



N° 2857

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 14 octobre 2010

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2011 (n° 2824)**

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 16

**ÉCOLOGIE, DÉVELOPPEMENT ET AMÉNAGEMENT DURABLES
TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES**

**CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT
ROUTIERS**

**AVANCES AU FONDS D'AIDE À L'ACQUISITION DE VÉHICULES
PROPRES**

**SERVICES NATIONAUX DE TRANSPORT CONVENTIONNÉS DE
VOYAGEURS**

Rapporteur spécial : M. HERVÉ MARITON

Député

SOMMAIRE

	Pages
SYNTHÈSE	7
DIX QUESTIONS D'ACTUALITÉ	9
1.– L'AVANT PROJET DE SCHÉMA NATIONAL D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS (SNIT) ...	10
2.– LES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI ORGANISATION ET RÉGULATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE : OÙ EN EST-ON ?	12
3.– TRANSPORT INTERRÉGIONAUX DE VOYAGEURS PAR AUTOCAR : EN ATTENTE DU RAPPORT	17
4.– DETTE DE LA RATP : PERSPECTIVES POUR 2010 ET 2011	18
5.– LE RÉSEAU DE TRANSPORT DU GRAND PARIS : ÉTAT DES LIEUX	21
6.– SNCF : LA LIBERTÉ TARIFAIRE NE DOIT PAS ANTICIPER L'OUVERTURE EFFECTIVE À LA CONCURRENCE	22
7.– L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS EN 2012.....	23
8.– UN BONUS MALUS STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE ?.....	27
9.– AGENCES DE L'EAU : POUR UNE PLUS JUSTE DÉPENSE	29
10.– COÛT DE LA PRÉSENCE DU LOUP : 6,5 MILLIONS D'EUROS PAR AN	31
INTRODUCTION	33
CHAPITRE PREMIER : POLITIQUE DES TRANSPORTS : MAÎTRISER LES DÉPENSES SANS RENONCER AUX OBJECTIFS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT	35
I.– UN CADRE D'ACTION ÉTABLI	35
A.– ACQUIS LÉGISLATIFS ET PROLONGEMENTS STRATÉGIQUES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT.....	35
1.– Lois Grenelle 1 et 2 : garder le cap.....	35
2.– Les grandes orientations de la mission sont confirmées.....	36
B.– DES CHOIX QUI TROUVENT LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE DANS LA PROGRAMMATION TRIENNALE 2011-2013 ET DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011	37
1.– Évolution des crédits pour 2011-2013 : une grande stabilité.....	37

2.– Une dotation budgétaire globale en légère baisse en 2011	38
II.– LE MEEDDM RATIONALISE SON FONCTIONNEMENT AFIN DE POURSUIVRE SON PROGRAMME D'INVESTISSEMENT	39
A.– LE MEEDDM EST PORTEUR DE 28 RÉFORMES DE LA RGPP	39
B.– LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DU MINISTÈRE SONT PROGRESSIVEMENT OPÉRATIONNELS	40
C.– LE CONTRÔLE DES MOYENS EST TOUTEFOIS DIFFICILE DU FAIT D'UN PROGRAMME SOUTIEN TROP ÉTENDU	40
CHAPITRE 2 : INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT : REPORT MODAL ET PRÉPARATION À L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE	41
I.– DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSSE EN 2011	41
II.– L'AFITF, UN FINANCEMENT STABILISÉ EN ATTENDANT LA TAXE POIDS LOURDS	45
A.– EN ATTENDANT L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS, LA SUBVENTION BUDGÉTAIRE DEMEURE INDISPENSABLE	45
B.– L'AFITF AU SERVICE PRIORITAIRE DU REDÉPLOIEMENT MODAL	51
III.– PRÉPARER LE SYSTÈME FERROVIAIRE À LA CONCURRENCE : UNE NÉCESSITÉ	52
A.– RFF : UN ACTEUR INDISPENSABLE DONT L'ÉQUILIBRE FINANCIER DEMEURE FRAGILE ...	52
1.– Les décisions prises par le Gouvernement sur les péages	52
2.– Les gains de productivité dans la gestion du réseau sont difficiles à réaliser	54
3.– L'endettement de RFF : la subvention d'équilibre reste essentielle pour maîtriser la trajectoire d'endettement	54
B.– PRÉPARER LE SYSTÈME A LA CONCURRENCE	57
1.– L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en est à ses prémices	57
2.– Les gares au service de tous les opérateurs	57
3.– Compte d'affectation spéciale <i>Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs</i> : les articles 33 et 34 du projet de loi de finances tendent à préparer le système ferroviaire à la concurrence	58
IV.– BILAN ET PERSPECTIVES DES CONTRATS DE PLAN ET DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS	59
1.– Le ferroviaire	61
2.– Le volet portuaire	61
3.– Le volet Île-de-France	62
4.– Le transport fluvial	63
5.– Le transport combiné	64
6.– Le transport collectif	66
V.– L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS DE NOUVELLES GRANDES INFRASTRUCTURES	67

A.– LGV SUD EUROPE ATLANTIQUE.....	67
1.– Branche Tours-Bordeaux.....	67
2.– Branche Bordeaux – Espagne	68
3.– Branche Bordeaux – Toulouse.....	69
4.– Branche Limoges – Poitiers	70
B.– LGV EST EUROPÉEN.....	71
C.– LGV BRETAGNE-PAYS DE LA LOIRE	71
D.– LGV NÎMES – MONTPELLIER.....	72
E.– LIAISON FLUVIALE SEINE-NORD-EUROPE.....	73
VI.– LE BONUS-MALUS : UN SUCCÈS DONT IL FAUT MAÎTRISER LE BUDGET	74
CHAPITRE III : SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES : NE PAS DONNER DE SIGNAUX CONTRADICTOIRES	77
I.– LE PROGRAMME N° 207 SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES : MOBILISATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET AMÉLIORATION DE LA FORMATION.....	78
A.– DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN DIMINUTION POUR 2011.....	78
B.– UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONFIRMÉE JUSQU'EN 2013.....	79
II.– UNE EXTENSION CONTESTABLE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE RENOMMÉ CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS.....	80
A.– UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE CONTESTABLE	80
B.– LE PRODUIT DES AMENDES RADARS EN DIMINUTION EN 2011.....	84
1.– La répartition du produit des amendes entre les acteurs de la sécurité routière	84
2.– La politique d'installation de radars est poursuivie en 2011	85
C.– LES MOYENS POUR LA MAINTENANCE DES RADARS ET LE DÉPLOIEMENT DE NOUVEAUX RADARS	85
III.– LA POLITIQUE NATIONALE DE LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	88
A.– EFFICACITÉ DES APPAREILS AUTOMATIQUES ET TAUX DE RECOUVREMENT DES AMENDES.....	88
1.– Une efficacité toujours perfectible du contrôle automatisé	88
2.– Les progrès notables mais à poursuivre pour le recouvrement des amendes	88
B.– LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE TUÉS ET DE BLESSÉS SUR LA ROUTE	89
CHAPITRE IV : SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES : LA DYNAMISATION NÉCESSAIRE DE LA POLITIQUE DE LA MER	91
I.– DES CRÉDITS EN LÉGER TASSEMENT	91
II.– LES ENJEUX ACTUELS DE LA SÉCURITÉ ET DES AFFAIRES MARITIMES	93

A.– L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ENIM)	93
B.– LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR MARITIME	94
C.– LA MISE EN PLACE DES AUTOROUTES DE LA MER (ADM)	95
CHAPITRE V : INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIE : DES CRÉDITS CONFORMES AUX MISSIONS	97
CHAPITRE VI : URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : UNE GESTION DURABLE DES RESSOURCES	101
I.– UNE STABILISATION BUDGÉTAIRE APRÈS DEUX ANNÉES DE HAUSSE	101
II.– LES GRANDS ENJEUX JUSQU'EN 2011	103
A.– LES GRANDS PROJETS D'URBANISME	104
1.– Les villes nouvelles	104
2.– Les opérations de deuxième génération	105
a) <i>Euroméditerranée</i>	105
b) <i>Nanterre Seine-Arche</i>	106
c) <i>Plaine de France</i>	106
3.– Les opérations les plus récentes	107
B.– LES AGENCES DE L'EAU ET L'ONEMA	107
C.– LES RÉSERVES NATURELLES	108
COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 12 OCTOBRE À 16H15	111
<i>(application de l'article 117, alinéa 2, du Règlement)</i>	111
EXAMEN EN COMMISSION	133
<i>Article 70 Hausse d'un des plafonds de la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France (VNF)</i>	135
ANNEXE 1 : LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL	139
ANNEXE 2 : COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES SUR LA SOUTENABILITÉ DE LA DETTE DE LA RATP	141

SYNTHÈSE

Les programmes pris en compte par le présent rapport spécial sont les suivants :

- *Infrastructures et services de transports* (programme n° 203) ;
- *Sécurité routière* (programme n° 207) ainsi que les programmes relevant du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers : radars* (programme n° 751), *Fichier national du permis de conduire* (programme n° 752), *contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* (programme n° 753), *contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun* (programme n° 754) et *désendettement de l'État* (programme n° 755) ;
- *Sécurité et affaires maritimes* (programme n° 205) ;
- *Information géographique et cartographique* (programme n° 159) ;
- les deux programmes relevant du compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres : Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres* (programmes n° 871) et *Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans* (programme n° 872) ;
- enfin *Contribution à l'exploitation des services nationaux de transports conventionnés* (programme n° 785) et *Contribution au matériel roulant des services nationaux de transport conventionnés* (programme n° 786) relevant du nouveau compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs*.

Les crédits demandés au titre de 2011 pour les cinq programmes n° 203, 207, 205, 159 et 113, s'élèvent à 4,92 milliards d'euros en autorisations d'engagement et à 4,62 milliards d'euros en crédits de paiement. Par rapport à 2010, ils diminuent de 1,7 % en autorisations d'engagement et de 6,1 % en crédits de paiement. Cette diminution se situe dans la moyenne des baisses de crédits de l'ensemble de missions. **Plus que jamais l'effet des politiques décrites se mesurera dans l'efficacité des systèmes plutôt que dans l'abondance des moyens budgétaires.**

*

Le Rapporteur spécial a analysé, dans un premier temps, dix questions d'actualité.

Il évoque dans un premier temps, **l'avant-projet de Schéma national d'infrastructures de transports (SNIT)** qui fera l'objet d'un débat au Parlement à l'automne pour déplorer l'absence de plan de financement donnant au schéma un aspect « liste au Père Noël ».

Le Rapporteur spécial fait, par la suite, **le point sur les textes réglementaires pris et à prendre sur la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 *Organisation et régulation du système ferroviaire***. Cette loi a permis de modifier la LOTI dans le sens d'une ouverture des transports internationaux de voyageurs. Le Rapporteur en analyse les conséquences en termes de **liberté tarifaire pour la SNCF**. Au cours de la discussion parlementaire, a également été évoquée **la question des transports interrégionaux de voyageurs par autocar**. Sur ce sujet, le Rapporteur spécial a mené une réflexion sur **le réseau de transport du Grand Paris** et sur **la dette de la RATP notamment sur la possibilité de la scinder en deux en dette du gestionnaire d'infrastructures et dette de l'opérateur**.

Le financement de l'AFITF est cette année encore un des principaux thèmes abordés notamment sous l'angle de **la taxe poids lourds** qui doit entrer en vigueur dans le courant de l'année 2012.

Enfin, le Rapporteur spécial apporte sa réflexion sur un **bonus – malus** cette année encore déficitaire, sur la question de **la juste dépense dans le domaine de l'eau** et sur le **coût budgétaire excessif induit par la présence du loup sur notre territoire**.

*

La politique des transports poursuit sa mutation initiée par les lois Grenelle 1 et Grenelle 2 et accélérée par le plan de relance de l'économie. Le Rapporteur spécial analyse des crédits cohérents avec l'ambition affichée.

L'AFITF est un acteur essentiel du financement des infrastructures de transports. Des ressources pérennes lui seront affectées à compter de l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds prévue mi – 2012. Le Rapporteur spécial s'interroge sur **la persistance de la subvention d'équilibre** de 974 millions d'euros par an au-delà de cette date.

De même, **RFF** – acteur principal pour la régénération et le développement du réseau ferroviaire – ne doit pas voir son **équilibre financier remis en cause** du fait du moindre hausse des péages ferroviaires.

Enfin, le présent projet de loi de finances prévoit la création d'un nouveau compte d'affectation spéciale *Contribution à l'exploitation des services nationaux de transports conventionnés* qui retrace en recettes : le produit de la nouvelle contribution de solidarité territoriale due par les opérateurs ferroviaires sur le réseau grande ligne et une fraction de la taxe d'aménagement du territoire due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes et en dépenses : les contributions liées à l'exploitation des services nationaux de transport de voyageurs conventionnés par l'État et au matériel de ces services. Il s'agit **de permettre que les trains grandes lignes trouvent leur équilibre financier** dans une logique de péréquation et de report modal.

