité asymétrique des dépenses de personnel, de fonctionnement courant et d'aides sociales pour les années 2003 et 2004.

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.

Le bilan est donc globalement positif, en ce qu'il a révélé un bon fonctionnement du pilotage local et de l'accompagnement de l'administration centrale, une montée en puissance rapide du suivi de la consommation des crédits, surtout pour les salaires, et le développement d'un outil de suivi et de prévision de la paie qui servira de base à la réalisation d'un outil national.

(1) Cette expérimentation ne sera pas poursuivie en 2005 dans la mesure où les programmes arrêtés par le Gouvernement ne portent pas sur le même périmètre que l'expérimentation.

Outre ses effets sur l'amélioration des conditions de travail et des relations entre les services et sur le décloisonnement des structures, **l'expérimentation a enclenché une logique de responsabilisation des fonctionnaires sur leur budget et une culture de résultats** dans lesquelles s'inscrit la loi organique. Elle semble, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, avoir suscité une émulation collective sur la gestion de projet, en même temps qu'elle ouvrait un lieu de débat régional avec les organisations syndicales. Une étude de capitalisation est en cours de finalisation avec pour objectif la publication d'un guide méthodologique d'aide aux services.

b) De nouvelles expérimentations en 2005

L'année 2005 constitue la dernière étape décisive pour préparer la LOLF, dont la mise en œuvre sera effective dans ses principales composantes au 1^{er} janvier 2006. Il est donc primordial d'expérimenter, l'an prochain, la mise en œuvre des futurs programmes de manière significative. Le ministère de l'Équipement a ainsi prévu de mener des expérimentations sur des budgets opérationnels de programme (BOP).

Ces expérimentations vont permettre aux services expérimentateurs de tester les principales modalités techniques sous-tendant les dispositifs de la LOLF : déclinaison opérationnelle des objectifs et des indicateurs des programmes, gestion globalisée des crédits, pilotage de la masse salariale, gestion en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

Elles vont également permettre aux responsables de programme d'accélérer la détermination du dialogue de gestion qu'ils devront instaurer entre eux et les services qui mettront en œuvre leur politique sur le terrain, à savoir les responsables de BOP et les responsables d'unités opérationnelles.

Pour le **programme « Réseau routier national »**, il est prévu de mener une expérimentation sur deux régions, dont les directeurs seront responsables des BOP expérimentaux : Pays-de-la-Loire et Nord-Pas-de-Calais (**chapitre 59-01**). Cette expérimentation concerne les crédits d'entretien délégués actuellement sous forme de dotations globales aux différentes DDE ⁽¹⁾, la rémunération de l'ensemble des personnels routiers dans les services concernés par l'expérimentation ⁽²⁾ et les crédits de fonctionnement ⁽³⁾.

Le dispositif de mesure de la performance associé à ces expérimentations s'appuiera largement sur les indicateurs définis dans le cadre de l'avant-PAP, et plus particulièrement de l'objectif « *Préserver le patrimoine routier* ». Ces indicateurs seront complétés par des indicateurs d'activités et des indicateurs financiers. L'expérimentation concerne l'action « *Entretien et exploitation* », dans sa composante activités d'entretien courant, d'entretien préventif et de grosses réparations des chaussées.

(1) Entretien courant, entretien préventif et grosses réparations de chaussées.

(2) Les agents des CETE et les OPA du compte de commerce (agents des parcs et ateliers rémunérés par le compte de commerce des parcs de l'équipement) sont exclus de l'expérimentation.

(3) Frais de déplacement et de formation.

De même, pour le **programme « Sécurité routière »**, il est prévu une expérimentation d'un BOP interrégional sur la zone de défense Nord (Nord-Pas-de-Calais et Picardie), dont le directeur régional Nord-Pas-de-Calais sera le responsable (**chapitre 59-02**). Le choix de la zone de défense se fonde sur une logique de compétence des pouvoirs du préfet de zone en termes de coordination des mesures d'information et de circulation routières.

L'expérimentation concerne les activités déconcentrées des actions du programme : « *Observation, prospective et réglementation* », « *Démarches interministérielles et communication* », « *Éducation routière* » et « *Gestion du trafic et information des usagers* ». Le dispositif de mesure de la performance associé à ces expérimentations s'appuiera sur les indicateurs définis dans le cadre de l'avant-PAP du programme « *Sécurité routière* ».

Enfin, pour le **programme « Transports terrestres et maritimes »**, il est prévu d'expérimenter un BOP central concernant l'établissement public Voies navigables de France et le service Navigation de la région Nord-Pas-de-Calais (**chapitre 59-03**). L'expérimentation concerne une partie des activités des actions « *Infrastructures fluviales et portuaires* » et « *Régulation des services de transports fluviaux et maritimes* ».

Le dispositif de mesure de la performance associé à ces expérimentations s'appuiera lui aussi sur les indicateurs définis dans le cadre de l'avant-PAP du programme « *Transports terrestres et maritimes* ».

B.— LA RÉFORME DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES ENTRE SMR ET DÉCENTRALISATION

Les effets induits par la nouvelle structuration des orientations ministérielles se conjugueront aux objectifs retenus par la SMR. Ils devraient aboutir, l'an prochain, à une réorganisation de grande ampleur des services du ministère, au niveau central comme à l'échelon déconcentré.

1.— Stratégie ministérielle de réforme (SMR) et évolution des structures administratives : au service de la réforme de l'État

a) *La SMR et les mesures statutaires*

La stratégie ministérielle de réforme actualisée en 2004 et évaluée au mois d'août dernier porte principalement sur les routes et l'aviation civile, considérées comme les missions « cœur de métier » du ministère. Elle est pilotée par le directeur du personnel.

Outre les aspects de réorganisation fonctionnelle qui seront évoquées plus loin, la SMR vise à accompagner les agents dans la mise en œuvre de la décentralisation en consacrant plusieurs dizaines de millions d'euros à des actions d'accompagnement des changements induits par la nouvelle organisation, dans le cadre d'un contrat de modernisation.

La réussite de la refondation du ministère nécessite de porter une attention toute particulière à l'accompagnement des personnels. Il est utile, en effet, que dans les personnels disposent des **éléments de nature à garantir leur motivation et leur adhésion au changement en cours**. À cette fin, plusieurs mesures ont été envisagées selon une approche pluriannuelle. Elles s'inscrivent dans le cadre fixé par la circulaire du Premier ministre du 24 mars 2004 liant notamment la définition de projets de mesures statutaires et indemnitaires à la mise en œuvre d'un programme de modernisation comportant des propositions de rationalisation de l'organisation des services.

Si plusieurs mesures sont intervenues en 2003 et 2004, cette action sera poursuivie et accentuée dans plusieurs directions. Dans les **corps administratifs**, la fusion des corps des services déconcentrés et d'administration centrale sera poursuivie, conformément aux objectifs tracés par le Premier ministre. Cette démarche vise en tout premier lieu les postes d'attachés, au travers de la création d'un statut particulier. Parallèlement, une étude de faisabilité et d'opportunité sur la fusion des corps de secrétaires administratifs a été lancée en 2004.

Par ailleurs, la revalorisation des régimes indemnitaires des corps administratifs, de catégories A, B et C, déjà engagée depuis plusieurs années, sera poursuivie, pour préserver et développer l'attractivité des métiers du ministère dans le cadre interministériel. Cet effort de revalorisation concernera également les personnels contractuels, dans le cadre de plans pluriannuels.

Les **corps techniques**, de l'entretien et de l'exploitation feront également l'objet de mesures de revalorisation spécifiques. La mise en œuvre du projet de réforme du statut des ingénieurs des travaux publics de l'État, comportant un corps structuré en trois grades, sera poursuivie. Concernant les travaux engagés sur les corps d'agents et de chefs d'équipe d'exploitation, une revalorisation du régime indemnitaire ainsi qu'une prime technique d'entretien et d'exploitation sont prévues, dans le cadre d'une réforme statutaire. Le plan de revalorisation du métier de dessinateur sera également poursuivi.

Les inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière, les contrôleurs des transports terrestres, les inspecteurs du travail et les contrôleurs du travail des transports feront l'objet de mesures favorables.

Un plan triennal de revalorisation des **emplois fonctionnels de chefs de services déconcentrés** sera lancé en 2005 pour accompagner le processus de réforme en cours afin de garantir l'attractivité de ces postes. Ce plan concernera également les emplois de directeurs.

b) La recomposition des structures d'administration centrale

La réorganisation des services, prévue par la SMR et qui sera arrêtée dans le courant du deuxième semestre 2005, résulte assez largement des conséquences de la nouvelle maquette budgétaire. Afin de tirer toutes les conséquences de la plus grande transparence des moyens consacrés aux politiques publiques et de la

nouvelle logique de résultats et de performances dans laquelle doit s'inscrire l'action de l'administration, **les services du ministère vont s'organiser autour d'une configuration plus réduite**. L'objectif est de diviser par deux le nombre de directions d'administration centrale en créant sept directions ou directions générales⁽¹⁾ ainsi qu'un secrétariat général. Deux secteurs devront être recomposés, avec des enjeux différents : les transports terrestres et maritimes et les administrations transversales.

En premier lieu, les transports terrestres et maritimes, qui sont aujourd'hui gérés par trois directions d'administration centrale distinctes, devront être regroupés au sein d'une direction générale unique, cohérente avec l'existence d'un programme LOLF unique. **L'objectif majeur de ce regroupement est la promotion d'une approche intermodale**. Les directeurs des transports terrestres (DTT), du transport maritime, des ports et du littoral (DTMPL) et des affaires maritimes et des gens de mer (DAMGEM) ont remis des propositions au ministre. Une **direction générale de la mer et du transport** devrait ainsi être créée mi-2005.

Cette réforme permettra de regrouper, sous une direction générale unique, trois directions : une DAMGEM renforcée, une direction des transports ferroviaires et collectifs et une direction regroupant tout le reste (transports terrestres, fluviaux et maritimes).

Votre Rapporteur spécial estime qu'un des intérêts de cette réorganisation est de maintenir et de valoriser un directeur ferroviaire qui sera l'interlocuteur unique du monde ferroviaire, notamment avec la mise en place d'une agence de sécurité du transport ferroviaire. L'expérience récente de la mission d'évaluation et de contrôle de votre commission laisse accroire que **la DTT n'est pas surdimensionnée face aux enjeux et aux réalités du monde ferroviaire** et qu'il ne convient surtout pas de l'affaiblir.

En second lieu, s'agissant des secteurs transversaux, les administrations doivent se recentrer autour de la double optique, en amont, de la conduite de la stratégie du ministère et, en aval, de l'assistance opérationnelle apportée aux différents programmes sectoriels.

Un consensus s'est dégagé autour de la **création d'un secrétariat général**, chargé de conduire la modernisation du ministère à travers le pilotage de la SMR. Il devrait être une force de proposition sur le champ de la prospective, en proposant les arbitrages inter-programmes et les nominations de directeurs en centrale comme dans les services déconcentrés. Organe coordinateur de l'action du ministère en matière européenne et internationale et en matière scientifique et technique, ce secrétariat général animera la fonction de communication, de connaissance, d'observation et de production statistique.

(1) L'actuelle direction des routes devrait être élevée en direction générale, pour s'appuyer sur les nouveaux services routiers interrégionaux, qui seront présentés plus loin dans ce rapport.

La **future direction générale du personnel et de l'administration** sera, quant à elle, le lieu de pilotage des fonctions de gestion des ressources humaines, des fonctions juridique et contentieuse, ainsi que des fonctions budgétaires, financières, immobilières et informatiques⁽¹⁾. La gestion du personnel, en particulier, devra évoluer pour mieux prendre en compte les besoins prévisionnels de compétences dans les programmes et dans les services, en améliorant la qualité de service et en renforçant le dialogue social.

c) La nécessaire rationalisation des commissions et des instances consultatives

La liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du ministre est importante. Au sens du fascicule « jaune », 33 instances sont répertoriées dans le champ du ministère de l'Équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, cette liste n'étant probablement pas exhaustive. Votre Rapporteur spécial s'interrogeait, l'an dernier, sur l'utilité réelle du Conseil national de l'information géographique, qui n'est pas mentionné dans le « jaune » et dont les moyens budgétaires sur imputés sur le budget du ministère.

Suivant les incitations de votre Rapporteur spécial, **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. 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.

– Le Conseil national des transports et les comités départementaux et régionaux des transports

Suite aux amendements déposés par votre Rapporteur spécial depuis deux ans, une réforme de ces organismes a été entreprise.

On rappellera que le Conseil national des transports (CNT) a été institué par la LOTI⁽²⁾. 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 au fonctionnement des transports de personnes et de marchandises.

(1) Cette réforme impacte notamment la direction du personnel, des services et de la modernisation, la direction des affaires financières et de l'administration générale, la direction des affaires économiques et internationales et la direction de la recherche et des affaires scientifiques et techniques.

(2) 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.

Le CNT est composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales, des entreprises qui participent aux opérations de transport, des syndicats représentatifs 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. Il fonctionne par l'intermédiaire d'une assemblée générale de 198 membres et d'une section permanente de 102 membres, qui est en fait l'instance décisionnelle. L'utilité réelle ou potentielle d'une structure de ce type, dont le coût pour 2004 est de 480.000 euros, est admise.

Cependant, le fonctionnement du CNT, comme celui des comités régionaux et départementaux qui en constituent la structure d'appui, peuvent être adossés aux structures existantes et aux moyens des services du ministère, évitant ainsi l'affectation de personnels propres. Le secrétariat du CNT pourrait être assuré par le conseil général des Ponts et Chaussées. Votre Rapporteur spécial dénonçait aussi le mode de financement des emplois publics affectés à ces organismes. Si les emplois du CNT et des comités régionaux et départementaux des transports figuraient effectivement dans les documents budgétaires, leur financement était opéré par rattachement de fonds de concours ⁽¹⁾, privant ainsi les parlementaires de tout moyen d'action directe.

La rationalisation du fonctionnement de ce type de structures est impérative. **En adoptant un amendement déposé par votre Rapporteur spécial**, le Parlement avait obtenu la **suppression des emplois prévus pour les comités régionaux** en loi de finances pour 2004 ⁽²⁾. Quant aux **comités départementaux des transports**, dont votre commission des Finances rappelait l'an dernier qu'ils ne s'étaient jamais réunis, ils **ont été supprimés** par l'ordonnance n° 2004-637 du 1^{er} juillet 2004.

L'adoption d'un amendement présenté par votre Rapporteur spécial a également permis, l'an dernier, de **réduire les moyens en personnel du CNT de 23 à 7 emplois**. Le projet de loi de finances pour 2005 prend en compte la suppression des sept emplois restant, conformément à l'engagement du ministre en séance.

– 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.

(1) 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 ».

(2) On signalera que les commissions des sanctions administratives, créées par l'article 17 de la LOTI ont été détachées des comités régionaux des transports par l'article 26 de la loi n° 2003-495 du 13 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière, pour être placées auprès du préfet de région.

Placé auprès du ministre chargé des transports, le CSSPF a été institué par un décret ⁽¹⁾. Sa mission est de veiller au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire et à la cohérence des orientations mises en œuvre par Réseau ferré de France et la SNCF. Il est composé de 45 membres ⁽²⁾ et dispose d'un secrétariat de six personnes, de locaux à Paris et de moyens de fonctionnement propres.

Après avoir vivement dénoncé le mode de financement du fonctionnement du CSSPF, votre Rapporteur spécial s'est réjoui, l'an dernier, de la décision du Gouvernement de budgétiser le fonds de concours ⁽³⁾, tout en suggérant un fonctionnement appuyé, ici aussi, sur le conseil général des Ponts et Chaussées.

2.– Les services déconcentrés face à la décentralisation

a) Le fonctionnement actuel des DDE et 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 interviennent 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 la route, de l'exploitation et de la sécurité routière, elles appliquent et mettent en œuvre 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. Dans le domaine des transports terrestres, elles assurent l'animation et la mise en œuvre des politiques de transports collectifs.

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 du bâtiment, de l'aménagement et de la maîtrise d'ouvrage pour la voirie nationale, et assurent la programmation comme la répartition des crédits de l'État pour les infrastructures, le logement et l'urbanisme.

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

(2) La composition du conseil, présidé par notre collègue Michel Bouvard, a été modifiée par un décret du 15 avril 2003, afin de tenir compte de la régionalisation des services régionaux de voyageurs et mieux prendre en compte les attentes des clients du rail. Le nombre de conseillers régionaux est ainsi passé de deux à quatre et le nombre de représentant des clients de deux à six. Deux représentant du domaine de l'environnement sont également entrés au conseil.

(3) 271.800 euros sont prévus pour le fonctionnement du conseil en 2005.

Votre Rapporteur spécial a déjà évoqué les graves difficultés que la régulation budgétaire provoque dans les services déconcentrés du ministère. De surcroît, **entre 1997 et 2003, les dotations budgétaires de fonctionnement** de ces services, et notamment **des DDE et DRE, ont été de réduites de 8 %** hors inflation et hors annulations en cours d'année.

Les moyens de fonctionnement courant des DDE et des DRE relèvent du chapitre 34-97, à l'exception des crédits de maintenance informatique délégués sur le chapitre 34-96 pour les DRE ⁽¹⁾. L'article 10 du chapitre 34-97 regroupe les crédits de fonctionnement des DDE et est doté de **127,13 millions d'euros en 2005** (contre 132,05 millions d'euros en 2004). L'article 40 regroupe les moyens de fonctionnement des autres services déconcentrés (dont les DRE) et est doté de **14,44 millions d'euros en 2005** (15,98 millions d'euros en 2004).

b) L'impact de la décentralisation sur les personnels de l'État

La nouvelle étape de la décentralisation induite par la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales devrait concerner **environ 30.000 emplois** de l'État, en très grande majorité dans le domaine routier, qu'il s'agit de transférer aux collectivités concernées. L'impact de la loi sur les personnels se traduira par des discussions spécifiques sur le statut des agents, leur niveau indemnitaire et le dialogue social. Le transfert des personnels devra être précédé par **un travail complexe d'identification des parties de services concernées**, la rédaction de nombreux textes préalables et la conclusion de conventions avec les collectivités locales, puis par une réorganisation profonde des directions départementales et régionales.

Dès 2005, les parties de service des DDE qui sont déjà sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général ⁽²⁾ devraient être transférées aux départements. Cette mesure concernerait **7.000 agents environ**.

On rappellera que la loi du 2 décembre 1992 ⁽³⁾ 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.

(1) L'article 20 du chapitre 34-96 est doté de 12,21 millions d'euros en 2005 contre 15,18 millions d'euros en 2004.

(2) En application de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992.

(3) 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.

S'agissant des réorganisations de service restant de la compétence de l'État, une **indemnité exceptionnelle de mobilité** sera mise en place en 2005. Elle a vocation à être servie aux agents dont le lieu de travail sera déplacé en raison d'une restructuration du service liée à la loi du 13 août 2004. Elle constitue une condition déterminante de la réussite des opérations de réorganisation.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la notion d'allongement de trajet a été retenue comme critère principal d'attribution de l'indemnité, le dispositif étant centré sur l'indemnisation des contraintes imposées aux agents. L'estimation du nombre de bénéficiaires potentiels porte sur 8.000 personnes environ. Une provision de 100.000 euros a été prévue dans le projet de loi de finances afin de mettre en place le dispositif dès 2005. Cette mesure induira des impacts financiers significatifs au cours des trois années suivantes, période où de nombreuses réorganisations de service devraient être mises en œuvre.

En complément, il est envisagé, en relation avec le ministère de l'Intérieur, d'inviter les préfets à mettre sur pied des **commissions tripartites**, associant des représentants de l'État, des collectivités locales et des personnels. Ces commissions constitueront des instances de dialogue et de concertation sur l'ensemble des mesures nécessaires à la préparation locale et à la réalisation des transferts de services, ainsi qu'au suivi des personnels.

Un décret portant **homologie des statuts entre fonction publique territoriale et fonction publique d'État** est en cours de rédaction. Il vise à donner à chaque agent un cadre d'accueil dans la fonction publique territoriale. Il constitue un préalable à l'exercice des droits d'option, dans l'esprit du projet de décret définissant les nouvelles dispositions de détachement, prévues « *sans limitation de durée* ».

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

Dans ce nouveau contexte, le réseau des DDE et des DRE doit être le siège d'un système d'information performant et partagé avec les élus et acteurs locaux.

Des directions générales seront créées en région. Cette autorité doit être essentiellement comprise comme une autorité de management stratégique et comme une autorité d'allocation des moyens communs. Dans ce cadre, les directeurs généraux seront nécessairement investis d'un rôle d'évaluation et de contrôle de gestion. Ils devront définir avec pragmatisme les mutualisations de moyens et les synergies permettant de rendre les services plus économes et plus efficaces, grâce notamment aux nouvelles marges de manœuvre ouvertes par la loi organique relative aux lois de finances.

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

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

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

Nous proposons que l'État adapte spécifiquement son organisation territoriale à l'évolution de ces missions. Le transfert aux conseils généraux des compétences qui les concernent en sera d'autant plus clair, s'agissant des personnels comme des implantations.

Il apparaît que le rôle des DDE devra être clarifié dans la préparation et la gestion de crise. De plus, la sécurité routière doit être au centre du **repositionnement des DDE**, ce qui **implique de développer leurs capacités d'expertise** pour envisager d'animer, sous l'autorité du préfet, un pôle « *sécurité routière* ». Dans le nouveau contexte, il convient, en effet, de clairement distinguer les missions d'État des DDE et les compétences partagées ou conjointes avec les collectivités (comme les transports).

En revanche, le transfert d'une partie importante de l'actuel réseau routier national aux départements et le maintien sous la responsabilité de l'État du réseau principal structurant impliquent de repenser entièrement l'organisation des services déconcentrés dans le domaine des routes. La traduction de cette réorganisation est la **mise en place d'une dizaine de services routiers de taille interrégionale permettant une gestion des axes routiers structurants par itinéraires**. Un nouveau projet de service public des routes pourra ainsi être défini, donnant la priorité à la qualité du service offert aux usagers.

Trois objectifs majeurs doivent guider cette réforme. Il faut, tout d'abord, confier à chaque service routier une partie significative du futur réseau national. D'autre part, les services routiers devront eux-mêmes avoir une dimension suffisante pour accéder à la taille critique sur le plan de la compétence technique. Enfin, la réforme doit se faire en maintenant un lien fort avec le territoire. Ces nouveaux services routiers, qui ne correspondront pas nécessairement aux zones de défense, pourront ainsi s'affranchir des limites administratives.

Enfin, **dans le domaine des voies d'eau**, on rappellera que la loi sur les risques de 2003 ⁽¹⁾ a prévu un transfert des infrastructures en fonction des demandes des collectivités qui bénéficieront, de par la loi relative aux libertés et responsabilités locales, des transferts de services correspondants. Plusieurs missions seront toutefois conservées par l'État, comme la police de l'eau, la police

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

de la navigation fluviale, la gestion du domaine public fluvial, ou encore la sécurité de la navigation intérieure. Ces missions seront exercées au sein de services de navigation réduits en nombre, et selon des contours à définir en fonction des transferts de compétences voulus par les collectivités.

Pour les régions Picardie, Pays-de-la-Loire et Bretagne qui exercent déjà des compétences en matière de voies navigables, le transfert de propriété des voies navigables à chacune des régions interviendra à l'expiration d'un délai de trois ans, sauf opposition formelle de leur part. Les services de l'État qui sont actuellement mis à leur disposition leur seront alors transférés, sauf dans le cas où le concessionnaire éventuel (i.e. le conseil général), prioritaire en la matière, exprime le souhait d'être bénéficiaire de ce transfert de service.

d) Les centres d'études techniques de l'équipement (CETE)

Les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ont été créés entre 1968 et 1973 et ont intégré les laboratoires régionaux ⁽¹⁾. Ils ont vocation à intervenir dans tous les domaines de l'équipement, de l'urbanisme, du logement, des transports et de l'environnement. Ils contribuent à la mise en oeuvre de schémas directeurs d'infrastructures, à la politique du logement, à l'exploitation et à la sécurité routières, à la protection du patrimoine et de l'environnement. Ils aident à la modernisation de l'administration, *via* la diffusion des outils informatiques et du contrôle de gestion.

Chaque centre participe, en fonction de ses compétences, aux actions de recherche et d'études méthodologiques. De même, les CETE assurent un appui aux services de terrain, par des actions de formation, de diffusion et d'animation technique, ainsi que par des prestations particulières ⁽²⁾. Enfin, ils remplissent certaines fonctions spécifiques, comme la gestion des centres régionaux d'information sur la circulation routière. Le budget des CETE, depuis 2000, est retracé dans le tableau ci-après :

(en millions d'euros)

	2001	2002	2003	Prévisions 2004
Salaires et charges des personnels	151	154	155	156
Frais de fonctionnement	73	65	64	59
Total	224	219	219	215

(1) 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).

(2) 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.

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

Le Premier président de la Cour des comptes a transmis à votre commission des Finances des éléments rendant compte d'un contrôle entrepris pour les exercices 1996 à 2000. La Cour a relevé certaines irrégularités de gestion et certaines difficultés de fonctionnement des CETE au plan local. Les efforts de gestion comptable qui avait demandé par la Cour lors de son précédent contrôle n'ont pas tous été entrepris. La Cour relève que le principe d'un financement exclusif des coûts de fonctionnement des CETE par des recettes sur tiers n'a pas été remis en cause, alors que la poursuite de la baisse de ces recettes pèse de façon croissante sur les orientations stratégiques des CETE. Au total, la Cour dénonce, dans un contexte de dégradation des comptes, une **insuffisante valorisation des savoir-faire des CETE** auprès de leurs clients extérieurs au ministère.

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

3.– La référence des Ponts et Chaussées

a) Le conseil général des Ponts et Chaussées

Créé par le décret du 25 août 1804⁽¹⁾, 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 du ministre de l'Équipement⁽²⁾.

Outre les affaires sur lesquelles il doit être consulté, il donne son avis sur celles qui lui sont soumises par le ministre⁽³⁾. Il a donc naturellement été saisi, conjointement avec l'inspection générale des finances, de l'audit sur les projets d'infrastructures ayant permis de préparer le CIADT de décembre 2003.

(1) Sa création remonte en réalité à 1747, lorsque Daniel Trudaine, intendant des Finances, met en place une Assemblée des ponts et chaussées pour examiner les projets routiers, fluviaux et maritimes du Royaume.

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

(3) 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 pour les équipements publics, la sécurité routière, le génie urbain, l'ingénierie de l'aménagement, du bâtiment, des travaux publics et des transports.

Un projet de **réforme du conseil général des Ponts et Chaussées** est en cours. Un décret devrait être publié à la fin de l'année. En 2005, une nouvelle section sera dédiée aux questions de sécurité, de sûreté et de risques. Le conseil pourrait, à l'avenir, aider les services déconcentrés à se resituer dans le nouveau contexte de décentralisation. D'après son vice-Président Claude Martinand, le conseil pourrait également mettre ses compétences en matière d'évaluation des politiques publiques au service des collectivités locales, voire du Parlement. On aura soin cependant d'éviter la confusion des genres entre État et collectivités locales, entre exécutif et législatif. La mise à disposition ou le détachement des personnels est sans doute une voie à explorer.

Votre Rapporteur spécial suggère que le conseil général des Ponts et Chaussées soit la structure support des différents conseils et comités, dont le ministère est riche et qui mobilisent souvent trop de moyens en propre.

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 d'atouts considérables et est reconnue comme l'une des meilleures grandes écoles françaises. 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 ⁽¹⁾. Les dotations budgétaires de l'École se présentent ainsi :

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	
2003	21,020	2,500	1,075	24,595
2004	21,373	2,516	1,007	24,896
2005	22,563	2,516	0,976	26,055

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 1998. Il est placé sous la double tutelle du ministère chargé de la Recherche et du ministère chargé de l'Équipement et des transports.

(1) Les enseignements préparent à l'insertion dans la vie professionnelle. Actuellement, la diversité des matières 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).

Le laboratoire 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 des CETE couvrant le territoire national.

Les dotations budgétaires du Laboratoire sont inscrites sur le budget du ministère de la Recherche. Elles s'élèvent pour 2005 à 35,886 millions d'euros de dépenses ordinaires (chapitre 36-19, article 20) et 5,971 millions d'euros de crédits de paiement (chapitre 63-00, article 30).

4.- L'évolution de l'Institut géographique national (IGN)

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⁽¹⁾. 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.

L'IGN a notamment la charge de constituer un ensemble cohérent de données géographiques de référence à différentes échelles dans lequel se distingue le référentiel numérique le plus précis, dénommé **référentiel à grande échelle** (RGE), dont les quatre composantes (topographique, orthophotographique, parcellaire, adresse) devront être achevées en 2007 pour offrir une précision métrique sur la totalité du territoire national.

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.

Les effectifs de l'IGN s'élèvent à 2.149 personnes en 2004, dont 969 fonctionnaires, soit 27 postes de plus qu'en 2003 et 69 de plus qu'en 2000⁽²⁾. *A contrario*, le nombre de non fonctionnaires décroît régulièrement depuis 2000. Cette politique s'explique notamment par le coût comparativement plus important des postes d'ouvriers, dont les compétences sont de moins en moins pertinentes pour l'IGN.

L'évolution des dotations de l'État à l'IGN est retracée dans le tableau suivant :

(1) Décret n°81-505 du 12 mai 1981

(2) Outre les 969 fonctionnaires (dont 740 personnels titulaires des corps techniques, 214 administratifs et 15 cadres de direction), on dénombre 1.180 permanents (dont 1.089 ouvriers) et 28 travailleurs à domicile.

CRÉDITS DESTINÉS À L'IGN

<i>(en millions d'euros)</i>	2004		2005	
Crédits de fonctionnement (chapitre 36-65)	73,436		73,558	
Crédits d'équipement	autorisations de programme	crédits de paiement	autorisations de programme	crédits de paiement
- Hors recherche (chapitre 67-65)	4,000	2,100	4,000	1,993
- Recherche (chapitre 67-58) :				
Soutien des programmes	0,496	0,496	0,496	0,496
Autres dépenses d'équipement	0,565	0,411	0,565	0,424

Source : projet de loi de finances

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 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.

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, dans le but de clarifier les missions qui relèvent de l'intérêt général. Ce texte, soumis au conseil supérieur de la concurrence au 1^{er} semestre 2004, puis au Conseil d'État, devrait être publié au cours du dernier trimestre 2004.

Les points essentiels de ce décret concernent la réaffirmation et l'actualisation des missions d'intérêt général de l'établissement qui « *contribue à l'aménagement du territoire, au développement durable et à la protection de l'environnement, à la défense civile et militaire de la Nation, à la sécurité publique, à la sécurité civile et à la prévention des risques ainsi qu'au développement national et international de l'information géographique* »⁽¹⁾. Un élargissement de la composition du conseil d'administration de 18 à 20 membres est également prévu, en octroyant notamment deux sièges aux représentants des collectivités territoriales (un conseiller général et un maire).