*

Le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* est transformé en *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* faisant perdre aux amendes émanant des radars automatiques. Cette évolution est justifiée par la volonté de l'exécutif d'apporter de la clarté et de la lisibilité dans la répartition du produit des amendes des forces de sécurité. **Le Rapporteur spécial déplore tout de même cette extension du champ du compte qui dégrade les conditions du suivi spécifique du produit des amendes radars automatiques et exprime les réserves les plus expresses sur un dispositif qui porte atteinte à l'universalité budgétaire sur un champ aussi large.**

DIX QUESTIONS D'ACTUALITÉ

- 1.– L'avant-projet de schéma national d'infrastructures de transports (SNIT)
- 2.– Les textes d'application de la loi organisation et régulation du transport ferroviaire : où en est-on ?
- 3.– Transports interrégionaux de voyageurs par autocar : en attente du rapport
- 4.– Dette de la RATP : perspectives pour 2010 et 2011
- 5.– Le réseau de transport du Grand Paris : état des lieux
- 6.– SNCF : la liberté tarifaire ne doit pas anticiper l'ouverture effective à la concurrence
- 7.– L'écotaxe poids lourds en 2012
- 8.– Un bonus-malus structurellement déficitaire ?
- 9.– Agences de l'eau : pour une plus juste dépense
- 10.– Coût de la présence du loup : 6,5 millions d'euros par an

1.- L'AVANT PROJET DE SCHÉMA NATIONAL D'INFRASTRUCTURES DE TRANSPORTS (SNIT)

A.- UN SCHÉMA STRATÉGIQUE PRÉSENTÉ EN JUILLET 2010

La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dispose qu'« un schéma national des infrastructures de transports fixe les orientations de l'État en matière d'entretien, de modernisation et de développement des réseaux relevant de sa compétence, de réduction des impacts environnementaux et de la consommation des espaces agricoles et naturels, et en matière d'aides apportées aux collectivités territoriales pour le développement de leurs propres réseaux ». **Elle précise que ce schéma constitue une révision des décisions du comité interministériel de l'aménagement du territoire de décembre 2003.**

L'avant-projet présentant le schéma national d'infrastructures de transport (SNIT) a été dévoilé le 13 juillet 2010. En application du Grenelle de l'environnement, le projet privilégie les transports alternatifs à la route : ferroviaire, transports en commun, fluvial et maritime.

Ce schéma est un outil au service d'une mise en œuvre des orientations du Grenelle. Il doit permettre au système de transport de l'État d'évoluer afin d'intégrer pleinement les enjeux de la mobilité durable.

L'avant-projet est conçu comme un document de stratégie qui fixe les grandes orientations de l'État en matière d'infrastructures de transport incluant un plan d'action. **Le Rapporteur spécial souligne toutefois l'absence de plan de financement accompagnant ce schéma d'infrastructures. Des prévisions de financement crédibiliseraient le schéma auprès des acteurs et des citoyens, lequel schéma, en l'absence de celles-ci, risque de manquer d'effectivité.**

En l'état, l'avant-projet est cohérent avec les choix du report modal qui ont inspiré les politiques récemment mises en œuvre : contrat de performance entre l'État et RFF, engagement national pour le fret ferroviaire, loi portant réforme portuaire, plan de modernisation des itinéraires routiers 2009-2014.

B.- PRINCIPAUX PROJETS :

Cinq priorités sont fixées par l'avant-projet :

– **Priorité donnée au ferroviaire** : ce mode de transport est privilégié, tant pour le fret que pour les voyageurs. Le rapport spécial revient évidemment sur le sujet dans le cadre de l'examen des crédits du programme 203 *Infrastructures et services de transport* ;

– **Renouveau du transport fluvial** : la réalisation du canal Seine Nord Europe est inscrite dans l'avant-projet ainsi que 370 kilomètres de voies d'eau à grand gabarit ;

– **Aménagement des ports afin de renforcer leur compétitivité** : l'objectif est de créer des terminaux multimodaux. Une dizaine de projets portuaires est inscrite au SNIT ;

– **Financement des transports collectifs urbains** : l'État intervient et continuera d'intervenir dans le développement de nombreux projets de transports en commun en site propre, dans des agglomérations de toute taille ;

– **Non-augmentation de la capacité globale du réseau routier ou autoroutier** : n'ont été conservés des projets routiers et autoroutiers du CIADT de décembre 2003 uniquement ceux répondant à « *des exigences de sécurité, à de légitimes préoccupations de désenclavement et d'équité territoriale, et à la volonté d'effacement de quelques points de sérieuse congestion du trafic* ».

Sur ces bases, les projets autoroutiers suivants, inscrits au CIADT de 2003, ne figurent pas dans l'avant-projet du SNIT :

- A51 Grenoble – Gap – Sisteron ;
- Contournement de Nancy, d'Aix-en-Provence, de Chambéry, sud de Rennes, sud de Caen, ouest de Saint-Étienne, de Grenoble, ouest de Lyon, de Valence, de Nice, de Bordeaux et de Toulouse ;
- A585 Antenne de Digne ;
- A48 Ambérieu – Bourgoin ;
- A510 Saint-Maximin – Cadarache ;
- Liaison A10 – A20 : Niort – Confolens ;
- A20 Figeac ;
- A37 Besançon-Poligny ;
- A24 Amiens – Lille – Belgique ;
- A26 Troyes – Auxerre – Bourges ;
- A36 Nice Thionville ;
- Baie de Seine – Île de France (projet à définir) ;
- A650 Pau Oloron.

Par ailleurs, les projets suivants ne figurent pas dans le SNIT mais leurs procédures se poursuivront dans le respect des règles en vigueur :

- Mise à 2x3 voies de l'A63 dans les Landes ;
- A831 Fontenay-le-comte – Rochefort ;
- A45 Lyon – Saint-Étienne ;
- A150 Croix-Mare – Barentin ;
- A304 Charleville – Roccroi ;
- Liaison A7 – A50 à Marseille ;
- Liaison est – ouest Avignon ;
- LINO de Dijon ;
- Contournement ouest de Strasbourg ;
- RN 88 ouest – Albi – A75.

2.- LES TEXTES D'APPLICATION DE LA LOI ORGANISATION ET RÉGULATION DU TRANSPORT FERROVIAIRE : OÙ EN EST-ON ?

S'inscrivant dans une démarche communautaire d'ouverture du secteur ferroviaire à la concurrence engagée depuis 1991, la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 introduit des nouvelles dispositions d'organisation du secteur ferroviaire.

Sa disposition principale est la création, sous la forme d'une autorité publique indépendante, de l'« Autorité de régulation des activités ferroviaires » (ARAF) répondant aux exigences de l'article 30 de la directive 2001/14/CE qui demande que les États mettent en place un « Organisme de régulation et de contrôle », chargé notamment d'instruire les réclamations relatives au droit d'accès au réseau. Jusqu'à présent, ce rôle était confié au ministre chargé des transports, qui s'appuyait sur la Mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF), composée de trois membres de grands corps de l'État.

Ses principales autres dispositions en matière ferroviaire sont notamment :

- l'ouverture à la concurrence des services internationaux de voyageurs ;
- la création au sein de la SNCF d'un service indépendant pour la gestion des trafics et des circulations ;
- la possibilité pour RFF de confier, par convention, l'entretien et l'exploitation d'une ligne dédiée au fret, peu circulée à une autre entreprise que la SNCF, ce en vue de développer les opérateurs ferroviaires de proximité ;
- le principe selon lequel la gestion des gares, lorsqu'elle est effectuée par la Société nationale des chemins de fer français, fait l'objet d'une comptabilité séparée de celle de l'exploitation des services de transport ;
- l'affirmation des gares de voyageurs comme facilités essentielles dont l'accès est libre moyennant le versement de redevances...

Ces dispositions, qui accompagnent le mouvement de libéralisation des transports ferroviaires, donnent toutes lieu à l'élaboration d'un décret.

Enfin, l'article 5 de la loi introduit par amendement gouvernemental modifie l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France en reconnaissant notamment la RATP comme gestionnaire de l'infrastructure du réseau du métro et en précisant les modalités d'application du règlement « OSP ».

Article 1^{er} de la loi

Cet article modifie plusieurs dispositions de la loi du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et porte donc les modifications d'organisation du secteur ferroviaire les plus importantes.

1.– Cet article 1^{er} introduit à l'article 13-1 de la LOTI le principe selon lequel l'autorisation de mise en exploitation commerciale est délivrée à un véhicule ferroviaire dans un autre État membre peut valoir d'office pour la France. **Le décret prévu pour son application est le décret n° 2010-814 du 13 juillet 2010 relatif à la sécurité et l'interopérabilité du système ferroviaire qui a été publié au Journal officiel du 18 juillet dernier.**

2.– L'article 17-1 de la LOTI créé par la loi est venu compléter et préciser le régime juridique des gares. Leur caractère de « facilités essentielles », accessibles de manière transparente et non discriminatoire aux diverses entreprises ferroviaires est affirmé par le paragraphe IV du nouvel article. De plus, la SNCF est astreinte à une comptabilité séparée de son activité « Gares », à compter du 1^{er} janvier 2011.

Dans ce cadre, un projet de décret en application de l'article 17-1 de la LOTI a été élaboré.

Les principes retenus pour l'élaboration de ce projet sont les suivants :

– l'affirmation de l'autonomie de la branche Gares, afin de répondre aux exigences communautaires ;

– un modèle économique des gares pérenne grâce à une tarification couvrant l'ensemble des charges ;

– la distinction entre les activités « régulées » soumises à un régime de service public, et les activités commerciales ;

– la transparence dans la relation financière avec les autorités organisatrices, permettant une gestion spécifique des gares affectées aux liaisons régionales ;

– l'unification de la gestion des gares ;

– l'intégration, dans les règles relatives à la police des espaces publics des gares, des exigences d'intermodalité introduites dans la LOTI par la loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Il convient désormais de mener les consultations des régions avant de pouvoir saisir la Commission consultative d'évaluation des normes. Aussi, le texte devrait pouvoir être transmis au Conseil d'État à l'automne prochain.

3.– L'article 17-2 de la LOTI créé par la loi ouvre à la concurrence les services ferroviaires de transport international de voyageurs au plus tard au plus tard le 13 décembre 2009 et autorise un cabotage encadré à l'occasion de ces services. Le cabotage doit répondre à deux conditions : l'objet principal du service réalisé doit rester international et l'équilibre économique des services publics de transport ferroviaire existant ne doit pas être compromis par le cabotage.

Le projet de décret relatif au transport ferroviaire de voyageurs précise la procédure que doit appliquer toute entreprise ferroviaire qui exploite un service de transport ferroviaire international de voyageurs avec des dessertes intérieures ou qui est candidate à l'exploitation d'un tel service.

Il a été examiné le 13 juillet par le Conseil d'État et devrait être publié prochainement.

4.– L'article 24 de la LOTI complété par la loi crée au 1^{er} janvier 2010 un service indépendant de gestion du trafic et des circulations au sein de la SNCF.

Un projet de décret regroupant, par souci de rationalisation, l'ensemble des décrets d'application prévus par les nouveaux III et IV de l'article 24 traite :

– de la liste des informations dont la confidentialité doit être garantie par le service ;

– des exigences d'indépendance matérielle auxquelles doit satisfaire le nouveau service ;

– de certaines règles de fonctionnement du service qu'il a paru utile de préciser ;

– de la commission de déontologie devant examiner les demandes d'affectation des agents souhaitant quitter le service.

Ce projet de décret modifie également le décret n° 97-444 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France afin de tenir compte de la création par la loi d'une convention entre RFF et la SNCF pour le financement de ce nouveau service.

Ce texte a fait l'objet d'une concertation avec la SNCF et RFF. Le Conseil d'État en a été saisi le 30 juillet dernier.

Sans attendre la publication de ce décret et la nomination de son directeur qui nécessite un avis de l'ARAF au titre de l'article 15 de la loi, la mise en place de ses services par la création d'une direction des circulations ferroviaires a été préfigurée au 1^{er} janvier 2010.

Article 2 de la loi

L'article 2 de la loi prévoit que les conducteurs de train doivent être titulaires d'une licence. Il soumet la délivrance de la licence à des conditions de formation scolaire, de connaissances professionnelles générales et d'aptitudes physique et psychologique. Il institue une commission ferroviaire d'aptitudes devant laquelle pourra être formé tout recours contre les décisions des médecins et des psychologues. Il fixe, de façon progressive, les dates auxquelles les conducteurs sont soumis à l'obligation de posséder la licence et reconnaît la validité des licences délivrées dans les autres États membres de l'Union européenne.

Le décret n° 2010-708 du 29 juin 2010 relatif à la certification des conducteurs de trains a été publié au Journal officiel du 30 juin dernier.

Article 5 de la loi

L'entrée en vigueur, le 3 décembre 2009, du règlement (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 *relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route*, dit « règlement OSP », a eu pour effet de soumettre le secteur des transports collectifs en Île-de-France à une concurrence régulée, à l'instar de la situation prévalant en province.

Afin de tirer les conséquences juridiques, patrimoniales, comptables et financières de cette entrée en vigueur sur l'organisation des transports publics de voyageurs en Ile-de-France, l'article 5 de la loi *relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires* (ORTF) a modifié l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à *l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France*.

Les modifications apportées par l'article 5 de la loi ORTF à l'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 appellent une série de mesures réglementaires regroupées en deux décrets d'application.

Un décret portant sur l'organisation des services en Île-de-France (article 5, 1° a) et c) de la loi ORTF)

La mise en œuvre des nouvelles dispositions législatives conduit notamment à mettre fin au régime dit de la « coordination des transports » organisé par le décret du 14 novembre 1949 *relatif à la coordination et à l'harmonisation des transports ferroviaires et routiers* qu'il convient donc d'abroger. Elle conduit également à actualiser les conditions dans lesquelles le STIF élabore et tient à jour le plan régional de transport ou arrête la politique tarifaire.

Un projet de décret tirant les conséquences de ces mesures et modifiant en conséquence les décrets n° 2005-664 du 10 juin 2005 *portant statut du Syndicat des transports d'Île-de-France* et n° 59-157 du 7 janvier 1959 *relatif à l'organisation du transport de voyageurs en Île-de-France* est en cours de préparation par le ministre chargé des transports, en lien avec les ministères et partenaires concernés. La saisine du Conseil d'État interviendra prochainement, avec l'objectif d'une publication du décret à l'automne 2010.

Un décret portant sur les missions de gestionnaire d'infrastructure exercées par la RATP et sur les transferts d'actifs entre le STIF et la RATP (article 5, 2°, b) de la loi ORTF).

L'article 5, 2° b) de la loi ORTF renvoie à des décrets en Conseil d'État le soin de préciser les conditions d'application des dispositions relatives aux missions de gestionnaire d'infrastructure exercées par la RATP et aux modalités de transferts d'actifs entre le STIF et la RATP.

Un projet de décret, préparé par le secrétaire d'État chargé des transports, a été discuté avec les différents ministères et parties concernés. En cours de finalisation, le projet de décret doit ensuite être validé par le Gouvernement. La saisine du Conseil d'État interviendra prochainement, avec l'objectif d'une publication du décret à l'automne 2010.

Article 6 de la loi

Cet article prévoit que le Gouvernement remet un rapport au Parlement relatif aux modalités et à l'impact d'un transfert à Réseau ferré de France des gares de fret. Un projet de rapport a été établi qui propose de n'effectuer ce transfert que dans un second temps après avoir identifié les gares fret réellement opérationnelles qui sont très minoritaires au sein du patrimoine géré par la SNCF.

Article 7 de la loi

Cet article prévoit que le Gouvernement remet au Parlement un rapport présentant les solutions proposées pour le remboursement de la dette de Réseau ferré de France (RFF).

Le Rapporteur spécial constate qu'à ce jour, aucun projet de rapport n'est prévu. Il appelle donc le Gouvernement à prendre ses dispositions afin de présenter ce rapport au plus tôt.

Articles 11 à 31 de la loi

Ces articles créent l'ARAF et lui confient des pouvoirs importants de sanction des manquements constatés.

L'article 12 de la loi prévoit que l'autorité comprend un collège de sept membres nommés par décret : le président de l'Autorité a été nommé par un décret du 20 juillet 2010 (publié au *Journal officiel* du 22 juillet 2010), et les six autres membres du collège par un second décret du même jour.

L'article 29 dispose qu'un décret en Conseil d'État précise, en tant que de besoin, les conditions d'application du titre III relatif à la régulation des activités ferroviaires.

Un projet de décret relatif à l'organisation et au fonctionnement de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires et portant diverses dispositions relatives au secteur ferroviaire a été examiné en section des travaux publics du Conseil d'État le 13 juillet dernier et sera publié rapidement.

Son principal objet est de préciser l'organisation et le fonctionnement de l'ARAF (dispositions concernant les personnels, financières et comptables...) et de tirer les conséquences de la création de cette autorité publique indépendante sur les procédures existantes. En particulier, il modifie l'article 9 du décret n° 97-446 du 5 mai 1997 pris en application de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 de manière à adapter la procédure de fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national à l'obligation de soumission du tarif de redevances à l'avis conforme de l'ARAF prévu par l'article 15 V de la loi, et en supprimant l'arrêté interministériel d'approbation des tarifs d'infrastructures.

Ce décret est indispensable au bon fonctionnement de l'ARAF et le Rapporteur spécial appelle à sa publication dans les plus brefs délais.

3.- TRANSPORT INTERRÉGIONAUX DE VOYAGEURS PAR AUTOCAR : EN ATTENTE DU RAPPORT

Lors du débat parlementaire sur le projet de loi *Organisation et régulation du transport ferroviaire*, le Rapporteur spécial – rapporteur pour avis du projet de loi – avait déposé un amendement visant à faciliter le transport interrégional par autocar en passant d'un régime d'autorisation à un régime de déclaration.

Le Rapporteur spécial rappelait que de telle liaison faciliterait grandement la vie de nombreux concitoyens – notamment les plus jeunes – entre villes moyennes de deux régions différentes ou vers les campus ou aéroports. Cette disposition serait également écologiquement responsable car l'absence de liaisons par autocar se traduit bien souvent par un recours accru à la voiture individuelle.

Cet amendement n'avait pas été adopté mais le secrétaire d'État avait pris l'engagement de communiquer un rapport au Parlement afin d'étudier « la place de l'autocar dans notre système de transport » notamment « à certaines heures » où « les régions seraient bien inspirées de faire circuler quelques autocars à la place de TER quasi vides ».

Le secrétaire d'État a proposé de confier ce rapport au Conseil général de l'environnement et du développement durable qui a pour mission notamment de mener une étude d'impact.

Le Rapporteur spécial a suivi attentivement l'avancement des travaux. Le rapport est en cours d'achèvement et devrait être remis avant la fin de l'année 2010.

4.– DETTE DE LA RATP : PERSPECTIVES POUR 2010 ET 2011

A.– ANNÉE 2010

Le budget 2010 de la RATP traduit les dispositions :

- du contrat passé entre le Syndicat des Transports d'Île-de-France, ou STIF, et la RATP pour les années 2008 à 2011, concernant ses modalités de rémunération ;
- du plan d'entreprise de la RATP sur cinq ans et des progrès d'efficacité qu'il prévoit.

L'entreprise met en œuvre son engagement de productivité de 2 % par an sur ses charges : le budget 2010 prévoit une productivité physique de 1,5 % soit – 49 millions d'euros et une productivité de croissance de 0,5 %. Cet engagement contribue à augmenter la capacité d'autofinancement de l'entreprise nécessaire au financement des investissements – l'entreprise apporte ainsi son concours à un rééquilibrage attendu de ce financement.

Le trafic et les recettes voyageurs brutes se redressent tout en restant en retrait des objectifs élevés que s'étaient assignés le STIF et la RATP dans le contrat. Le trafic payant inscrit au budget 2010 est en hausse de 0,2 % alors que l'objectif fixé dans le contrat est de +1,5 %.

La RATP envisage des programmes d'investissements 2010 à hauteur de 1 380 millions d'euros – y compris le report du plan de relance – dont 580 millions d'euros pour l'augmentation de capacité de transport – 348 millions d'euros au titre du contrat de projet État – Région Île-de-France et 232 millions d'euros au titre du matériel roulant. Le programme interne, qui réunit les titres II à V (amélioration de l'exploitation et gros entretien, modernisation, participations financières de la région), s'élève à 720 millions d'euros (hors augmentation de capacité de transport).

Les ressources financières inscrites au budget s'élèvent, pour 2010, à 1 151 millions d'euros pour un volume d'emplois de 1 380 millions d'euros. Elles prennent en compte une capacité d'autofinancement estimée à ce stade à 680 millions d'euros mais n'intègrent pas la dotation en capital consentie par l'État pour un montant de 150 millions d'euros et versée en juillet 2010. Il en résulte un besoin de financement de 229 millions d'euros qui traduit notamment la progression des charges liées au renouvellement et à la rénovation du matériel roulant ferré, ainsi que la montée en charge des dépenses de travaux engendrées par les opérations du CPER.

Compte tenu d'un besoin net de financement lié aux autres opérations de 20 millions d'euros, **l'endettement de l'entreprise augmente de 249 millions d'euros en 2010. L'endettement total de l'entreprise à fin 2010 s'élèverait alors à 4 980 millions d'euros.**

B.– Année 2011

Les perspectives pour 2011 prennent en compte des hypothèses économiques cohérentes avec celles que l'État a prises pour construire son budget. Elles incluent une inflation prévue de + 1,8 % pour 2011. Ces hypothèses conduisent la RATP à établir l'indice d'actualisation de la rémunération de la RATP (indice STIF) à 2,1 % pour 2011.

Le budget 2011 n'inclura pas encore les conséquences du règlement relatif aux services publics de transport de voyageurs (loi ORTF du 8 décembre 2009). L'année 2011 sera consacrée pour la RATP et pour le STIF à l'élaboration d'un nouveau contrat, en vigueur à partir du 1^{er} janvier 2012, qui intégrera les conséquences de la loi.

En 2011, l'enveloppe globale d'investissement se situera autour de 1 700 millions d'euros, à comparer à un budget de 1 380 millions d'euros en 2010. La progression provient de l'accélération de la mise en œuvre des Contrats de plan et de projets État-Région (CPER) et de l'acquisition de trains à deux niveaux pour la ligne A.

Les ressources financières en 2011 devraient être de l'ordre de 1 300 millions d'euros, soit une augmentation de 150 millions d'euros par rapport à 2010 (1 151 millions d'euros) qui sera surtout le fait de subventions (plus de 500 millions d'euros).

La capacité d'autofinancement devrait être supérieure à celle de 2010 essentiellement grâce à des efforts de productivité inscrits dans le plan d'entreprise. Il en résultera en 2011, en l'absence de mesures nouvelles, un accroissement de la dette de la RATP de l'ordre de 450 millions d'euros dont 360 millions d'euros proviennent des opérations d'accroissement de la capacité de transport. **Cette évolution de la dette n'est pas nouvelle, mais elle est difficilement soutenable et fait peser une menace sur le développement de la RATP.**

*

La commission des Finances – à l'initiative du Rapporteur spécial – a demandé à la Cour des comptes, dans le cadre de l'article 58-2° de la LOLF, une enquête sur la dette de la RATP et son évolution ainsi que sur la possibilité de séparer cette dette sur le modèle de la dette de RFF entre une dette « infrastructure » et une dette « opérateur ».

Le rapport, intitulé « la soutenabilité de la dette de la RATP », est annexé au présent rapport spécial. Il apporte des éclairages intéressants :

Tout d'abord, la dette ne provient pas de déficits d'exploitation récurrents. Les résultats nets ayant toujours été positifs ces dernières années : 153 millions d'euros en 2009 et 22 millions d'euros en 2010. **L'endettement de la RATP est donc dû à un volume d'investissements excédant régulièrement sa capacité d'autofinancement et les subventions d'équipement dont elle bénéficie.**

En effet, l'écart entre investissements et ressources à long terme est de l'ordre de 200 millions d'euros par an. Plusieurs facteurs expliquent cet écart :

– une sous-capitalisation historique néanmoins atténuée par une exonération de l'impôt sur les sociétés et le fait qu'elle ne paie pas de dividende ;

– les nombreuses missions que lui attribue l'État actionnaire sans prévoir les financements ;

– la participation au financement des investissements en infrastructure et en matériel roulant excédant largement celle des autres opérateurs ;

– des choix d’investissements en Île-de-France ne prenant pas toujours en compte la rentabilité financière dans un souci de préserver ses positions dans une optique d’ouverture à la concurrence.

Ces conclusions étayaient la proposition du Rapporteur spécial de prévoir sur le modèle de RFF une interdiction pour la RATP d’accepter des investissements ayant un intérêt socio-économique mais ayant une faible rentabilité financière. L’autorité organisatrice doit assumer financièrement les investissements d’intérêt général et ne doit pas les faire supporter par un opérateur – certes historique – mais destiné à évoluer dans un environnement concurrentiel.

La loi du 8 décembre 2009 a modifié les données du problème :

– l’article 5 prévoit une séparation des missions de gestionnaires de l’infrastructure et d’opérateur de transports, tout en les laissant au sein de la RATP, ainsi que l’attribution de la propriété des infrastructures à la RATP et du matériel roulant au STIF.

– cet article réaffirme, par ailleurs, la situation de monopole de la RATP sur la gestion de l’infrastructure et prévoit l’ouverture à la concurrence entre 2024 pour les autobus et 2039 pour le métro.

Le Rapporteur spécial a eu l’occasion au cours du débat parlementaire d’affirmer que les dates retenues pour l’ouverture à la concurrence étaient trop lointaines. Elles auront également des conséquences en termes d’investissements non rentables et donc d’accumulation de dette. La RATP continuant – dans le souci de laisser un minimum d’espace au futur concurrent – à faire des choix d’investissements financièrement contestables.