Par ailleurs, le décret reconnaîtrait les activités commerciales comme une des missions de l'IGN, en stipulant qu'à titre complémentaire, « *l'institut peut concevoir et commercialiser, dans le respect des règles de concurrence, tout produit ou service à partir des données recueillies dans le cadre de ses missions de service public* ». De plus, le décret préciserait que les services et établissements publics sont tenus de fournir à l'institut les données dont ils disposent et d'avoir recours aux données issues du RGE lorsqu'elles correspondent à leurs besoins.

(1) On relèvera que la diffusion des bases de données géographiques et des fonds cartographiques correspondant à l'intérêt général est elle-même reconnue comme une mission de service public.

C.– LA QUESTION SOCIALE DANS LES TRANSPORTS

1.– Rationaliser la gestion des emplois du ministère

Les dépenses de personnel du ministère s'élèveront pour 2005 à 3.487,61 millions d'euros sur la section *Services communs*, soit une diminution de 4,1 % par rapport à 2004.

a) La répartition des effectifs par mission

Répartis par grandes missions, les effectifs budgétaires se présentent de la manière suivante :

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES VENTILÉS PAR MISSION

	2002	2003	2004 (estimations)
Administration centrale	4.504	4.401	4.348
<i>dont Délégation interministérielle à la ville</i>	<i>108</i>	<i>106</i>	<i>105</i>
Services opérationnels et administratifs	93.634	92.960	91.953
– Route et sécurité routière	51.362	51.779	51.269
<i>Travaux neufs</i>	<i>6.801</i>	<i>7.643</i>	<i>7.552</i>
<i>Entretien, exploitation</i>	<i>43.524</i>	<i>43.026</i>	<i>42.507</i>
<i>Examens du permis de conduire</i>	<i>1.037</i>	<i>1.110</i>	<i>1.210</i>
– Transport	2.270	2.154	2.128
<i>Aménagement et multimodalité</i>	<i>1.038</i>	<i>976</i>	<i>964</i>
<i>Contrôle des transports</i>	<i>782</i>	<i>747</i>	<i>738</i>
<i>Inspection du travail des transports</i>	<i>450</i>	<i>431</i>	<i>426</i>
– Habitat	1.861	1.907	1.884
– Aménagement, urbanisme, études, constructions publiques	15.748	14.895	14.715
– Navigation intérieure	5.030	4.421	4.368
– Activités maritimes	4.134	4.814	4.756
<i>Ports, littoral</i>	<i>1.609</i>	<i>2.044</i>	<i>2.019</i>
<i>Sécurité</i>	<i>2.525</i>	<i>2.770</i>	<i>2.737</i>
– Bases aériennes	1.895	1.872	1.849
– Autres activités régaliennes	1.565	1.607	1.588
<i>Autres contrôles</i>	<i>1.565</i>	<i>1.607</i>	<i>1.588</i>
– Administration générale	9.769	9.511	9.396
Services de formation initiale et continue (ENPC, ENPTE, ENTE, CIFP et CEDIP)	988	991	979
TOTAL	99.126	98.352	97.280

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 : projet de loi de finances

On précisera que les emplois de la délégation interministérielle à la ville (DIV) sont inscrits sur l'article 60 du chapitre 31-90 « *Rémunérations des personnels* » de la section « *Services communs et urbanisme* » du budget, bien que fonctionnellement ce service soit rattaché au ministère chargé des affaires sociales. 60 emplois (50 contractuels et 10 titulaires) y sont présentés pour un montant de 2,21 millions d'euros au titre des rémunérations principales ⁽¹⁾.

(1) 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

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 LA CATÉGORIE EN 2003**

	A	B	C ⁽¹⁾	Total
1.- Administration centrale	2.057	881	1.463	4.401
– dont DIV	63	23	20	106
2.- Services opérationnels et administratifs	7.582	22.311	63.067	92.960
2.1.- Routes et sécurité routière	2.032	9.079	40.668	51.779
Travaux neufs	1.023	3.450	3.170	7.643
Entretien, exploitation	907	4.621	37.498	43.026
Examens du permis de conduire	102	1.008	0	1.110
2.2.- Transport	476	1.075	603	2.154
Aménagement et multimodalité	292	324	360	976
Contrôle des transports	67	577	103	747
Inspection du travail des transports	117	174	140	431
2.3.- Habitat	454	659	794	1.907
2.4.- Aménagement, urbanisme, études, constructions publiques	1.875	5.932	7.088	14.895
2.5.- Navigation	113	459	3.849	4.421
2.6.- Activités maritimes	661	1.257	2.896	4.814
Ports et littoral	149	551	1.344	2.044
Sécurité	512	706	1.552	2.770
2.7.- Bases aériennes	198	456	1.218	1.872
2.8.- Autres activités régaliennes	409	618	580	1.607
Autres contrôles	409	618	580	1.607
2.9.- Administration générale	1.364	2.776	5.371	9.511
3.- Services de formation initiale et continue (ENPC, ENTPE, ENTE, CIFP et CEDIP)	352	393	246	991
Total	9.991	23.585	64.776	98.352

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

L'effectif budgétaire autorisé par la loi de finances décroît sensiblement depuis plusieurs années, tandis que se prépare l'évolution majeure induite par la poursuite de la décentralisation. Alors que 113.959 emplois étaient inscrits en loi de finances pour 1985, le projet de loi de finances pour 2005 ramènera ce nombre à **95.843 emplois**, dont 83.941 titulaires, 3.137 contractuels, 8.758 ouvriers et 7 militaires sous contrat et de carrière.

Votre Rapporteur spécial constate **la lente avancée des travaux**, induits par la mise œuvre des articles 7 et 34 de la LOLF, **de détermination du plafond d'autorisation d'emplois**. À ce jour, les arbitrages sont toujours en cours ⁽¹⁾.

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.

(1) Seule a été réalisée une répartition des effectifs autorisés 2004 par programme afin de pouvoir calculer les masses salariales des différents programmes au titre de la version en mode LOLF du projet de loi de finances. Cet exercice est toutefois incomplet puisqu'il ne comptabilise pas les vacataires en ETP. Par ailleurs, ces ventilations, effectuées sur la base d'enquête auprès des services ne sont pas encore définitives et méritent une analyse plus fine compte tenu de certains cas particuliers (les mises à disposition notamment). Des travaux complémentaires seront conduits en 2005.

Le tableau ci-dessous retrace les emplois susceptibles d'être pris en compte dans le plafond d'emploi. On précisera que sont intégrés dans les effectifs directement rémunérés par le ministère, tous les agents mis à disposition d'autres personnes morales, dans la mesure où, dans cette position, ces agents continuent à être rémunérés par leur ministère d'origine. Sont également compris, dans le tableau ci-dessous, les agents transférés en gestion sur la section « *Services communs et urbanisme* » depuis les sections « *Mer* » et « *Tourisme* ».

EMPLOIS FINANCÉS À PARTIR DU BUDGET DU MINISTÈRE AU 31 JUILLET 2004

(en équivalents temps plein)

	Titulaires ⁽³⁾	Contractuels	Vacataires	Autres ⁽⁴⁾	Total
Nombre d'agents directement employés	81.932	3.675	1.250	8.587	94.194
Nombre d'agents employés par les établissements publics placés sous la tutelle du ministère	240	10	NC ⁽²⁾	0	250
Nombre d'agents employés par les organismes subventionnés par le ministère ⁽¹⁾	8	1	NC ⁽²⁾	0	9
Total	82.180	3.686	1.250	8.587	95.703

(1) Associations, fondations, mutuelles, groupements d'intérêts publics

(2) Donnée non disponible fin septembre 2004

(3) Titulaires, stagiaires, militaires et élèves des écoles

(4) OPA et marins

Source : ministère de l'Équipement

En 2004, le ministère rémunère déjà l'ensemble de ces catégories de personnels sur les chapitres de rémunération de personnel. Pour l'avenir, devraient désormais venir s'imputer sur le plafond d'autorisation d'emplois, à la différence du dispositif actuel, les vacataires, dont la rémunération fait l'objet de retenues au titre des prestations sociales ⁽¹⁾, et les personnels mis à disposition d'une personne morale distincte de l'État, même si leur rémunération fait par ailleurs l'objet d'un remboursement.

b) La poursuite de la réduction des effectifs

En 2005, les effectifs du ministère passeront de 97.280 à 95.843, soit une diminution de 1.437 emplois budgétaires. Cette diminution représente un effort sensible, puisqu'elle correspond à 1.725 suppressions d'emplois et 34 emplois transférés, contre 322 créations de postes. On rappellera qu'en 2003, la diminution de 750 postes avait, en réalité, été neutralisée par une réduction comparable de la vacance d'emplois, alors qu'en 2004 le ministère a bien procédé à une suppression nette de 990 suppressions d'emplois.

(1) Les vacataires de façon générale, ne peuvent pas être embauchés plus de 10 mois par an conformément à la législation en vigueur. Par ailleurs, les vacataires dits saisonniers sont embauchés pour 6 mois maximum.

Parmi les suppressions d'emplois en 2005, on relève la disparition de 470 emplois d'ouvrier des parcs et ateliers (OPA) et de 588 emplois d'agent d'exploitation des travaux publics de l'État (dont 131 emplois de chefs d'équipe). On relève également la suppression de 196 postes de contrôleur des TPE, de 196 postes de dessinateur et de 135 postes d'adjoint administratif des services déconcentrés. Quant aux créations d'emplois, elles comprennent la création de 65 postes d'inspecteur du permis de conduire et de la sécurité routière, de 127 postes de technicien supérieur et de 36 postes d'ingénieur des TPE.

Pour autant, 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.- Le bilan 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 ⁽¹⁾. 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 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 permet le suivi et l'évaluation des effets sur les conditions de travail, la qualité du service rendu et les conditions du maintien du revenu des agents.

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. Les agents ont eu tendance à cumuler les heures pour prendre des récupérations, plutôt que de raccourcir leurs journées. L'amplitude journalière, dans les services du ministère, ne peut pas être supérieure à 12 heures. Les durées maximales de temps de travail effectif sont de 10 heures par jour et de 48 heures par semaine (sans dépasser 44 heures en moyenne sur 12 semaines consécutives). Les temps de repos minimum sont de 11 heures par jour et de 35 heures par semaine, avec un impératif de 20 minutes de repos toutes les 6 heures

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

consécutives. On précisera que les difficultés les plus importantes sont apparues pour la filière « *entretien, exploitation et travaux* », ainsi que pour les cadres dont les plannings ont été difficiles à organiser.

3.– Quelles perspectives pour les régimes de retraite ?

a) La réforme des retraites au ministère

La loi n° 2003-775 du 21 août 2003 portant réforme des retraites a pris en compte les attentes du ministère – sans doute inégalement justifiables –, notamment au regard de trois aspects. Le **maintien du service actif** n'a pas été modifié, ce qui constitue un aspect essentiel, notamment pour les agents d'exploitation et les chefs d'équipe qui en bénéficient aujourd'hui et qui continueront à en bénéficier demain. Les spécificités actuelles du **dispositif de retraite des ouvriers des parcs et ateliers** n'ont pas été remises en cause. Enfin, le texte adopté a justement permis de mieux concrétiser la **reconnaissance de la Nation aux agents tués en service**, par des dispositions spécifiques de calcul de la pension de leur veuve, en élargissant les dispositions de la loi à cet égard, alors qu'elles étaient limitées initialement à certains corps en tenue, aux agents et chefs d'équipe victimes d'accidents dans le cadre d'interventions sur voirie circulée, aux contrôleurs des transports terrestres victimes d'accidents lors de contrôles sur route et aux agents de la filière maritime « navigation et sécurité » victimes d'accidents lors d'opérations de surveillance ou de contrôle.

L'évolution du nombre de départs à la retraite montre un accroissement de près de 20 % entre 2003 et 2002, mais le nombre de départs estimés pour 2004 ne croît que très légèrement par rapport à 2003. La tendance générale à l'accroissement est constante depuis 2000 et devrait se poursuivre jusqu'en 2008-2010 atteignant alors un plafond.

Les dossiers de retraite pré-liquidés pour le ministère s'élèvent à 2.512 en 2002, 3.086 en 2003. La prévision est de 3.200 pour 2004 et 3.400 pour 2005. L'effet cumulé de la réforme des congés de fin d'activité, de la jurisprudence européenne relative aux droits des pères ayant eu 3 enfants et ayant 15 ans de service, et de la loi d'août 2003, ne permet pas une analyse univoque des statistiques, les accroissements relatifs à certains motifs de départ pouvant être contrebalancés par des reports pour d'autres motifs. Les tendances pourront se dégager plus nettement en 2005.

b) L'avenir des régimes spéciaux

La réforme du régime général étant intervenue, on peut légitimement s'interroger sur le devenir des régimes spéciaux des transports terrestres 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.

La commission des comptes de la sécurité sociale a fait quatre observations sur le régime de retraites de la SNCF pour la période 2002-2004 : **la masse des pensions est en augmentation malgré la baisse du nombre de bénéficiaires** ; les cotisations sont en forte hausse en raison des versements par le régime général de cotisations vieillesse pour les contractuels passant au statut ; les transferts reçus au titre des compensations sont en baisse ; la subvention d'équilibre versée par l'État (qui représente plus de la moitié des recettes du régime) a augmenté de 3,7 % en 2004.

La contribution du budget de l'État au régime de retraite de la SNCF atteindra la somme de 2,68 milliards d'euros en 2005.

Le financement du régime de retraite de la RATP est assuré par les cotisations sur les salaires des actifs ⁽¹⁾, 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 de la RATP**, laquelle **atteint 437,27 millions d'euros en 2003** (pour 677,97 millions d'euros de charges et 240,70 millions d'euros de ressources). La RATP reçoit de l'autorité organisatrice de transport, le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), une contribution forfaitaire non affectée, contractualisée par une convention pluriannuelle. Cette contribution permet à la RATP de couvrir ses charges spécifiques, parmi lesquelles figure la part des charges de retraite non couverte par les cotisations et les mécanismes de compensation et surcompensation.

La décentralisation du STIF en 2005 posant la question de l'imputation de la charge résultant de l'insuffisance du compte retraite de la RATP, l'article 39 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a maintenu cette charge pour l'État. Une réflexion est en cours pour s'assurer du bon fonctionnement du nouveau système et de sa neutralité pour l'entreprise comme pour le STIF.

(1) Le taux de cotisation est de 7,85 % pour les agents et de 15,34 % pour l'entreprise.

4.– La gestion de la conflictualité

a) L'impact des faits de grève

En 2003, la conflictualité, mesurée en journées de travail perdues, **a connu son plus fort niveau depuis 1995**, conséquence de grèves d'ampleur nationale. À la RATP, l'impact économique des grèves de mai et de juin 2003 est évalué à une perte économique nette d'environ 14 millions d'euros.

Plus de 390.000 journées de travail ont été perdues pour la seule entreprise SNCF, plaçant 2003 parmi les quatre années les plus conflictuelles depuis 25 ans, derrière 1995, 1987 et 1986. Plus de 95 % de ces journées de travail perdues résulte de préavis de grève nationaux, liés pour l'essentiel à la réforme des retraites. L'impact des grèves sur les produits du trafic est chiffré à 250 millions d'euros en 2003 à la SNCF.

Dans les services du ministère l'Équipement, l'ampleur du seul mouvement de grève lié à la réforme des retraites est de 129.100 jours de grève, pour un coût de 8,67 millions d'euros. Toutes catégories de personnels confondus, l'ampleur des mouvements de grève au ministère pour l'année 2003 est de 168.223 jours de grève, ce qui représente un coût de 11,29 millions d'euros.

En comparaison, **l'année 2004 marque une nette amélioration du climat social**. Au ministère, l'ampleur des mouvements de grève est de 7.883 jours de grève au 2 août 2004, ce qui représente un coût de 0,529 million d'euros. À la SNCF, par contre, les premiers mois de l'année 2004 ont vu encore 72.885 journées de travail perdues : 64.234 l'ont été lors de conflits nationaux.

Votre Rapporteur spécial s'est attaché à vérifier que **les jours de grève n'ont pas donné lieu à rémunération** pour les agents grévistes. Les non paiements de jours de grève continuent donc d'être effectués conformément aux dispositions de la circulaire du 30 juillet 2003, pour les agents du ministère, et à celles du droit applicable aux agents des entreprises de transport. Le dispositif vaut tout aussi bien pour le traitement de base que pour les primes des agents grévistes, mêmes celles versées l'année suivante.

b) Parvenir à une garantie de 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. De ce point de vue, l'expérience de la RATP est encourageante.

ALARME SOCIALE ET ACCORDS D'INTÉRESSEMENT À LA RATP

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

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le nombre d'alarmes sociales a augmenté de 18 % au cours de l'année 2002 (178 en 2001 et 258 en 2002). L'essentiel des alarmes sociales continue à être déposé au niveau des unités (83 % en 2001, 85 % en 2002, 89 % en 2003). **En 2003, et pour la seconde année, le nombre de gestes de prévention** (272 alarmes sociales) **a été supérieur au nombre de préavis** (182). Les suites données aux alarmes sociales se concrétisent pour près de 60 % par des constats d'accord. Tous les acteurs syndicaux se sont progressivement engagés dans l'utilisation de ce dispositif, y compris la CGT, signataire du protocole relatif au droit syndical et à l'amélioration du dialogue social depuis 2002.

Par ailleurs, une faible proportion des constats de désaccord débouche sur un conflit. **En 2003, 3 % des alarmes sociales ont été prolongées de préavis** confirmant une tendance constatée depuis plusieurs années. Au premier semestre 2004, la RATP confirmait cette tendance à la réduction significative du nombre des conflits, avec 0,09 jour d'arrêt de travail par salarié. Une des principales caractéristiques des préavis déposés réside dans le fait que plus de la moitié des préavis sont suivis par moins de 10 agents, voire non suivis.

On soulignera **l'impact possible des accords d'intéressement pratiqués à la RATP**, qui peuvent créer une « désincitation individuelle » à se mettre en grève. Signé il y a 4 ans et renouvelé le 30 juin dernier pour la période 2004-2006, l'accord d'intéressement s'applique à l'ensemble du personnel, toutes catégories confondues, de manière uniforme. Chaque agent touchant le même montant, la mesure joue donc plus fortement pour les salaires les plus bas de l'entreprise.

La somme versée est calculée en fonction des résultats de l'entreprise. L'intéressement fait l'objet d'une délibération en conseil d'administration et peut concerner 30 % du bénéfice. Ainsi, le résultat positif de 12 millions d'euros de l'entreprise en 2003 a permis d'affecter 4 millions d'euros environ à de l'intéressement, soit environ 90 euros par employé. L'intéressement individuel est proportionnalisé au travail effectif de l'employé, étant entendu qu'un abattement est appliqué pour toutes les journées qui ne sont pas en situation de travail, à savoir la maladie et la grève.

Après avoir pris l'engagement, le 9 décembre 2003, d'aboutir à des résultats concrets, tant en matière de prévention des conflits que de continuité du service public en période de conflits, le ministre de l'Équipement a adressé, le 16 mars 2004, un courrier au présidents de la SNCF, de la RATP et de l'Union des Transports Publics, les invitant à engager rapidement « *des discussions avec les partenaires sociaux en vue de conclure dans les six mois des accords collectifs de prévention des conflits* ». À la SNCF notamment, la direction de l'entreprise a rencontré chacune des organisations syndicales pour apprécier la manière dont pourrait progresser l'accord sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits, signé en septembre 2003.

Les **propositions de la commission Mandelkern**, remises le 21 juillet 2004 et diversement appréciées, ont constitué un des éléments des échanges. Elles confortent dans l'ensemble les grandes options déjà mises en œuvre par la SNCF, tout en insistant sur la nécessité de renforcer la prévisibilité du service quand la prévention n'a pu permettre d'éviter le conflit. Une forte critique s'est manifestée à l'encontre de la proposition consistant à demander aux salariés de se déclarer grévistes ou non 48 heures avant le début d'un conflit. Cette critique ne nous paraît pas justifiée.

Début septembre, le ministre a intensifié la concertation avec l'ensemble des parties concernées dans un souci de recherche de solutions opérationnelles, sans porter atteinte au droit de grève. Les accords auxquels sont parvenus la RATP et, plus récemment, la SNCF ⁽¹⁾ ont été présentés comme répondant assez largement aux enjeux de la démarche entreprise.

Votre Rapporteur spécial considère que ces avancées, pour vertueuses qu'elles soient, ne sont qu'une étape pour répondre à l'exigence de service minimum dans les transports publics, telle que les Français l'appréhendent couramment. Qu'il résulte de la négociation collective ou qu'un texte législatif soit nécessaire pour lui donner une réalité, le service minimum n'est toujours pas garanti dans notre pays. On peut vouloir faire le pari que les récentes avancées s'étendront et vont engendrer une pratique vertueuse. Les résultats seront évalués. La force de la demande populaire créée, en effet, sur ce sujet, une obligation de résultat et donc une évaluation par le résultat.

*

* *

(1) Le 28 octobre 2004, la direction de la SNCF et sept organisations syndicales (CGT, CFDT, CFTC, UNSA, CFE-CGC, FGAAC et SNCS) ont signé l'avenant au protocole d'accord sur l'amélioration du dialogue social et la prévention des conflits. Cet accord est dorénavant majoritaire puisque les organisations syndicales signataires ont obtenu 78 % des suffrages aux dernières élections professionnelles. Le texte qui vient d'être signé permet de franchir une étape importante dans le dialogue social à tous les niveaux de l'entreprise, à travers une meilleure prévention des conflits en utilisant notamment la demande de concertation immédiate, des dispositions visant à améliorer le fonctionnement des instances de représentation du personnel, et des mesures permettant de progresser dans les relations entre direction et organisations syndicales.

III.- LES ENJEUX ET LES CONDITIONS DU FINANCEMENT D'UN SECTEUR ÉCONOMIQUE PORTEUR DE CROISSANCE ET D'EMPLOIS

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

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

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

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

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

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

Le ministère de l'Équipement contribue au développement des entreprises françaises, non seulement en favorisant leur activité sur le territoire national, mais aussi à l'étranger par l'appui apporté aux entreprises exportatrices. Le poids de l'activité économique des transports est considérable, puisqu'il est estimé à **128 milliards d'euros en 2003**. Le secteur est en nette reprise en 2004, après avoir stagné l'année passée.

Le développement économique se traduit particulièrement en matière de création d'emplois. À cet égard, les résultats des dernières années ont été très favorables et la construction continue de créer des emplois en 2003 et 2004. L'emploi a progressé pendant les six dernières années de 10 à 15 % selon les secteurs.

Plus de 150.000 emplois supplémentaires ont été créés dans les transports de 1998 à 2003 inclus, dont 130.000 salariés attirés et 20.000 intérimaires. En 2004, le secteur du BTP a progressé davantage que le PIB et contribue désormais pleinement à la croissance économique nationale, directement comme par tous ses effets d'entraînement sur le reste de l'économie. Compte tenu de la progression de l'activité économique en 2004, l'emploi est demeuré stable dans les transports. Ces derniers occupent, à la mi-2004, **plus de 1,16 million de personnes**, tous statuts confondus.

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

Selon le bilan complet présenté à la commission des comptes des transports de la Nation, le 28 juin 2004. Les transports intérieurs de voyageurs s'établissent à 877 milliards de voyageurs-kilomètres en 2003, les transports en voiture particulière représentant un peu plus de 84 % de l'ensemble. Après avoir progressé en 2001 (+ 3 %), puis nettement ralenti en 2002 (+ 1 %), les transports de voyageurs sont quasiment stables en 2003.

LES TRANSPORTS INTÉRIEURS DE VOYAGEURS EN FRANCE

(en milliards de voyageurs/km)

	2002	2003	Variation 2003/2002 (en %)
Voitures particulières	733,5	738,6	+ 0,7
Autobus & autocars (y compris RATP)	42,2	42,6	+ 0,9
Transports ferroviaires (dont métros et tramways)	84,6	83,1	- 1,8
– dont SNCF :	73,5	72,3	- 1,7
– dont TGV :	39,8	39,6	- 0,5
Transports aériens intérieurs	13,7	13,0	- 4,9
Total	873,9	877,3	+ 0,4

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

Les déplacements en voitures particulières contribuent au **ralentissement de la croissance globale**. On estime, en effet, qu'ils augmentent de nouveau légèrement moins fortement en 2003 (+ 0,7 %, après une hausse de 0,8 % en 2002), alors que leur poids dans l'ensemble des transports de voyageurs est très important. Les transports collectifs routiers progressent cette année encore. En revanche, le contexte international difficile et la disparition d'Air Lib en début d'année pèsent sur les résultats du transport aérien intérieur qui poursuit en 2003 sa décroissance entamée en 2001. Enfin, marqué par les mouvements sociaux du printemps, **le transport ferroviaire de voyageurs est en retrait pour la première fois depuis 1995**.

Quant aux transports terrestres de marchandises sur le territoire français, ils s'établissent, en 2003, à 356 milliards de tonnes-kilomètres. On observe qu'ils croissent de plus en plus lentement : + 0,6 % en 2001, + 0,4 % en 2002 et + 0,3 % en 2003. Cependant, les différents modes de transport de marchandises ont des évolutions divergentes en 2003, mais font apparaître une forte baisse du ferroviaire (- 6,4 %), une quasi-stagnation du fluvial (- 0,7 %) et une progression de la route (+ 1,1 %). On soulignera une baisse historique, sur la route, du nombre de véhicules-kilomètres.

LES TRANSPORTS TERRESTRES INTÉRIEURS DE MARCHANDISES EN FRANCE

(en milliards de tonnes/km)

	2002	2003	Variation 2003/2002 (en %)
Transport routier	276,6	279,7	+ 1,1
Transport ferroviaire	50,0	46,8	- 6,4
Navigation fluviale	6,9	6,8	- 0,7
Trafic par oléoducs	20,9	22,2	+ 6,1
Total	354,5	355,5	+ 0,3

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

B.- LA CRÉATION DE L'AFITF ET LES ENJEUX DU FINANCEMENT DES NOUVELLES INFRASTRUCTURES

Le débat parlementaire organisé le 20 mai 2003 à l'Assemblée nationale, et le 3 juin 2003 au Sénat, au cours duquel avaient été abordés la définition des besoins, l'enjeu en terme de croissance, la question des choix modaux et les contraintes de financement, n'a pas fourni des résultats particulièrement clairs.

Le **comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003** a arrêté certains principes et certaines priorités. La politique des transports est définie comme devant désormais concilier plusieurs objectifs : le « *développement économique* », « *l'attractivité du et des territoire(s) dans une Europe élargie* » et la prise en compte des « *enjeux environnementaux globaux et locaux* ». Le **report du trafic routier sur d'autres modes de transports** est en effet l'un des enjeux majeurs du programme d'infrastructures du Gouvernement.

1.- Le choix des projets du CIADT et les objectifs de la politique d'équipement du territoire

Dans ces conditions, le développement du réseau routier peut se décliner suivant les trois axes principaux suivants :

– **Assurer la fluidité des grands axes de transit Nord-Sud**, Benelux–Paris–Bordeaux–Espagne, d'une part, et Benelux/Allemagne–Metz–Lyon–Italie/Espagne, d'autre part. Cela conduira d'abord à la poursuite de l'aménagement d'un certain nombre d'axes alternatifs, comme la liaison autoroutière Amiens–Lille–Belgique ou les autoroutes A 34, A 48 et A 51. Par ailleurs, les axes autoroutiers existants devraient être renforcés.

– **Achever la réalisation de grandes liaisons autoroutières Est-Ouest**, afin notamment d'améliorer les liaisons de la façade atlantique aux grands pôles européens. Il n'existe pas encore aujourd'hui d'itinéraire routier rapide complet assurant la traversée Est–Ouest du territoire entre Paris et la liaison Bordeaux et Bayonne–Toulouse–Narbonne–Marseille–Nice.

– **Améliorer la circulation de transit au droit des agglomérations constituant d'importants nœuds routiers.** Il s'agit d'un enjeu majeur, tant pour la qualité du service rendu sur le réseau structurant que pour la qualité de vie dans ces agglomérations qui subissent des nuisances et des congestions routières importantes. En Île-de-France, il s'agira de porter l'effort sur trois axes : achever le bouclage de la francilienne pour favoriser la circulation de banlieue à banlieue ; améliorer le raccordement de l'autoroute A 16 sur le réseau de voies rapides en réalisant son prolongement jusqu'à la francilienne ; et procéder au découplage du tronçon commun A 4–A 86, qui constitue une opération prioritaire pour résoudre le plus important nœud de congestion routière du territoire.

– **Parfaire la desserte des territoires encore enclavés.** Cela conduira à la poursuite de l'aménagement de liaisons interrégionales et à l'aménagement d'antennes de desserte de villes moyennes, comme Toulouse–Auch, Toulouse–Castres, Nîmes–Alès, Montélimar–Aubenas.

LES 50 GRANDS PROJETS D'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

Le programme d'infrastructures à réaliser ou à engager d'ici 2012, complété par les projets planifiés à l'horizon 2025, permettra de répondre à un objectif de politique de transport durable, respectueuse de l'environnement et source de qualité de vie pour les habitants. Les trois quarts des projets retenus sont ferroviaires ou fluvio-maritimes.

5 projets fluvio-maritimes :

- l'écluse fluviale de Port 2000
- les nouveaux terminaux conteneurs du port de Marseille-Fos (Fos 2XL)
- le canal Seine-Nord-Europe
- l'autoroute de la mer, façade atlantique
- l'autoroute de la mer, façade méditerranéenne

2 projets aéroportuaires :

- le nouvel aéroport de Nantes-Notre-Dame-des-Landes
- le 3ème réseau d'aéroports dans le bassin parisien (Beauvais, Vatry, Chateauroux)

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

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

5 grands axes ferroviaires pour le fret :

- corridor de fret nord-sud par Bordeaux
- corridor Nord-Sud par Lyon, magistrale éco-fret
- axe Est-Ouest Dunkerque-Lorraine
- axe Ouest-Est Le Havre-Amiens-Belgique/Allemagne
- axe Ouest-Est Nantes-Lyon et Lyon-Italie

3 grandes liaisons ferroviaires d'aménagement du territoire :

- Paris-Orléans-Toulouse
- Paris-Rouen-Le Havre et Paris-Cherbourg
- Paris-Clermond-Ferrand

9 projets autoroutiers :

- A 19 (Artenay-Courtenay)
- A 24 (Amiens-Lille-Belgique)
- A 32 (Nancy-Metz-Thionville)
- A 48 (Ambérieu-Bourgoin)
- A 831 (Fontenay-le-Comte-Rochefort)
- le réseau autoroutier lyonnais (A 45 Lyon-Saint-Etienne, A 89 Lyon-Clermond-Ferrand, A432 Les Echets- La Boisse et contournement Ouest de Lyon)
- le réseau autoroutier alpin (A 41 Annecy-Genève, A 51 Grenoble-Sisteron, A 585 antenne de Digne)
- le réseau autoroutier aquitain : autoroutes aquitaines de Bordeaux vers Biarritz (A 63) et de Bordeaux vers Pau (A 65)
- des contournements urbains (Strasbourg, Arles, Bordeaux, tunnel de Toulon,)

3 grandes liaisons routières d'aménagement du territoire :

- la route Centre-Europe-Atlantique (accélération de la mise à 4 voies des nationales existantes et inscription au schéma autoroutier de la liaison Niort-Limoges)
- RN 88 (Toulouse-Rodez-Mende-Le Puy-en-Velay-Lyon)
- A 34 (Reims-Charleville-Mézières-Belgique)

2.– Un mode de financement à clarifier : l'AFITF

Pour conduire la politique ambitieuse d'équipement du territoire qui vient d'être décrite, l'**Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF)** verra le jour en 2005, dès que son décret de création aura été publié. Elle devrait pouvoir concourir, dans un objectif de développement durable, au financement de projets d'infrastructures ferroviaires, routières, fluviales ou portuaires, ainsi qu'aux autoroutes de la mer. Surtout, l'AFITF permet de sortir de la logique où l'État ne pouvait financer qu'une ligne à grande vitesse à la fois.