5.– LE RÉSEAU DE TRANSPORT DU GRAND PARIS : ÉTAT DES LIEUX

Le calendrier de réalisation des infrastructures du projet de réseau de transport par métro automatique du Grand Paris n'est pas encore connu de façon précise. Il dépendra notamment des conclusions du débat public qui sera mené sur ce projet.

Ce débat public se déroula du 1^{er} octobre 2010 au 1^{er} février 2011 et permettra de déterminer, entre autre, le positionnement des gares ainsi que le tracé définitif de l'ouvrage.

Compte tenu des complémentarités entre ce projet et le projet Arc Express, et conformément à l'article 3-IX de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris, **la commission nationale du débat public a décidé de lancer conjointement la procédure de débat public sur le projet Arc Express qui aura donc lieu aux mêmes dates.**

Dans le dossier de débat public sur le réseau de transport du Grand Paris, et au stade actuel des études, il est envisagé que les **premiers travaux interviennent dès 2013** et débutent parallèlement sur les différents territoires desservis par le réseau.

La mise en service du réseau complet serait ainsi prévue pour 2023. Néanmoins, suivant l'organisation des différents chantiers, certains tronçons de lignes pourraient être mis en service de manière anticipée. Ils pourraient être exploités ainsi temporairement de façon autonome dès 2018.

Cependant des projets sont d'ores et déjà lancés :

Dans son discours du 29 avril sur le Grand Paris, le Président de la République a annoncé la mise en œuvre d'un vaste chantier pour améliorer les transports collectifs en Île-de-France. Dans cet objectif, un plan RER vise à augmenter la capacité, la rapidité et la fiabilité du réseau existant de transport. **L'accélération de la réalisation des schémas directeurs des RER C et D ainsi que du prolongement d'Eole à l'Ouest de La Défense est les principales actions de ce plan. L'État a proposé à la Région de le mettre en œuvre le plus rapidement possible.**

Le projet Eole de prolongement du RER E à l'ouest qui est cité comme une action prioritaire dans le projet de loi de programme relatif à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, permettra de relier Mantes-la-Jolie à Saint-Lazare en passant par le secteur de La Défense, grâce à la réalisation d'un tunnel entre Haussmann et La Défense et à l'amélioration de la liaison Mantes-La Défense.

Ce projet est évalué entre 2.3 milliards d'euros et 2.8 milliards d'euros (hors matériel roulant). 10 millions d'euros pour les études sont inscrits au contrat de projets 2007-2013.

6.- SNCF : LA LIBERTÉ TARIFAIRE NE DOIT PAS ANTICIPER L'OUVERTURE EFFECTIVE À LA CONCURRENCE

Avec la création du compte d'affectation spéciale Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, le déficit chronique de certaines lignes dites d'aménagement du territoire trouve une solution autonome grâce à une logique de péréquation – contribution de solidarité territoriale (CST) acquittée sur les trains grandes lignes – et de report modal – augmentation de la taxe d'aménagement du territoire.

La liberté tarifaire est un corollaire de l'ouverture à la concurrence où le prix du billet est fixé par le marché. Néanmoins, tant que celle-ci n'est pas effective, le Gouvernement ne souhaite pas que la SNCF répercute le montant de la CST sur le prix du billet. **Le Rapporteur spécial salue cette position et appelle à n'envisager qu'un assouplissement de la grille tarifaire.**

En l'état actuel de la discussion, une nouvelle convention tarifaire devrait être mise en place avant le 1^{er} janvier 2011 visant à permettre à la SNCF d'optimiser le remplissage de ses trains. Cette convention devrait comporter une augmentation de 50 % du nombre des tarifs prem's offerts.

Le Rapporteur spécial rappelle dans un souci de lisibilité ⁽¹⁾ l'importance de préserver entre les tarifs prem's et les tarifs premium une proportion significative de places situées dans une zone centrale autour d'un tarif de référence – prix médian.

En outre, le Rapporteur spécial rappelle que le gain de 60 millions d'euros par an réalisé par la SNCF lors de la transformation de la taxe professionnelle en imposition forfaitaire des entreprises de réseau (IFER) est également un élément de la négociation entre l'État et la SNCF.

En définitive, des gains de productivité ajoutés au produit de la majoration de la TAT et d'une grille tarifaire assouplie devraient permettre à la SNCF de trouver un équilibre satisfaisant.

(1) Rapport d'information n° 1161 d'octobre 2008 Politique tarifaire de la SNCF : le consommateur a le droit de comprendre, par Hervé Mariton.

7.– L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS EN 2012

A.– UNE IMPOSITION DE TOUTE NATURE

Conformément aux conclusions du Grenelle de l'environnement, l'instauration de l'« écotaxe » kilométrique vise à faire payer aux poids lourds, grâce aux techniques modernes du télépéage pour la collecte des données d'assiette, l'usage du réseau routier national non-concédé – actuellement gratuit, et des routes départementales ou communales susceptibles de subir de ce fait un report significatif de trafic. Les objectifs visés sont les suivants :

– réduire les impacts environnementaux du transport routier de marchandises, en pesant sur les choix des chargeurs par l'imputation à ce mode de transport des coûts réels ;

– rationaliser à terme le transport routier sur les moyennes et courtes distances – par exemple réduire le nombre de déplacements à vide et augmenter la charge transportée, mieux répartir le trafic entre réseau concédé et non concédé, optimiser les processus de production de biens pour engendrer moins de transport) ;

– dégager des ressources pour financer les nouvelles infrastructures nécessaires à la mise en œuvre de la politique durable de transport.

Dans cet esprit, les recettes de la taxe collectée sur le réseau routier national seront affectées à l'Agence de financement des infrastructures de France – AFITF tandis que celles issues des réseaux locaux, déduction faite des coûts de perception, iront aux collectivités territoriales gestionnaires des voiries taxées.

Conformément aux dispositions légales déjà adoptées, le principe d'une application anticipée de la taxe dans la région Alsace, selon les modalités spécifiques issues de l'initiative de notre collègue Yves Bur, a été préservé, tout en veillant à sa cohérence sur le plan technique avec la future taxe nationale. La taxe alsacienne a vocation à se fondre dans la taxe nationale lorsque celle-ci sera mise en œuvre.

B.– L'ÉCOTAXE S'INSCRIT DANS UN CADRE EUROPÉEN

1.– **La directive « Eurovignette »** met en place des règles pour le prélèvement par les États membres des péages ou des droits d'usage sur les routes du réseau transeuropéen (RTE). En particulier, elle fixe les modalités de calcul des taux plafonds et paramètres de modulation de ces taux, rappelle les règles de non-discrimination et définit les procédures d'information de la commission.

La directive rappelle que, sur les routes soumises à péage ou à droits d'usage en dehors du RTE, la tarification ne doit pas présenter de caractère discriminatoire à l'égard du trafic international ni entraîner de distorsion entre opérateurs. La directive précise également qu'il ne peut y avoir cumul avec les droits d'usage existants que dans des cas très particuliers (tunnels, ponts ou cols de montagne).

Une modification de la directive est actuellement en discussion. Cette modification vise à internaliser toutes les externalités générées par les poids lourds soit à verdir la directive en permettant de moduler les taxes de péages en fonction des heures de

pointe, ainsi que de la pollution atmosphérique et sonore des poids lourds. Validé par le Parlement européen en mars 2009, aucun accord n'a pu être trouvé au Conseil des ministres des transports. Un report de l'entrée en vigueur de quatre a alors été proposé la portant de 2012 à 2016.

2.— **La directive « Interopérabilité »** pour la collecte des données d'assiette sur les parcours des camions assujettis à l'éco redevance permet aux techniques modernes du télépéage. Celle-ci a pour objectif d'instaurer un service européen de télépéage garantissant l'interopérabilité de tous les systèmes de télépéage en Europe. Depuis le 1^{er} janvier 2007, tous les systèmes de perception électronique nouveaux requérant l'installation de dispositifs embarqués à bord des véhicules doivent utiliser l'une des trois technologies suivantes : localisation par satellite (GPS ou Galileo), communication mobile selon la norme GSM – GPRS, ou ondes courtes de 5,8 GHz (DSRC). Cela revient en fait à deux solutions opérationnelles concurrentes, détaillées ci-après.

C.— CHAMP D'APPLICATION DE LA TAXE

1.— Taxe alsacienne

Le réseau sur lequel serait appliquée la taxe alsacienne est celui qui subit le report de trafic des autoroutes allemandes, à savoir l'autoroute A35 entre Lauterbourg et Mulhouse et les axes locaux parallèles (RD1083 et RD83), soit 190 kilomètres, dont 135 kilomètres de voies du réseau routier national. **Le décret n° 2009-1589 fixant la consistance du réseau soumis à la taxe expérimentale alsacienne, établi sur les bases des délibérations des collectivités de l'été 2007, a été publié le 20 décembre 2009.**

2.— Taxe nationale

La généralisation de cette taxe concernera l'ensemble des routes du réseau routier national actuel à l'exception des routes et ouvrages déjà soumis à péage et d'itinéraires à faible trafic ne faisant pas partie du réseau de transport européen, soit environ 10 500 kilomètres. Le décret n° 2009-1588 fixant la liste des itinéraires du réseau national exonérés pour « faible trafic » a été publié le 20 décembre 2009. Les routes des collectivités territoriales qui seraient susceptibles de subir un report significatif de trafic en provenance d'autoroutes à péage ou des routes soumises à cette taxe ou à des taxes analogues en vigueur dans des pays voisins, seront également soumises à la taxe. Ces routes seront définies par décret en Conseil d'État, après avis de leurs assemblées délibérantes.

La prise en compte de certaines routes des collectivités territoriales paraît indispensable parce qu'à défaut, on constaterait inévitablement dans certaines zones des reports de trafic non négligeables à la seule fin d'échapper au paiement de la taxe nationale. La situation de l'Alsace le montre, puisqu'elle subit actuellement un report de trafic important en provenance de l'Allemagne suite à l'instauration d'une taxe kilométrique dans ce pays (dite « *LKW Maut* »). Pour autant, la question des impacts économiques locaux, qui a occupé la majeure partie du débat parlementaire de fin 2008 conduit le Gouvernement à proposer dans une première étape un linéaire restreint de réseau local soit 2 000 km, le 24 août 2009. En réponse aux demandes de la majorité des conseils généraux, le Gouvernement a proposé le 6 mai 2010 une version actualisée du réseau taxable comprenant environ 15 000 km, dont près de 5 000 km de réseau local. Le décret fixant le réseau local sera adopté d'ici la fin de l'année.

La taxe alsacienne est applicable uniquement aux véhicules de transport de marchandises de 12 tonnes et plus, par symétrie avec le péage mis en place sur les autoroutes allemandes. Ce seuil sera abaissé à 3,5 tonnes dans le cadre de l'extension de la taxe à l'ensemble du réseau routier national, conformément à la directive « Eurovignette » qui l'impose dès 2012.

L'actuelle directive « Eurovignette » impose que le montant de la taxe se fonde sur le principe de la couverture des coûts d'infrastructure. Concrètement, cela signifie que la recette globale en est plafonnée au total des coûts de construction, d'exploitation, d'entretien et de développement du réseau taxable.

La valeur de 12 centimes d'euro par kilomètre est celle actuellement utilisée pour les calculs, sensiblement inférieure au péage sur les autoroutes concédées où la moyenne est de 17 centimes hors taxe. Les catégories de véhicules qui se dessinent, en application des principes de la directive « Eurovignette » et donc en lien direct avec les coûts engendrés par chaque type de poids lourds seraient les suivantes :

- 2 essieux de moins de 12 tonnes : 8 centimes / poids lourds kilomètre ;
- 2 essieux de 12 tonnes et plus et 3 essieux : 10 centimes / poids lourds kilomètre ;
- 4 essieux et plus : 14 centimes / poids lourds kilomètre.

Le Conseil d'État a rendu le 20 juillet 2010 un avis favorable sur le projet de décret correspondant.

L'article 275-2 du code des douanes prévoit que les taux kilométriques sont minorés de 25 % pour les régions comportant au moins un département métropolitain classé dans le décile le plus défavorisé selon leur périphéricité au sein de l'espace européen, apprécié au regard de leur éloignement des grandes unités urbaines européennes de plus d'un million d'habitants. Un décret en Conseil d'État doit fixer la liste de ces départements. Le projet correspondant a été présenté au Conseil d'État le 20 juillet 2010. Il en résulte que les taux kilométriques seront minorés dans les trois régions d'Aquitaine, de Midi-Pyrénées et de Bretagne.

D.– CALENDRIER DE MISE EN ŒUVRE

L'avis d'appel public à concurrence a été envoyé le 31 mars 2009 et les dossiers de candidature réceptionnés le 9 juin 2009. Au terme de l'analyse des candidatures, les cinq dossiers déposés ont été jugés acceptables pour engager la procédure de dialogue par décision du Ministre d'État, ministre de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer du 28 août 2009. Le dossier de consultation a été adressé aux 5 candidats suivants le 28 août 2009 :

- le groupement réunissant Vinci SA, Deutsche Telekom AG et SOC 29 ;
- le groupement réunissant Sanef SA, la Caisse des dépôts et consignations, Egis Project SA, Atos Worldline SAS et Siemens Project Ventures GMBH ;
- Autostrade per l'Italia SpA ;
- le groupement réunissant France Telecom SA ; CS Système d'Information, ETDE SA, Kapsch TrafficCom AG, FIDEPPP, SEIEF et DIF Infrastructure II BV ;

– Billoo Development BV.

Le 7 janvier 2010, les quatre candidats en lice, après le retrait de Vinci, ont déposé leur proposition initiale, base du dialogue compétitif. Les quatre solutions proposées sont toutes à base de technologie satellitaire.

Suite à la phase de dialogue et à l'aboutissement de ces chantiers, la demande d'offre finale a été remise aux candidats le 12 juillet, pour une remise des offres finales le 29 septembre 2010 et **un choix du candidat avant la fin de l'année.**

L'entrée en vigueur de l'expérimentation en Alsace qui était annoncée avant la fin de l'année 2010 ⁽¹⁾, semble, à ce jour, prévue pour le début de l'année 2012 ⁽²⁾.

Dans les autres régions métropolitaines, la période retenue se situe aux alentours du mois de juin 2012.

L'écotaxe devrait générer un produit net de 1 milliard d'euros par an – le produit étant réparti pour 980 millions d'euros à l'AFITF et 200 millions d'euros au bénéfice des collectivités territoriales.

Le coût de la collecte sera connu une fois le prestataire choisi.

Enfin, la question de l'impact de cette taxe sur les transports routiers mériterait à être davantage travaillée.

(1) Réponse du ministre d'État à une question écrite du sénateur Roland Ries le 20 janvier 2010.

(2) Réponse du secrétaire d'État aux transports en commission élargie le 12 octobre 2010.

8.– UN BONUS MALUS STRUCTURELLEMENT DÉFICITAIRE ?

L'année 2010 a vu l'abaissement de 5 grammes de CO₂/km des seuils d'éligibilité au bonus et de déclenchement du malus conformément au rythme annoncé initialement lors de la création du bonus – malus. Par ailleurs, la prime à la casse a été reconduite pour 2010 ce qui implique qu'il n'y a pas eu de dépenses prévues au titre du « superbonus ».

En 2011, les seuils d'éligibilité au bonus et de déclenchement du malus seront à nouveau abaissés de 5 grammes de CO₂/km ; anticipant d'un an l'évolution initialement prévue pour 2012, conformément à l'article 93 de la loi n° 2009-1673 de finances pour 2010 et au décret n°2010-447 du 3 mai 2010. Par ailleurs, la fin de la prime la casse entraîne la réactivation du « superbonus ».

Le bonus et le superbonus sont évalués en conséquence à 372 millions d'euros. Compte tenu des recettes de malus estimé à 222 millions d'euros, **le déficit prévisionnel du compte de concours financiers est de 150 millions d'euros à la fin de l'année 2011.**

*

En 2010, les dépenses occasionnées par le « bonus » automobile excèdent de 370 millions d'euros la prévision initiale – elles s'élèvent à 710 millions d'euros contre 340 millions d'euros prévus. Le produit du « malus » qui était attendu à 213 millions d'euros pourrait être inférieur à 200 millions d'euros. Le déficit sera donc de 500 millions d'euros à la fin 2010 contre 126,2 millions d'euros attendu.

Directement liée à la prime à la casse, la hausse des achats de véhicules neufs en 2009 (+ 10 %) a eu pour effet d'accroître les dépenses du « bonus écologique » de 90 millions d'euros. De plus, la disposition introduite par le décret n° 2009-1581 du 18 décembre 2009 a conduit à augmenter les commandes de véhicules neufs en fin d'année 2009 dont la livraison et la facturation sont intervenues au premier semestre 2010, sans que cet effet puisse toutefois être chiffré.

De même, il convient de noter que les constructeurs ont compensé la diminution des offres gouvernementales par des effets d'offres, certains d'entre eux proposant sur plusieurs modèles, de multiplier par deux voire par trois le montant des aides gouvernementales. L'effet de ces mesures contrecarre les effets attendus de la réduction des montants de la prime à la casse et du bonus en 2010 et de durcissement du « malus » même si, en contrepartie, il améliore la compétitivité – prix de la filière automobile française. L'écart dû à cet effet est estimé à 100 millions d'euros. En définitive, la capacité d'adaptation de l'offre des constructeurs au nouveau barème de bonus a été sous-estimée.

Cette dérive du déficit du compte de concours financiers était perceptible en 2009 où le déficit a été de 520 millions d'euros contre 161 millions d'euros attendu. En conséquence, le Rapporteur spécial appelle à baisser plus rapidement les seuils d'éligibilité au bonus – compétence du règlement et non de la loi – qui sont prévus afin de l'adapter à l'évolution rapide des modes de consommation ⁽¹⁾. Cette baisse n'obérerait pas la performance du dispositif tout en réduisant son coût pour les finances publiques.

(1) Proposition n° 3 du Rapport d'information n°1934 du 23 septembre 2009 Superbonus : évaluation des effets économiques du bonus-malus écologique et de la prime à la casse, par Hervé Mariton.

Le Rapporteur spécial réitère sa proposition de revenir au principe d'universalité budgétaire dans ce domaine, le compte n'ayant pas vocation à être équilibré à court terme ⁽¹⁾.

Le bonus-malus a d'importants effets bénéfiques autant écologiques qu'économiques – stimulus à la recherche dans le domaine des véhicules « propres ». En conséquence, cette dépense devrait trouver naturellement sa place dans le budget général.

(1) Rapport d'information n° 1934 du 23 septembre 2009 sur l'évaluation des effets économiques du bonus-malus et de la prime à la casse.

9.- AGENCES DE L'EAU : POUR UNE PLUS JUSTE DÉPENSE

Le Rapporteur spécial a mené un programme de contrôle des agences de l'eau durant le premier semestre 2010. À l'occasion de ce programme, il a pu rencontrer différents acteurs de la politique de l'eau : administration centrale du MEEDDM mais aussi du ministère de la santé et Cour des comptes. Il s'est également déplacé au siège des agences Seine - Normandie à Nanterre (92) et Adour – Garonne à Toulouse (31).

Lors de ses visites, deux points ont particulièrement attiré son attention :

L'installation trop systématique et parfois techniquement contestable de stations d'épuration notamment dans des endroits où un assainissement non collectif pouvait apparaître suffisant.

Les dépenses liées au respect des normes sur le plomb qu'ont été contraintes d'engager les collectivités territoriales et qui peuvent s'avérer – selon les régions – superflues.

*

La politique de l'eau regroupe un nombre très important d'acteurs.

En effet, c'est l'Union européenne qui fixe les objectifs à travers deux directives : la directive n° 91/271/CE dite « eaux résiduaires urbaines » du 21 mai 1991 fixe des objectifs en matière de collecte et d'assainissement des eaux résiduaires urbaines. La directive cadre sur l'eau n° 2000/60/CE du 23 octobre 2000 poursuit, quant à elle, plusieurs objectifs quant à la prévention et la réduction de la pollution des eaux ainsi qu'à la préservation des écosystèmes aquatiques.

Ces directives fixent des objectifs mais chaque État membre organise son système comme il l'entend. Avec la loi n° 2006-1772 du 30 décembre 2006 sur l'eau et les milieux aquatiques, la France a choisi de faire confiance à un système qui date de 1964 et qui a fait ses preuves.

Les collectivités territoriales et particulièrement les communes sont maîtres d'œuvre. Les préfets de département ont les compétences en matière de police de l'eau. Les Agences de l'eau quant à elle ont un pouvoir financier puisqu'elles prélèvent des redevances sur les utilisateurs d'eau, d'une part, et attribuent des subventions, d'autre part, afin de réaliser des infrastructures concourant à la collecte ou à l'assainissement de l'eau.

*

Le budget primitif pour 2010 consolidé des six agences de l'eau qui sont des établissements publics administratifs de l'État – est en hausse : 2 138 millions d'euros en dépenses comme en recettes en 2010 contre 1 955 millions d'euros en 2009. Cette prévision s'explique par une prévision de forte augmentation des dépenses d'intervention conséquences de l'accélération des aides à la mise en conformité des stations d'épuration, le ministre d'État s'est engagé à l'atteindre du bon état écologique des eaux pour l'année 2015.

Cette hausse des dépenses sera financée par un prélèvement sur le fonds de roulement à hauteur de 193 millions d'euros, et par la mobilisation du prêt de la Caisse des dépôts et consignations accordé début 2009 et prévu pour 2010 à hauteur de 76 millions d'euros. Les recettes des redevances devraient quant à elle demeurer stables par rapport à 2009.

Le Rapporteur spécial exprime les plus expresses réserves sur le principe pour un établissement public de financer des subventions par le biais d'un emprunt.

Une telle opération est révélatrice des inconvénients de la débudgétisation : sans autorisation parlementaire préalable et annuelle, des endettements de long terme sont souscrits, qui aggravent le montant de la dette des administrations publiques sur lesquels portent des engagements européens de la France. Le Rapporteur spécial appelle plutôt à réduire le déficit de certaines agences – 42 millions d'euros pour Adour-Garonne en 2010, 101 millions d'euros pour Seine-Normandie et 54 millions d'euros pour Rhône Méditerranée et Corse. La réduction du déficit doit agir sur les deux leviers : recette et dépense.

En recette, la politique de l'eau ne peut être financée par le seul usager urbain - 75 % du produit des redevances soit environ 1 750 millions d'euros sont acquittés par les particuliers sur leur facture d'eau. Le principe pollueur-payeur inscrit dans la Constitution par la Charte de l'environnement et mis en œuvre par la loi sur l'eau du 30 décembre 2006 devrait permettre un rééquilibrage des redevances acquittées.

En dépense, les subventions ne peuvent plus être octroyées systématiquement. L'agence de l'eau module aujourd'hui ses subventions suivant la pertinence des projets présentés par les collectivités territoriales sans émettre d'avis technique – assainissement collectif ou non collectif – sur ce projet. Cette situation conduit à financer des projets de station d'épuration même lorsqu'un tel investissement n'est pas nécessaire pour atteindre les objectifs de bon état écologique des eaux. Encore faut-il prendre la responsabilité de le dire.

Par ailleurs, la question du plomb est un cas d'école concernant les dépenses liées à la prévention d'un risque. Le plomb est un enjeu sanitaire important car il concerne principalement les jeunes enfants et leur développement physique et intellectuel. Notre pays a fait des progrès importants dans ce domaine en 20 ans passant de 2,1 % de prévalence de saturnisme touchant les jeunes enfants à 0,1 %. Les recommandations concernant les peintures au plomb ainsi que le développement de l'essence sans plomb semblent être les principaux facteurs d'explication. Aujourd'hui, l'eau est devenu le principal levier d'action pour éradiquer le saturnisme à travers le changement des branchements des canalisations en plomb – aujourd'hui 4% des échantillonnages réalisés par les agences régionales de santé dépassent la norme européenne de 10 µg/l.

Les agences de l'eau ayant mobilisé des moyens de l'ordre de 1 milliard d'euros par an – pour le changement des branchements, les collectivités territoriales se sont engagées dans une politique de changement des branchements systématique dans le souci de ne pas voir leur responsabilité mise en cause. Doit-on cependant réaliser des investissements mobilisant autant de moyens – 5 milliards d'euros provenant des administrations publiques et 13 milliards d'euros des agents privés – pour réduire un risque devenu résiduel ?

Il apparaît que d'autres moyens de lutter de manière moins onéreuse contre les éventuels risques liés au plomb. Dans un premier temps, il serait nécessaire de connaître précisément les lieux où le risque est réel – présence de branchements en plomb, eau calcaire ou pas – et les lieux où il est inexistant. Dans un second temps, une campagne de communication pourrait utilement prescrire pour les régions concernées de laisser couler l'eau, par exemple pour sa toilette, pendant un temps déterminé le matin afin d'éliminer le liquide qui a stagné dans les canalisations pendant la nuit.

La réduction de l'écartement des « ciseaux » entre les recettes et les dépenses permettrait aux agences de l'eau ne pas recourir à l'emprunt.

10.- COÛT DE LA PRÉSENCE DU LOUP : 6,5 MILLIONS D'EUROS PAR AN

Cette note fait état des crédits que l'État réserve pour la conduite des différentes actions consignées dans le plan gouvernemental d'actions sur le loup en vigueur pour la période 2008/2012.

A.- L'impératif de protection des élevages d'animaux domestiques

La protection des troupeaux face à la protection du loup est assurée par la mise en œuvre d'une mesure spécifique du programme de développement rural (PDRH) 2007-2013. Cette mesure permet la réalisation d'investissements pastoraux (clôtures, parcs...), la mise en œuvre des actions nécessaires à la conduite des troupeaux et à leur protection en adéquation avec les contraintes ou exigences du milieu et enfin la sensibilisation des différents acteurs.