Votre Rapporteur spécial regrette vivement que cette création intervienne par voie réglementaire, s'agissant d'un enjeu de dimension nationale, mobilisant des ressources publiques pérennes, engageant la responsabilité de l'État sur plusieurs années, aboutissant à créer une catégorie d'établissement public bien singulière et pour lequel le Gouvernement avait jugé utile de consulter les parlementaires au cours d'un large débat organisé au printemps 2003.

Le financement de l'Agence est prévu par l'article 41 du projet de loi de finances pour 2005, qui lui affecte la **redevance** d'occupation du domaine public routier (prévue par l'article R. 122-27 du code de la voirie routière et acquittée par l'ensemble des sociétés d'autoroutes) et le produit des **dividendes** des participations détenues par l'État et ses établissements publics dans le capital de ces sociétés.

Alors que l'AFITF devrait mobiliser un niveau de ressources de l'ordre de 7,5 milliards d'euros entre 2004 et 2012, son budget serait de **635 millions d'euros en 2005** compte tenu de l'estimation des dividendes attendus (280 millions d'euros), du montant de la redevance domaniale (155 millions d'euros) et d'une **dotation en capital** (200 millions d'euros). Cette dernière ressource n'est pas explicitement mentionnée dans le projet de loi de finances, mais doit l'être dans le décret de création de l'AFITF, de même qu'y seront prévues les recettes liées au produit des placements ainsi qu'à « *toute autre ressource directement affectée à l'établissement* ».

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'AFITF sera autorisée à s'endetter dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances. **La forme juridique de cette autorisation parlementaire d'emprunt reste à éclaircir** ⁽¹⁾. Les emprunts que contractera l'Agence seront autorisés par le conseil d'administration de l'établissement, dans la limite du plafond fixé, leur réalisation et leur suivi étant assurés par l'Agence de la dette.

L'AFITF aurait le statut d'**établissement public national à caractère administratif**, doté de la personnalité morale et de l'autonomie financière, et serait placée sous la tutelle du ministre chargé des transports. Sa gestion pourra, après appel d'offres, être confiée à des prestataires externes, tels la Caisse des dépôts et consignations.

L'Agence sera pilotée par un conseil d'administration de onze membres, dont un président, six représentants de l'État, deux élus locaux et, malgré les réticences initiales de l'administration, **deux parlementaires**. Ce conseil règlera par ses délibérations les affaires de l'établissement, délibèrera sur le budget et arrêtera le compte financier.

(1) *Le plafond d'emprunt ne devrait pas être applicable aux emprunts contractés pour couvrir les besoins de trésorerie en cours d'année liés à l'exécution du budget de l'établissement et aux décalages entre les encaissements et les décaissements au sein d'un même exercice.*

Les projets qui bénéficieront des financements de l'AFITF sont ceux arrêtés par le CIADT de décembre 2003 dans le cadre de la planification des infrastructures de transport à horizon 2025. Seuls 30 % des moyens seront consacrés à des investissements routiers, le reste bénéficiant aux projets ferroviaires, maritimes et fluviaux.

Pour l'exercice de ses missions, l'établissement accordera des subventions d'investissement et des avances remboursables non rémunérées, apportera des fonds de concours et participera au financement des investissements prévus par des contrats de partenariat au sens de l'ordonnance du 17 juin 2004. Il pourra également fournir des aides au démarrage pour les liaisons maritimes régulières de transport de fret. L'AFITF devrait signer des conventions de financement, au nom de l'État, qui vaudront engagement pluriannuel.

En 2005, les crédits disponibles devraient permettre de poursuivre la réalisation du TGV Est européen, de la concession ferroviaire internationale Perpignan-Figueras, de lancer les travaux de la rénovation de la ligne ferroviaire du Haut-Bugey, de signer les contrats de concession des autoroutes A 19 (Artenay-Courtenay) et A 41 (Annecy-Genève), de réaliser les travaux de Fos 2XL, de poursuivre les études et travaux préparatoires du projet Lyon-Turin et les travaux de modernisation de la ligne ferroviaire historique Dijon-Modane, et enfin de lancer celles relatives au canal Seine-Nord.

RAPPEL : LES DEUX FONDS INTERMODAUX « MORTS-NÉS »

L'un des arguments avancés par le Gouvernement pour justifier la création de l'AFITF par voie réglementaire consiste à considérer que la catégorie d'établissement public a déjà été créée par une disposition législative, celle procédant de la loi n° 2002-3 du 2 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport.

Deux établissements étaient prévus : le Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports ⁽¹⁾ (FDIT) et le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin ⁽²⁾ (FDPITMA).

Le FDIT devait permettre de contribuer au financement de projets d'investissement concernant des opérations nécessaires au franchissement ou au contournement des massifs montagneux, la désaturation des goulets 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 devaient être des dotations en capital, les intérêts de ses placements et, le cas échéant, des subventions et recettes diverses. Le montant des dotations en capital correspondait au montant d'une partie des recettes de l'ouverture minoritaire du capital du groupe Autoroutes du Sud de la France. Il devait 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.

(1) 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.

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

Quant au FDPITMA, son objet était 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 devaient être principalement constituées par les dividendes de ses participations dans les sociétés autoroutières alpines et par des subventions, sans qu'il eût la possibilité d'emprunter.

Ces fonds n'ont jamais été créés.

Votre Rapporteur spécial avait obtenu le vote d'un amendement dans la loi n° 2002-1575 portant loi de finances pour 2003 (article 128), 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, qui n'a aujourd'hui plus d'objet, n'a jamais été déposé. Cela n'est pas acceptable.**

3.– La recherche de financements complémentaires : les partenariats public–privé

L'audit sur les infrastructures de transport, l'étude prospective de la DATAR, le débat parlementaire du printemps 2003 ainsi que les décisions du CIADT ont tous relevé l'ampleur des besoins, telle que l'avait estimé l'audit du conseil général des Ponts et Chaussées et de l'inspection générale des Finances (22,5 milliards d'euros sur la période 2004-2012). Dans un contexte de contrainte budgétaire, **le recours à l'expertise privée et à des capitaux extérieurs est une nécessité.**

À cet égard, le Gouvernement, par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les **contrats de partenariat**, vient ajouter une possibilité supplémentaire, intermédiaire entre les deux formes classiques de réalisation des investissements publics que sont les marchés publics et les délégations de service public : celle des partenariats public–privé (PPP). Tous les décrets d'application ne sont pas encore parus et le domaine reste largement à explorer, afin notamment de définir les champs d'application et les modalités pratiques de mise en œuvre conduisant à des partenariats équilibrés.

Cependant les expériences étrangères, en particulier celle déjà ancienne du Royaume-Uni, ont montré l'intérêt mais aussi les limites de ce type de mécanisme dont on peut attendre **une efficacité accrue de la dépense publique**, donc une économie de moyens financiers grâce à l'efficacité du partenaire privé dans la mise en œuvre d'une mission de service public, compte tenu de la concurrence et des économies d'échelle. Il s'agirait également d'un **mode de gestion assurant un service de qualité**, notamment lorsque la rémunération du partenaire privé est liée à sa performance ou à la disponibilité du service. Enfin, on peut en attendre un **effet de levier lié à la mobilisation de capitaux privés et à l'étalement de la dépense publique** sur la durée du contrat (prévu par l'article 6 de l'ordonnance) qui permet, par exemple, pour une dotation annuelle donnée d'engager un plus grand volume de travaux, au prix toutefois d'une rigidification du cadre budgétaire pendant la durée d'exécution des contrats.

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

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

La Cour des comptes anglaise (*National audit office*) a procédé à une évaluation de onze projets réalisés sous forme de PPP (dont six infrastructures routières). La comparaison avec une réalisation classique fait apparaître un gain financier moyen de 20 % (avec toutefois de fortes dispersions selon le type d'équipement) et des gains de temps substantiels.

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

À cet égard, **le rôle du taux d'actualisation est fondamental pour comparer les distributions respectives dans le temps de séries de dépenses.** Le ministre de l'Équipement a attiré, à la suite du CIADT de décembre 2003, l'attention du commissaire général du Plan sur la nécessité de procéder à une mise à jour de ce paramètre. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ce dernier a désigné un président chargé de constituer un groupe de travail qui doit remettre ses propositions en décembre 2004.

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

À ce titre, l'exemple du modèle financier allemand prévu pour des élargissements d'autoroutes (12 sections pour environ 500 kilomètres) sera instructif. Un opérateur privé sera chargé de financer l'amélioration, l'entretien et l'exploitation d'une section autoroutière, et bénéficiera des revenus des péages

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

poids lourds (dont la mise en service est prévue début 2005) nets des frais de perception, pour une période de temps limitée. Les besoins complémentaires seront couverts par le budget routier.

Le péage de financement dans le cadre de concessions, tel que nous le connaissons en France, offre encore des possibilités intéressantes. Ainsi le péage, contrepartie du service rendu à l'utilisateur peut permettre de nouveaux développements du réseau autoroutier comme en témoignent les concessions récemment conclues (A 28 Rouen–Alençon et viaduc de Millau) ou les projets envisagés à court terme (A 19 Ardenay–Courtenay, A 41 Saint-Julien-en-Genevois–Villy-le-Pelloux, A 65 entre Langon et Pau, ...).

C.– LA DIMENSION EUROPÉENNE DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

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

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

Les travaux du **groupe Van Miert** ont permis de dégager des orientations pour améliorer le dispositif. Certaines d'entre elles ont déjà été approuvées par le Parlement européen et le Conseil dans les textes législatifs adoptés en 2004. On peut mentionner, par exemple, le relèvement du soutien communautaire maximum à 20 % pour les projets transfrontaliers et/ou de franchissement d'obstacles naturels, l'actualisation de la liste des projets prioritaires et la recherche d'une plus grande concentration des fonds des réseaux transeuropéens de transport (RTE-T).

Dans ses propositions pour 2007-2013, la Commission Prodi a proposé d'augmenter de manière très sensible le budget propre aux RTE-T, de concentrer son intervention sur les grands projets de transit international (les « **30 projets prioritaires** ») et d'ouvrir une thématique « accessibilité pour les fonds structurels » permettant de soutenir les projets complémentaires destinés à relier les régions aux grands axes européens.

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

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

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

(en millions d'euros)

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

Ces chiffres correspondent aux montants du budget réservé au niveau de l'Europe à quinze. Un budget complémentaire de **255 millions d'euros** a été prévu pour les dix nouveaux États-membres, décomposés ainsi : **50 millions d'euros** en 2004, **105 millions d'euros** en 2005 et **100 millions d'euros** en 2006.

Le montant total de l'enveloppe accordée au RTE-T est de **4,17 milliards d'euros** pour la période 2000-2006. Le soutien communautaire intervient à hauteur de 50 % pour les études et de 6 % en moyenne pour les travaux. La récente modification du règlement financier prévoit que le taux d'intervention pour les travaux pourrait être porté au maximum à 20 % pour les tronçons transfrontaliers ou le franchissement des obstacles naturels.

SOUTIEN COMMUNAUTAIRE AUX PROJETS FRANÇAIS D'INFRASTRUCTURES

(en millions d'euros)

Projets soutenus	Soutien communautaire obtenu pour la période 2000-2003	Soutien prévu pour la période 2004-2006	Soutien prévu pour la période 2000-2006
- TGV Sud-Est	4,5	45,5	50,0
- TGV Est	107,9	44,6	152,5
- Lyon-Turin	49,8	54,0	103,8
- Désaturation du nœud ferroviaire de Bordeaux	1,0	7,0	8,0
- Désaturation du nœud ferroviaire de Lyon	1,0	2,0	3,0
- Désaturation du nœud ferroviaire mosellan	1,7		1,7
- Désaturation du nœud ferroviaire parisien	1,6		1,6
- Désaturation de l'artère Nord Est	1,0		1,0
- TGV aquitaine	4,8		4,8
- TGV Rhin Rhône	7,5	2,5	10,0
- Canal Seine-Nord	1,8	7,4	9,2
- Tunnel du Fréjus	0,5		0,5
- RN 134	1,4		1,4
- RN 20	2,8		2,8
- Port du Havre	2,2		2,2
Total pour la France	189,5	163,00	352,5

Pour la période 2007-2013, la Commission a adopté ses propositions relatives au financement des RTE-T. Celles-ci sont en très forte progression par rapport à la période actuelle puisque **le budget proposé est multiplié par cinq**, avec des taux d'intervention beaucoup plus conséquents, 30 % pour les projets prioritaires dont les tronçons transfrontaliers pourraient recevoir jusqu'à 50 %. Cette proposition de la Commission devra être adoptée dans le cadre de l'examen des perspectives financières 2007-2013.

b) Les fonds structurels

Dans la période actuelle, les infrastructures de transport n'ont pas été inscrites, de manière significative, dans les documents de programmation (DOCUP) de sorte qu'un nombre limité de projets a reçu un soutien au titre des fonds structurels. La révision actuelle des DOCUP est une occasion de renforcer leur place dans le dispositif. Il conviendra alors de **trouver les moyens d'une bonne articulation entre RTE-T et fonds structurels**.

Pour les années 2000 à 2002, le soutien communautaire à des projets d'infrastructures de transport est intervenu à hauteur de 355,5 millions d'euros pour un montant total d'investissement de 1,155 milliard d'euros. Cela représente 10 % des montants programmés au cours de ces trois années. On devrait voir progressivement ce chiffre augmenter compte tenu des inflexions en cours.

Pour la période 2007-2013, les propositions de la Commission, en cours de négociation, font état, de manière explicite, de **l'accessibilité** comme étant un des thèmes majeurs d'intervention des fonds structurels au service des objectifs de la compétitivité européenne définis à Lisbonne.

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

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

– **prêt de 250 millions d'euros** pour la modernisation des autoroutes de la société des Autoroutes du sud de la France (sur un total d'investissement de 710 millions d'euros) ;

– **prêt de 120 millions d'euros** pour l'aménagement d'une première ligne de tramway par le syndicat mixte des transports en commun de l'agglomération de Clermont-Ferrand (sur un investissement total de 372 millions d'euros) ;

– **prêt de 50 millions d'euros**, en complément d'un précédent prêt de 40 millions d'euros, pour l'amélioration du matériel ferroviaire des transports régionaux de Champagne-Ardenne.

2.– Les principales décisions européennes en 2004

a) Dans le domaine des infrastructures routières : vers une plus grande harmonisation

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

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

Par ailleurs, la Commission travaille toujours sur une **adaptation due cadre tarifaire actuel des péages sur les poids lourds**, fixé par la directive 1999-62/CE « *eurovignette* ». Des oppositions retardent toujours l'avancée de ce projet, qui prévoit toujours le contrôle *a priori* de l'attribution des concessions nouvelles par la Commission, ce qui n'est pas acceptable pour la France. L'affectation obligatoire des recettes de péage au secteur des transports a été le second motif de rejet du projet de directive lors du conseil des ministres d'avril 2004.

b) Dans le domaine du transport routier : la nouvelle réglementation des temps de conduite

Le Conseil des ministres des transports de l'Union du 11 juin 2004 a adopté deux projets de textes intéressant directement le transport routier. Tout d'abord, un **nouveau règlement sur les temps de conduite et de repos des conducteurs professionnels** a été adopté, à l'unanimité. Il vise à clarifier et simplifier l'organisation actuelle en fournissant un texte plus facile à comprendre et à appliquer que le précédent règlement ⁽²⁾.

Ce texte prévoit un temps de conduite limité à 56 heures par semaine et 90 heures sur deux semaines. Le calcul du temps de conduite se fait par semaine calendaire, avec un temps de repos hebdomadaire de 45 heures et un temps de

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

(2) Il a aussi pour objectif d'offrir une base technique solide pour l'utilisation efficace et uniforme du nouveau chronotachygraphe électronique qui sera introduit à compter du 5 août 2005.

repos quotidien de 11 heures non fractionnable ou de 12 heures en cas de fractionnement en deux parties. Une pause de 45 minutes doit être prise pour quatre heures et demi de conduite, éventuellement fractionnable. Un État-membre pourra sanctionner une infraction commise dans un autre État-membre.

Le Conseil des ministres a également adopté, malgré un vote négatif de la France, une **directive établissant les conditions de contrôle de la législation sociale relative aux activités de transport routier**. Elle doit encore être adoptée par le Parlement européen en seconde lecture. Cette directive vise à actualiser et améliorer la qualité et la quantité des contrôles des temps de conduite et de repos des conducteurs professionnels. Les États-membres devront contrôler, à terme, au moins 3 % des jours de travail effectués par les conducteurs concernés. Au moins 30 % du total des jours ouvrés contrôlés devront l'être sur la route et au moins 50 % dans les locaux des entreprises à compter de 2008. Les États-membres devront établir des statistiques par catégorie sur les contrôles effectués et échanger ces données entre eux de façon régulière. Ce texte devrait permettre d'améliorer la sécurité routière par l'augmentation des contrôles des temps de conduite et de repos des conducteurs professionnels.

Le principal dossier en suspens est la **directive relative aux interdictions de circuler le week-end**. Le projet de directive visant à harmoniser les systèmes nationaux pour les poids lourds a été rejeté à deux reprises en un an, notamment sous l'influence de la France qui craint voir limitées, à terme, ses prérogatives en matière d'instauration d'interdictions de circuler durant les week-ends.

Enfin, on rappellera que la **proposition de directive sur le permis de conduire** est en cours d'examen. Elle s'articule autour de trois axes principaux : réduire les possibilités de fraude, garantir la libre circulation des citoyens et contribuer à améliorer la sécurité routière.

c) Dans le domaine ferroviaire : entre ouverture à la concurrence et renforcement de la sécurité

La directive 2004/51 modifiant la directive 91/440 a pour effet **d'ouvrir à la concurrence le fret ferroviaire international sur l'ensemble du réseau à compter du 1^{er} janvier 2006**, puis le fret national (cabotage), à partir du 1^{er} janvier 2007 ⁽¹⁾. Cette dernière ouverture est susceptible d'être avancée d'un an, en France, dans le cadre de la négociation du plan Fret de la SNCF.

(1) L'ouverture à la concurrence des services de fret internationaux est acquise depuis le 15 mars 2003. Les effets observables, en France à ce jour, sont toutefois nuancés. 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 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, désormais chargé d'attribuer l'ensemble des sillons ferroviaires sur le territoire national.

La directive 2004/49 sur le contrôle de la **sécurité** et les enquêtes relatives aux accidents **sur les chemins de fer communautaires** permettra de rapprocher, tout en les améliorant, les niveaux et les règles de sécurité applicables dans les États-membres. Les entreprises ferroviaires et les gestionnaires d'infrastructure devront mettre en place un « *système de gestion de la sécurité* ». Une « *autorité nationale de sécurité ferroviaire* » et un « *organisme permanent d'enquête sur les accidents* » indépendants devront être créés dans chaque État-membre.

Le règlement 881/2004 a institué, à Lille-Valenciennes, la nouvelle **Agence ferroviaire européenne**. Ses principales missions sont de contribuer à l'élaboration des objectifs, méthodes et indicateurs communs de sécurité et d'examiner les mesures nationales de sécurité soumises par les autorités nationales. En matière d'interopérabilité, l'Agence pilotera l'élaboration des spécifications techniques d'interopérabilité et devra répertorier les qualifications professionnelles et les systèmes de formation pour la conduite des trains, en proposant un système d'accréditation des instituts de formation.

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

Enfin, la Commission a proposé **un règlement sur la qualité du fret**, afin d'imposer l'inclusion de clauses de qualité et de compensations dans les contrats de transport ferroviaires ⁽¹⁾. Les premiers débats ont fait apparaître un rejet d'au moins vingt États-membres...

d) Dans le domaine fluvial : l'harmonisation de l'information

La Commission a publié, le 25 mai 2004, une proposition de directive du Parlement européen et du Conseil relative à **des services d'information fluviale harmonisés sur les voies navigables communautaires**. Elle vise à instaurer un cadre européen pour la mise en œuvre des services d'information fluviale afin d'assurer la compatibilité et l'interopérabilité des systèmes actuels et à venir.

*

* *

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

DEUXIÈME PARTIE : POUR MAINTENIR UN ATOUT COMPÉTITIF

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

*

* *

I.— LE NOUVEAU CONTEXTE DU TRANSPORT COLLECTIF

L'année 2005 sera marquée tout à la fois par **la fin de la singularité francilienne**, avec la décentralisation du Syndicat des transports d'Île-de-France, et par la confirmation d'un **nouveau modèle de financement des transports urbains de province**, marqué par la disparition des crédits budgétaires de l'État.

A.— LE NOUVEL ÉQUILIBRE FINANCIER DES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE

1.— Un financement dominé par le versement de transport

Le tableau suivant retrace les caractéristiques du financement des réseaux de province en 2002, aucune information plus récente n'étant disponible.

LE FINANCEMENT DES RÉSEAUX DE TRANSPORTS URBAINS EN PROVINCE

<i>(en millions d'euros)</i>	Montant en 2002	<i>Part dans le financement (en %)</i>
RESSOURCES		
Usagers (recettes tarifaires)	712,0	17,4
Employeurs (versement transport)	1.844,0	45,0
Contribuables locaux (hors versement transport)	716,0	17,5
Participation de l'État (DGD, DGE et subventions)	172,0	4,2
Autres ressources (dont emprunts)	651,0	15,9
Total	4.094,0	100
EMPLOIS		
<i>a) Fonctionnement</i>		
Charges d'exploitation	2.804,1	70,6
<i>b) Investissements</i>		
Subventions d'équipement à des tiers, études, terrains, bâtiments, matériels roulants, travaux, autres investissements	1.170,2	29,4
Total	3.974,3	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 l'année de la dépense effective⁽¹⁾ 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 constitue la composante majeure de l'équilibre financier, au travers du mécanisme du **versement de transport**, qui couvre 45 % des besoins.

L'ÉVOLUTION DU VERSEMENT DE TRANSPORT

Mis en place dans la région parisienne, par la loi du 12 juillet 1971, le versement de transport a été étendu aux agglomérations de province par la loi du 11 juillet 1973. Il n'existe pas, en Europe, une ressource fiscale de même type, qui soit affectée exclusivement aux dépenses d'exploitation et d'investissement des transports collectifs urbains, assise sur la masse salariale versée par les employeurs assujettis et dont le fondement théorique repose sur la notion de bénéfice indirect retiré de l'existence des réseaux de transports collectifs.

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

À l'origine, ce prélèvement a été soumis par le législateur au régime des cotisations sociales patronales quant à l'assiette et au recouvrement. Affecté aux communes, à leurs groupements ou au STIF, **il a le caractère d'un impôt**, le Conseil constitutionnel ayant jugé qu'il constituait une imposition et non un prélèvement social.

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

Le régime juridique du versement de transport, et en particulier les articles L. 2333-67 et L. 2531-4 du code général des collectivités territoriales, ont fait l'objet de **nombreuses modifications**, en particulier depuis 1997. La loi de finances initiale pour 1997 a modifié le régime juridique du passage à un taux majoré de versement de transport pour les réseaux de province. La loi SRU du 13 décembre 2000 a abaissé le seuil de population à 10.000 habitants, introduit une disposition en faveur des modes doux de déplacement et institué une nouvelle ressource : le versement de transport additionnel. La loi relative du 27 février 2002 à la démocratie de proximité a ouvert la possibilité pour les EPCI de moduler le taux du versement dans le cas d'extension ou de modification de leur périmètre de compétence. La loi de finances rectificative pour 2002 a étendu cette possibilité, que la loi de finances pour 2004 a clarifiée.

(1) Par exemple, la construction d'un tramway conduit souvent l'autorité organisatrice de transports urbains à passer le versement transport au taux de 1,75 % (1,8 % pour les EPCI). Dans ce cas, il y a un excédent de recettes qui permet à l'autorité organisatrice d'épargner.

Les taux plafonds du versement de transport sont fixés par la loi. Mais en Île-de-France, un décret fixe les taux applicables, tandis qu'en province, la décision effective de fixation du taux relève de l'autorité organisatrice de transports, dans la limite des taux plafonds fixés par la loi, selon la taille de population regroupée et selon la nature des investissements réalisés (avec un effort particulier pour les infrastructures de transport collectif).

En province, les taux plafonds ont beaucoup évolué. La loi de finances pour 1993 a modifié ces taux en les fixant à **0,55 % pour les villes de moins de 100.000 habitants, 1 % pour celles de plus de 100.000 habitants et 1,75 % là où s'est engagé dans un projet de transport collectif en site propre.** L'Assemblée nationale a refusé, l'an dernier, d'augmenter ces taux plafonds en province.

L'article 132 de la **loi de finances pour 2004** permet néanmoins à l'autorité organisatrice de relever le taux de versement, dans la limite du plafond majoré de 1,75 %, dès lors qu'elle aura décidé de réaliser une **infrastructure de transport collectif en mode routier ou guidé.** Les travaux devront débuter dans un délai de 5 ans à compter de la date de majoration du versement. À défaut, le taux applicable sera ramené à 1 %.

En Île-de-France, les taux pratiqués correspondent aux taux plafonds et sont, depuis le relèvement voté l'an dernier, de **2,6 % à Paris et dans les Hauts-de-Seine, de 1,7 % en Seine-Saint-Denis et dans le Val-de-Marne,** et de **1,4 % dans le Val d'Oise, l'Essonne, la Seine-et-Marne et les Yvelines.**

Le produit constaté en 2003 a été de 2,413 milliards d'euros en Île-de-France et de **2,103 milliard d'euros en province.** Il devrait passer à **2,602 milliards d'euros en Île-de-France** en 2004, alors que la hausse devrait être faible en province.

Par ailleurs, les contribuables locaux peuvent être mis à contribution par les collectivités territoriales constituant l'autorité organisatrice pour couvrir les charges d'exploitation (si le produit du versement de transport est insuffisant par exemple) mais aussi les dépenses d'investissements (pour constituer de l'autofinancement notamment).

Divers autres produits d'exploitation (produits des activités annexes) et de gestion (produits financiers ou exceptionnels) peuvent également contribuer, pour des montants faibles mais non négligeables, à améliorer la couverture des charges de fonctionnement. Des emprunts sont souscrits si nécessaire pour couvrir les investissements⁽¹⁾. Enfin, le budget de l'État et celui des autres collectivités territoriales contribuent au fonctionnement des transports urbains⁽²⁾.

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

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

2.– La confirmation du désengagement budgétaire de l'État

Alors que l'annonce du relèvement des taux plafonds du versement de transport coïncidait, l'an dernier, avec le retrait des financements étatiques, le projet de loi de finances pour 2005 confirme ce changement de contexte dans le financement des transports collectifs. La responsabilité financière de la conduite des projets d'infrastructures est désormais pleinement transférée sur les collectivités gestionnaires. Cela n'est pas illogique, mais laisse paraître une situation où la province est pénalisée par rapport à l'Île-de-France.

Au total, la dotation de l'État aux transports collectifs de province a chuté de 138,6 millions d'euros en 2003 à **33,7 millions d'euros en 2005**.

ÉVOLUTION DES CRÉDITS CONSACRÉS AUX TRANSPORTS URBAINS DE PROVINCE

(en millions d'euros)

	Autorisations de programme		Crédits de paiement	
	2004	2005	2004	2005
Chapitre 63-43, article 30 : <i>Plans de déplacements urbains (PDU) et autres améliorations des transports collectifs</i>	8,0	0,0	20,4	3,7
Chapitre 63-43, article 40 : <i>Transports collectifs en site propre de province</i>	–	–	55,3	30,0
Total	8,0	0,0	75,7	33,7

Si les crédits de paiement inscrits sur l'article 40 du chapitre 63-43 (30 millions d'euros) visent à **liquider les opérations en cours**, plus aucune autorisation de programme n'est désormais inscrite, les subventions étatiques aux transports collectifs en site propre ayant été supprimées. La plupart des opérations de transport collectif en site propre (principalement des projets de tramway) ont bénéficié de subventions au titre d'une enveloppe mise en place, l'an dernier, en loi de finances rectificative pour 2003. Elles feront prochainement l'objet de signature de conventions attributives de subvention et de délégation d'autorisations de programme ⁽¹⁾.

De même, aucune autorisation de programme ne figurera sur l'article 30 de ce chapitre l'an prochain, en raison du **désengagement de l'État du financement des plans de déplacements urbains (PDU)**, seuls 3,66 millions d'euros de crédits de paiement restant à engager en 2005.

(1) La répartition de cette enveloppe de 65 millions d'euros d'autorisations de programme est la suivante : tramway de Saint-Étienne (10 millions d'euros), tramway de Strasbourg (15 millions d'euros), fléchés sur tramway à Marseille (10 millions d'euros), tramway de Montpellier (5 millions d'euros), tramway sur pneus de Clermont-Ferrand (6 millions d'euros), tramway de Toulon (10 millions d'euros) et autobus en site propre de Lorient (2 millions d'euros). Enfin, on précisera que l'extension du tramway de Bordeaux vient de bénéficier d'une subvention de 13 millions d'euros (5,5 millions d'euros de loi de finances initiale pour 2003 et 7,5 millions d'euros de la loi de finances rectificative pour 2003).

Le désengagement de l'État s'est accompagné d'une **offre de prêts à taux réduits** et sur longues durées de la Caisse des dépôts et consignations, d'une part, et de DEXIA Crédit Local, d'autre part. Ces deux établissements ont chacun ouvert une enveloppe de prêts de 500 millions d'euros destinée aux autorités organisatrices de transport urbain. Sur chacune des enveloppes de 500 millions d'euros, 310 millions sont déjà programmés par la Caisse des dépôts et 100 millions par DEXIA.

À l'avenir, rien n'empêche d'imaginer des formes complémentaires de financement, à l'image des péages urbains.

FAUT-IL METTRE EN PLACE DES PÉAGES URBAINS ?

– *Le contexte*

Depuis plusieurs dizaines d'années, l'augmentation du trafic automobile dans la majorité des agglomérations, l'accroissement des difficultés de circulation, la montée des préoccupations environnementales, les difficultés de disposer des ressources pour assurer la construction de nouvelles infrastructures de transport et le financement des réseaux de transport public ont été à l'origine de la définition et de la mise en oeuvre de nouveaux outils de régulation et d'organisation des déplacements urbains.

Dès 1982, en France, la LOTI proposait l'élaboration de PDU pour définir les principes de **l'organisation des déplacements, de la circulation et du stationnement dans les périmètres de transport urbain**. On peut considérer que les mesures existantes concernant le stationnement payant sur voirie constituent déjà une première forme de tarification de l'usage de l'automobile et de péage urbain. Au début des années 1990, sont apparus les **premiers péages pour l'utilisation d'infrastructures routières ou autoroutières urbains** (tunnel du Prado Carénage pour la traversée du Vieux Port de Marseille, TEO à Lyon, A 14 en région Île-de-France, ...).

En décembre 2003, le **rapport** remis au Premier ministre, par notre collègue **Christian Philip**, sur le financement des transports urbains proposait d'introduire une mesure législative permettant la mise place de tarification des déplacements urbains à l'initiative des collectivités locales. Cette proposition renvoyait directement à l'instauration de péages urbains.

À l'étranger, les mises en place de péages urbains, de péages pour l'utilisation d'infrastructures routières ou de péages « de zone », contrepartie pour entrer en automobile dans les secteurs urbains denses, se sont développées en Amérique du Nord, en Asie (le péage urbain de Singapour a été mis en place en 1975) et en Europe, avec notamment **le tout récent péage londonien**.

Cette question a été, entre autres, abordée lors d'un colloque organisé par votre Rapporteur spécial, le 28 octobre 2004.

– *La faisabilité*

À la lumière des expériences précitées, le péage urbain apparaît à la fois comme un outil et une ressource au service d'une politique d'organisation des déplacements urbains. Il répond à l'un ou plusieurs des objectifs suivants, tous compatibles avec les PDU :

- La recherche de nouveaux financements, pour financer de nouvelles infrastructures ou la mise en oeuvre d'une politique d'organisation des déplacements ;
- La décongestion et la régulation du trafic, en cherchant à modifier le comportement des automobilistes ;

▪ L'incitation à l'utilisation de modes de transport plus respectueux de l'environnement, pour faire supporter aux usagers de l'automobile le coût des nuisances générées par leurs déplacements.

S'il existe déjà en France quelques exemples de péage d'infrastructures urbaines, qui peuvent être présentés comme la déclinaison urbaine du péage autoroutier, il n'en est pas de même pour le péage « de zone ».

Le **péage « de zone »** contraint l'automobiliste à acquitter un droit d'entrée dans la zone urbaine dont les accès sont réglementés. Dans les exemples étrangers, le prélèvement s'effectue de manière automatique de manière à ne pas multiplier les postes de péage et afin d'accélérer le paiement. Outre les barrières de péage, deux méthodes fiables dominent : soit les véhicules sont équipés d'un transpondeur qui permet l'identification du véhicule lors de son passage sous les portiques d'accès, soit un système d'analyse par caméra vidéo identifie les véhicules par leur plaque d'immatriculation lors de leur passage aux portiques d'accès.

– *L'opportunité*

La question clé reste celle de l'acceptabilité du péage urbain. À l'image des exemples étrangers, cette acceptabilité peut être reliée à la mise en place d'une politique de déplacements : le péage urbain doit alors être compris comme **un outil au service d'une politique d'amélioration des déplacements** au niveau de l'agglomération. Dans l'idéal, les recettes doivent être affectées à l'amélioration du système de déplacements. Les effets de l'instauration du péage urbain sur le développement du trafic dans les autres secteurs de l'agglomération doivent également avoir été pris en compte.

Par souci d'équité, le péage urbain ne doit pas remettre en cause l'accès des différentes catégories de population à la zone concernée. L'**adéquation des objectifs du projet avec les attentes de la population** est essentielle. Ainsi, l'élaboration du projet doit faire l'objet d'une concertation intense.

La mise en place d'**un dispositif technique performant** est tout aussi importante, pour que le fonctionnement du système de péage soit assuré dans de bonnes conditions.

– *La proposition*

Le rapport Philip propose que la loi donne aux communes, à leurs groupements ou aux syndicats mixtes compétents pour l'organisation des transports urbains, **dans les grandes agglomérations de plus de 100.000 habitants, la possibilité d'instituer une tarification des déplacements**. La forme du péage urbain serait choisie en fonction de l'objectif que la collectivité poursuit (décongestion de la voirie, financement de nouvelles infrastructures, etc.)

La « taxation » pourrait s'appliquer soit à l'entrée des véhicules dans une zone déterminée, soit à l'usage d'une partie ou de la totalité du réseau de voirie d'agglomération. Dans ce dernier cas, le paiement de la taxe donnerait droit à l'attribution gratuite de titres intermodaux de déplacement dans les réseaux de transports publics.

L'assiette de la taxe pourrait être fixée soit par passage, soit en fonction de la distance parcourue ou pour la durée de la période autorisée. Elle pourrait être modulée en fonction de divers critères, par catégories d'utilisateurs ou de véhicules. Le produit de la taxe serait affecté à l'amélioration et au développement des transports collectifs, des infrastructures de transport et aux actions prévues par les plans de développement urbains.

– *Les difficultés*

Les critiques à cette proposition ont porté sur les risques de pénalisation de certaines catégories d'usagers résidant hors agglomération et sur la sécurité juridique du dispositif envisagé. S'agissant de l'institution d'une nouvelle « taxe », le dispositif doit être rédigé en tenant compte des normes constitutionnelles et communautaires. Enfin, compte tenu de sa relative complexité, les collectivités concernées par l'institution du péage urbain devraient être associées à l'élaboration de ce dispositif législatif.

B.— LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ÎLE-DE-FRANCE

En Île-de-France, l'année 2005 sera marquée par la **décentralisation du Syndicat des transports (STIF)**, le 1^{er} juillet prochain. Dans cette perspective, et pour tenir compte des dispositions prévues par la loi sur les libertés et responsabilités locales, le chapitre 46-41 « *Contribution de l'État aux transports collectifs en Île-de-France* » progresse de 5,5 % par rapport aux crédits votés en 2004, pour atteindre 787,87 millions d'euros.

Cette augmentation traduit en réalité un double mouvement interne au chapitre : une **diminution de la compensation de l'État à la région** (201 millions d'euros, soit – 12 % par rapport à 2004) et une **augmentation de la participation de l'État au budget d'exploitation du STIF** (587 millions d'euros, soit + 13 %).

On précisera que la contribution de l'État au budget du STIF est calculée à partir de la moyenne triennale actualisée des trois derniers exercices et que la compensation de l'État à la région sera modifiée en conséquence. Cette compensation comprend 0,46 million d'euros de régularisation au titre de l'exercice 2003.

L'article 10 du chapitre 63-43 « *Infrastructures de transports collectifs en Île-de-France* » connaît, par contre, une baisse sensible, ses crédits passant de 82,38 millions d'euros en 2004 à 38,13 millions d'euros en 2005, au titre des subventions de l'État pour la réalisation des projets de transports collectifs inscrits à l'article 1^{er} du contrat de plan. Ces opérations sont les tramways, les prolongements de métros, les transports en commun en site propre, les roades et tangentiels ferrés inscrites au contrat de plan. Les autorisations de programme passent de 103,66 millions d'euros en 2004 à 48 millions d'euros l'an prochain. Après régulation, la dotation 2004 s'est réduite à 73 millions d'euros en autorisations de programme et 77,4 millions d'euros en crédits de paiement.

1.— La réforme du Syndicat des transports d'Île-de-France

a) *Les missions actuelles du STIF*

Le Syndicat des transports d'Île-de-France résulte de la transformation du Syndicat des transports parisiens, créé en janvier 1959 ⁽¹⁾. Il réunit l'État, la région et ses huit départements sous la présidence du préfet de région. Le STIF est l'autorité organisatrice des transports en Île-de-France et coordonne les 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 Île-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

(1) 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.

en dotant, chaque année, les transporteurs grâce aux ressources du versement de transport et aux contributions des collectivités publiques. Il crée les titres de transport et fixe les tarifs. Il approuve les contrats qui définissent les obligations réciproques du STIF vis-à-vis de la RATP et de la SNCF, qui assurent l'offre et la qualité du service ;

– *une mission de modernisation* : le STIF approuve les grands projets d'infrastructure du contrat de plan. Il cofinance avec la région des équipements améliorant la qualité de service grâce à la moitié 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.

Les recettes du STIF en 2003 se sont élevées à 3,68 milliards d'euros (+ 5 % par rapport à 2002). Elles se répartissent entre le versement de transport (2,38 milliards d'euros, soit les deux tiers des recettes), les contributions publiques des membres du STIF (1,185 milliard d'euros)⁽¹⁾, le produit des amendes de la circulation (60 millions d'euros) et d'autres produits (54 millions d'euros)⁽²⁾. 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.

b) La décentralisation du STIF

La loi relative aux libertés et responsabilités locales prévoit le **retrait complet de l'État du conseil d'administration du STIF**, qui deviendra un établissement public territorial. Le syndicat sera présidé à l'avenir par le président du conseil régional, ou par un élu régional désigné par ce dernier. Cette réforme constitue l'aboutissement de l'évolution initiée en 2001 avec l'entrée de la région, en tant que membre minoritaire, au conseil d'administration du STIF.

L'État compensera aux collectivités locales le coût de ce transfert de responsabilité. Le nouvel établissement, qui se substituera à l'actuel syndicat pour l'ensemble de ses biens, droits et obligations, aura son statut fixé par décret après consultation de la région, de la ville de Paris et des départements franciliens. Le conseil d'administration du nouvel établissement comprendra, outre des représentants des collectivités locales, un représentant de la chambre régionale de commerce et d'industrie et un représentant des présidents des EPCI de la région.

(1) 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).

(2) 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).

D'autre part, la loi du 13 août 2004 prévoit **un élargissement des compétences du STIF**, qui deviendra de la sorte une autorité organisatrice à part entière, à l'image de ses homologues en province. Cela concerne notamment la compétence d'organisation des transports scolaires, des transports à la demande et du transport fluvial régulier de voyageurs, l'élaboration et la révision du PDU, la possibilité de réaliser des projets d'investissements et la libre fixation des taux du versement de transport dans la limite des plafonds fixés par la loi.

Des **modalités simplifiées et élargies de délégation par le STIF de certaines de ses compétences à des collectivités locales** ou des groupements de collectivités locales (futurs autorités organisatrices de proximité) sont également prévues, pour des services ou sur des territoires définis d'un commun accord, à l'exclusion de la politique tarifaire, qui restera du ressort du STIF.

La loi prévoit que ces dispositions entreront en vigueur au plus tard six mois après l'adoption du décret statutaire du nouvel établissement, et au plus tard le 1^{er} juillet 2005. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le décret devrait paraître courant février et **la date vraisemblable du « basculement » du STIF est le 1^{er} juillet 2005.**

Le préfet de région a été mandaté par les ministres de l'Équipement et des Finances pour conduire les discussions avec les collectivités territoriales nécessaires à la préparation du transfert. Il sera assisté d'un comité de pilotage constitué de représentants de la DTT, de la direction générale des collectivités territoriales au ministère de l'Intérieur et des directions du Budget et du Trésor.

Les principaux points de discussion devraient porter tant sur le **volet institutionnel**, avec la mise au point du décret statutaire, que sur le volet financier, s'agissant des **modalités de la compensation financière** à apporter au STIF et aux collectivités concernées au titre des charges nouvelles transférées. Comme votre Rapporteur spécial l'a déjà évoqué, ces modalités devront tenir compte des dispositions de la loi du 13 août 2004 attribuant un concours financier direct de l'État à la RATP au titre des charges de retraite. Ce concours viendra donc en déduction des sommes à transférer aux collectivités, dans la mesure où il allègera les dépenses du syndicat. Il sera calculé à partir de la moyenne des contributions des trois dernières années.

Au-delà, le conseil régional a souhaité qu'il soit procédé à un **audit sur le matériel roulant**, dont le caractère « vieillissant » implique, à ses yeux, une mise à niveau de la dotation de l'État ⁽¹⁾. La région souhaite également une **remise à niveau des infrastructures** ⁽²⁾. Elle voudrait enfin être dédommée de la **forte diminution du fonds de roulement du STIF**, ces dernières années, en raison d'une baisse des concours de l'État.

(1) On rappellera, à ce titre, que le matériel est aujourd'hui financé par les entreprises de transport et que la RATP notamment demande depuis longtemps que le matériel soit financé par l'autorité organisatrice de transport, à l'image de ce qui se pratique en province.

(2) Aujourd'hui, les infrastructures nouvelles sont financées à 50 % par la région, à 30 % par l'État et à 20 % par un prêt spécial de la région aux entreprises. Quant à l'entretien courant, il est impossible pour Réseau ferré de France de déterminer la part exacte qui bénéficie à l'Île-de-France dans la convention de gestion avec la SNCF.

2.– La stratégie de développement de la RATP

a) Des résultats contraints

La reprise du trafic RATP amorcée en fin d'année 2003 s'est confirmée au premier trimestre 2004. Les résultats marquent une nette progression par rapport à ceux du premier trimestre 2003, imputable en partie à une incidence calendaire fortement positive et à l'impact défavorable des mouvements sociaux l'année précédente. Le réseau ferré retrouve un niveau de trafic supérieur à celui de l'année passée, alors que les lignes de bus de Paris accusent un léger retrait ⁽¹⁾.

Les estimations du nombre de voyages RATP sont les suivantes :

PRÉVISIONS DE TRAFIC DE LA RATP

(en millions de voyages)

Moyens de transport	2003 Trafic observé	2004 Trafic prévu	Variation 2004/2003 (en %)
Métro (y compris funiculaire)	1.248,0	1.311,0	+ 5,1
RER	400,4	432,3	+ 8,0
Réseau de surface, dont :			
Lignes de bus Paris	345,6	351,1	+ 1,6
Lignes de bus de banlieue	562,8	580,6	+ 3,2
Transports en site propre	51,7	55,3	+ 6,9
Total RATP ⁽¹⁾	2.613,12	2.736,3	+ 4,7

(1) : incluant Orlyval et les services Transports et Locations (STL)

Source : RATP

Dans ce contexte, le résultat brut de l'exercice 2003 (avant intéressement) se solde par un excédent de 10,2 millions d'euros, et un **résultat net de 6,5 millions d'euros**. Ce résultat a pu être acquis grâce à des efforts de maîtrise des coûts qui ont ralenti la croissance des charges et limité les conséquences du contexte défavorable de l'année 2003 au plan économique. Il reste cependant en retrait de 10 millions d'euros par rapport à celui constaté en 2002. En effet, la conjoncture économique générale morose, associée aux mouvements sociaux du printemps 2003 et à un été particulièrement défavorable du fait de la baisse du tourisme et de la canicule, a affecté la production et le trafic, tous deux en légère baisse par rapport à l'année 2002.

On soulignera que l'année 2003 marque la fin du premier contrat passé entre le STIF et la RATP pour la période 2000-2003. Ce contrat a permis à la RATP de passer d'une logique budgétaire à une logique de résultat fondée sur le développement commercial et la qualité de service, associés à la maîtrise de sa gestion industrielle et de ses charges ⁽²⁾. L'actuel contrat 2004-2007 devrait évoluer, une fois le STIF décentralisé, pour permettre des clauses de revoyure.

(1) Elles avaient bénéficié d'un report de clientèle provenant des modes ferrés dès mars 2003 au moment du développement du conflit en Irak.

(2) L'objectif contractuel en matière financière est d'obtenir des résultats positifs, et non plus de solder les comptes dans les limites d'une subvention d'équilibre négociée.

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

Le programme d'investissement budgété pour 2004 par la RATP s'élève à 816 millions d'euros. Les dernières prévisions ont ramené ce programme à **793 millions d'euros**, dont 123 millions d'euros pour les opérations du contrat de plan. Il s'agit essentiellement de la poursuite des travaux du prolongement de la ligne 14 à Olympiades, de la poursuite des travaux de l'augmentation de la capacité de transport de la ligne 13, du début des travaux du prolongement de la ligne 13 à Asnières Gennevilliers Le Luth, et de la rocade sud du tramway du boulevard des Maréchaux.

Les contributions financières de l'État et des autres collectivités publiques, en terme de crédits de paiement, relatives aux opérations du contrat de plan en 2004 ont été estimées par la RATP à hauteur de **24 millions d'euros pour l'État**, 53 millions d'euros pour la région et 16 millions d'euros pour les autres collectivités locales. De plus, la RATP participe au financement de ces opérations à hauteur de 29 millions d'euros, dont 19 millions d'euros donnent lieu à des prêts spéciaux de la région.

Le programme interne s'élève à 613 millions d'euros. Il concerne les opérations d'amélioration de l'exploitation, le gros entretien, la modernisation et l'acquisition de matériel roulant. Comme votre Rapporteur spécial l'a déjà rappelé, il ne donne pas lieu à contribution financière de la part de l'État ou des collectivités locales. Toutefois, dans le cadre du renforcement de l'offre de transport de la ligne A, la région participe à hauteur de 65 millions d'euros en 2004 à l'acquisition de rames « MI2N ». Cette participation s'élèvera à 98 millions d'euros sur la totalité de l'opération, qui devrait se terminer en 2005.

Certaines opérations « hors programme » concernant l'accessibilité des réseaux, la sécurité, les systèmes d'information des voyageurs et la radiolocalisation des bus sont financées sur concours de tiers à hauteur de 37 millions d'euros, principalement par la région et le STIF.

c) Le développement en dehors de l'Île-de-France

Si le développement des activités de la RATP hors Île-de-France est une réalité ancienne ⁽¹⁾, ces activités étaient toutefois limitées à l'ingénierie. Ce n'est que depuis la loi SRU ⁽²⁾ 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

(1) 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, ...).

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

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 ⁽¹⁾.

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 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 de nombreuses participations, notamment dans *La Ferroviaria Italiana*, société d'exploitation de transport bus et ferroviaire de Toscane. *RATP Développement* a également 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 (Düsseldorf). En Afrique du Sud, elle accompagne un consortium pour la réalisation d'une desserte ferroviaire près de Johannesburg, et à Casablanca, elle vient de signer un contrat de délégation de service public pour le réseau d'autobus.

Aujourd'hui, *RATP Développement* se concentre sur les **marchés italiens et grecs** ⁽²⁾ et engage une politique de développement **dans les pays qui viennent d'entrer dans l'Union européenne**.

(1) Cette société anonyme a succédé à RATP France en décembre 2002 et réunit dorénavant les activités « France » et « international ».

(2) Elle est intervenue en Grèce pour la mise en place d'une nouvelle société d'exploitation ferroviaire, ainsi que pour des prestations de conseil auprès du métro d'Athènes.

II.— LA LENTE RÉFORME DU FINANCEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE

La réforme du financement du système ferroviaire mise en place depuis trois ans est désormais complétée par le basculement des crédits d'investissement sur l'AFITF. Cette réforme, qui permettra d'**accroître dès 2005 la capacité d'investissement de l'État dans le ferroviaire**, ne doit pas exonérer les acteurs du monde ferroviaire de mettre en œuvre les recommandations de la mission d'évaluation de contrôle (MEC) de votre Commission ⁽¹⁾.

Au demeurant, les projets d'infrastructures ferroviaires 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. S'agissant des infrastructures nouvelles, l'AFITF permettra certes de prendre en charge le financement des travaux (notamment pour le TGV-Est et Perpignan-Figueras), mais le bouclage du financement de l'ensemble des projets ferroviaires n'est pas encore garanti.

Comme l'a rappelé la MEC, l'effort en matière d'infrastructures nouvelles ne doit pas occulter la nécessité de mobiliser des moyens suffisants pour l'entretien et l'amélioration du réseau existant. Si l'on peut se réjouir des 900 millions d'euros consacrés en 2005 aux travaux de régénération (là où la loi de finances pour 2004 ne prévoyait que 675 millions d'euros), **cet effort reste insuffisant**, la MEC ayant estimé l'effort nécessaire à 1,1 milliard d'euros.

Enfin, alors que la tentative de sauvetage du fret ferroviaire organisé par la SNCF et soutenue par l'État est toujours soumise à de nombreuses incertitudes dans un contexte européen de plus en plus exigeant, le montant et le service de **la dette ferroviaire comme le déséquilibre du régime de retraites de la SNCF font peser un poids toujours écrasant sur les finances publiques** de l'État.

A.— LE FINANCEMENT DU TRANSPORT FERROVIAIRE : METTRE EN ŒUVRE LES RECOMMANDATIONS DE LA MEC

1.— Le financement complexe du « triangle ferroviaire »

Sans revenir en détails sur l'analyse présentée par votre Rapporteur spécial en conclusion des travaux de la MEC ⁽²⁾, il est intéressant de noter que les grands équilibres des relations financières triangulaires entre l'État (*via* de multiples canaux de financement), Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF évoluent peu en 2005, si l'on met à part, bien évidemment, le bouleversement majeur que constitue la débudgétisation des crédits transférés sur l'AFITF.

(1) Voir Doc. AN n° 1725, *Rapport d'information de M. Hervé Mariton, au nom de la commission des Finances, « Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réformes », 8 juillet 2004.*

(2) Voir le rapport précité, pages 7 à 32.

a) Les dotations de l'État à la SNCF

Les dotations à la SNCF sont marquées par une relative stabilité, qu'illustre la stagnation des contributions au titre du désendettement. Si les compensations pour tarifs sociaux diminueront légèrement en 2005, la subvention au régime spécial de retraite continue sa régulière progression, en s'inscrivant en hausse de 3,5 % par rapport à 2004, comme cela déjà été évoqué dans la première partie de ce rapport.

DOTATIONS DU BUDGET « TRANSPORTS » À LA SNCF

(en millions d'euros)

Chapitres et articles (CP)	Loi de finances initiale pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	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
46-42 Transports collectifs – Compensation pour tarifs sociaux <i>Article 10 Compensation pour tarifs sociaux SNCF</i>	114,91	109,00	- 5,1
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>	2.431,00	2.515,00	+ 3,5
Total	3.223,11	3.301,2	+ 2,4

b) Les contributions de l'État à RFF

Comme cela a déjà été expliqué l'évolution du périmètre des **subventions d'investissement** liées à l'AFITF explique la très forte baisse des crédits du chapitre 63-44, mais témoigne en réalité d'un changement des canaux de financement pour RFF, plus sécurisant car soustrait à la menace des gels budgétaires.

Les subventions aux infrastructures de transport ferroviaire passent, en un an, de 354,7 millions d'euros à 210,5 millions d'euros en autorisations de programme et de 316,7 millions d'euros à 63,398 millions d'euros en crédits de paiement. Ces crédits budgétaires représentent les participations de l'État au financement des études et des travaux des liaisons à grande vitesse, à la modernisation et l'amélioration du réseau classique dans le cadre des opérations contractualisées⁽¹⁾, ainsi qu'à d'autres investissements (tels des aménagements de sécurité).

Votre Rapporteur spécial confirme que, si ces crédits sont cinq fois moins importants qu'en 2004, c'est bien pour permettre, sur le budget de l'AFITF, d'affecter 177,5 millions d'euros en 2005 au financement du programme TGV Est (à hauteur de 165 millions d'euros) et des études relatives à d'autres grands programmes de transport.

(1) Contrats de plan État-régions ou programmes interrégionaux.

On signalera également qu'à compter de 2005, les dépenses d'investissement de transport ferroviaire relatives au programme exceptionnel d'investissement (PEI) en faveur de la Corse seront financées à partir du chapitre 67-50 du budget du ministère de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales pour un montant de 7 millions d'euros en autorisations de programme et de 2,7 millions d'euros en crédits de paiement.

DOTATIONS DU BUDGET « TRANSPORTS » À RFF

(en millions d'euros)

Chapitres et articles (CP)	Loi de finances initiale pour 2004	Projet de loi de finances pour 2005	Évolution (en %)
45-43 Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement <i>Article 10 – Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires</i>	1.328,54	1.243,59	- 6,4
45-43 Contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement <i>Article 30 – Contribution au désendettement de Réseau ferré de France</i>	800,00	800,00	0
63-44 Subventions d'investissement aux transports interurbains <i>Article 30 – Infrastructures de transport ferroviaire</i>	316,70	63,40	- 80,0
63-45 Subventions d'investissement aux aménagements de sécurité et aux opérations d'entretien et de réhabilitation sur les infrastructures de transport <i>Article 10 – Subventions aux travaux de régénération des infrastructures ferroviaires</i>	675,00	900,00	+ 33,3
Total	3.120,24	3.006,99	- 3,6

Pour le reste, la **contribution au désendettement** de RFF est stable à hauteur de 800 millions d'euros, alors que les intérêts de la dette dépassent le milliard d'euros et que RFF devra continuer à imputer des *cash flows* à ce service.

La **contribution aux travaux de régénération du réseau** menés par RFF présente, contrairement à l'an dernier, un montant de crédits de paiement égal à celui des autorisations de programme. 900 millions d'euros seront donc consacrés en 2005 à la régénération, là où les besoins se situent plutôt autour de 1,1 milliard d'euros. 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 permet néanmoins d'équilibrer l'équation de RFF « gestionnaire d'infrastructures ».

Les dotations affectées au titre de la CCI s'élèveront à 1,24 milliard d'euros en 2005, poursuivant le mouvement de baisse engagé depuis plusieurs années. On rappellera que la CCI a déjà décliné entre 1997 et 2004 de 1,8 milliard d'euros à 1,3 milliard d'euros. Cette diminution pour RFF est la résultante des augmentations significative de péages décidées les années précédentes ⁽¹⁾.

(1) La diminution de la CCI s'explique également par un abattement de 0,2 % (rabotage) subi par le ministère, qui affecte aussi les chapitres 46-42 et 43-10/10.

La baisse de la CCI en 2004 de 6 % s'explique également par l'**augmentation progressive des péages d'infrastructure** décidée 2003, puisque le montant total des péages passe de 1,84 million d'euros en 2003 à 2,16 millions d'euros en 2004. Alors que la hausse des péages sur les TER avait été intégralement compensée aux régions *via* la dotation globale de décentralisation, on rappellera que la hausse des péages pesant sur la SNCF se fait progressivement sur 5 ans, à hauteur de 60 millions d'euros par an depuis 2003.

c) Les relations enchevêtrées 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.

Cette situation pour le moins enchevêtrée pourrait (ou aurait pu), comme le soulignait la MEC, **se résoudre par le basculement au sein de RFF des personnels SNCF chargés de la maintenance et de l'entretien** du réseau, afin de mettre en cohérence la mission de gestionnaire d'infrastructure confiée à RFF par la loi avec les moyens qui lui sont alloués. À défaut, il est essentiel de réfléchir à une évolution du cadre juridique de nature à permettre une mise en concurrence de la SNCF sur cette fonction. Cette évolution permettrait de réduire les coûts pour RFF tout en stimulant la SNCF dans la qualité de ses prestations.

ÉVOLUTION DES RELATIONS FINANCIÈRES ENTRE LA SNCF ET RFF

(en millions d'euros)

	1997	1999	2001	2002	2003	2004 prévisions
Versements de RFF à la SNCF						
Convention de gestion	2.561	2.513	2.522	2.545	2.536	2.524
Convention de gestion du patrimoine	–	109	110	110	95	102
Travaux SNCF pour le compte de RFF	1.945	929	724	754	800	856
Total	4.506	3.551	3.356	3.409	3.431	3.482
Versements de la SNCF à RFF						
Redevances d'infrastructure	901	1.457	1.630	1.824	1.844	2.164
dont : - TGV	211	606	741	790	883	849
- autres	690	851	889	1.034	961	1.315
Redevance complémentaire d'électricité	–	46	48	98	95	96
Prestations complémentaires	15	16	17	18	14	14
Total	916	1.519	1.695	1.940	1.953	2.274

Source : direction des transports terrestres

D'une part, on précisera, s'agissant des redevances d'infrastructure, que les péages sont fixés annuellement par arrêté et se décomposent en trois éléments : la redevance « DA » (droit d'accès), la redevance « DR » (droit de réservation) et la redevance « DC » (droit de circulation). RFF perçoit aussi des « prestations complémentaires » (PC), liées à des services complémentaires ⁽¹⁾ 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 ⁽²⁾.

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 ; 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 2,52 milliards d'euros pour 2004. Le paiement de cette convention est le principal poste de dépenses de RFF. **L'audit sur les infrastructures**, lancé au moment de la MEC et qui devrait achever ses travaux en juillet 2005, **devrait permettre de calibrer les besoins financiers et opérationnels et de sortir de la logique forfaitaire** dénoncée par la MEC.

d) La répartition du patrimoine ferroviaire : pas d'épilogue en 2004

Contrairement aux engagements pris devant la MEC, la répartition des actifs entre RFF et la SNCF n'est pas intervenue avant le 31 octobre 2004. Cette « pomme de discorde » est une source de conflits ubiquesques entre les deux établissements depuis 1997, qui se sont manifestés à l'occasion des travaux de la commission nationale de répartition des actifs entre RFF et la SNCF ⁽³⁾.

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

(2) 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.

(3) Le patrimoine ferroviaire représente au total 115.000 hectares de foncier, 206.000 parcelles, 55.000 bâtiments et 300.000 locaux à répartir. Ce patrimoine se compose des voies ferrées et de leurs installations techniques, ainsi que de 7.000 sites ferroviaires, représentant 30.300 hectares.

Face à une marge d'interprétation abyssale, le processus de répartition des actifs ne s'est jamais réellement engagé, laissant pourrir la situation et entraînant des incertitudes sur les comptes, 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. Cela a conduit les commissaires aux comptes à émettre des réserves sur les comptes de RFF et de la SNCF.

Malgré une prise de conscience très tardive de l'État, le rapport du conseiller d'État Christian Vigouroux a permis de dégager certains principes opérationnels en proposant une interprétation des textes en vigueur. Le Gouvernement a finalement adressé, le 21 juin 2004, une lettre aux Présidents des deux établissements, afin qu'ils mettent un terme définitif à ce conflit et règlent la question de la répartition physique des actifs avant le 31 octobre 2004. Une structure d'arbitrage constituée de trois membres s'est mise en place à cette fin.

Si la date du 31 octobre 2004 n'a pas été tenue, **l'objectif demeure officiellement que les comptes 2004 reflètent cette normalisation** et que la majorité des terrains soient attribuées d'ici au mois de mars 2005, afin de permettre aux commissaires aux comptes de lever leurs réserves.