Selon la taille du troupeau, et son risque d'exposition aux prédateurs, l'éleveur peut activer l'une ou plusieurs options telles que le gardiennage renforcé, l'achat de chiens de protection, la réalisation de parcs de pâturage électrifiés et la réalisation d'analyses de vulnérabilité.

Quelques chiffres clés en 2009 :

948 troupeaux engagés pour un montant engagé de 5 252 793 euros

85 chiens achetés ;

807 chiens entretenus ;

19 tests de comportement réalisés ;

78 parcs de protection renforcée ;

9 analyses de vulnérabilité ;

405 parcs de regroupement mobile électrifiés.

L'aide au gardiennage renforcé représente 77 % du montant engagé total sur cette mesure et permet à l'éleveur berger d'être indemnisé pour le temps de gardiennage qu'il passe auprès de son troupeau ou pour l'embauche d'un aide berger.

Le nombre de dossiers de demande d'aide au titre de cette mesure est en croissance régulière depuis sa mise en œuvre en 2004 puisque le nombre de dossiers est passé de 246 en 2004 à 772 en 2009.

En 2010, le ministère en charge de l'Agriculture a réservé le même budget qu'en 2009, soit environ **5,2 millions d'euros** à la mise en place des mesures de protection des troupeaux exposés à la prédation du loup.

La mise en œuvre de ces mesures de protection répond en outre à une exigence réglementaire dans le cadre de la gestion de la population de loup lorsqu'il s'agit de résoudre des situations où la prédation du loup n'est pas supportable par les élevages. Si dans ces situations, le prélèvement d'un ou plusieurs animaux est nécessaire afin de réduire les dégâts, l'opération ne pourra être légalement réalisée qu'à la condition de l'absence d'autres solutions satisfaisantes : la mise en place de mesures de protection des troupeaux constitue une telle solution alternative mais si les dégâts persistent malgré leur mise en œuvre, l'intervention sur la population de loup est légitime.

B.– L'indemnisation des dégâts dus à la prédation du loup

Elle consiste en l'indemnisation des pertes subies par les éleveurs et vise à compenser trois types de pertes :

- pertes liées aux animaux prédatés ;
- pertes portant sur les animaux perdus lors des attaques ;
- pertes dites indirectes (stress du troupeau, perte de production...).

L'indemnisation s'effectue selon des barèmes régulièrement réévalués en concertation avec la profession. Cette indemnisation est assurée par des crédits du ministère en charge de l'Écologie.

Malgré une extension constante de l'aire de présence l'espèce depuis l'apparition du loup sur le territoire, on assiste à une relative stabilisation des attaques et du nombre de victimes par attaque au cours des dernières années.

En 2009, les crédits consacrés à l'indemnisation se sont élevés à 1 120 000 euros. En 2010, le MEEDDM a réservé un budget équivalent pour cette opération.

C.– Le suivi biologique de la population de loup

Les financements apportés dans ce cadre portent sur l'animation d'un réseau de surveillance des indices de présence du loup, la conduite d'opérations spécifiques d'évaluation de la dynamique de la population et la réalisation d'analyses génétiques permettant d'évaluer l'état de la population.

En 2009, les crédits consacrés à cet effet se sont élevés à 177 000 euros. En 2010, des crédits équivalents ont été réservés pour cette opération.

D.– Communication et information

Un **plan de communication et d'information** est mis en œuvre par la DREAL Rhône-Alpes (en charge de la coordination technique interrégionale du plan d'action loup). Ce plan prend également en compte un ensemble d'actions d'information auprès des publics cibles concernés (éleveurs, chasseurs, élus, associations de protection de la nature...) et des actions partenariales de développement conduites avec des acteurs locaux. Cette démarche soutient les activités locales en faveur de la protection de la nature et le maintien de la présence humaine sur les territoires de montagne. Elle répond aussi à un fort besoin d'information des populations et contribue à la création d'emplois locaux.

Chaque année, environ 60 000 euros sont consacrés à la réalisation de ces opérations.

Les crédits consacrés à la mise en œuvre du plan national d'actions sur le loup s'élèvent en 2009-2010 globalement à environ **6,5 millions d'euros pour une population estimée à 180 loups soit un montant de 36 110 euros par loup.**

Le Rapporteur spécial invite à s'interroger sur la pertinence de telles dépenses dans un contexte de resserrement de la contrainte budgétaire. À l'évidence, le maintien ou l'accroissement de l'aire de répartition du loup ne sont plus d'actualité.

La France pourrait utilement profiter des marges qu'autorise la directive « habitat » afin de réduire la population de loup et proposer une évolution de la convention de Berne.

INTRODUCTION

Les demandes de crédits pour les transports se situent, cette année encore, dans un **contexte économique et social exceptionnel**.

La nécessité de réduire des déficits publics historiques rend indispensable une rigoureuse maîtrise des dépenses publiques et les crédits des transports n'y échappent pas.

Doter notre pays d'infrastructures de qualité est toutefois une condition nécessaire à une croissance durable. Les orientations de la politique des transports vont dans ce sens. Alors que les moyens sont légitimement contraints, la netteté des objectifs est plus que jamais nécessaire.

Ce rapport examine dans cet esprit, plusieurs questions d'actualité essentielles et couvrant l'ensemble des modes de transports avant de proposer une analyse plus exhaustive du projet de loi de finances.

Les enjeux de l'eau, et plus particulièrement ceux liés aux agences de l'eau, sont également abordés. Le Rapporteur spécial les examine sous l'angle de la justesse de la dépense publique. En effet, dans un contexte de contrainte budgétaire, il est légitime de se poser la question de savoir si une dépense est indispensable ou si le même résultat peut être obtenu à moindre coût.

CHAPITRE PREMIER : POLITIQUE DES TRANSPORTS : MAÎTRISER LES DÉPENSES SANS RENONCER AUX OBJECTIFS DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

La politique des transports s'inscrit depuis la fin 2007 dans une stratégie clairement exprimée par le Grenelle de l'environnement avec ses 268 engagements et 800 actions.

Sa mise en œuvre est menée dans un cadre institutionnel par un ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat (MEEDDM), maintenant bien ancré dans le paysage.

La politique des transports bénéficie enfin de crédits réorientés en faveur du redéploiement modal.

Les crédits budgétaires demandés en 2011, comme en 2009 et 2010, sont en général cohérent avec les objectifs fixés.

I.– UN CADRE D'ACTION ÉTABLI

La politique de développement durable dispose maintenant de ses deux textes fondateurs : la loi n° 2009–967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle 1 » et la loi n° 2010-788 du 12 juillet 2010 portant engagement national pour l'environnement dite « loi Grenelle 2 ». Cette politique s'appuie par ailleurs sur un ensemble de dispositions fiscales incitant à l'économie d'énergie et à la diminution du rejet des gaz à effet de serre – malus écologique.

A.– ACQUIS LÉGISLATIFS ET PROLONGEMENTS STRATÉGIQUES DU GRENELLE DE L'ENVIRONNEMENT

1.– Lois Grenelle 1 et 2 : garder le cap

Les principaux acquis législatifs consistent à ce jour en la promulgation, le 3 août 2009, de la loi de programmation de la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement dite « Grenelle 1 ».

La lutte contre le changement climatique y est inscrite comme un objectif central du texte, avec la confirmation de l'engagement de diviser par quatre les émissions françaises de gaz à effet de serre entre 1990 et 2050.

S'agissant des transports, le « Grenelle 1 » encourage le transfert modal en prévoyant la construction de 2 000 kilomètres de lignes ferroviaires nouvelles à grande vitesse d'ici 2020 ainsi que la mise en place d'une taxe poids-lourds, ou « écotaxe », à compter de 2011 sur le réseau national.

La loi retient enfin le renversement de la charge de la preuve pour l'impact environnemental des infrastructures : pour les décisions publiques susceptibles d'incidence « significative » sur l'environnement, les procédures de décision privilégieront les solutions respectueuses de l'environnement, « en apportant la preuve qu'une décision plus favorable à l'environnement est impossible à un coût raisonnable ». Les conditions de mise en œuvre pratique de cette formulation seront intéressantes à évaluer.

La loi dite « Grenelle 2 » constitue la déclinaison technique et territoriale du « Grenelle 1 » : obligation pour les entreprises de plus de 500 salariés d'établir un bilan carbone, intégration d'objectifs environnementaux dans les schémas de cohérence territoriaux, renforcement de l'utilisation des pesticides et autres dispositions.

Le Rapporteur spécial salue la volonté de lutter efficacement contre les émissions de gaz à effet de serre et de préserver la biodiversité. Il met néanmoins en garde contre toute mesure qui pourrait nous entraîner vers une logique de décroissance.

2.- Les grandes orientations de la mission sont confirmées

La **politique nationale des transports** vise à répondre aux enjeux majeurs de préservation de l'environnement et du cadre de vie et d'amélioration de la compétitivité durable de l'économie française. Au regard des enjeux relatifs aux transports fixés par la loi Grenelle 1, la mise en œuvre de cette politique repose sur les axes suivants :

- la réalisation de l'important programme d'infrastructures de transport nécessaires à l'aménagement et au développement des territoires, avec le souci de développer une offre multimodale comportant un important programme d'infrastructures ferroviaires ;

- l'organisation de la complémentarité des modes sur l'ensemble de la chaîne de transport ;

- l'utilisation optimale des infrastructures existantes pour desservir le territoire, grâce à une meilleure exploitation, un meilleur entretien et un choix plus sélectif des projets ;

- la priorité donnée – chaque fois que cela est réaliste au plan économique – aux modes de transports alternatifs à la route.

Le comité interministériel de la **sécurité routière** qui s'est réuni le 18 février 2010 sous la présidence du Premier ministre a défini les objectifs pour la période 2010-2012. Ces objectifs ont permis de dégager des axes d'actions privilégiés : lutte contre l'alcool au volant, accidentalité des jeunes et partage de la route par tous les usagers.

L'année 2011 sera également consacrée à la mise en œuvre des orientations prises ces dernières années dans le **secteur maritime**. La réforme de l'enseignement a abouti à la création de l'École nationale supérieure maritime (ENSM). De plus, le comité interministériel de la mer, lors de sa réunion du 8 décembre 2009 a réaffirmé la création d'une fonction garde-côtes comme annoncé par la Président de la République en juillet 2009.

Enfin, la **préservation des ressources et des milieux naturels** reste un axe fort de la mission avec notamment la protection et la restauration du vivant sauvage.

Le Rapporteur spécial examine dans le présent rapport la traduction financière et la concrétisation de ces objectifs.

B.– DES CHOIX QUI TROUVENT LEUR TRADUCTION BUDGÉTAIRE DANS LA PROGRAMMATION TRIENNALE 2011-2013 ET DANS LE PROJET DE LOI DE FINANCES POUR 2011

1.– Évolution des crédits pour 2011-2013 : une grande stabilité

CRÉDITS PAR PROGRAMME, 2010-2012

(en millions d'euros)

Numéro et intitulé du programme	PLF 2011		2012		2013	
	AE	CP	AE	CP	AE	CP
203 Infrastructures et services de transports	4 308,8	4 007,5	4 032	4 052,6	4 016,6	4 045,4
207 Sécurité et circulation routière	57,6	57,6	56,2	56,2	54,7	54,7
205 Sécurité et affaires maritimes	129,7	132,1	135,5	130,5	127,2	130,6
113 Urbanisme, paysages, eau et biodiversité	349,9	345,1	349,9	343,6	349,9	343,6
159 Information géographique et cartographie	82	82	84,7	84,7	83,1	83,1
Total	4 928	4 624,3	4 658,3	4 667,6	4 631,5	4 657,4

Source : *Projet annuel de performances 2011.*

En autorisations d'engagement, les crédits de l'ensemble des programmes décroissent de 5,4 % entre 2011 et 2012 et de 0,5 % entre 2012 et 2013. La baisse des crédits est donc de près de 6 % sur la période 2011-2013. Cette baisse est essentiellement due à la baisse des crédits alloués au programme 203 *Infrastructures et services de transports*.

En crédits de paiement, les crédits prévus sont en hausse de près de 1 % entre 2011 et 2012 et en baisse de 0,2 % entre 2012 et 2013. En définitive les crédits progressent de 0,8 %. Le Rapporteur spécial salue cette remarquable stabilité permettant un travail dans la durée.

2.– Une dotation budgétaire globale en légère baisse en 2011

CRÉDITS DEMANDÉS POUR 2011 À PÉRIMÈTRE 2010 - HORS FONDS DE CONCOURS

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	Ouvertes en LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)	Ouverts en LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)
Programme n° 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	4 396,6	4 308,8	- 1,9	4 312,9	4 077,5	- 5,4
Programme n° 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	60,4	57,6	- 4,3	61	57,6	- 5,5
Programme n° 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	132	129,7	- 1,7	134,7	132,1	- 1,9
Programme n° 113 <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	353	349,9	- 0,8	346,7	345,1	- 0,4
Programme n° 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	73,6	82	+ 11,4	73,6	82	+ 11,4
Total	5 015,6	4 928	- 1,7	4 928,9	4 624,3	- 6,1

Source : projet de loi de finances pour 2011.