Les principaux points de désaccord portent sur les cours de marchandises, les logements et surtout les sites des gares. 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 ⁽¹⁾. 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 afin de les valoriser au mieux, un système de conventions permettant de régler les difficultés liées au respect des règles de concurrence.

Lors de la MEC, votre Rapporteur spécial, considérant que la répartition des actifs n'a pas de sens pour les gares qui constituent intrinsèquement un patrimoine commun, avait estimé indispensable qu'une structure unique gère les gares. On pourrait envisager, à droit constant, que les deux établissements publics apportent les actifs qui leur seront dévolus dans une société commune, filiale de RFF et de la SNCF, chargée de gérer et d'exploiter les gares.

Enfin, votre Rapporteur spécial rappelle que la SNCF est propriétaire d'**un parc de logement très important** ⁽²⁾ et gère un parc de HLM conséquent ⁽³⁾.

(1) Depuis 2000, la SNCF s'est engagée dans l'amélioration de ses 165 plus grandes gares pour en faire des lieux de qualité et de service, les autres gares étant gérées directement par les activités Transilien et TER.

(2) 550.000 m² de bureaux, 791.000 m² de logements dans des immeubles d'habitation et 336.000 m² de logements dans les gares.

(3) Dans le secteur locatif, la SNCF dispose ainsi d'un patrimoine d'environ 60.000 logements. Elle dispose d'un parc « social » de 38.200 logements dans le groupe de l'Immobilière des chemins de fer destinés à accueillir les cheminots actifs et visant à permettre leur maintien dans les lieux lors de leur départ en retraite. Elle possède aussi un parc « libre » disponible de 18.500 logements (10.600 appartenant à la SNCF et 7.900 à la Société française de construction immobilière (SFCI), filiale directe de la SNCF à 100 %), faisant l'objet d'une redevance d'occupation consentie à titre d'accessoire au contrat de travail, prioritairement destinés aux agents actifs et devant être libérés à leur départ en retraite. Enfin, la SNCF

La vocation de ce parc très important mérite d'être éclaircie. Une fois la répartition entre RFF et la SNCF achevée, il sera grand temps de définir les logements restant attribués à chacune des deux entreprises pour les besoins du service et de préparer la défaisance des autres logements.

e) L'ampleur préoccupante de la dette ferroviaire

La dette du secteur ferroviaire constitue un « boulet » attaché aux comptes des deux établissements. Au 31 décembre 2003, l'endettement net de la SNCF s'élevait à 7,3 milliards d'euros. La dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) s'élevait à 8,8 milliards d'euros. Si l'on intègre l'encours à la charge de RFF (25,3 milliards d'euros en 2003), la dette ferroviaire globale apparaît alors considérable, puisqu'**entre 1990 et 2003, cette dette est passée de 15 milliards d'euros à 40 milliards d'euros.**

Comme l'a démontré la MEC, cette dette, qui sera difficile à maîtriser dans le long terme, va continuer d'augmenter au cours des prochaines années. Au moins 50 % de la dette actuelle n'est pas remboursable dans un horizon de 30 ans par les seules recettes commerciales, y compris les subventions perçues pour l'exploitation du système ferroviaire. **Les frais financiers supportés par l'ensemble du système ferroviaire en 2003 représentaient environ 2,5 milliards d'euros, soit près de 25 % des concours du budget de l'État au système ferroviaire,** lesquels se sont établis à 10,6 milliards d'euros en 2003.

ENDETTEMENT DU SYSTÈME FERROVIAIRE DEPUIS 1990

(en millions d'euros)

	Dette de l'entreprise SNCF nette		Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)		Dette de Réseau ferré de France		DETTE TOTALE
	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen	Taux de charge (en %)	Encours moyen
1990	14.910	10,97					14.910
1991	11.555	10,20	5.563	10,09			17.118
1992	14.644	9,65	5.409	9,24			20.053
1993	18.772	8,75	5.246	9,01			24.018
1994	22.207	7,99	5.013	8,60			27.220
1995	25.536	7,88	4.712	8,31			30.248
1996	28.728	7,17	4.357	7,59			33.085
1997	5.732	6,86	8.540	6,87	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
2003	7.463	4,66	7.907	5,86	25.308	5,02	40.678

Source : direction des transports terrestres

dispose d'un parc « meublés » de 8.000 logements construits par les filiales HLM, la SNCF et la SFCl, gérés et attribués par des associations régionales SNCF, principalement destinés aux agents nouvellement recrutés, ainsi qu'aux agents faisant l'objet d'un changement de résidence pour nécessité de service.

TRAITEMENT COMPTABLE DE LA DETTE FERROVIAIRE ET AVENIR DU SERVICE ANNEXE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE

À côté de la dette propre de la SNCF, l'existence de l'« **objet financier non identifié** » que constitue le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) ne manque pas de surprendre. Près de 8,7 milliards d'euros de dette sont cantonnés dans le SAAD. Son montant initial était de 5,5 milliards d'euros, mais, en raison des rechargements successifs dont il a fait l'objet, son extinction n'est envisageable qu'entre 2025 et 2030.

Le SAAD est assurément un objet paradoxal. Dès sa création, la Cour des comptes a considéré qu'il était à inclure dans les comptes de la SNCF, en raison du principe de l'exhaustivité et de l'unicité des comptes et a émis des réserves sur ce traitement en dehors des comptes. La SNCF a aménagé un traitement un peu particulier au service annexe en fournissant des informations dans ses comptes annuels. Si, sur le plan comptable, il est difficile de dire que le SAAD n'est pas dans les comptes de la SNCF, cette dernière considère qu'il ne s'agit pas à proprement parler d'une dette de la SNCF.

Les travaux de la MEC ont révélé une double interrogation sur l'adaptation du SAAD aux normes comptables internationales et sur sa **base juridique**. C'est en application de l'article 28 du contrat de plan État-SNCF 1990-1994 que le SAAD a été créé, le 1^{er} janvier 1991, « *afin d'assainir de manière durable la situation financière de l'entreprise par un désendettement significatif* ». Or, la SNCF n'a plus de contrat de plan avec l'État.

Le directeur financier de la SNCF a défendu, devant la MEC, le fondement juridique du SAAD en considérant qu'il avait été fixé dans un contrat de plan et confirmé par une lettre du ministre des Finances, et qu'il était garanti par l'article 9 de la directive n° 91/440/CEE du 29 juillet 1991. On relèvera qu'une étude juridique a néanmoins été lancée sur ce point.

S'agissant du traitement comptable, l'évolution des normes comptables internationales aura nécessairement des effets sur la gestion de la dette ferroviaire. À la SNCF, la contrainte impérative pour le **basculement aux normes IAS-IFRS** se situe en 2007 pour l'établissement public et en 2005 pour les filiales du groupe. Le traitement de cette question centrale ne semble pas avoir beaucoup évolué depuis la MEC.

L'impact des normes IAS-IFRS sur le SAAD est un enjeu d'autant plus central qu'aujourd'hui, la dette du SAAD n'est pas considérée comme une dette publique au sens des critères communautaires, étant entendu que la prise en charge par le budget de l'État de son amortissement (intérêt et capital) a évidemment un effet négatif sur le déficit public annuel.

L'État doit donc arbitrer entre le coût de refinancement du SAAD jusqu'à son extinction en 2025 et la consolidation de la dette du SAAD dans les comptes publics au sens de la réglementation européenne pour l'établissement des comptes nationaux (SEC 95).

On rappellera que l'ancienne dotation en capital ⁽¹⁾ a été budgétisée en 2004 ⁽²⁾, à la suite de la décision d'Eurostat, en février 2003, de requalifier ces dotations en subventions de l'État, dès lors qu'elles n'étaient pas affectées à des investissements jugés rentables. Désormais, une dotation de 800 millions d'euros, imputée directement sur des crédits de l'État, est versée au titre de la « *contribution de l'État au désendettement de RFF* ».

(1) Cette dotation était versée à RFF, de façon plus ou moins aléatoire, depuis le compte d'affectation spéciale n° 902-24 « Compte d'affectation des produits de cessions de titres, parts et droits de sociétés »,

(2) Loi n° 2003-1311 du 30 décembre 2003 portant loi de finances pour 2004.

Le Président Duport a demandé devant la MEC que l'on différencie la double activité de RFF : gestionnaire de dette d'un côté, gestionnaire d'infrastructure de l'autre. Cela pourrait conduire à distinguer dans les comptes de RFF la structure de « *défaillance* » du reste des activités de l'établissement. Le raisonnement consiste donc à faire la distinction entre la dette héritée de la période précédant 1997 et celle qui obéit aux principes d'endettement fixés depuis lors.

La MEC a estimé qu'un **cantonement porterait un risque de requalification maastrichtienne**. Par contre, on pourrait imaginer une identification et une gestion différenciée de cette dette.

2.- Les résultats de la SNCF

a) La SNCF a souffert d'une évolution défavorable du trafic en 2003

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	2003	2003/2002 (en %)	1 ^{er} semestre 2004 / 1 ^{er} semestre 2003 Résultats provisoires (en %)
Grandes lignes	53,08	- 2,2	+ 4,3
dont :			
- TGV ⁽¹⁾	39,60	- 0,5	+ 5,8
- TRN ⁽²⁾	13,47	- 6,7	- 0,1
Trains régionaux	9,14	- 0,3	+ 5,2
Île-de-France	10,05	- 0,6	+ 3,7
Total voyageurs	72,27	- 1,3	+ 4,05

(1) y compris Eurostar et Thalys

(2) trains rapides nationaux

Source : SNCF

L'ensemble du trafic « voyageurs » a diminué de 1,3 % en 2003. Ce résultat confirme une tendance au ralentissement de la progression des trafics, par rapport à la période 1998-2000, années au cours desquelles la croissance annuelle était comprise entre 3,3 et 5,5 %. Ce ralentissement affecte à la fois les trafics grandes lignes, ceux de l'Île-de-France, ainsi que les trafics régionaux.

La baisse de trafic s'explique notamment par les mouvements sociaux intervenus au cours du printemps 2003. Le trafic « voyageurs » dans toutes ses composantes montre logiquement une progression au cours du premier semestre de l'année 2004. La SNCF déterminera ses prévisions de trafic pour 2005 à la fin de cette année, dans le cadre de la préparation du budget de l'entreprise. L'évolution du trafic dépendra, en ce qui concerne les services régionaux, des choix effectués par les autorités organisatrices que sont les régions.

b) *Les résultats financiers de la SNCF reflètent une grande sensibilité conjoncturelle*

Le tableau ci-après présente les principaux éléments financiers de la SNCF, telles qu'ils ressortent des comptes consolidés 2003.

**ÉTATS FINANCIERS ET COMPTES SOCIAUX
DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC SNCF**

(en millions d'euros)

	Résultats 2003	Prévisionnel 2004
Chiffre d'affaires hors taxes	14.742	15.506
Excédent brut d'exploitation	756	915
Résultats d'exploitation	- 109	125
Résultat courant	- 204	- 91
Résultat net	50	N.C.

Source : SNCF

Le résultat net 2003 est positif (50 millions d'euros, contre 19 millions d'euros en 2002), alors que le premier semestre avait dégagé une perte nette de 243 millions d'euros. Cette évolution traduit des effets contrastés : l'impact des mouvements sociaux estimé à - 250 millions d'euros sur l'exercice, le ralentissement économique qui a fortement pénalisé l'activité du fret et des voyageurs à l'international, les mesures vigoureuses de relance commerciale et d'économies prises dans le cadre du plan « *Starter* », générant un effet net de + 150 millions d'euros, un produit financier non récurrent de 90 millions d'euros sur des opérations de financement conclues en 2003 et des plus-values de cessions d'actifs pour 231 millions d'euros.

L'excédent brut d'exploitation progresse de 43 millions d'euros, mais reste à un niveau insuffisant pour couvrir les amortissements et les frais financiers. **Le résultat courant** reste donc déficitaire à - 204 millions d'euros. Les cessions d'actifs permettent de dégager un résultat net positif. Le **chiffre d'affaires** est en baisse de 40 millions d'euros : il est fortement affecté par les grèves du printemps 2003, dont l'impact est estimé à - 300 millions d'euros environ. **Les produits du trafic**, d'un montant de 8,25 milliards d'euros (soit 56 % du chiffre d'affaires), sont en recul de 37 millions d'euros. En l'absence de grèves, ils auraient progressé de 2,6 %, dans un contexte économique et international dégradé.

Les produits du trafic **grandes Lignes** sont en baisse de 0,7 %. Outre l'impact des mouvements sociaux, l'activité a souffert de la poursuite de la dégradation des contextes économique et international, qui a particulièrement affecté les trafics Eurostar (- 1,6 %) et Thalys (- 4,4 %). Le trafic Eurostar voit toutefois sa baisse limitée grâce à un de bons résultats au dernier trimestre (ouverture de la ligne à grande vitesse britannique). Le produit moyen connaît une progression de 1,5 % limitée par les mesures commerciales (offres promotionnelles Eurostar, produits *Prem's*, etc.).

Les produits du trafic **TER** augmentent de 1,5 %. La baisse du trafic est limitée à 0,3 % sous l'effet des grèves, toutefois atténuée par la croissance du

début d'année. Le produit moyen augmente de 1,8 %. La croissance des produits de l'activité **Transilien** (+ 3,5 %) est déterminée par l'évolution de l'objectif prévu par le contrat STIF et son mode d'indexation. La baisse du trafic (– 1,2 %), essentiellement imputable aux mouvements sociaux, est sans impact sur les produits compte tenu du mécanisme contractuel de rémunération. Le produit moyen augmente de 4,8 %.

Les produits du trafic **Fret** sont en net recul (– 5,1 %) sous l'effet combiné des grèves et de la conjoncture économique morose. Le trafic chute de 6,4 % dont – 5,9 % pour le transport conventionnel et – 8 % pour le combiné. Le produit moyen augmente de 1,4 %. Enfin, l'activité **infrastructure** a vu une baisse de sa rémunération au titre de la convention de gestion en 2003, une augmentation des travaux pour RFF, et une stabilité du chiffre d'affaires à 3,57 milliards d'euros.

c) La situation critique du fret ferroviaire

Les efforts pour sauver le fret 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 du printemps 2003 ont eu 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 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 également 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 ⁽¹⁾. On rappellera que le ferroutage (ou transport combiné rail-route) constitue aujourd'hui en France ⁽²⁾ la part la plus importante du transport combiné. La qualité de service offerte aux chargeurs en constitue le handicap majeur.

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

(2) *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 des Alpes a, quant à elle, subi d'importants retards mais doit pouvoir apporter des résultats intéressants dès 2003.*

Outre les difficultés propres au système du transport combiné, concentrées pour l'essentiel au niveau de la gestion des terminaux de transbordement, le défaut de qualité de service trouve son origine dans les problèmes que connaît aujourd'hui le fret ferroviaire en général, notamment la disponibilité des moyens en locomotives et en agents de conduite, la régulation des capacités de circulation entre les circulations ferroviaires de fret et de voyageurs. Dans ce contexte, en l'absence d'internalisation des coûts externes des différents modes, et face aux difficultés qui subsistent en matière d'harmonisation de la réglementation sociale dans le transport routier, les conditions d'une concurrence loyale et équilibrée entre les différents modes de transport ne sont pas encore réunies.

Le plan *Fret SNCF* semble donc un plan de la dernière chance. Il vise à mettre en place une structure financière saine pour retrouver une croissance « durable » en France et en Europe, ce qui passe par un retour à l'équilibre financier de l'activité en 2007 et par une amélioration conséquente de la qualité offerte aux clients du fret. Il s'agit de renouer avec une activité économiquement équilibrée au moment où le marché du fret ferroviaire sera libéralisé.

Le plan se décline autour de la refonte de l'outil de production (avec la création de 5 grands axes, véritables « tapis roulants » gérant des grands flux industriels de manière centralisée) et de l'amélioration de la productivité par une restructuration de la maintenance, une rationalisation des roulements des matériels de traction et des conducteurs. Les investissements nécessaires sont évalués à près de 600 millions d'euros pour 2004 et 2006. Une nouvelle politique commerciale, de marge plutôt que de volume, doit être mise en place. Enfin, le développement d'une offre de bout en bout en trafic international nécessite des alliances avec d'autres partenaires logistiques

Outre un investissement de **700 millions d'euros par vente d'actifs** de la SNCF, une **aide de l'État de 800 millions d'euros** est prévue permettant de couvrir le résultat déficitaire de Fret SNCF sur trois ans (2004 à 2006) et d'aider aux investissements à réaliser. Les versements doivent s'échelonner sur trois ans et sont conditionnés par les résultats du plan. Ils feront l'objet d'un suivi par indicateur financier et de qualité. Le projet de notification de l'aide de 800 millions d'euros de l'État a été envoyé en septembre à la Commission européenne. L'instruction n'est pas achevée et son délai coûte à la SNCF comme il démobilise les acteurs de cette réforme de la dernière chance. Votre Rapporteur spécial a recueilli des critiques autorisées sur l'insuffisance du lobbying français à Bruxelles sur ce dossier.

Il devrait revenir à la prochaine Commission le soin de prendre position sur ce plan. Il semble que les services européens de la concurrence exercent une **pression à l'ouverture d'une enquête approfondie** pour permettre aux plaignants de s'exprimer et constatent que **l'absence de filialisation du fret empêche de flécher avec précision les aides accordées** par l'État.

LE DEVENIR DE L'AIDE AUX TRANSPORTS COMBINÉS

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

– Les **subventions d'investissement spécifiques pour les terminaux de transport combiné** (14 millions d'euros en 2002, 12,6 millions d'euros en 2003, 5,8 millions d'euros en 2004) ont permis de livrer quatre opérations en 2001 et deux en 2003. La participation de l'État au financement des infrastructures ferroviaires bénéficie aussi au transport combiné.

– Les **aides de l'État aux entreprises routières accédant au transport combiné** (0,61 million d'euros en 2002 et pour 2003-2004), mises en place avec l'ADEME et EDF, sont développées, avec la création de fonds spécifiques dans plusieurs régions.

– 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. Ces aides étaient initialement imputées sur le compte d'affectation spéciale FITTVN. Depuis 2001, ces aides ont été budgétisées sur **l'article 10 du chapitre 45-41**.

Suite aux observations formulées par la Commission européenne sur le régime d'aides à l'exploitation français, un **nouveau dispositif**, qui a été approuvé le 30 avril 2003, a été **mis en place à compter du 1^{er} janvier 2003**. Il remplace, pour le volet ferroviaire, la subvention à l'exploitation versée à la tonne kilomètre par l'État (DTT) à la SNCF, et, pour le volet fluvial, les aides versées par Voies navigables de France aux opérateurs pour le lancement de lignes régulières de transport fluvial de conteneurs.

Pour le volet « transport combiné ferroviaire », la modification principale est le changement de bénéficiaire de **l'aide**, qui **n'est plus attribuée à la SNCF**, mais aux opérateurs de services réguliers de transport combiné. Pour l'ensemble des volets du dispositif, le montant de l'aide est désormais déterminé par unité de transport intermodal (UTI), même vide, transbordée sur (ou depuis) un mode alternatif à la route, dans un terminal terrestre ou portuaire situé sur le territoire français métropolitain.

L'aide versée au bénéficiaire est calculée sur la base d'un taux forfaitaire par UTI transbordée dans un terminal situé sur le territoire métropolitain, et d'un autre taux par UTI passant en point nodal pour les trafics terrestres nationaux et internationaux en import/export. À cet égard, ne sont pas éligibles les simples opérations de manutention dans un terminal. Le fait que le bénéficiaire soit l'opérateur de transport combiné signifie bien que ce régime prend en compte dans sa conception l'ensemble de la chaîne de transport et de ses coûts, et non les seuls coûts de manutention. L'aide est directement proportionnelle au nombre de transbordements effectués par le bénéficiaire. Les versements n'interviennent qu'au vu des justificatifs permettant d'en établir l'exactitude.

En 2003, le montant de l'aide s'est élevé, après gel, à 27,8 millions d'euros, dont 5 millions d'euros octroyés à l'exploitation du service expérimental des traversées alpines par le système *Modalohr*. En 2004, le montant de l'enveloppe est fixé à 26,4 millions d'euros, y compris l'aide de 8 millions d'euros au titre de *Modalohr*. 5,6 millions d'euros ont été annulés le 9 septembre dernier. Le projet de loi de finances pour 2005 prévoit **32 millions d'euros** sur le chapitre 45-41, dont 8 millions d'euros pour *Modalohr*.

Ce système d'aide au transport combiné sera maintenu au moins jusqu'à fin 2006. Ensuite, de nouvelles orientations pourraient être décidées, à l'aune des résultats du plan Fret de la SNCF et dans le nouveau contexte d'ouverture du cabotage à la concurrence.

d) Le périmètre du groupe SNCF et l'avenir du Sernam

Dans l'esprit des conclusions de la MEC, la question du périmètre du groupe SNCF continue de se poser. La situation financière globale de l'entreprise implique de revenir à une conception plus unitaire du périmètre du groupe et à un recentrage de son champ. Il existe certainement, à la SNCF, des cessions possibles qui permettraient d'aller plus loin dans le recentrage sur le cœur de métier.

On rappellera que les filiales les plus critiques du groupe SNCF sont les filiales du transport combiné, notamment Novatrans et surtout la Compagnie nouvelle des containers (CNC), qui est potentiellement dans une situation très difficile.

D'autres filiales connaissant des difficultés sont en voie de redressement, à commencer par le Sernam qui aura encore des comptes négatifs cette année. La Commission européenne vient d'arrêter sa **décision concernant le Sernam**. Elle confirme la validité du plan de redressement mis en œuvre et reconnaît ainsi les opérations de redressement engagées, mettant notamment en exergue « *la gamme innovante de services ferroviaires express* ». Parallèlement, la Commission autorise, sous conditions, la majeure partie des aides versées (92 %). Le complément devra être remboursé, sauf dans l'hypothèse d'un rachat du Sernam par un autre opérateur.

Concernant l'avenir de ce dernier, la Commission évoque deux schémas possibles : le premier se traduirait par le recentrage dans un délai de deux ans du Sernam sur son activité ferroviaire, le deuxième conduirait à la vente de l'entreprise. La SNCF va rechercher un adossement du Sernam à un autre opérateur dans des conditions qui permettront d'assurer la pérennité de ses activités. Dans ce cadre, elle s'apprête à lancer un appel d'offres conformément aux obligations de transparence rappelées par la Commission.

3.- Le fonctionnement de Réseau ferré de France : des résultats toujours fragiles

La création de RFF ⁽¹⁾ résultait d'une réforme de l'organisation du système ferroviaire français rendue nécessaire par la situation financière très dégradée et le lourd endettement de la SNCF, en raison notamment des investissements considérables que la SNCF 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.

(1) 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.

Le résultat net de l'exercice 2003 de RFF s'est traduit par une perte de 1,42 milliard d'euros contre - 1,48 milliard d'euros budgété. La détérioration du résultat d'exploitation par rapport à l'objectif budgétaire a été plus que compensé par un résultat financier meilleur qu'attendu.

En 2004, le déficit d'exploitation prévisionnel est établi à 106,8 millions d'euros, en amélioration par rapport à l'exercice 2003. Un résultat net prévisionnel encore négatif de 626,3 millions d'euros est prévu, qui est néanmoins en nette amélioration par rapport à 2003 (du fait du versement de la subvention de désendettement). On devra veiller au risque présent d'un alourdissement des structures et du fonctionnement de RFF.

Le programme d'investissement porte sur 2,68 milliards d'euros en 2004, dont 781 millions d'euros pour les opérations de renouvellement et 1,71 milliard d'euros pour les investissements de développement et de modernisation que RFF ne peut entreprendre, dans le respect de l'article 4, que s'il obtient des subventions propres à éviter toute conséquence négative sur ses comptes.

Le budget 2005 sera soumis au conseil d'administration de RFF à la fin de l'année. Il pourrait être caractérisé par une stabilisation de la situation. Le résultat net négatif resterait à un niveau proche de 600 millions d'euros.

Le programme d'investissement pour l'année 2005 présenté au printemps 2004 à titre d'information, basé sur un montant de 900 millions d'euros de dépenses hors article 4, s'élève à 2,94 milliards d'euros, dont 1,3 milliard d'euros en fonds propres.

4.- La mise en œuvre des recommandations de la MEC : vers une réforme de la LOTI

Un positionnement écrit des principaux acteurs du monde ferroviaire sur les 36 recommandations de la MEC (adoptées à l'unanimité de la commission des Finances) a été demandé par votre Rapporteur spécial. Si le Président de RFF a indiqué sa position par écrit, le Président de la SNCF ne l'a fait qu'à l'occasion de son audition par votre Rapporteur spécial. Quant à la réponse du ministère, pourtant explicitement exigée dans le questionnaire budgétaire, elle n'était toujours pas parvenue au moment de la rédaction de ce rapport. Votre Rapporteur spécial a cependant eu une réunion de travail avec le Secrétaire d'État aux transports.

Il ressort des appréciations recueillies que **la grande majorité des recommandations est accueillie de manière positive**. Les réticences les plus fortes portent généralement sur les propositions n° 14, 17, 23, 27 et 29. L'ensemble des recommandations de la MEC sont rappelées ci-après.

Votre Rapporteur spécial veillera à recueillir la position de l'ensemble des acteurs concernés, avant de faire le point sur les suites données par les pouvoirs publics au rapport de votre Commission.

PROPOSITIONS DE LA MISSION D'ÉVALUATION ET DE CONTRÔLE

I. – Les relations entre les acteurs et l'action de l'État dans le système ferroviaire

Proposition n° 1 : Contractualiser les relations financières entre l'État et la SNCF en responsabilisant l'entreprise ferroviaire sur ses engagements et ses résultats, sans que cette dernière puisse rechercher dans la conjoncture économique ou les conflits sociaux les moyens d'échapper à sa responsabilité. Il faut, par conséquent, lier la démarche contractuelle de l'État avec la poursuite des efforts structurels de la SNCF et la recherche de marges de productivité nouvelles.

Proposition n° 2 : Interdire tout affrontement public entre RFF et la SNCF. Les démonstrations médiatiques et les manifestations publiques de désaccords ou de rivalité entre deux établissements publics ayant le même actionnaire et la même tutelle sont aussi inacceptables qu'absurdes.

Proposition n° 3 : Conforter la place et le rôle du commissaire du gouvernement commun aux conseils d'administration de RFF et de la SNCF pour parvenir à une plus grande unité et une plus grande cohérence du discours et de la stratégie de l'État au travers de décisions plus claires et plus rapides.

Proposition n° 4 : Clarifier la vocation de l'Agence des participations de l'État pour en faire l'unique représentant de l'actionnaire, afin de dépasser l'opposition entre Trésor et Budget.

Proposition n° 5 : Ne pas précipiter la création d'une autorité de régulation du secteur ferroviaire. Quoiqu'il s'agisse probablement, à l'image des autorités administratives indépendantes des télécommunications et de l'électricité, d'une bonne idée, sa création trop prompte contribuerait, dans le contexte actuel, à accroître la confusion des tutelles.

Proposition n° 6 : Instituer une « certification administrative » du montant des transferts financiers, en annexant au rapport annuel de RFF et de la SNCF un état unique des financements publics, obligatoirement signé par le ministre chargé de l'Économie et des finances et par celui chargé des transports, afin d'assurer la transparence et la sincérité des chiffres.

Proposition n° 7 : Prévoir une annexe générale « jaune » au projet de loi de finances de l'année retraçant l'ensemble des concours publics au secteur ferroviaire, en particulier la part de la dotation générale de décentralisation allouée aux régions pour l'organisation des services régionaux de voyageurs, et synthétisant les données essentielles relatives au montant et à la gestion de la dette et aux perspectives pluriannuelles de son amortissement. Ce document doit comparer les charges supportées par chaque mode de transport et formuler des propositions pour aller vers une harmonisation de charges.

II. – La dette ferroviaire, le devenir du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) et l'adaptation des normes comptables

Proposition n° 8 : L'État doit s'engager, dès le projet de loi de finances pour 2005, sur un montant de contribution au désendettement de RFF sur une base pluriannuelle, dans le cadre de la construction de la maquette financière de RFF à horizon 2028.

Proposition n° 9 : Définir la dette RFF assumée directement par l'État et économiser sur son coût moyen, en faisant bénéficier cette dette d'une gestion différenciée afin d'en limiter le coût. Cette dette pourrait notamment être gérée davantage sur le court terme et pour une plus grande proportion en taux variable. Une politique de gestion différenciée pourrait être mise en place par les établissements ferroviaires, éventuellement assistés par les spécialistes de l'agence France Trésor. En cohérence, l'actif correspondant doit être bien défini et ses revenus affectés au remboursement de cette dette.

Proposition n° 10 : Régler, dès 2005, l'adaptation des comptes de la SNCF aux nouvelles normes comptables internationales IAS-IFRS, et prendre position sur le traitement comptable du SAAD. L'État doit arbitrer, le plus tôt possible, entre reprise de dette par l'État et réintégration dans les comptes de la SNCF, afin que cette dernière puisse clarifier une situation lourde de conséquences financières.

Proposition n° 11 : L'État doit envisager les différents moyens d'abaisser le coût de refinancement du SAAD en affectant les lignes de dette correspondantes et les versements destinés à leur amortissement à un établissement public non inclus dans le périmètre des administrations publiques et bénéficiant d'un coût de financement plus faible que celui de la SNCF.

Proposition n° 12 : Cet établissement pourrait être la nouvelle agence de financement des infrastructures de transport, pour autant que le ministère des Finances ne s'emploie pas à tout prix à faire échouer le dispositif de financement arbitré lors du CIADT du 18 décembre 2003. Au-delà, il est inacceptable que des administrations de l'État ne respectent pas l'esprit des arbitrages rendus.

III. – La tarification d'usage pour l'opérateur et pour l'utilisateur

Proposition n° 13 : Se rapprocher d'une logique de raisonnement économique pour la détermination du montant des redevances d'infrastructure (péages), en rendant des arbitrages budgétaires sur une formule pluriannuelle, si possible sur le long terme, afin d'accroître la transparence et la lisibilité du système. Cette formule de prix pourrait comprendre un facteur discrétionnaire fixé par l'État pour lui permettre de réévaluer ses objectifs en cas de circonstances exceptionnelles.

Proposition n° 14 : Conduire une réflexion sur l'optimisation du prix du billet de train pour mettre en place une tarification spécifique pour les nouveaux investissements. La modification de cette tarification suppose probablement une modification des textes de transposition de la directive communautaire concernant la tarification ferroviaire. Réfléchir à la possibilité pour le gestionnaire d'infrastructure de percevoir une quote-part du prix du billet (sur le modèle des taxes d'aéroport).

IV. – La convention de gestion, l'entretien des voies et la régénération

Proposition n° 15 : Veiller à ce que l'audit du réseau ferré, décidé conjointement par RFF et la SNCF, se fasse dans des conditions d'impartialité propres à fournir une photographie objective de la situation du réseau et à éviter de reproduire les clivages traditionnels entre les différents acteurs.