La baisse des crédits demandés de 1,7 % en autorisations d'engagement et de 6,1 % en crédits de paiement est donc conforme à l'objectif de maîtrise des dépenses en vue de ramener le déficit public à moins de 3 % du PIB en 2013.

La baisse des crédits demandés sur le programme n° 203 est de 1,9 % en autorisations d'engagement et de 5,4 % en crédits de paiement. Cette baisse – justifiable du fait de contrainte budgétaire – conduit à rechercher des effets de levier plus important notamment à travers des partenariats public-privé si on souhaite garder le même niveau d'investissement dans les infrastructures.

Le programme n° 207 voit également ses crédits diminuer de 4,3 % en autorisations d'engagement et de 5,5 % en crédits de paiement. Cette évolution est en contradiction avec la volonté affichée par le SNIT de renforcer la qualité de la circulation sur les routes.

**FONDS DE CONCOURS ET ATTRIBUTIONS DE PRODUITS
ATTENDUS EN 2011**

(en millions d'euros)

	AE	CP
Programme n° 203 <i>Infrastructures et services de transports</i>	2 007,9	1 705,9
Programme n° 207 <i>Sécurité et circulation routières</i>	0,1	0,1
Programme n° 205 <i>Sécurité et affaires maritimes</i>	2,8	2,8
Programme n° 113 <i>Urbanisme, paysages, eau et biodiversité</i>	4,4	6
Programme n° 159 <i>Information géographique et cartographique</i>	-	-
Total	2 015,2	1 714

Source : projet de loi de finances 2011.

L'essentiel des fonds de concours et attributions de produits concerne le programme n° 203. L'action n° 1 du programme *Développement des infrastructures routières* est entièrement financée à hauteur de 1 035 millions d'euros par l'AFITF et les collectivités territoriales participant au cofinancement dans le cadre des programmes de modernisation des itinéraires routiers (PPDMI) tandis que l'AFITF et RFF financent 443 millions d'euros au titre de l'action n° 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*.

**II.- LE MEEDDM RATIONALISE SON FONCTIONNEMENT AFIN DE POURSUIVRE
SON PROGRAMME D'INVESTISSEMENT**

A.- LE MEEDDM EST PORTEUR DE 28 RÉFORMES DE LA RGPP

Dans le cadre du quatrième conseil de modernisation des politiques publiques (CMPP) du 30 juin 2010, le Président de la République a lancé une nouvelle phase de la révision générale des politiques publiques (RGPP). Le MEEDDM a choisi de mettre l'accent sur la simplification des démarches des usagers et la performance des services du ministère et des opérateurs.

Les nouvelles mesures s'articulent autour de quatre objectifs :

- faire évoluer l'organisation et les missions des services du ministère ;
- rationaliser l'organisation et les missions de certains opérateurs : VNF poursuivra sa modernisation et examen de l'opportunité de créer un établissement public des espaces naturels protégés ;
- simplifier les procédures des usagers ;
- rationaliser la gestion des infrastructures publiques : organisation des services en charge de la gestion du réseau routier national, mutualisation au niveau régional des services de l'État en charge de l'instruction des projets de grande envergure.

B.– LES SERVICES DÉCONCENTRÉS DU MINISTÈRE SONT PROGRESSIVEMENT OPÉRATIONNELS

La mise en œuvre des politiques du ministère s'appuie sur un pôle régional désormais unifié qui constitue l'échelon des grandes politiques publiques nationales, de définition des orientations régionales et de pilotage de leur déclinaison sur le territoire :

– les 21 directions régionales de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ont été mises en place en 2009 et 2010 sur le territoire métropolitain hors Île-de-France ainsi que les 4 directions interrégionales de la mer (DRIM) ;

– en Île-de-France, ont été mises en place 3 directions régionales et interdépartementales : équipement et aménagement (DRIEA), environnement et énergie (DRIEE), habitat et logement (DRIHL) ;

– en outre-mer, elles seront constituées en 2011.

À l'échelon départemental, il s'agit de regrouper, dans un mouvement plus large, les nombreux services de l'État.

C.– LE CONTRÔLE DES MOYENS EST TOUTEFOIS DIFFICILE DU FAIT D'UN PROGRAMME SOUTIEN TROP ÉTENDU

Les moyens concourant à la mission *Écologie, développement et aménagement durables* sont regroupés au sein du programme 181 *Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer*.

Si cette organisation a le mérite de favoriser une mutualisation des moyens, elle ne facilite pas le contrôle budgétaire exercé par le Parlement. De plus, elle interdit aux responsables de programmes d'être complètement acteur de leurs actions. L'esprit de la LOLF n'est pas respecté en la matière. La mission ne sera parvenue à maturité que lorsque les programmes présenteront les moyens des politiques suivies selon une optique de coûts complets.

CHAPITRE 2 : INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORT : REPORT MODAL ET PRÉPARATION À L'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

Le programme n° 203 *Infrastructures et services de transport* regroupe l'ensemble des moyens de l'État concourant à la politique des transports terrestres, maritimes et fluviaux, ce qui permet de confier à la seule direction générale des infrastructures, des transports et de la mer la gestion du cadre dans lequel les services sont appelés à mettre en œuvre les objectifs fixés par la loi « Grenelle 1 », dont bon nombre sont repris dans le futur schéma national des infrastructures de transport dont l'avant-projet du ministère vient d'être rendu public.

Le domaine des transports est marqué, sur le plan économique, par l'ouverture croissante des marchés dans le contexte communautaire : de vastes domaines relèvent déjà du domaine concurrentiel. Sur ce plan, suite à la création de l'autorité de régulation des autorités ferroviaires (ARAF) par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009, celle-ci est opérationnelle depuis le mois de juillet avec la nomination de M. Pierre Cardo comme président.

Il faut maintenant accentuer l'ouverture à la concurrence notamment du secteur des trains régionaux tout en préparant les acteurs économiques aux nouvelles règles du jeu. Cette préparation trouve une première concrétisation dans les articles 33 et 34 du présent projet de loi de finances sur lesquels le Rapporteur spécial reviendra. Ces adaptations leur permettront, non pas de subir, mais de tirer profit du nouveau paysage.

I.- DES CRÉDITS EN LÉGÈRE BAISSÉ EN 2011

Les tableaux suivants retracent l'évolution des crédits demandés pour les sept actions du nouveau programme n° 203 *Infrastructures et services de transports*, ainsi que les montants prévisionnels des fonds de concours et des attributions de produits.

**AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT DEMANDÉES POUR 2011 SUR LE PROGRAMME N° 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)	LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)
Action n° 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>				1 035	1 058	+ 2,2
Action n° 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	3 606	3 461,5	- 4	443,8	528,1	+ 1,9
Action n° 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	195,4	139,5	- 28,6	97,3	96,8	- 0,5
Action n° 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	414,1	302,2	- 27	236	285	+ 20
Action n° 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	117,3	337,2	+ 187,4	37	37	0
Action n° 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	35,6	44,8	+ 25,8			
Action n° 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	27,9	23,3	- 16,4	5,7	3	+ 47,3
Total	4 396,6	4 308,8	- 2	1 854,8	2 007,9	+ 8,2

Les demandes d'autorisations d'engagement sont en baisse de 2 % principalement du fait de la baisse significative de 28,6 % des crédits de l'action n° 11 *Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires* mais aussi de la baisse de 4 % des crédits de l'action n° 10 *Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires*.

Le cas de l'action n° 12 *Entretien et exploitation du réseau routier national* est significatif. En effet, les autorisations d'engagement s'élèvent à 302,2 millions d'euros en 2011 contre 414,1 millions d'euros en 2010 et les crédits de paiement sont de 312,5 millions d'euros contre 389,5 millions d'euros en 2010. Ces baisses de respectivement 27 % et de 19,7 % sont incompréhensibles alors que la SNIT prévoit un effort significatif en faveur de l'entretien du réseau routier.

En revanche, un effort significatif est fait sur les actions n° 13 *Régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres* qui augmentent de 187,4 % par rapport à 2010, et sur l'action n° 14 *Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres*, avec une hausse de 25,8 %.

**DEMANDES DE CRÉDITS DE PAIEMENT 2011 POUR LE PROGRAMME N° 203
INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

	Crédits budgétaires			Fonds de concours et attributions de produits		
	LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)	LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)
Action n° 1 : <i>Développement des infrastructures routières</i>				1 015,9	1 035	+ 1,8
Action n° 10 : <i>Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires</i>	3 612	3 461,5	- 4,1	501	443,8	- 11,4
Action n° 11 : <i>Infrastructures fluviales, portuaires et aéroportuaires</i>	137,1	137,2	0	68,1	97,3	+ 42,8
Action n° 12 : <i>Entretien et exploitation du réseau routier national</i>	389,5	312,5	- 19,7	285	236	- 17,2
Action n° 13 : <i>Soutien, régulation, contrôle et sécurité des services de transports terrestres</i>	117,5	107,2	- 8,2	28	37	+ 32,1
Action n° 14 : <i>Soutien, régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux, maritimes et aériens</i>	28,6	35,5	+ 24,1			
Action n° 15 : <i>Stratégie et soutien</i>	28	23,3	- 16,7	5,7	5,7	0
Total	4 312,9	4 077,5	- 5,4	1 903,8	1 854,8	- 2,5

Le présent projet de loi de finances ne prévoit pas de crédits pour l'action n° 1 *Développement des infrastructures routières*, reportant leur financement sur des fonds de concours et des attributions de produits.

Le tableau suivant présente l'évolution des crédits demandés par titre de dépenses.

INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS : ÉVOLUTION DES CRÉDITS PAR TITRE

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)	LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)
Titre III : Dépenses de fonctionnement	1 243,7	259,3	- 79,1	1 245,7	260,2	- 79,1
Titre V : Dépenses d'investissement	246,9	130,2	- 47,2	219,9	141,6	- 35,6
Titre VI : Dépenses d'intervention	2 905,9	3 919,2	+34,8	2 847,1	3 675,5	+29
Total	4 396,6	4 308,8	- 2	4 312,9	4 077,5	- 5,4
y.c fonds de concours	6 251,4	6 316,7	+1	6 216,7	5 783,5	- 6,9

Source : *Projet de loi de finances pour 2011.*

Le tableau suivant rappelle les plafonds budgétaires pour le programme sur la période 2011-2013.

**PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2011-2013 :
PROGRAMME N° 203 INFRASTRUCTURES ET SERVICES DE TRANSPORTS**

(en millions d'euros)

		2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	montant	4 308,8	4 032	4 016,6
	% variation par rapport à n-1		- 6,4	- 0,3
	% variation par rapport à 2011			- 6,7
Crédits de paiement	montant	4 007,5	4 052,6	4 045,5
	% variation par rapport à n-1		+ 1,1	- 0,1
	% variation par rapport à 2011			+ 1

Source : *Projet de loi de finances pour 2011.*

Après trois années de progression des crédits budgétaires pour financer les investissements ferroviaires requis par le Grenelle de l'environnement, une diminution ou à tout le moins une stabilisation est justifiée, d'autant que les capacités opérationnelles ne sont pas obérées puisque ce sont principalement les dépenses de fonctionnement qui font l'objet d'économies.

En tout état de cause, l'évolution présentée suppose une entrée en service des dispositifs techniques relatifs à la taxe sur les poids lourds au plus tard à la mi-2012. La complexité des systèmes embarqués, au sol ou satellitaires est incontestable. Certes l'Allemagne déjà a mis en place un tel système qui peut servir de référence. On doit donc espérer que la probabilité de relever le défi technique dans le délai imparti de deux années au maximum est possible.

II.- L'AFITF, UN FINANCEMENT STABILISÉ EN ATTENDANT LA TAXE POIDS LOURDS

FINANCEMENT 2010 – 2012 DE L'AFITF

(en millions d'euros)

		2010	2011	2012
Ressources existantes		845	860	875
	<i>TAT</i>	535	545	555
	<i>Redevance domaniale</i>	185	190	195
	<i>Amendes radars</i>	125	125	125
		0	400	680
Ressources nouvelles	<i>Taxe poids lourds</i>	0	0	580
	<i>Augmentation de la redevance domaniale</i>	0	0	100
	<i>Droit de concession A63</i>	0	400	0
Subvention budgétaire		915	974	974
Subvention plan de relance		331	0	0
Avance du trésor (remboursement)		0	-15	-15
TOTAL DES RESSOURCES		2 091	2 219	2 514

Source : MEEDDM.

Plusieurs remarques sont à formuler sur ce tableau de financement de l'AFITF :

– la subvention budgétaire est prévue jusqu'en 2012 alors que celle-ci devait disparaître avec la mise en place de la taxe poids lourds ;

– il est prévu dans le financement une augmentation de la redevance domaniale en 2012 pour tenir compte du report induit par l'entrée en vigueur de la taxe poids lourds vers les autoroutes concédées du trafic poids lourds.