Proposition n° 16 : Faire évoluer le contenu de la convention de gestion entre RFF et la SNCF – qui reste encore trop globale et forfaitaire –, en définissant d'avantages d'objectifs communs et en renforçant les clauses de *bonus / malus* pour les rendre plus incitatives et moins dépendantes des réalités industrielle et sociale propres à la SNCF. Il est impératif, en effet, que RFF puisse mieux évaluer la qualité des services de son « prestataire obligé » et ait un accès inconditionnel et immédiat à l'information qu'elle demande et aux livres de comptes de la SNCF.

Proposition n° 17 : Préparer le basculement au sein de RFF des personnels SNCF chargés de la maintenance et de l'entretien du réseau, afin de mettre en cohérence la mission de gestionnaire d'infrastructure confiée à RFF par la loi avec les moyens qui lui sont alloués. À défaut, réfléchir à une évolution du cadre juridique de nature à permettre une mise en concurrence de la SNCF sur la fonction de maintenance et d'entretien, en modifiant la loi du 13 février 1997. Cette évolution permettrait de réduire les coûts pour RFF tout en stimulant la SNCF dans la qualité des prestations qu'elle fournit.

Proposition n° 18 : Parvenir à un meilleur dialogue entre RFF et la SNCF en incitant cette dernière à proposer des investissements de régénération, en contrepartie d'une baisse du coût de la convention de gestion sur une période donnée, reflétant par exemple une réduction du coût d'entretien courant associé à cet investissement.

V. – Le financement des investissements

Proposition n° 19 : Envisager un rééquilibrage de l'effort financier entre les grands projets d'infrastructure ferroviaire et les investissements de régénération.

Proposition n° 20 : Autoriser RFF à conduire des investissements de régénération à partir de sa capacité d'autofinancement sans se limiter au montant de la subvention de régénération allouée par l'État. L'effort annuel de régénération doit pouvoir dépasser le milliard d'euros.

Proposition n° 21 : Transférer les moyens d'investissement de l'État à la nouvelle agence de financement des infrastructures, qui pourrait financer directement les dépenses de régénération.

Proposition n° 22 : Clarifier, avant le dépôt du projet de loi de finances pour 2005, le régime juridique de la nouvelle agence de financement des infrastructures de transport, les modalités de son recours à l'emprunt, la nature de sa dette et de ses autres ressources, tout en pacifiant et en unifiant le discours des administrations concernées sur cette question, qui a déjà fait l'objet d'un arbitrage lors du CIADT du 18 décembre 2003.

Proposition n° 23 : Définir, pour les collectivités publiques, un cadre contributif plus adapté au financement des infrastructures nouvelles. Afin de les mettre pleinement devant leur responsabilité de décideur, les collectivités publiques devraient plutôt assumer le risque lié aux prévisions de trafic, en s'engageant à financer les dérives financières éventuelles qui seraient la conséquence d'une mauvaise estimation initiale. En contrepartie, une minoration des subventions apportées au moment du lancement du projet serait envisageable.

VI. – La gestion du patrimoine, le partage des actifs et les participations

Proposition n° 24 : Systématiser la suppression des « zones ferroviaires » dans les plans locaux d'urbanisme, en confirmant, par voie de circulaire, la nécessité de cette suppression.

Proposition n° 25 : Achever la répartition physique des actifs ferroviaires entre RFF et la SNCF avant le 31 octobre 2004, de manière à ce que les comptes 2004 puissent refléter cette normalisation.

Proposition n° 26 : Préciser la répartition des logements entre les deux établissements publics, définir les logements restant attribués à chacune des deux entreprises pour les besoins du service et préparer la défaisance des autres logements au plus tard au 30 septembre 2005.

Proposition n° 27 : Il est indispensable qu'une structure unique gère les gares. En conséquence, les deux établissements publics devront apporter leurs actifs à une société commune, filiale de RFF et de la SNCF, qui sera chargée de gérer et d'exploiter les gares, afin de préserver leur unité économique et de mieux valoriser ce patrimoine dans la perspective d'une ouverture à la concurrence des services. On pourra, par ailleurs, étudier les conditions de l'intervention d'investisseurs extérieurs dans cette filiale commune de gestion des gares. Ces investisseurs minoritaires seraient susceptibles à la fois d'apporter un savoir-faire et des capitaux pouvant être réinvestis dans le cœur du métier des deux établissements.

Proposition n° 28 : La structure unique de gestion des gares doit prévoir les moyens minimaux devant être affectés au service public ferroviaire.

Proposition n° 29 : Recentrer le périmètre du groupe SNCF sur l'activité première de l'établissement.

VII. – Les différentes catégories de trafic ferroviaire

Proposition n° 30 : Conduire une expérimentation, dans une ou plusieurs régions, pour ouvrir l'exploitation des services régionaux de voyageurs à la concurrence.

Proposition n° 31 : Mettre en place une véritable comptabilité analytique de l'activité « fret » de la SNCF mesurant les résultats des différents flux, reflétant la totalité des coûts associés, conformément à l'objectif d'aboutir à des comptes certifiés par domaine à la SNCF, et permettant une comparaison fiable avec les modes de transport concurrents.

Proposition n° 32 : En l'absence de concurrence et sans méconnaître la nécessité de bien mesurer les coûts et les avantages des différentes liaisons, par la mise en place d'une comptabilité analytique, préserver l'unité de l'activité « grandes lignes » de la SNCF, sans exclure le financement des déficits des lignes interrégionales pertinentes par les bénéfices de l'activité TGV.

Proposition n° 33 : Exiger de la SNCF, pour le fret et les trains interrégionaux, qu'elle propose des « études de pertinence modale » des liaisons sur lesquelles elle envisage de se désengager.

VIII. – La réforme du cadre juridique et économique global

Proposition n° 34 : Favoriser la mise en place d'un cadre juridique compatible avec l'émergence de contrats de partenariats globaux dans le secteur ferroviaire et/ou la conclusion par RFF seul de contrats de conception–construction–maintenance.

Proposition n° 35 : Mettre en œuvre des montages financiers sous forme de partenariats public–privé, de manière à permettre un lissage dans le temps de la charge publique et une augmentation de l'autofinancement des projets, tout en logeant la dette dans une société financière extérieure au périmètre des administrations publiques.

Proposition n° 36 : Refondre et moderniser le dispositif de la LOTI comme celui de la loi portant création de RFF par l'adoption d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour les transports.

Au-delà, la mise en œuvre de l'ensemble des recommandations de la MEC passe probablement par une réforme de la LOTI de 1982⁽¹⁾, afin notamment d'ouvrir le débat sur la mise en œuvre de la mission de maintenance et d'entretien du réseau confiée à RFF, d'adapter le cadre juridique du fret ferroviaire aux exigences communautaires et de permettre à RFF de transférer la maîtrise d'ouvrage d'investissement sur les lignes nouvelles.

L'occasion est donc venue d'**une refondation du cadre juridique global, en rénovant la LOTI** tout en modernisant la loi portant création de RFF de 1997⁽²⁾ comme son décret d'application⁽³⁾, par l'adoption d'une nouvelle loi d'orientation et de programmation pour les transports.

B.— L'ORGANISATION ET LE DÉVELOPPEMENT DU RÉSEAU DE TRANSPORT FERROVIAIRE

1.— Une extravagante vision du service public : la charte inventée

La SNCF a décidé de diffuser, à deux millions d'exemplaires, depuis le 25 octobre 2004, une « *Charte du service public* ». Ce texte de six pages, qui est distribué par les cheminots dans plus de cent gares françaises, ainsi qu'aux différentes institutions, élus et « *personnalités économiques* », présente les « *principes et valeurs qui guident la SNCF* » et les « *engagements* » vis-à-vis de la « *collectivité nationale* ». Outre la diffusion de la charte dans les gares, la SNCF a engagé une vaste campagne de communication dans les médias.

Ce texte est, en réalité, un document de l'entreprise, dans lequel la SNCF annonce prendre des engagements sur ce qu'elle a défini être ses « missions de service public ». Il présente une série d'engagements de l'entreprise de nature à « *œuvrer par un dialogue social efficace (...) pour diminuer le nombre de trains supprimés pour cause de grève afin de mettre en œuvre le droit au transport dans le respect du droit social* ».

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, ce document a été élaboré à partir d'un vaste processus de consultation, organisé depuis l'automne 2003, en liaison avec la mise en place du projet industriel de la SNCF. À l'issue de 53 réunions organisées dans les régions avec des élus locaux, des organisations syndicales, des associations de consommateurs, des journalistes et d'autres entreprises, une synthèse a été opérée, à Lyon, le 4 février 2004 aboutissant à la rédaction d'un premier document.

C'est sur la base des 32.000 réponses à un questionnaire adressé aux agents de la SNCF pour hiérarchiser les propositions retenues lors des travaux préliminaires, que le conseil d'administration de l'entreprise a adopté le texte, dénommé « *Charte du service public* ».

(1) Loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 portant loi d'orientation des transports intérieurs.

(2) Loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public « Réseau ferré de France » en vue du renouveau du transport ferroviaire.

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

TEXTE DE LA « CHARTE DU SERVICE PUBLIC » DE LA SNCF

Notre charte de service public présente les principes et les valeurs qui guident la SNCF au quotidien et décrit les engagements qu'elle prend, à ce titre, vis-à-vis des voyageurs et chargeurs, de la collectivité nationale et d'elle-même.

« La SNCF croit en l'avenir et en la modernité du service public » (Louis Gallois)

« À l'origine de tout service public se trouve un besoin reconnu par la collectivité, que l'initiative privée ne parvient pas à satisfaire » (Conseil d'État).

La SNCF croit, dans son domaine, en l'avenir et en la modernité du service public dont les valeurs de cohésion sociale sont nécessaires tant en France qu'à l'échelle de l'Europe. Ces valeurs sont au cœur de la fierté des cheminots. La SNCF a pour ambition d'être une entreprise de service public de référence en Europe dans le respect des principes et des pratiques du développement durable. C'est pourquoi elle adopte une charte du service public comprenant les engagements qu'elle prend vis-à-vis de ses clients, de la collectivité nationale et également vis-à-vis d'elle-même pour atteindre cette ambition.

Les missions de service public sont décidées et définies par les autorités publiques nationales, régionales ou locales démocratiquement élues. Elles sont financées en partie par les clients et en partie par l'État ou les collectivités locales. Entreprise publique nationale, la SNCF met en œuvre les missions de service public qui lui sont confiées par les autorités publiques et exerce également des activités commerciales (TGV, TEOZ, Fret,...) qu'elle définit et maîtrise elle-même.

Les missions de service public sont désormais de plus en plus souvent précisées par contrat entre les autorités publiques et la SNCF. À ce jour, de tels contrats concernent le TER et *Transilien* conclus respectivement avec les conseils régionaux et le Syndicat des Transports d'Île-de-France ; la gestion et la maintenance du réseau d'infrastructure déléguées à la SNCF par la loi ; la mise en œuvre des tarifs sociaux (billets de congés payés, de familles nombreuses, abonnements de travail, ...).

Le champ du service public évolue en fonction des choix faits par les autorités publiques au nom de l'intérêt général. À l'avenir, d'autres segments d'activité pourraient être reconnus par les autorités publiques comme missions de service public pour être gérés par contrat en raison de leur utilité pour l'aménagement du territoire et le développement durable, en dépit de leur insuffisante rentabilité.

La SNCF et les cheminots mettent en œuvre les valeurs du service public dans l'ensemble des activités de l'entreprise.

LA SNCF S'ENGAGE

Dans ses missions de service public, la SNCF s'engage pour :

– L'efficacité et la transparence

Pour assumer ses missions de service public, la SNCF est rémunérée par des fonds publics dont elle assure une gestion efficace en toute transparence, dans le respect des obligations contractuelles qui la lient aux autorités organisatrices (État, régions, ...).

Pour financer son développement, l'amélioration de ses services et répondre pleinement aux exigences de la collectivité nationale, elle doit dégager un bénéfice raisonnable après compensation des charges de service public par les autorités organisatrices.

– La concertation

Promouvoir la plus large concertation possible dans le souci de l'intérêt général avec les utilisateurs du train, les autorités organisatrices, les élus et toutes autres personnes ou associations de personnes concernées par ses activités.

– La mobilisation

Mettre tout en œuvre pour rétablir au plus vite le trafic lorsqu'il a été interrompu pour des raisons techniques ou des causes exceptionnelles (intempéries, catastrophes, ...).

– L'équité et la solidarité

Traiter tous les voyageurs sans discrimination et améliorer constamment l'accessibilité des trains et des gares en relation avec les autorités et acteurs concernés. Assumer une responsabilité sociale particulière en oeuvrant à des actions de solidarité, de prévention, d'insertion, de lutte contre l'exclusion

Avec ses valeurs de service public, la SNCF s'engage auprès de tous ses clients pour :

– La sécurité

La sécurité des circulations, garantissant l'intégrité physique des voyageurs et des agents, est la valeur première du transport ferroviaire en France et en Europe. La SNCF agit pour des normes de sécurité de qualité en Europe. Les cheminots sont formés pour assurer le meilleur niveau de sécurité et ils le font 24h/24. Veiller avec les autorités de l'État qui en ont la charge à garantir la sécurité et la tranquillité des personnes et des biens à bord des trains et dans les gares.

– La ponctualité

La ponctualité constitue une exigence majeure en matière de transport de voyageurs et de fret que la SNCF entend satisfaire pour ses 15.000 trains quotidiens.

– L'information

En situation normale, donner aux voyageurs toute l'information nécessaire à leurs déplacements. En cas d'incident ou de situation perturbée, donner aux clients l'information utile à la compréhension de l'événement et de ses conséquences. En cas de grève, donner aux clients une information préalable et fiable sur le service proposé.

– L'accueil

La SNCF entend assurer le meilleur accueil à ses clients en mettant à leur disposition à toutes les étapes de leur voyage des services modernes adaptés à l'évolution de leurs attentes ainsi que des gares et des trains propres et confortables. Elle donne une priorité particulière à l'accueil et au transport des personnes à mobilité réduite.

– La coopération et l'intermodalité

Faciliter l'acheminement des voyageurs et des marchandises de bout en bout (coopération entre moyens de transport, aménagement des gares, correspondances, ...) en France et à l'échelle européenne.

– Le dialogue social

Œuvrer par un dialogue social efficace avec les cheminots et leurs représentants pour diminuer le nombre de trains supprimés pour cause de grève afin de mettre en œuvre le droit au transport dans le respect du droit social. Promouvoir des normes sociales européennes équitables pour tous les modes de transport et s'opposer au dumping social.

– L'innovation

Créer des services innovants et favoriser le progrès technologique. Faire appel à l'expertise et à la créativité des cheminots. Financer la recherche en relation avec le monde scientifique national et européen.

– L'environnement

Le train est un des modes de transport les moins polluants. La SNCF entend continuer à être une référence et poursuivre ses efforts en matière de protection de l'environnement (propreté, silence, recyclage des déchets, consommation des ressources naturelles, ...).

Est-il normal que la SNCF baptise « *Charte du service public* » un document qui n'a pas été signé par l'État ? Au-delà, **quelle légitimité a l'entreprise publique pour définir la notion de service public qu'elle entend s'appliquer à elle-même ?** Cela paraît fait en totale contradiction de l'article 1^{er} du cahier des charges de la SNCF (décret du 19 juillet 1994). L'autonomie de gestion prévue à l'article 6 n'autorise en rien une auto-définition du service public.

On peut lire dans ce document que « *la SNCF met en œuvre les missions de service public qui lui sont confiées par les autorités publiques et exerce également des activités commerciales qu'elle définit et maîtrise elle-même* ». Le

Président Gallois a également déclaré que « *la notion de service public bouge dans le temps (...) Nous passons d'une notion de service public à caractère régalien, qui était un peu vague, à une notion contractuelle, beaucoup plus précise et plus dynamique. (...) Il faut lever des tabous : nous devons gagner de l'argent sur les missions de service public, il n'y a pas de honte à dégager des bénéfices pour les financer* ». **Cette définition contractuelle du service public est une pure invention de la SNCF.**

Au total, **votre Rapporteur spécial s'étonne de la méthode employée par la SNCF pour définir ce document, comme de l'ampleur de la campagne de communication entreprise sur ce thème⁽¹⁾. La concomitance avec le débat sur le service minimum est pour le moins troublante.**

2.– 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 ont débouché sur des travaux en 2003.

(1) D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le coût total de l'opération s'élèverait à un million d'euros.

Par contre, la mise en œuvre du **service expérimental d'autoroute ferroviaire** sur les infrastructures existantes (avec un service permettant d'acheminer 300.000 poids lourds par le train), prévue en 2003, a été retardée en raison de délais de montage et de bouclage du financement plus longs que prévus. De plus, un problème de fiabilité lié à la traction est apparu.

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 qui a permis de déterminer un tracé et de choisir un fuseau. Des études complémentaires se poursuivent.

Lors du sommet franco-italien du 29 janvier 2001 à Turin, la France et l'Italie ont décidé la mise en œuvre de cette nouvelle liaison ferroviaire. 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.

La France a confirmé son engagement lors du CIADT de décembre 2003. Les ministres chargés des transports des deux pays ont signé – après de difficiles négociations – un mémorandum qui redéfinit la section internationale pour y intégrer tous les franchissements alpins, précise les règles de partage entre la France et l'Italie du financement et détermine une position commune à l'égard du soutien financier demandé à l'Union. Ce mémorandum prévoit notamment que l'Italie prendra à sa charge 63 % de la part publique du tunnel international.

Enfin le sommet franco-italien du 2 juillet 2004 a confirmé l'engagement des deux pays pour achever le programme de travail pour fin 2006. Parallèlement en avril, le Conseil et le Parlement européens ont adopté la liste des projets prioritaires et urgents pour l'Union, dans laquelle figure le Lyon-Turin.

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 écartement international, entre Perpignan et Barcelone⁽¹⁾, ce qui permettra un gain de temps de 2 heures sur les liaisons ferroviaires avec l'Espagne. Cette liaison Perpignan-Barcelone s'inscrit dans le cadre du projet de TGV Sud-Européen, qui prévoit la réalisation à terme d'une ligne nouvelle Montpellier-Perpignan-Barcelone-Madrid⁽²⁾. 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.

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

(2) 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.

Cette section internationale, dont l'accord de 1995 a prévu la réalisation sous la forme d'une concession, est constituée d'une nouvelle ligne, qui inclut un tunnel bitube de 8,171 mètres. Le coût du projet est évalué à environ 720 millions d'euros. En application de cet accord, une commission intergouvernementale franco-espagnole a été mise en place en décembre 1998. Depuis cette date, elle a poursuivi des études techniques, économiques, d'exploitation et juridiques permettant d'avancer dans la réalisation de ce projet. La procédure d'octroi de la concession est celle relevant de la réglementation européenne (directive CEE 93/97). Cette procédure comporte deux étapes : un appel à candidatures, et le suivi de l'appel d'offres proprement dit. Une première procédure a été initiée en juillet 2001 et les offres ont été remises en avril 2002. La négociation qui s'est instaurée avec le candidat pressenti n'a pu se conclure de manière favorable. Les deux États ont engagé une nouvelle procédure au mois de mai 2003. Les quatre candidats ont été autorisés à présenter leur offre pour le début du mois d'octobre 2003. Les négociations se sont déroulées à la fin de l'année 2003 et ont abouti positivement à la **signature d'un contrat de concession avec la société TP Ferro** le 17 février 2004.

Le contrat prévoit un coût total de construction de près d'un milliard d'euros, dont 540 millions d'euros seront financés grâce à une subvention des deux États (à parité) et de l'Union européenne au titre des RTE-T. Le délai contractuel de réalisation du projet est de 60 mois à compter de la signature du contrat et la durée de la concession est de 50 ans. La mise en service est prévue pour février 2009.

Le ministre de l'Équipement et des transports a approuvé, en mars 2000, la réalisation du contournement en ligne nouvelle de Nîmes et de Montpellier et les aménagements de capacité nécessaires à moyen terme sur la ligne ferroviaire existante entre le sud de Montpellier et Perpignan. L'enquête publique s'est déroulée au cours des mois de novembre et décembre 2003. Le CIADT a souligné le caractère prioritaire qui s'attache à la réalisation du contournement mixte de Nîmes et Montpellier, et a décidé d'accélérer la concertation financière en vue de lancer les travaux dès 2006. À cette fin, le ministre a demandé à l'ingénieur général des ponts et chaussées Christian de Fenoyl de rechercher avec les collectivités régionales les conditions de mise en place d'un plan de financement de ce projet. Par ailleurs, il a engagé les procédures visant à faire prononcer l'utilité publique du projet par le Conseil d'État au cours de l'année 2005. **La mise en service de ce projet est attendue pour 2010.**

c) Les travaux du TGV Est en phase active

Le projet de TGV Est-Européen a été déclaré d'utilité publique en mai 1996. Par décret du 3 mai 2004, l'utilité publique du projet a été prorogée jusqu'au 15 mai 2016, ce qui laisse un délai suffisant pour mener à bien les travaux de la seconde phase. Le projet consiste à réaliser une ligne nouvelle de 406 kilomètre entre la région Ile-de-France et l'Est de la France, mettant ainsi Strasbourg à 1 heure 50 de Paris.

Ce projet figure parmi les 30 projets reconnus comme prioritaires par l'Union européenne dans le domaine des transports. Sa dimension européenne a été renforcée par la signature, en 1992, de protocoles d'accord avec l'Allemagne et le Luxembourg.

Concernant le plan de financement de la première phase, des surcoûts ont été annoncés par RFF. Ils s'élèvent à 310 millions d'euros et seront pris en charge par l'État et RFF. La répartition des surcoûts fait actuellement l'objet de mises au point. Par ailleurs, le montant des fonds accordés par l'Union européenne à la première phase du projet sera plus faible que celui prévu dans le cadre de la convention du 7 novembre 2000. Le défaut de financement s'élève à 118 millions d'euros : il sera compensé par l'État.

La seconde étape du projet comprend la réalisation de la LGV entre Baudrecourt (Moselle) et Vendenheim (Bas-Rhin) sur 106 kilomètres, et le raccordement au réseau classique dans la zone de Vendenheim. Son coût total est évalué à environ 1,4 milliard d'euros. A ce jour, les études d'avant-projet détaillé ont été réalisées sur l'ensemble de la section et les procédures foncières (acquisitions et remboursements) sont en cours sur les 35 kilomètres de la partie alsacienne du tracé.

Suite aux décisions du CIADT et aux déclarations du Premier ministre, le ministre de l'Équipement a lancé **le 26 juillet 2004 une mission de financement**, confiée au conseil général des Ponts et Chaussées, chargée dans un premier temps de proposer un plan de financement pour les acquisitions foncières en Moselle et les travaux préparatoires à engager à très court terme pour respecter le calendrier qui sera retenu. Dans un deuxième temps, il s'agira de réunir les financements de la totalité des travaux nécessaires à la mise en service de la seconde phase

d) Les autres projets de liaisons ferroviaires à grande vitesse

Outre les trois projets évoqués précédemment (qui figurent 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 ⁽¹⁾. Les études d'APD sont en cours de finalisation. Elles seront soumises à approbation ministérielle à l'automne 2004. Cette approbation, accompagnée d'un plan de financement, permettra d'engager les travaux préparatoires puis la réalisation de la première phase du projet.

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

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 dans laquelle 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. Une première phase de concertation est prévue à l'automne 2004 en vue de la consultation de l'État, des collectivités et des acteurs socio-professionnels au printemps 2005.

– **La modernisation de liaison Paris–Toulouse** : il faut distinguer deux axes. En premier lieu, sur l'axe Paris-Orléans-Toulouse, il a été décidé de ne pas retenir le matériel pendulaire, mais de poursuivre les importants travaux d'infrastructure prévus : régénération de la ligne et suppression des passages à niveau. Le CIADT a décidé de procéder dès le début 2004 à une expérimentation commerciale du matériel TEOZ. L'expérimentation a eu lieu en février 2004 et sera poursuivie fin 2004 avec l'affectation pérenne de rames et un premier aller-retour à partir du 16 novembre 2004. Sept aller-retours seront progressivement installés d'ici l'été 2005. De plus, une étude est en cours pour déterminer les conditions d'une desserte directe de Roissy.

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. Les études d'avant-projet sommaire de cette première phase sont achevées depuis l'été 2003 et la mise en service est envisagée en 2012. Le CIADT a décidé l'organisation de l'enquête publique fin 2004 pour obtenir une déclaration d'utilité publique au plus tard début 2006 et commencer les travaux début 2008 sur le tronçon Angoulême-Bordeaux. Quant à la modernisation de l'axe Bordeaux-Toulouse-Narbonne, dans le prolongement du contournement de Nîmes et Montpellier est également examinée. Un débat public sur cette infrastructure sera organisé à partir du mois de janvier 2005.

*

* *

III.- LA NOUVELLE POLITIQUE ROUTIÈRE DE L'ÉTAT

La lecture du budget routier présenté dans le projet de loi de finances pour 2005 (– 23,5 % par rapport à 2004) est troublée par des changements importants de périmètre, liés non seulement à la mise en place de l'AFITF, mais également à des mesures de transfert sur le budget du ministère de l'Intérieur⁽¹⁾ ou vers un chapitre d'expérimentation LOLF⁽²⁾. Aussi, à structure constante, le projet de budget routier est-il en **baisse de 2,4 %** en moyens de paiement, étant entendu que 87 millions d'euros de crédits viendront financer, sur le budget de l'AFITF en 2005, des projets d'infrastructures routières.

Des dépenses supplémentaires sont prévues en 2005 pour le renforcement des ouvrages d'art et la mise en sécurité des tunnels, ainsi que pour des aménagements de sécurité sur les routes nationales, avec le lancement de la démarche « SURE »⁽³⁾ d'identification des itinéraires dangereux.

ÉVOLUTION DU BUDGET ROUTIER

(en millions d'euros)

	2004		2005		Évolution des autorisations de programme (en %)	Évolution des crédits de paiement (en %)
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement		
Titre III , dont :	–	183,49	–	168,23	–	– 8,3
35-42, article 10		178,38		163,13		
37-46, article 30		4,77		4,76		
37-46, article 50		0,34		0,34		
Titre IV , dont :	–	17,67	–	3,08	–	– 82,6
44-20, article 40		17,67		3,08		
Titre V , dont :	1.184,26	1.075,64	1.003,01	802,04	– 15,3	– 25,4
53-46, article 10	222,47	202,22	197,37	169,08		
53-46, article 20	0,00	0,00	0,00	0,00		
53-46, article 30	6,40	6,40	6,40	7,35		
53-46, article 40	89,57	91,80	93,35	91,82		
53-46, article 50	66,01	65,90	66,01	67,77		
53-46, article 60	37,77	47,50	43,77	55,15		
53-47, article 20	5,00	4,50	8,00	5,79		
53-47, article 30	690,64	600,42	433,10	245,07		
53-47, article 60	66,40	56,90	38,50	43,51		
59-01 (nouveau)	–	–	116,51	116,51		
Titre VI , dont :	46,20	39,80	56,40	33,53	+ 22,1	– 15,8
63-43, article 50	8,80	9,30	16,00	11,38		
63-44, article 70	13,50	10,90	16,80	11,90		
63-44, article 80	23,90	19,60		10,26		
Total général	1.230,46	1.316,60	1.059,41	1.006,88	– 13,9	– 23,5

Source : projet de loi de finances

(1) Il s'agit des crédits d'entretien de la voirie de Paris et de ceux du programme exceptionnel d'investissement en Corse.

(2) Les crédits du chapitre 59-01 nouveau proviennent notamment des chapitres 35-42 et 53-46 et permettront d'expérimenter l'action « Entretien et exploitation » du programme « Réseau routier national » en Nord-Pas-de-Calais et Pays-de-la-Loire.

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

On signalera, par ailleurs, que les crédits de la loi de finances initiale pour 2005 seront complétés par un report additionnel de crédits de paiement mis en réserve en 2004, qui seront exonérés de mesures de régulation en 2005, ainsi que par le remboursement en loi de finances rectificative pour 2004 de crédits mobilisés pour le préfinancement des radars automatiques, comme le prévoit explicitement la lettre plafond des dépenses pour 2005.

A.– LA POURSUITE DES OPÉRATIONS D'INVESTISSEMENTS ROUTIERS

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

Les crédits dédiés au développement du **réseau routier national** visent à permettre d'adapter celui-ci aux besoins de la politique d'aménagement du territoire et d'améliorer la fluidité des trafics. Pour ce faire, quatre axes principaux de développement sont identifiés : la réalisation de grands itinéraires Est-Ouest et Sud-Nord assurant le bon écoulement du trafic routier national et international, ainsi que l'ancrage du territoire dans l'espace européen, les liaisons transfrontalières, une desserte plus équilibrée du territoire et la réalisation de contournements urbains destinés à écarter le trafic de transit.

L'enveloppe du volet routier des contrats État-régions (hors exploitation financée sur le budget de la sécurité routière) s'élève sur la durée du XII^{ème} plan 2000-2006, en part de l'État à **5,1 milliards d'euros**. Il convient d'y ajouter les participations des collectivités territoriales à hauteur de 8 milliards d'euros. Pour 2005, la part de l'État s'élèvera à 465,5 millions d'euros. La forte régulation budgétaire dont ces crédits font l'objet a déjà été analysée dans la première partie de ce rapport. Les crédits vont néanmoins être complétés par ceux en provenance de l'AFITF, qui seront par construction préservés des effets du gel budgétaire.

2.– Les opérations en cours

Ces différents crédits permettront notamment :

– la poursuite des travaux de l'autoroute A 75 et de la RN 7, avec la mise en service de la déviation de Lodève et le lancement de la section nouvelle de l'A 75 (Pézenas – A 9) ;

– le démarrage du deuxième tube du tunnel de Toulon ;

– la signature des contrats de concession des autoroutes A 19 (Artenay-Courtenay) et A 41 (Annecy-Genève) : 275 millions d'euros d'autorisations de programme leur seront consacrés ;

– la poursuite de l'aménagement en route express à deux fois deux voies de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA), de la route nationale 202 *bis* dans les Alpes-Maritimes, de la liaison Nantes-Poitiers-Limoges, de la route nationale 88 entre Lyon et Toulouse, de l'autoroute 88 entre Caen, Falaise et Sées et de la route nationale 19 entre Langres, Belfort et la Suisse et enfin la mise aux normes de l'autoroute A 34 entre Reims et la frontière belge.

En 2005, plusieurs sections de routes seront mises en service sur le réseau routier non concédé dont la principale sera la déviation de Lodève, sur l'A 75, dans le prolongement du viaduc de Millau. On rappellera que le viaduc de Millau sera mis en service à la mi-décembre 2004.

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

- A 29 : Amiens - Neufchâtel-en-Bray (58 kilomètres) ;
- A 28 : Rouen-Alençon (125 kilomètres) ;
- A 87 : Les Essarts– La Roche-sur-Yon (19 kilomètres).

B.– LE RENFORCEMENT DE L'ENTRETIEN DES ROUTES ET DE L'OPTIMISATION DU RÉSEAU

En 2005, des crédits supplémentaires permettront de poursuivre le renforcement des ouvrages d'art et la mise en sécurité des tunnels (+ 3,8 millions d'euros) et de lancer la démarche « SURE »⁽¹⁾ d'identification des itinéraires dangereux (+ 6 millions d'euros), dans le cadre du programme d'aménagements de sécurité sur les routes nationales.

1.– Des crédits d'entretien à consolider

Les activités d'entretien s'organisent selon quatre modalités d'intervention : l'exploitation de proximité, l'entretien courant, l'entretien préventif et la viabilité hivernale ; la réhabilitation, les renforcements et la remise en état du réseau consécutivement à des dégâts exceptionnels ; la gestion de crise et la sécurité civile ; l'amélioration de la sécurité des infrastructures, enfin.

Le programme spécifique d'aménagement de sécurité des routes nationales, augmenté en 2005 à 43,8 millions d'euros (contre 37,8 millions d'euros en 2004), permettra notamment de poursuivre la mise en oeuvre des actions visant à réduire la dangerosité des glissières (« *glissières motard* ») et des obstacles latéraux, mais surtout de **lancer en 2005 la démarche SURE** (6 millions d'euros).

Cette démarche consiste à identifier les itinéraires sur lesquels l'accidentologie est anormalement élevée (étude d'enjeux), comprendre les dysfonctionnements en cause (diagnostic), définir les actions susceptibles d'y remédier et enfin les mettre en oeuvre.

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

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

Cette démarche est conçue pour être appliquée à la totalité du réseau routier (en dehors du milieu urbain dense) mais elle est mise en oeuvre en priorité sur des itinéraires où les niveaux de sécurité sont les moins satisfaisants, déterminés notamment à partir d'une analyse quantitative des accidents

2.– Des crédits supplémentaires pour les tunnels routiers

Après l'incendie du tunnel du Mont-Blanc en 1999 ⁽¹⁾, les normes de sécurité ont été renforcées. En conséquence, des aménagements supplémentaires ont été réalisés, alourdissant le coût de réalisation de ces ouvrages.

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

Parallèlement à la mise en oeuvre des premières mesures d'urgence et de manière générale pour l'ensemble des tunnels, la réglementation applicable a été revue et a fait l'objet d'une circulaire interministérielle le 25 août 2000 qui a largement pris en compte les recommandations de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques ⁽²⁾, en attendant la parution d'un décret d'application de la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 qui étendra aux autres maîtres d'ouvrage un dispositif similaire pour tous les ouvrages de longueur supérieure à 300 mètres. Ce décret devrait paraître à la fin de l'année 2004.

S'agissant des **moyens budgétaires consacrés à la maintenance des tunnels en service**, ils seront **portés de 89,6 millions d'euros à 93,4 millions d'euros**, soit une augmentation de 3,8 millions d'euros. Tandis que la sous-enveloppe destinée à poursuivre les travaux de réparation les plus urgents mis en évidence par les campagnes d'évaluation des ouvrages d'art (y compris les murs de soutènement) est reconduite à 61 millions d'euros, le montant de celle dédiée à l'action de sécurisation des tunnels engagée à la suite de la catastrophe du tunnel du Mont Blanc est portée de 28,6 millions d'euros à 32,4 millions d'euros.

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

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

C.– LA MUTATION DE LA PLACE DE L'ÉTAT DANS LE SECTEUR ROUTIER ET AUTOROUTIER

1.– La décentralisation des routes nationales : quel rôle pour l'État ? Quel financement pour les collectivités locales ?

a) La définition du réseau routier national

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

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

L'État conservera donc un réseau national structurant devant assurer les grands déplacements et un aménagement cohérent du territoire. Comme votre Rapporteur spécial l'a déjà évoqué, l'organisation des services ne pourra plus être basée sur l'échelon départemental, dans la mesure où il faudra assurer une gestion par itinéraire et une information performante de l'utilisateur.

La constitution d'une dizaine de services routiers de l'État, chargés d'entretenir, d'exploiter et d'aménager le futur réseau routier national, est en marche. Les DRE seront, pour leur part, chargées d'exercer, sous l'autorité du préfet de région territorialement concerné, les missions de maîtrise d'ouvrage des opérations d'aménagement du réseau routier national, dans le prolongement des missions de planification déjà conduites à ce niveau.

Aujourd'hui, le réseau routier national (7.500 kilomètres d'autoroutes concédées et 30.500 kilomètres d'autoroutes non concédées et de routes nationales) est constitué de voies présentant des fonctions et des enjeux fort divers. **La décentralisation va modifier cette donne.**

L'application du principe de subsidiarité implique que l'État reste opérateur – et donc gestionnaire d'un réseau routier national – lorsque cette fonction permet d'assurer des missions qui ne peuvent être réalisées par les collectivités territoriales.

Ainsi, certaines routes nationales assurent la circulation de grand transit, les déplacements entre les métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire. Les caractéristiques de ces routes nationales définissent la consistance

du domaine routier national qui demeure un réseau structurant cohérent et continu. Cependant, toutes les routes ne répondant pas aux critères de définition du domaine public routier national seront transférées dans le domaine public des départements.

b) Le financement de la décentralisation

Il est impératif que le transfert des infrastructures s'accompagne du transfert des ressources que l'État y consacrait en entretien, réhabilitation, aménagements de sécurité et d'exploitation, afin d'assurer la pérennité des biens transférés ⁽¹⁾. En effet, le quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution dispose que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrés à leur exercice* ».

Les transferts de compétences vont donc s'accompagner de ressources déterminées dans le cadre des dispositions législatives existantes en matière de financement des transferts de compétences ⁽²⁾. La compensation financière s'opérera, à titre principal, *via* l'attribution d'impositions de toute nature. En tout état de cause, le Gouvernement se porte garant d'**un transfert de crédits équivalents aux collectivités concernées, en particulier au niveau des crédits d'entretien**.

S'agissant des parties de service qui seront transférées dès 2005 (comme votre Rapporteur spécial l'a expliqué dans la première partie de ce rapport), le mécanisme de compensation aux collectivités concernées pourrait prendre la forme d'une majoration de la dotation générale de décentralisation, à l'image de celle financée par une mesure d'ajustement imputée sur les crédits du ministère de l'Équipement (*I. – Services communs et urbanisme*) au titre de l'article 7 de la loi du 2 décembre 1992 ⁽³⁾.

2.– La poursuite du mouvement de privatisation des sociétés d'autoroutes

Vu le bilan positif de l'ouverture du capital des Autoroutes du Sud de la France décidée par le précédent gouvernement, **votre Rapporteur spécial estime opportun de valoriser le capital d'autres sociétés concessionnaires**. Certes, la cession de parts de sociétés d'autoroutes serait de nature à diminuer le montant des dividendes affectés à l'AFITF. Mais le choix politique pourrait être fait d'affecter tout ou partie du produit de cession à l'Agence.

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

(2) *Codifiées aux articles L. 1614-1 et suivants du code général des collectivités territoriales.*

(3) *Dans le projet de loi de finances pour 2005, l'impact de cette mesure s'élève à 6,09 millions d'euros sur le chapitre 31-90.*

Le principe d'une **augmentation du capital de la SAPRR et de la SANEF** est désormais acquis. Reste à mener l'opération jusqu'à son terme.

a) Le bilan positif de l'ouverture du capital des ASF

Le gouvernement précédent avait décidé d'ouvrir le capital des Autoroutes du Sud de la France (ASF) fin 2001. La mise sur le marché a été réalisée le 28 mars 2002. L'État est resté actionnaire majoritaire. Une augmentation de capital de plus de 800 millions d'euros a permis de renforcer les fonds propres de la société dont le ratio dettes financières sur fonds propres a été ramené à 2,7.

Aujourd'hui, 49 % du capital d'ASF est détenu par des intérêts privés, dont 2,3 % par les salariés de la société et 20 % par les sociétés Vinci et Eiffage qui, au cours des premiers jours de cotation, ont acheté de concert 15 % du capital. Eiffage est sorti du capital d'ASF en juin 2003. L'établissement public Autoroutes de France (ADF), qui détenait 49,47 % d'ASF avant l'opération, a vu sa participation descendre à 8,8 % après cession de ses titres, permettant ainsi de dégager 1,8 milliards d'euros reversés à l'État conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi de finances initiale pour 2002 ⁽¹⁾. Au total, l'État et ADF détiennent 50,3 % du capital d'ASF.

À ce jour, **ASF est la seule société française concessionnaire d'autoroutes cotée** à la bourse de Paris (*Euronext*). La question de la présence – ou plutôt de l'absence –, de **Vinci** au conseil d'administration d'ASF ne paraît pas résolue de manière satisfaisante, à ce jour.

Dans le cadre du contrat d'entreprise 2002-2006, ASF s'est engagée à construire et mettre en service des nouvelles sections autoroutières d'un total de 318 kilomètres à compter du 1^{er} mars 2002, auxquels il convient d'ajouter 16 kilomètres de l'A 87 pour le contournement sud de la Roche-sur-Yon intégrés dans la concession en juillet 2003. À fin 2003, 80 kilomètres étaient mis en service. En 2004, il est prévu l'ouverture de 64 kilomètres, dont 34 kilomètres ont déjà été ouverts en janvier 2004 sur l'autoroute A89. À l'issue de ce programme, le réseau d'ASF sera de 2.659 kilomètres.

Par ailleurs, le contrat d'entreprise prévoit des investissements complémentaires sur autoroutes en service. Il s'agit en particulier de l'élargissement à trois voies de 68 kilomètres d'autoroutes, la construction de trois nouveaux échangeurs et le réaménagement d'un échangeur existant. En 2003, ASF a élargi 30 kilomètres d'autoroutes, principalement sur l'autoroute A 62 ⁽²⁾.

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

(2) La construction de nouvelles sections, les investissements complémentaires sur autoroutes en service et les investissements dans les immobilisations d'exploitation ont représenté en 2003 un montant de plus de 700 millions d'euros. Le niveau des investissements en 2004 est attendu à un niveau comparable.

Par ailleurs, ASF entend tirer parti de son savoir-faire en matière de construction et d'exploitation d'autoroutes en cherchant à obtenir de nouvelles concessions autoroutières, tant en France qu'à l'étranger. En France et à l'étranger, le groupe continuera à se positionner sur la maîtrise d'ouvrage, l'ingénierie d'exploitation et l'exploitation dans la durée.

b) Poursuivre ce mouvement avec SAPRR et la SANEF

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

Votre Rapporteur spécial s'étonne des craintes parfois exprimées. Pourquoi le marché ne permettrait-il pas que le revenu actualisé des dividendes des sociétés autoroutières égale le revenu immédiat tiré de la vente de ces sociétés ? Certes, la cession de parts de sociétés d'autoroutes serait de nature à diminuer le montant des dividendes affectés à l'AFITF. Mais le choix politique pourrait être fait d'affecter tout ou partie du produit de cession à l'Agence.

L'augmentation de capital de la SAPRR est en cours de préparation avec la société pour préciser les modalités de l'opération et de son calendrier. Elle devrait intervenir avant la fin de l'année, si les conditions du marché le permettent, et améliorer de façon significative la structure financière de la société. **Une augmentation similaire est prévue en 2005 pour le groupe SANEF.** Votre Rapporteur spécial encourage vivement le Gouvernement à poursuivre ces opérations à leur terme.

3.- Les résultats des sociétés d'autoroutes

La situation financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes est globalement saine mais reste très contrastée. En ce qui concerne les huit SEMCA ⁽¹⁾, le **résultat net cumulé** (hors retraitements de consolidation) était de 318 millions d'euros en 2002. Il est de **560 millions d'euros en 2003** pour un chiffre d'affaires de 4.936 millions d'euros, soit une marge nette de 11,3 %.

La marge opérationnelle est de 42 %. Au cours des prochains exercices, **la rentabilité des sociétés devrait encore progresser**, renforçant mécaniquement les fonds propres et améliorant la structure financière du secteur autoroutier. Pour ce qui est de COFIROUTE, sa marge nette s'est constamment appréciée depuis dix ans et sa structure financière est saine : son bénéfice net a augmenté de 2,1 % en 2003, le chiffre d'affaires étant de 829 millions d'euros (en hausse de 3,6 %).

(1) ASF, ESCOTA, SAPPR, AREA, SANEF, SAPN, ATMB et SFTRF.

Les dettes inscrites au bilan ⁽¹⁾ représentent 22,532 milliards d'euros pour les huit SEMCA et 2,518 milliard d'euros pour COFIROUTE ⁽²⁾ en 2003. **L'endettement actuel des sociétés d'autoroutes est appelé à se stabiliser** dans les prochaines années en raison de l'achèvement des programmes d'investissement qui figurent dans leurs contrats de concession. Il doit progresser jusqu'en 2002 pour diminuer ensuite régulièrement jusqu'à son extinction autour de 2018. Du reste, différents dispositifs ont été mis en place afin de renforcer la structure financière des sociétés d'autoroute et limiter les pertes des sociétés déficitaires ⁽³⁾.

Au demeurant, la politique d'emprunts de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) ⁽⁴⁾ doit permettre de procurer aux SEMCA les ressources destinées à financer la construction ou l'aménagement des autoroutes à péage. À cet effet, la CNA procède à des émissions d'emprunts obligataires sur les marchés financiers et souscrit des emprunts auprès d'établissements financiers.

ÉMISSIONS D'EMPRUNTS PAR LA CNA

(en millions d'euros)

Années	Emprunts émis	Encours au 31 décembre
1999	1.498	21.075
2000	1.363	21.380
2001	1.813	21.870
2002	1.537	22.307
2003	600	21.708
2004 (prévisions)	598	—

Source : direction des routes

Pour autant, trois SEMCA éprouvent des difficultés financières. La société SAPN, filiale de la SANEF, bénéficie sur la période 2002-2006 d'un plan de recapitalisation de 534 millions d'euros. C'est grâce à ce soutien que la pérennité financière de la SAPN est assurée.

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

(2) Les dettes financières de la société COFIROUTE proviennent des emprunts émis directement sur le marché obligataire.

(3) Dans le cadre des trois groupes mère/fille, les sociétés-mères peuvent financer les déficits de trésorerie de leur filiale par avances consenties, à des conditions plus avantageuses que des emprunts de refinancement traditionnels. De plus, la réforme autoroutière intervenue en 2001 a permis, en allongeant la durée des concessions des six principales SEMCA et de la société du tunnel du Fréjus, de lisser les charges d'amortissement et d'améliorer à due concurrence les résultats et de consolider la structure financière des sociétés concessionnaires. Enfin, le 26 septembre 2001, les conseils d'administration de la SANEF et de la SAPN se sont prononcés favorablement sur le principe de la poursuite de l'activité de la SAPN et ont approuvé les modalités d'un plan de recapitalisation de la SAPN par la SANEF.

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

De plus, les **deux sociétés tunnelières** (ATMB et SFTRF) présentent des déficits annuels entre 30 et 50 millions d'euros. Pour ATMB ⁽¹⁾, un allongement de la durée de concession du tunnel et/ou de l'autoroute devrait permettre de rétablir l'équilibre financier de la concession. En ce qui concerne SFTRF ⁽²⁾, la situation est plus délicate puisqu'une recapitalisation devrait intervenir fin 2004. Le montant total des recapitalisations sur la durée de concession devrait représenter entre 500 et 700 millions d'euros.

Sur les trois sociétés, les deux principales difficultés résideront dans la négociation de l'allongement de la durée de concession d'ATMB avec la Commission européenne et dans le redressement de la SFTRF.

*

* *

(1) Autoroutes et tunnel du Mont-Blanc.

(2) Société française du tunnel routier du Fréjus.

IV.– LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE, PRIORITÉ NATIONALE

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

Si les crédits auront progressé de 35 % en trois ans, il est surtout remarquable qu'**une nouvelle culture de l'usage de la route et du véhicule soit en train de naître**, dans notre pays. Mais la sécurité routière n'est pas un combat qui se gagne une fois pour toutes : c'est une lutte permanente contre la déviance des comportements et le relâchement des politiques publiques. Le choc psychologique créé par l'impulsion nouvelle donnée en 2002 suffira-t-il ? La vigilance des pouvoirs publics ne saurait se relâcher.

L'année 2002 s'était achevée avec une diminution spectaculaire du nombre de tués au mois de décembre (– 30,4 %). Cette baisse s'est poursuivie au cours des quatre premiers mois de 2003, et même amplifiée en janvier et février, puis elle s'est amoindrie jusqu'en août. Octobre et novembre ont renoué avec les excellents résultats enregistrés en début d'année. Décembre a continué à montrer une bonne tenue, pourtant difficile à maintenir avec la très bonne référence de décembre 2002. Au total, **avec un bilan de 5.731 tués, ce sont 1.511 vies qui ont été épargnées en 2003, par rapport à 2002.**

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

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

a) Les crédits du ministère

Les dotations inscrites sur le budget de l'Équipement et des transports en 2005 (sections I. et III.) présentent une **hausse de 4,6 % par rapport à 2004** en crédits de paiement et de 14,1 % en autorisations de programme.

L'ensemble de ces crédits se donne pour objectif d'accroître le contrôle et d'aggraver la sanction pour changer les comportements et faire respecter les règles de droit. Il s'agit également d'agir sur la formation et l'information pour faire émerger une culture de la sécurité routière, en impliquant tous les acteurs. Enfin, les crédits visent à accroître la qualité d'exploitation des routes et les services aux usagers, afin de contribuer à une politique de déplacements sûrs.

L'année 2005 sera marquée par la **création de 65 nouveaux postes d'inspecteurs du permis de conduire**, la hausse des dépenses de communication et d'action locale et la poursuite des études d'accidentologie.

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

(en millions d'euros)

	2004		2005		Évolution (en %)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Titre III, dont :	-	66,49	-	68,16	-	+ 2,5
35-42, article 30		2,63		0,89		
35-42, article 40		22,16		23,34		
35-42, article 50		3,20		3,06		
35-42, article 60		0,00		0,00		
37-06, article 10		15,69		17,69		
37-06, article 20		11,81		12,55		
37-45, article 10		5,83		5,50		
37-45, article 20		3,47		3,44		
37-45, article 30		1,70		1,69		
Titre IV, dont :	-	2,25	-	2,10	-	- 6,7
44-20, article 50		2,25		2,10		
Titre V, dont :	43,00	40,40	49,46	44,07	+ 15,0	+ 9,1
53-46, article 70	18,00	15,60	16,70	15,30		
53-46, article 90	11,00	13,80	7,00	4,71		
53-47, article 51	1,80	1,08	1,80	3,40		
53-47, article 52	2,90	1,82	2,90	1,43		
53-47, article 53	0,00	0,00	0,00	0,00		
53-47, article 54	8,00	6,40	7,50	4,45		
53-47, article 55	1,30	1,70	1,30	1,37		
59-02 nouveau	0,00	0,00	12,26	13,42		
Titre VI, dont :	3,00	2,50	3,02	2,48	+ 0,7	- 0,8
63-48, article 10	3,00	2,50	3,02	2,48		
Total général	46,00	111,64	52,48	116,81	+ 14,1	+ 4,6

Source : projet de loi de finances

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

Les crédits examinés dans ce rapport ne représentent qu'une très faible part de l'effort de l'État. L'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière ⁽¹⁾ peut être globalement évalué à 1,803 milliard d'euros en 2004 et **1,725 milliard d'euros en 2005**.

Pour avoir une appréciation plus juste des interventions en faveur de la sécurité routière, il faut prendre en compte, par exemple, les crédits affectés à la police et à la gendarmerie nationales ou encore certains crédits du ministère de l'Éducation nationale, de la Recherche, de l'Aménagement du territoire ou du ministère de l'Emploi.

On estime ainsi que le ministère de l'Équipement participe globalement à hauteur de 657,99 millions d'euros en 2005 à l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, en y incluant par exemple les

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

programmes d'entretien et de développement du réseau routier national mis en œuvre par la direction des routes ou l'activité ponctuelle de certains organismes d'études.

De même, on peut estimer la contribution budgétaire des autres ministères à cette politique nationale en 2005 à :

- 471,45 millions d'euros sur le budget de la Défense ;
- 284,24 millions d'euros sur le budget de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;
- 215,38 millions d'euros sur le budget de la Justice ;
- 55,56 millions d'euros sur le budget de l'Éducation nationale et de l'enseignement supérieur ;
- 24,88 millions d'euros sur le budget de la Recherche;
- 14,93 millions sur le budget de l'Économie, des finances et de l'industrie ;
- 0,13 million d'euros sur le budget de la Jeunesse, des sports et de la vie associative.

2.– Le programme d'actions 2004 et les orientations pour 2005

a) Passer de la sécurité passive à la sécurité active pour changer les comportements et faire respecter la règle

Il faut agir sur le comportement des conducteurs pour ne plus laisser place au sentiment d'impunité qui prévaut encore trop souvent. Outre les contrôles automatisés qui seront présentés plus loin, le **respect des distances entre les véhicules** et les signalisations imposant l'arrêt des véhicules seront instaurés sur l'ensemble du territoire.

b) Agir sur la formation et l'information pour faire émerger une culture sécurité routière et impliquer tous les acteurs

Pour être efficace, la lutte contre l'insécurité routière suppose une **intervention concomitante sur les trois éléments de l'accident que sont le conducteur, l'infrastructure et le véhicule**. On ne peut pas choisir entre l'un ou l'autre. On est obligé d'agir et sur le conducteur par la formation et la communication, et sur la route, et sur le véhicule.

Sur le conducteur, cela conduit à **augmenter les crédits de communication** pour être plus audible dans les campagnes nationales de communication. Les campagnes actuelles sont nettement insuffisantes pour assurer une visibilité « impactante » auprès des diverses cibles, c'est en assurant de façon complémentaires la présence des messages de Sécurité Routière sur différents types de médias (télévisions, radios, affichage, presse écrite, manifestations, etc.) que l'on peut sensibiliser au mieux les usagers.

Cela conduit aussi à augmenter les crédits alloués à **l'animation locale** relais des campagnes nationales de Sécurité Routière. Pour continuer à améliorer la formation du conducteur, le recrutement de 65 nouveaux inspecteurs du permis de conduire interviendra en 2005. Par ailleurs, pour pouvoir améliorer le service public des examens et pour permettre une bonne intégration des inspecteurs dans le cadre de la politique locale de Sécurité Routière, il est nécessaire de rénover de nombreux centres d'examens.

c) Sécuriser les infrastructures

Pour améliorer la sécurité des infrastructures deux politiques nationales sont mises en œuvre. La première concerne l'exploitation de la route et l'information aux usagers. L'objectif est de renforcer la sécurité routière en assurant un **meilleur écoulement des flux de trafic**, en optimisant les interventions sur incidents et accidents, pour éviter les sur-accidents et en informant l'utilisateur en temps réel sur les conditions de circulation, le prévenant ainsi des perturbations et conditions de circulation dégradées afin qu'il adapte sa conduite et conserve une conduite apaisée.

Deux programmes sont mis en œuvre pour déployer cette politique : le SDER (Schéma directeur d'exploitation routière) et le SDIR (Schéma directeur d'information routière).

Le SDER consiste essentiellement à équiper le réseau routier national principal et les voies rapides urbaines de la plupart des grandes métropoles régionales de systèmes modernes de recueil de données, d'exploitation, de gestion du trafic. Ces systèmes contribuent à sécuriser l'infrastructure en permettant une meilleure réactivité du gestionnaire face à des situations imprévues, et en donnant aux usagers une information sur l'état de la circulation et sur la présence d'accidents et d'incidents.

Le SDIR est dans une phase d'études associant les partenaires concernés en particulier les ministères de l'Intérieur et de la Défense qui concourent à l'information routière. Les investissements nécessaires au déploiement de l'information routière en complément de ceux nécessaires à l'exploitation commenceront dès cette année. Un des objectifs est de diffuser largement l'information en temps réel en s'appuyant sur tous les médias modernes disponibles : panneaux d'information à message variable sur les infrastructures, radio, internet, systèmes embarqués à bord des véhicules.

La seconde politique concernant la sécurité des infrastructures vise **l'amélioration des sections jugées accidentogènes** et le maintien dans le temps des caractéristiques de l'infrastructure et de ces équipements. À ce titre sont financés l'entretien et le renouvellement de la signalisation directionnelle, des équipements d'exploitation, ainsi que les études concernant les améliorations de l'infrastructure. On appréciera que, pour la première fois, en 2004, le ministère ait publié des **cartes d'accidentologie**.

B.— LES « RADARS AUTOMATIQUES » ET LA QUESTION DE L'AFFECTATION DU PRODUIT DES AMENDES : ENCORE TROP D'OPACITE

1.— Le succès et les vertus de l'automatisation de la chaîne de contrôle-sanction : les « radars automatiques »

Selon l'Observatoire national interministériel de sécurité routière, les excès de vitesse constituent l'infraction la plus répandue et proportionnellement la moins réprimée. 60 % des automobilistes, 65 % des conducteurs de poids lourds et 75 % des motocyclistes dépassent les limitations. C'est la raison pour laquelle le déploiement du **dispositif de contrôle-sanction automatique** est sans doute la mesure la plus efficace et la plus cohérente mise en place.

La loi du 12 juin 2003 a conféré une base légale aux systèmes automatiques de contrôle et défini les modalités d'usage ainsi que les garanties apportées au contrevenant. **Les 101 premiers radars automatiques** (71 fixes et 30 embarqués), ainsi que le Centre National de Traitement chargé de la mise en œuvre du traitement automatisé des infractions constatées par les radars, **sont désormais opérationnels**. La deuxième phase du déploiement a démarré à la fin du mois de juin 2004. **Les 900 radars suivants seront mis en place progressivement en 2004 et 2005**. Au début octobre 2004, près de 200 radars (fixes et mobiles) sont installés.

La détection des infractions au code de la route est constatée par des appareils fixes ou mobiles qui sont homologués conformément à la réglementation des instruments de mesure avant leur mise en place. L'infraction relevée par les appareils comporte les informations suivantes : date et heure, éléments relatifs à la voie contrôlée, éléments relatifs à la nature de l'infraction, cliché photographique numérique du véhicule, éléments relatifs à l'équipement de contrôle, identifiant et nom de l'opérateur (pour les équipements mobiles) ⁽¹⁾.

Dans la perspective de l'installation des 1.000 appareils automatiques fin 2005, les crédits imputés sur le budget du ministère de l'Intérieur ⁽²⁾ seront basculés sur une ligne budgétaire nouvelle du ministère de l'Équipement ⁽³⁾. Au total, les **dépenses** consacrées aux radars automatiques devraient représenter **84 millions d'euros en 2004 et 135 millions d'euros en 2005**.

En regard, les **recettes** engendrées, qui reviennent au budget général de l'État jusqu'en 2006, devraient être de l'ordre de **100 millions d'euros fin 2004 et de 270 millions d'euros en 2005**.

(1) Les données émises par les appareils sont reçues et exploitées par le Centre National de Traitement, placé sous la responsabilité du procureur territorialement compétent. C'est dans le cadre de ce Centre que sont réalisées toutes les opérations nécessaires au traitement des amendes qu'il s'agisse de la lecture en masse des photographies numériques, de l'impression et de l'expédition de l'ensemble des documents nécessaires à la gestion de la chaîne pénale ou du traitement des réponses des contrevenants.

(2) Chapitre 34-42 « Police nationale. Sécurité routière » du budget de l'Intérieur.

(3) Chapitre 35-42, article 60 « Contrôle routier automatisé », du budget des Transports.

2.– Le partage contestable du produit des amendes entre l'État et les collectivités locales

a) Une interprétation suspecte du code général des collectivités territoriales

Le produit des amendes et condamnations pécuniaires ⁽¹⁾, reversé au budget général, est évalué à 595 millions d'euros en 2004 et à 700 millions d'euros en 2005. Quant au produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation ⁽²⁾ qui est normalement rétrocédé aux communes et groupements éligibles, il devrait s'élever à 600 millions d'euros en 2004 et 750 millions d'euros en 2005.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Votre Rapporteur spécial estime que les modalités de répartition du produit des amendes entre l'État et les collectivités locales doivent être remises à plat, dans la mesure où **certaines amendes pourraient avoir été perçues par l'État alors même que leur base légale est suspecte**. Sur quelle base juridique, en effet, le comité des finances locales répartit-il aux collectivités locales, depuis 1979, le seul produit des amendes forfaitaires, alors que les textes ⁽¹⁾ prévoient la répartition entre les collectivités du produit des amendes de police de la circulation routière, sans procéder à la moindre distinction sur le caractère forfaitaire ou non des amendes ?

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

On soulignera que **le Gouvernement n'a pas remis le rapport annuel sur l'utilisation du produit des amendes, exigé par l'article 10 de la loi sur la violence routière** ⁽²⁾, introduit par voie d'amendement par votre Rapporteur spécial, contre l'avis du ministre. Cet article dispose en effet que « *le Gouvernement présente au Parlement, chaque année, un rapport sur les conditions d'utilisation du produit des amendes engendrées par les infractions au code de la route. Ce rapport précise en particulier la répartition entre l'État et les collectivités locales ainsi que les conditions effectives d'affectation de ce produit à des actions de sécurité routière* ».

Lors des débats sur ce texte, à l'Assemblée nationale en première lecture, votre Rapporteur spécial estimait que ce rapport serait « *un début de chemin – important – vers la transparence et la confiance que nos citoyens doivent avoir dans les pouvoirs publics, même lorsqu'ils paient une amende* » ⁽³⁾. Que ce soit pour effectuer ce « premier pas vers « la transparence et la confiance » ou simplement pour **respecter la loi**, votre Rapporteur spécial entend rappeler le Gouvernement à ses obligations.

b) Les recettes des « radars automatiques » : quel bénéficiaire après 2006 ?

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

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

(2) Loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière.

(3) Voir CRAN, 30 mars 2003, pages 2261 à 2263.

Après 2006, l'affectation des amendes sera à nouveau ouverte. L'État ne devant plus se voir reconnaître le retour de l'intégralité des recettes ainsi générées, la question du partage avec les collectivités locales doit être posée.

Votre Rapporteur spécial estime nécessaire de **mettre en place un système qui garantisse non seulement aux collectivités locales la rétrocession intégrale de ces ressources**, mais permette également d'**affecter les recettes à des dépenses de sécurité routière**.

3.– Garantir un lien direct entre le produit des amendes et leur affectation à des actions de sécurité routière

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

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

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

Une telle affectation est également cohérente avec les montants en jeu lorsque l'on rapporte le produit total des amendes (qui tend vers le milliard d'euros) aux montants agrégés dans le fascicule jaune « *Effort de la Nation en faveur de la sécurité routière* ».

*

* *

V.- CLARIFIER LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES

A.- LES CRÉDITS DU BUDGET 2005 TÉMOIGNENT D'UNE PLUS GRANDE LISIBILITÉ DE L'ENGAGEMENT DE L'ÉTAT

1.- Les dotations de l'État aux voies navigables

Le projet de budget des voies navigables est marqué par une augmentation des crédits qui témoigne de la nouvelle dynamique ayant abouti à la signature récente d'un contrat d'objectifs et de moyens pour la période 2005-2008 avec Voies navigables de France (VNF), dans lequel l'État s'engage sur une dotation annuelle de 50 millions d'euros (hors AFITF). Cet engagement est une préservation contre le gel de crédits, en contrepartie des efforts de productivité qui sont demandés à l'établissement. Ce projet témoigne d'une réelle ambition multimodale.

Les crédits d'investissement sont désormais inscrits sur un nouveau chapitre d'expérimentation LOLF « *Infrastructures fluviales et portuaires* », qui concerne à la fois le service navigation du Nord-Pas-de-Calais et l'établissement public VNF.

Ces crédits en hausse pour 2005 permettront à VNF de poursuivre les opérations prioritaires de restauration du réseau, l'établissement bénéficiant par ailleurs des subventions des collectivités territoriales au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan État-régions. La réhabilitation d'un réseau vieillissant constitue désormais un enjeu et un impératif de sécurité.

	Loi de finances pour 2004		Projet de loi de finances pour 2005	
	Autorisations de programme	Crédits de paiement	Autorisations de programme	Crédits de paiement
Chapitre 44-20/10	–	0,615	–	1,050
Chapitre 47-41/50	–	–	–	1,000
Chapitre 53-46/80	2,570	2,571	2,000	1,200
Chapitre 59-03/10	–	–	72,208	72,208
Chapitre 63-44/50	69,720	43,969	4,000	1,200
Total	72,290	47,155	78,208	76,658

Source : projet de loi de finances

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

Sur le **chapitre 47-41, article 50**, des crédits seront consacrés à l'instauration d'une aide en faveur des conjoints de bateliers. La réforme de l'ORGANIC (caisse de retraites des commerçants) au 1^{er} janvier 2004 a mis en évidence l'absence de statut des conjointes de bateliers. Ces dernières, ne cotisant pas directement, ne peuvent en effet prétendre au versement d'une pension.

Cette situation ne prend pas en compte certaines spécificités liées à l'exercice de la profession, telles que l'impossibilité de fait pour le conjoint de l'artisan batelier d'exercer un autre métier et donc de bénéficier d'une retraite propre ou l'obligation réglementaire de conduire le bateau au minimum à deux personnes. Sur 604, elles ne sont que 17 conjoints collaborateurs et 14 conjoints salariés en raison des charges financières supplémentaires que l'entreprise aurait à supporter.

Dans l'attente de l'amélioration des statuts existants, l'État instaure un **dispositif d'aide provisoire aux conjoint(e)s de bateliers** pour accompagner financièrement le choix du statut de conjoint collaborateur existant. L'aide représente un million d'euros pour l'ensemble des bénéficiaires. La mise en place du dispositif sera réalisée dans le cadre d'une convention État–Organic.

Sur le **chapitre 53-46, article 80**, les crédits seront consacrés à la restauration du réseau restant géré par l'État (environ 700 kilomètres de voies). Les dépenses financées concernent pour l'essentiel la partie de ce réseau géré par les services annexes des voies navigables des ports autonomes de Marseille, le Havre et Dunkerque.

Le nouveau **chapitre 59-03, article 10** « *Infrastructures fluviales et portuaires* » d'expérimentation LOLF, financera, pour les voies gérées par VNF, les dépenses de restauration du réseau magistral non décentralisable, l'établissement public bénéficiant par ailleurs des subventions des collectivités territoriales au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan.

Sur le **chapitre 63-44, article 50** enfin, il ne restera plus que les crédits réservés aux opérations retenues dans le cadre des contrats de plan et dont la maîtrise d'ouvrage n'est pas confiée à VNF.

2.– La réorganisation de Voies navigables de France

Les interventions de l'établissement public porteront en priorité sur les opérations de restauration du réseau, VNF bénéficiant, en plus des dotations budgétaires de l'État, de subventions des collectivités territoriales au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan État-régions. La dotation budgétaire sera affectée principalement à la couverture des engagements au titre des contrats de plan et programmes interrégionaux, alors que les autres programmes de restauration des voies seront maintenus à leur niveau grâce à un effort exceptionnel d'autofinancement de VNF.

VNF vient de signer un **contrat d'objectifs et de moyens** avec l'État, afin de garantir les conditions d'évolution de ses moyens d'actions et les responsabilités de chaque partenaire. Ce contrat indique les nouvelles ressources propres, sur lesquelles pourra compter l'établissement et qui permettront de fixer les niveaux de service demandés par l'État sur le réseau et les besoins en personnel. L'État s'engage sur **une dotation annuelle de 50 millions d'euros, préservée de tout gel budgétaire**, là où VNF subit aujourd'hui une régulation drastique des crédits de l'État. Ce contrat permet de mieux définir les responsabilités de VNF, y compris pour la gestion domaniale, et rend possible une augmentation de la taxe hydraulique.

On rappellera que VNF est administré par un conseil d'administration qui fixe notamment le montant des péages de navigation, les droits fixes et les redevances d'usage du domaine confié à l'établissement. Une **réorganisation des services centraux** de VNF est en cours. Elle repose sur la mise en place de 8 directions ⁽¹⁾ et 3 missions ⁽²⁾. VNF dispose d'un effectif budgétaire de 313 agents sous contrat à durée indéterminée, dont 296 en personnel administratif, 15 ouvriers des passages spéciaux et 5 agents d'entretien (correspondant à 2 équivalents temps plein). À cet effectif s'ajoutent 10 salariés équivalents temps plein sous contrat à durée déterminée et 30 emplois jeunes.

B.- LES PROJETS D'INVESTISSEMENT

1.- Les opérations de restauration du réseau existant

Les estimations actuelles chiffrent à environ **1 milliard d'euros l'effort de restauration** à réaliser. Cette action, engagée depuis 1998 est devenue la première priorité d'investissement.

Elle est détaillée dans le tableau ci-dessous :

DÉPENSES DE RESTAURATION DE VOIES NAVIGABLES DE FRANCE

(en millions d'euros)

Catégories de voies	2000	2001	2002	2003	2004
Catégorie 1 – Voies d'intérêt majeur pour le transport de marchandises	29,3	25,6	24,0	28,8	26,7
Catégorie 2 – Réseau complémentaire utile au transport de marchandises et liaisons entre bassins	21,6	18,5	18,1	12,4	17,8
Catégorie 3 - Voies d'intérêt majeur pour le tourisme fluvial	12,9	11,6	11,2	10,0	10,0
Catégorie 4 - Autres voies	19,2	24,7	29,3	38,4	32,5
Total	83,0	80,4	82,6	89,6	87,0

Source : direction des transports terrestres

(1) Direction de l'infrastructure et de l'environnement, direction du développement, direction des ressources humaines et du pilotage des services, direction juridique et de la commande publique, direction financière et comptable, direction du budget, de la prospective et des systèmes d'information, direction de la communication.

(2) Mission « affaires générales défense », mission du contrôle, du management et de l'organisation, mission « Seine-Nord-Europe ».

2.– Les opérations inscrites aux contrats de plan État-régions

Sur la période 2000-2006, l'État et VNF ont contractualisé plus de 350 millions d'euros avec l'ensemble des régions concernées dans le cadre d'un ensemble de programmes voies navigables de près de 800 millions d'euros comprenant :

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

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

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

L'année 2003 aura vu notamment l'achèvement de l'aménagement du polder d'Erstein sur le Rhin ⁽¹⁾. L'année 2004 devrait voir se poursuivre les programmes d'aménagement des extrémités de la liaison Seine-Nord Europe dans le cadre du contrat de plan Nord-Pas-de-Calais et du programme « *Oise* », ainsi que la restauration de plusieurs barrages de la Moselle, et débiter les travaux relatifs à la mise au gabarit de l'écluse de Givet. D'importants travaux seront également entrepris suite aux crues de décembre 2003, notamment sur le canal du Rhône à Sète.

Concernant les programmes sous maîtrise d'ouvrage de VNF prévus au titre des contrats de plan 2000-2006 (hors programmes spécifiques), ce sont respectivement 29,9 millions d'euros, 41,8 millions d'euros, 62,9 millions d'euros et 37,8 millions d'euros d'autorisations de programme (tous financements confondus) qui ont été mises en place en 2000, 2001, 2002 et 2003. 29,4 millions d'euros d'autorisations de programme complémentaires sont prévues en 2004 et 76,2 millions d'euros en 2005.

(1) Les principales opérations réalisées en 2003 sur le réseau navigable concernent la modernisation des ouvrages de Port à l'Anglais, de Méricourt, de Notre-Dame de-la-Garenne, de Pose-Amfreville et de reconstruction du barrage de Jaulnes sur la Seine, la restauration et l'automatisation des écluses de la boucle de Nancy, le recalibrage de la Deûle, la modernisation des écluses de l'Oise (Creil, l'Isle-Adam, Saron, Boran et Pontoise) et la reconstruction du barrage de Creil.

Les programmes spécifiques 2000-2006 sont les suivants :

(en millions d'euros)

	État	VNF	Collectivités locales	Autres	Total général
Programme Seine-Oise	48,78	0	48,78	0	97,57
Projet de territoire Saône-Rhin	16,01	3,81	9,15	34,30	63,27
Total des dotations	64,79	3,81	57,93	34,30	160,84

Source : direction des transports terrestres

a) L'aménagement de l'Oise

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

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

En 2000, 2001, 2002 et 2003, des autorisations de programme ont été affectées à hauteur de 0,76 million d'euros, 0,66 million d'euros, 11,40 millions d'euros et 13,3 millions d'euros à la réalisation des études et des premiers travaux. Les montants qui seront mis en place en 2004 et 2005 doivent s'élever respectivement à 15,6 millions d'euros et 8,4 millions d'euros.

b) Le territoire Saône-Rhin

L'opération de restauration du canal du Rhône au Rhin entre Mulhouse et la Saône a été prise en considération en 1999, suite à la décision du CIADT du 15 décembre 1998, compte tenu de la décision de ne pas réaliser la liaison à grand gabarit Saône-Rhin. Afin de suppléer aux problèmes d'entretien de ce canal, le CIADT a décidé d'engager une première tranche de travaux pour permettre les réfections nécessaires à la mise en sécurité des ouvrages, au maintien du régime hydraulique du Doubs, à la navigation de plaisance et au trafic commercial. Ce programme, estimé pour la période 2000-2006 à 61,74 millions d'euros, est financé par l'État, les collectivités territoriales et VNF. Les montants d'autorisations de programme affectés 2004 et prévus pour 2005, s'élèvent respectivement à 7,44 millions d'euros et 7,17 millions d'euros.

3.– Le projet de liaison fluviale Seine–Nord

Le CIADT de décembre 2003 a confirmé la conduite du projet de liaison Seine-Nord et basculé son financement sur les moyens de l'AFITF. Inscrit au schéma directeur transeuropéen des voies navigables à grand gabarit du 29 octobre 1993, ce projet a pour but de relier la Seine et l'Oise au réseau des canaux du nord de la France et du Bénélux par un canal à grand gabarit. La liaison Seine-Nord comprend trois parties : le tronçon central entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut, au sud, l'Oise entre Compiègne et Conflans-Ste-Honorine, au nord, le canal à grand gabarit Dunkerque-Escaut, reliant Dunkerque à Valenciennes avec une branche vers Lille et la Belgique.

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

La revue des études préliminaires a été engagée début mars 2004 et de nombreuses expertises techniques et économiques ont été conduites depuis fin avril 2004. L'organisation des études en quatre lots et la définition du cahier des charges des études ont été établies entre avril et mi-juillet 2004, pour lancer la consultation des entreprises le 23 juillet 2004.

Dans le même temps, la commission nationale du débat public a été saisie le 18 mai 2004 et a rendu son avis le 7 juillet 2004, concluant à l'absence de nécessité d'un nouveau débat public sur l'opportunité du projet. Mais elle a demandé que, dans la conduite de la concertation, le public soit associé aux enjeux du projet, en particulier sur l'aspect financier, sur le développement économique des régions concernées et sur le rôle des ports maritimes.

Les offres des entreprises sur les quatre lots ont été remises le 13 septembre 2004 et sont en cours d'analyse pour **que les contrats d'étude puissent être attribués et les marchés notifiés début novembre 2004**, dès lors que des garanties tenant au financement desdites études auront été définitivement obtenues.

Le montant des études et de la procédure de déclaration d'utilité publique s'élève à **35,6 millions d'euros**. Le financement prévu ferait intervenir des crédits communautaires à hauteur de 40 % des besoins et des crédits d'État pour 30 % (imputés sur l'AFITF), le reste étant financé par les trois régions concernées.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa séance du 3 novembre 2004, votre Commission a examiné, les crédits de l'Équipement et des transports terrestres et ceux du compte spécial du Trésor n° 904-21.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que le projet de budget de l'Équipement et des transports terrestres pour 2005 s'élevait à 12,47 milliards d'euros en crédits de paiement, soit une diminution de 4,1 %. Plusieurs mesures expliquent cette baisse, à commencer par la modification du périmètre budgétaire induite par la mise en place de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Pour autant, le budget des Transports porte la marque des efforts rendus nécessaires par la situation des finances publiques. Si le taux de réponse au questionnaire budgétaire est satisfaisant, on regrettera cependant la qualité inégale des réponses, en particulier celles qui concernent les enjeux budgétaires pour 2005. La mise en place de la LOLF apparaît globalement satisfaisante, notamment grâce au dialogue fructueux que la commission des Finances a établi avec le ministère de l'Équipement lors de la préparation de la maquette. Les crédits de l'Équipement et des transports terrestres se répartissent au sein de 9 programmes et de 33 actions, regroupés à l'intérieur d'une mission ministérielle et de trois missions interministérielles. La qualité des 33 objectifs et des 67 indicateurs de résultat n'est pas toujours satisfaisante. Parallèlement à la mise en place de la LOLF, la stratégie ministérielle de réforme se traduira par une réorganisation de grande ampleur des structures administratives. L'organigramme du ministère, au niveau central comme à l'échelon déconcentré, devrait ainsi mieux refléter la multimodalité, à travers le rassemblement de certaines fonctions et la constitution de directions générales.

Les dépenses de personnel s'inscrivent en baisse de 4 % par rapport à 2004 et devraient atteindre 3,49 milliards d'euros l'an prochain. Les effectifs passeront de 97.298 à 95.843 postes, soit une diminution de 1.437 emplois budgétaires en un an. 1.725 emplois devraient être supprimés en 2005, parmi lesquels 470 emplois d'ouvriers des parcs et ateliers et 588 emplois d'agents d'exploitation des travaux publics de l'État. Il s'agit d'un effort véritable, à la différence de la diminution annoncée de 750 postes budgétaires en 2003 qui avait, en réalité, été neutralisée par une réduction comparable de la vacance d'emploi. La mise en place de l'AFITF interviendra dès que le décret portant création de l'agence aura été publié. On peut regretter que cette création intervienne par voie réglementaire, alors qu'il s'agit d'un enjeu de dimension nationale, mobilisant des ressources publiques pérennes, engageant la responsabilité de l'État sur plusieurs années et aboutissant à créer une catégorie particulière d'établissement public. L'article 41 du projet de loi de finances prévoit d'affecter à cette agence la redevance d'occupation du domaine public routier et le produit des dividendes des participations détenues par l'État et ses établissements publics dans le capital des sociétés d'autoroute. Le budget de l'AFITF devrait être de 635 millions d'euros en 2005, y compris une dotation en capital de l'ordre de 200 millions d'euros. Cette dernière source de financement n'est pas explicitement mentionnée dans le projet

de loi de finances. De plus, il semble que l'agence soit autorisée à s'endetter dans la limite d'un plafond fixé en loi de finances, sous une forme juridique encore imprécise. Au total, le projet de décret portant création de l'agence aura donné lieu à de nombreux échanges, au sein de l'administration comme avec le Conseil d'État, en particulier s'agissant de la composition du conseil d'administration où devrait – en fin de compte – être présents deux parlementaires. Les projets qui bénéficieront des financements de l'AFITF sont ceux arrêtés par le comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) de décembre 2003, dans le cadre de la planification des infrastructures de transport à horizon 2025. Seuls 30 % des moyens devraient être consacrés à des investissements routiers, le reste bénéficiant aux projets ferroviaires, maritimes et fluviaux.

S'agissant des transports collectifs, le projet de loi de finances confirme le désengagement de l'État et le transfert de la responsabilité financière sur les collectivités locales. Aucune autorisation de programme n'est désormais inscrite sur les chapitres budgétaires consacrés aux plans de déplacements urbains et aux subventions pour les transports collectifs en site propre. La décision de l'État s'est accompagnée d'une offre de prêts à taux réduits et sur longues durées de la Caisse des dépôts et consignations et de DEXIA Crédit Local. De plus, alors que le Syndicat des transports d'Île-de-France (STIF) sera décentralisé le 1^{er} juillet prochain, la contribution de l'État aux transports collectifs dans cette région s'inscrit en hausse par rapport à 2004 pour atteindre 787,87 millions d'euros l'an prochain.

Une attention particulière a été portée au suivi de la mise en œuvre des recommandations de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) sur le financement du système ferroviaire, qui a rendu ses conclusions en juillet dernier. Un positionnement écrit des principaux acteurs du monde ferroviaire a été demandé sur les recommandations de la MEC. Si le Président de RFF a indiqué sa position par écrit, le Président de la SNCF ne l'a fait que lors de son audition par votre Rapporteur spécial. Quant à la réponse du ministère, elle n'a toujours pas été transmise. Il est regrettable que la résolution des conflits liés à la répartition des actifs entre la SNCF et Réseau ferré de France (RFF) soit à nouveau différée, alors que l'État et les entreprises ferroviaires s'étaient engagés à achever cette répartition avant le 31 octobre 2004. Il semble désormais que le processus soit repoussé au printemps prochain et ne puisse concerner qu'une partie seulement des actifs contestés. On peut se réjouir de ce que le Gouvernement accepte, au travers d'une réforme de la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI), de mettre en œuvre certaines des préconisations de la MEC destinées à rénover les relations entre RFF et la SNCF et à anticiper sur les modifications du contexte concurrentiel en Europe. Cette réforme pourrait intervenir fin 2005. Enfin, en matière d'entretien et d'amélioration du réseau ferroviaire, l'inscription de 900 millions d'euros de crédits de paiement en 2005 pour les travaux de régénération, là où la loi de finances pour 2004 ne prévoyait que 675 millions d'euros, est un signe positif. Pour autant, l'effort reste insuffisant, la MEC ayant estimé l'effort nécessaire à 1,1 milliard d'euros.

En ce qui concerne le réseau routier national, le projet de budget diminue de 2,4 % à structure constante, étant entendu que 87 millions d'euros viendront financer des projets d'infrastructures routières sur le budget de l'AFITF en 2005 et que de nombreuses modifications de nomenclature affectent le périmètre des crédits routiers inscrits au ministère de l'Équipement. Alors que la mise en œuvre des transferts de décentralisation se prépare, il est rassurant de constater que le projet de budget ne marque pas de désengagement de l'État en 2005. Le total des emplois à transférer aux collectivités territoriales aux termes de la loi sur les libertés et responsabilités locales devrait s'élever à 30.000 environ, les parties de service des directions départementales de l'équipement (DDE) transférées l'an prochain ne concerneraient que 7.000 agents. En tout état de cause, le Gouvernement garantit un transfert de crédits équivalent aux collectivités concernées, en particulier au niveau des crédits d'entretien. La dotation générale de décentralisation sera majorée et le ministère de l'Équipement a mis en place une indemnité exceptionnelle de mobilité, qui a vocation à être servie aux agents dont le lieu de travail serait déplacé. Dans le domaine autoroutier, une valorisation du capital des sociétés concessionnaires est envisageable, au vu des résultats très positifs de l'opération menée sur les Autoroutes du Sud de la France (ASF). Un choix possible serait d'affecter tout ou partie du produit de ces éventuelles cessions à l'AFITF. Le principe d'une augmentation du capital de la SAPRR et de la SANEF est désormais acquis. Reste à mener l'opération à son terme. La sécurité routière demeure une priorité, qui s'exprime bien au-delà des seuls crédits budgétaires. En 2005, 116,81 millions d'euros seront consacrés à des actions de lutte contre l'insécurité routière, soit une progression des crédits de paiement de 35 % en trois ans. La question de la destination du produit des amendes engendrées par le déploiement du contrôle-sanction automatisé se posera après 2006. Jusqu'à cette date, les recettes générées par les radars automatiques continueront d'être affectées au budget de l'État, chargé de financer la mise en place de ces équipements. Le délégué interministériel à la sécurité routière a confirmé qu'un travail était en cours pour garantir la rétrocession de ces recettes aux collectivités locales, tout en permettant une affectation du produit des amendes à des dépenses de sécurité routière. Le secteur des voies navigables est marqué par la signature du contrat d'objectifs et de moyens entre Voies navigables de France (VNF) et l'État pour la période 2005-2008, contrat dans lequel l'État s'engage sur une dotation annuelle de 50 millions d'euros. L'AFITF permettra, pour sa part, le lancement des avant-projets du canal Seine-Nord et de l'écluse fluviale du port du Havre, ainsi que le financement du projet Fos 2XL au port de Marseille.

Enfin, on ne peut que déplorer le fait que le Gouvernement n'ait toujours pas remis le rapport annuel sur l'utilisation du produit des amendes, prévu par l'article 10 de la loi sur la violence routière. Cet article avait été introduit par un amendement de votre Rapporteur spécial, adopté contre l'avis du Gouvernement. De la même manière, il n'est pas acceptable que le Gouvernement n'ait jamais déposé le rapport sur les deux fonds de financement des transports intermodaux que le Parlement avait demandé au Gouvernement, en votant l'article 128 de la loi

de finances initiale pour 2003. Même si ce dernier rapport est aujourd'hui devenu sans objet, il n'est pas normal que le Gouvernement ne respecte pas la loi, dans une matière où l'initiative parlementaire est déjà assez largement contrainte.

M. Alain Rodet a souligné que le réseau ferroviaire connaissait d'importants besoins de maintenance qui doivent faire l'objet de dotations substantielles. La répartition des compétences entre RFF et la SNCF est peut-être une source de dilution des responsabilités susceptible d'être une entrave à l'activité ferroviaire. Le changement de périmètre des crédits du titre V ne suffit pas à expliquer l'inquiétante régression des crédits d'équipement routier pour 2005.

M. Michel Bouvard a demandé si le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) figurait au sein du programme « Passifs financiers ferroviaires » qui devrait retracer les crédits de désendettement de la SNCF et de RFF. L'AFITF a été créée par voie réglementaire, en s'appuyant sur la disposition législative créant les fonds de financement intermodaux. Au-delà de cette méthode qui semble peu orthodoxe, il est crucial que les parlementaires soient représentés au sein de l'Agence. Compte tenu de l'importance des crédits concernés, il est anormal qu'il ait fallu une pression des élus locaux pour que cette représentation soit assurée. L'an dernier, un amendement avait été déposé, contre l'avis du Gouvernement, sur la question de l'affectation du produit des amendes à l'achat de radars, affectation qui nuit au principe de l'universalité budgétaire. Si le rapport qui a été demandé à ce sujet n'était pas rendu, la situation serait encore plus choquante. Sur les 23.000 amendes qui ont été dressées dans le tunnel du Fréjus, 13.000 concernent des véhicules immatriculés à l'étranger. Or le produit de telles amendes n'est pas mis en recouvrement. Cette situation est d'autant plus inadmissible que les pays frontaliers disposent eux, à l'instar de la Suisse, d'un efficace système de recouvrement auprès des étrangers.

Il convient d'obtenir du Gouvernement plus de précisions sur le nombre de postes vacants au sein des directions départementales de l'équipement (DDE). En effet, ces emplois seront transférés aux départements le 1^{er} janvier 2006. Si un grand nombre de ceux-ci n'est pas pourvu, les conseils généraux devront faire face à d'importantes difficultés de fonctionnement. Cette attitude désinvolte de l'État peut également être illustrée par la démarche d'identification des itinéraires routiers dangereux. En effet, l'État consacre 6 millions d'euros supplémentaires pour identifier ces problèmes, mais ce sont les collectivités territoriales qui, après le transfert de ces routes, devront assumer le coût des aménagements nécessaires.

Après avoir rappelé que 70 % des interventions de l'AFITF seront consacrées à des investissements non routiers, **le Président Pierre Méhaignerie** a souhaité savoir quel montant moyen annuel de financement devrait être consacré au ferroviaire.

En réponse aux différents intervenants, **votre Rapporteur spécial** a apporté les précisions suivantes :

– la distinction entre la SNCF et RFF est rendue nécessaire par la réglementation communautaire. De plus, elle permet de clarifier les rôles des différents acteurs. Les retards observés sur la régénération des voies ne sont pas liés à ce découpage, qui permet au contraire d'accroître la transparence, ne serait-ce que parce que les désaccords entre les acteurs sont désormais publics ;

– la baisse des crédits routiers n'est qu'apparente puisque l'AFITF prendra en charge certaines dépenses ;

– la SNCF a défini une « charte de service public ». Ce document, qui devait demeurer interne, a pourtant fait l'objet d'une campagne publicitaire d'un million d'euros. La SNCF estime que sa mission de service public recouvre les prestations assurées dans le cadre d'un conventionnement (TER ou tarifs sociaux) et, qu'à l'inverse, s'il n'existe aucune convention, il ne s'agit pas d'un service public. Cette définition pose la question du financement des transports interrégionaux ;

– le SAAD figure dans le programme « Passifs financiers ferroviaires » mais les indicateurs sont totalement inadaptés puisqu'ils se contentent d'évaluer le montant de la dette ;

– la loi n'a pas affecté une partie du produit des amendes à l'achat de radars mais a, plus subtilement, prévu que l'achat des radars serait assumé par le produit des amendes. Cette rédaction est donc totalement muette sur l'affectation des surplus d'amendes ;

– les radars automatiques se sont révélés totalement inadaptés aux véhicules étrangers, pour lesquels il n'existe pas de modalités de recouvrement adaptées, ainsi qu'aux poids lourds puisque les limitations de vitesse spécifiques qui leurs sont appliquées ne sont pas prises en compte par ces machines ;

– le but de l'AFITF est de couvrir jusqu'en 2012 les 7,5 milliards d'euros que l'État doit engager en vertu des décisions prises par le CIADT de décembre 2003. Cependant, le montant des dividendes des sociétés autoroutières sera probablement faible pendant les premières années. Il faut donc s'interroger sur les capacités de l'AFITF à s'endetter pour couvrir ses engagements durant cette phase.

Le Président Pierre Méhaignerie a souhaité connaître le rythme annuel optimal d'interventions en faveur du ferroviaire.

Votre Rapporteur spécial a indiqué que 225 millions d'euros supplémentaires devraient être consacrés à la régénération des voies. La capacité de l'AFITF d'injecter environ 400 millions d'euros par an dans le ferroviaire permettra de conduire plusieurs projets de ligne à grande vitesse chaque année.

Votre Commission a ensuite *adopté* un **amendement (II-71)** présenté par **vo**tre **Rapporteur spécial**, demandant au Gouvernement de remettre, chaque année, au Parlement un rapport sur le financement et le fonctionnement de l'AFITF. Il faut, en effet, que les parlementaires soient pleinement informés du niveau des engagements de l'Agence.

Votre Commission a ensuite examiné deux amendements présentés par **M. Jean-Pierre Gorges**, le premier tendant à permettre aux agglomérations ayant une population comprise entre 80.000 et 100.000 habitants d'appliquer un taux de versement-transport de 1 % et le second visant à permettre aux communautés de communes et aux communautés d'agglomérations de majorer ce versement dans la limite de 0,3 % et non de seulement 0,05 %. Leur auteur a souligné que les agglomérations dont la population est comprise entre 10.000 et 100.000 habitants ne peuvent percevoir qu'un versement-transport limité à 0,6 %. Or, cette catégorie de collectivités est particulièrement hétérogène. Il convient donc de moduler ce plafond pour que les agglomérations de plus de 80.000 habitants puissent fixer le taux du versement de transport à 1 %, à l'instar de celles de plus de 100.000 habitants.

Votre **Rapporteur spécial** a observé que ces amendements aboutissent à augmenter le niveau des prélèvements obligatoires.

M. Jean-Pierre Gorges a précisé que le financement des transports, s'il ne pouvait être assumé totalement par le produit du versement-transport, l'était, en pratique, par la ressource principale des agglomérations, c'est-à-dire la taxe professionnelle. En conséquence, une augmentation du versement-transport devrait permettre d'abaisser corrélativement le niveau de la taxe professionnelle.

Le Président Pierre Méhaignerie a observé que les entreprises étaient particulièrement sensibles aux prélèvements qu'elles doivent acquitter, et, ce, d'autant plus qu'il est pratiqué un rattrapage du niveau du SMIC.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a rappelé que le plafond du versement de transport avait été augmenté l'an dernier en Île-de-France et que ses modalités avaient été assouplies en province. Cette expérience a permis de vérifier que les entreprises sont opposées à l'augmentation du versement-transport. Cependant, il est également vrai que si ce niveau est insuffisant, les agglomérations devront financer les prestations de transport par leur principale recette qu'est la taxe professionnelle. Il faut donc faire preuve de pédagogie à l'égard des entreprises.

M. Jean-Pierre Gorges a souligné que puisque le niveau de taxe professionnelle permet d'assurer l'équilibre des budgets des agglomérations, une augmentation du versement-transport devrait automatiquement entraîner une baisse de la taxe professionnelle. Il est vrai qu'il faut que les EPCI s'engagent à mettre en œuvre cette baisse.

M. Gilles Carrez, Rapporteur général, a indiqué que ce raisonnement n'était valable que si l'écrasante majorité des agglomérations de 80.000 à 100.000 habitants appliquait une taxe professionnelle unique, ce qu'il convient, préalablement, de vérifier.

M. Richard Mallié a souligné qu'il était rare que certains impôts baissent quand d'autres augmentent. En outre, les collectivités territoriales employant neuf agents ou plus sont également assujetties au versement-transport.

M. Jean-Pierre Gorges a alors *retiré* ses deux amendements.

Après que **votre Rapporteur spécial** eut formulé un avis favorable sur l'évolution des crédits du compte spécial du Trésor n° 904-21, votre Commission a *adopté* les crédits de l'Équipement et des transports terrestres et vous *demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.*

*

* *

N° 1863 - annexe 21 - Rapport spécial sur le projet de loi de finances pour 2005 : Équipement et transports terrestres (M. Hervé Mariton)