A.- EN ATTENDANT L'ÉCOTAXE POIDS LOURDS, LA SUBVENTION BUDGÉTAIRE DEMEURE INDISPENSABLE

Les ressources de l'AFITF proviennent essentiellement du secteur routier et financent des infrastructures notamment ferroviaires. **C'est donc un outil au service du report modal.**

Ses ressources proviennent donc principalement :

– de la redevance domaniale versée par les sociétés concessionnaires d'autoroutes : 185 millions d'euros au budget primitif 2010 de l'AFITF ;

– de la taxe d'aménagement du territoire (TAT) prélevée par les concessionnaires d'autoroutes : 535 millions d'euros au budget primitif 2010 ;

– d'une partie des amendes du dispositif de contrôle de sanction automatisé des infractions au code de la route : 125 millions d'euros au budget primitif 2010.

LA REDEVANCE DOMANIALE VERSÉE PAR LES SOCIÉTÉS CONCESSIONNAIRES D'AUTOROUTES STABILISÉE EN 2001

Dès lors, l'État a pu, par le décret n° 97-606 du 31 mai 1997, instituer et mettre à leur charge, sur le fondement des articles L. 28 et 29 du code de domaine de l'État, une redevance. **Cette redevance n'est ni un impôt, ni une taxe, ni même une taxe parafiscale.** Il s'agit d'un prélèvement de nature non fiscale s'apparentant à une redevance pour service rendu. Son produit est d'ailleurs comptabilisé sur la ligne « produits et revenus du domaine encaissés par le comptable des impôts » des recettes non fiscales.

Depuis la loi de finances pour 2005, le produit de cette redevance domaniale est affecté à l'agence de financement des infrastructures de transport de France.

Le projet de loi de finances n'explicite pas cette augmentation de la redevance domaniale dans la mesure où il s'agit d'une mesure réglementaire qui appartient en propre à la responsabilité du Gouvernement.

Le décret n° 97-606 du 31 mai 1997 instaurant la redevance a indiqué que la redevance est calculée en faisant intervenir le **nombre de kilomètres de voies autoroutières** exploitées par le concessionnaire, la **valeur locative de 1 mètre de voie autoroutière** fixée au II de l'article 1501 du code général des impôts et actualisée selon le même code, ainsi que le **chiffre d'affaires du concessionnaire**.

Dans un avis rendu le 28 mars 1997, le Conseil d'État, saisi par le ministre chargé des Transports et le ministre chargé du Budget, avait indiqué que les sociétés concessionnaires d'autoroutes pouvaient être assujetties au paiement d'une redevance domaniale « qui présente un lien suffisamment étroit avec l'exploitation de la concession pour être prise en compte dans la détermination des tarifs de péage ». Le Conseil d'État ajoutait que « son montant pouvant être répercuté sur les péages, sans qu'il en résulte, aussi longtemps qu'il demeure modeste, de diminution de la fréquentation des autoroutes, une telle redevance n'altère pas l'équilibre financier des concessions et peut donc être instituée, sans droit à indemnisation des cocontractants, pendant la durée des concessions ».

La légalité de la redevance étant non contestable et la création d'une nouvelle redevance étant envisagée, quelles peuvent être les possibilités de recours des sociétés concessionnaires d'autoroutes ?

Dans ses conclusions sur la requête de Cofiroute en date du 4 août 1997 demandant l'annulation pour excès de pouvoir du décret n° 97-606 du 31 mai 1997 instaurant une redevance due par les sociétés concessionnaires d'autoroute pour occupation du domaine public, le Conseil d'État avait considéré que « si la société requérante soutient que l'intervention du décret attaqué modifierait

l'équilibre de la concession, cette circonstance, à la supposer établie, ne serait de nature qu'à lui permettre de saisir le juge du contrat et serait en tout état de cause sans influence sur la légalité du décret attaqué ».

Si les bases juridiques de l'augmentation de la redevance domaniale ne semblent pas contestables, il n'en demeure pas moins que celle-ci doit s'intégrer dans une **vision à long terme du recours aux concessions et aux partenariats public-privé**.

Ces recettes pérennes ont vocation à être complétées notamment par l'écotaxe sur les poids lourds circulant sur le réseau routier non concédé, institué par l'article 153 de la loi de finances pour 2009 qui devrait rapporter à l'AFITF, en année pleine, **980 millions d'euros, déduction faite des frais de collecte et des reversements aux collectivités**.

Pour sécuriser les ressources de l'AFITF, le Rapporteur spécial appelle à une relation sereine avec les sociétés concessionnaires d'autoroute.

Les recettes nouvelles issues de l'écotaxe poids lourds n'étant pas encore disponibles, le complément de recettes est apporté par une subvention d'équilibre du budget général de l'État figurant depuis 2009 au programme 203. Pour 2011 et 2012, son montant prévisionnel est de 974 millions d'euros. **Le Rapporteur spécial s'étonne de la persistance de la subvention de 974 millions en 2012 alors qu'elle aurait dû être divisée par deux en 2012 – entrée en vigueur de la taxe poids lourds à mi-2012 – et disparaître par la suite.**

Pour 2011, le budget prévisionnel de l'AFITF s'établit donc à environ 2 200 millions d'euros en ajoutant le produit de la concession de l'autoroute A63 pour 400 millions d'euros, après extinction de l'apport du plan de relance de l'économie française.

LE FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES DE TRANSPORT ET LES SOCIÉTÉS AUTOROUTIÈRES

1.– Évolution du trafic : une reprise amorcée en 2010

Le résultat comptable annuel des sociétés concessionnaires d'autoroutes est directement corrélé à l'évolution du trafic puisque la quasi-totalité des recettes du secteur est assurée par les recettes de péages.

En 2008, le trafic avait baissé de 1 % avec une baisse relativement plus importante du trafic poids lourds que du trafic véhicules légers. En 2009, le trafic a légèrement augmenté (+ 0,7 %) par rapport à 2008. Toutefois, si le trafic des véhicules légers a enregistré une hausse de 3 %, le trafic poids lourds a baissé de 11,2 % en 2009, ce qui n'a pas de précédent depuis la mise en concession des autoroutes.

Les chiffres du premier semestre 2010 amorcent une reprise de + 2,1 % pour les véhicules légers et de + 4,1 % pour les poids lourds, sans pour autant compenser les baisses de 2008 et 2009.

Les prévisions de trafic pour 2010 et 2011 retiennent une croissance modérée du trafic, sans rattrapage des pertes 2008 et 2009.

Malgré la forte baisse du trafic poids lourds en 2009, les résultats de l'exercice comptable 2009 n'ont pas été dégradés et le chiffre d'affaires péages a connu une augmentation modérée entre 2008 et 2009. Le montant du chiffre d'affaires péages et son évolution entre 2008 et 2009 sont récapitulés dans le tableau ci-dessous.

CHIFFRE D'AFFAIRES DES PÉAGES EN MILLIONS D'EUROS HORS TAXES

	2008	2009
ASF	2 241,5	2 299,3
ESCOTA	581,5	600,2
APRR	1 350,2	1 360,6
AREA	431,8	454,4
Sanef	962,5	974,6
SAPN	296,6	315,1
Cofiroute	1 055,2	1 087,2

2.- Politique tarifaire en matière de péages et rôle de l'État

La réforme du secteur autoroutier mise en œuvre en 1994 a profondément modifié les règles de fixation des tarifs de péage. Le contrôle de l'État ne s'exerce plus à travers des autorisations annuelles mais *a posteriori* par la vérification du respect des règles tarifaires et des engagements inscrits dans les cahiers des charges des sociétés et dont les modalités d'application sont reprises dans les contrats de plan des sociétés concessionnaires.

En l'absence de contrat de plan, comme cela a été le cas en 2003 et 2004 pour les sociétés autres qu'ASF et ESCOTA, il est fait application de l'article 3 du décret du 24 janvier 1995 relatif aux péages autoroutiers qui prévoit que jusqu'à la conclusion d'un contrat de plan [...] les tarifs de péages sont fixés par arrêté conjoint du ministre chargé de l'Économie et du ministre chargé de l'Équipement, après consultation de la société concessionnaire concernée.

Les hausses sont définies en fonction de divers paramètres dont notamment l'inflation et le programme d'investissements prévu au contrat de plan. Le Rapporteur spécial regrette le manque de communication sur les règles de fixation du niveau des péages tant de la part du concédant que de la part des sociétés concessionnaires.

À la suite des contrôles approfondis menés pour les hausses tarifaires depuis les hausses d'octobre 2007, le concédant a renforcé son dispositif de contrôle pour proscrire tout foisonnement dans les hausses de tarifs. Elle s'assure au-delà de la bonne application de la hausse contractuelle, de l'absence de foisonnement en contrôlant pour ce faire tous les tarifs en vigueur sur le réseau.

Le concédant a fait de l'absence de foisonnement dans les hausses tarifaires des concessionnaires l'une de ses priorités.

Les dispositions contractuelles existantes permettent tout à fait d'exclure tout foisonnement des hausses annuelles des tarifs de péage. Il serait toutefois souhaitable de clarifier les clauses tarifaires, afin de lever toute ambiguïté et d'ancrer la lecture stricte du contrat qui prévaut actuellement.

En outre, afin de renforcer la transparence du système autoroutier français, notamment en matière tarifaire, un texte réglementaire a été préparé par le Gouvernement. Ce décret, n° 2009-1102 *relatif à la création du comité des usagers du réseau routier national* a été publié le 8 septembre 2009. Il prévoit **la constitution d'un comité des usagers du réseau routier national concédé et non concédé, qui servira d'organe de consultation sur toutes les questions, en particulier de tarification, afférentes au secteur.**

Ce comité, présidé par Monsieur François Bordry, s'est déjà réuni à quatre reprises en 2010. Parmi les points marquants de son activité, il convient de souligner :

- Une communication sur les hausses tarifaires 2010, réalisée en février 2010 ;
- La présentation du projet de contrat de plan des sociétés APRR et AREA ;
- La présentation des négociations des contrats de plan Sanef et Cofiroute ;
- La présentation par la DGCCRF d'une enquête sur l'affichage des tarifs de péage.

Enfin, aux termes de l'article 60 de la loi portant engagement national pour l'environnement : « Le Gouvernement remet au Parlement un rapport annuel sur l'évolution des péages pour chaque exploitant autoroutier ».

3.- Augmentation de la taxe d'aménagement du territoire

L'article 34 du présent projet de loi de finances propose de modifier le deuxième alinéa de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts, pour faire passer le tarif de la **TAT de 6,86 euros à 7,32 euros** pour mille kilomètres parcourus. Cette augmentation du tarif permettra de dégager 35 millions d'euros supplémentaires.

Jusqu'à présent, **la création de la TAT en loi de finances initiale pour 1995 et ses augmentations successives** (LFI pour 1996, LFI pour 2000) **ont été compensées aux sociétés d'autoroute aux travers d'avenants au contrat de concession incluant des hausses tarifaires significatives et/ou des allongements de durée de concession** en conformité avec l'article 37 de la loi du 4 février 1995 qui dispose que « *les conséquences de la taxe instituée par l'article 302 bis ZB du code général des impôts sur l'équilibre financier des sociétés concessionnaires sont prises en compte par des décrets en Conseil d'État qui fixent notamment les durées des concessions d'autoroute* ».

Au cours de ses auditions, le Rapporteur spécial a eu connaissance du contrôle de la Cour des comptes en phase de procédure contradictoire, sur la demande adressée aux sociétés d'autoroute d'effectuer des investissements d'un montant d'un milliard d'euros sur trente-six mois en contrepartie de la prolongation de la durée de concession d'un an dans le cadre du plan de relance.

*

* *

Il note par ailleurs que la majoration de la TAT n'est pas la seule question pendante. En effet, l'éventuelle augmentation de la redevance domaniale au moment de la mise en place de l'écotaxe poids lourds n'est pas réglée. Cette augmentation, utile à financer l'AFITF, se heurte au souci préserver l'avenir des concessions et des partenariats public-privé auxquels il sera indispensable de recourir dans les prochaines années pour atteindre les objectifs du Grenelle de l'environnement, comme le faisait déjà remarquer le Rapporteur spécial l'année dernière.

Ces incertitudes pèsent toujours sur la pérennité du financement de l'AFITF.

Dans un contexte où la capacité contributive des ménages s'est dégradée, il semble plus que jamais nécessaire d'initier une négociation globale avec les sociétés concessionnaires d'autoroute, portant sur toutes les questions évoquées mais également sur leurs futurs investissements. Le bon levier pourrait être des prolongements de concessions.

B.- L'AFITF AU SERVICE PRIORITAIRE DU REDÉPLOIEMENT MODAL

Les crédits de l'AFITF permettront notamment de financer en 2011 et les années suivantes :

– l'achèvement de la LGV Rhin-Rhône (branche est 1^{ère} phase) et la ligne ferroviaire du Haut Bugey, le solde du financement de la LGV Est Européenne (1^{ère} phase) et son enchaînement sur la seconde phase ;

– la poursuite des études et travaux de reconnaissance du projet de liaison Lyon-Turin, de la liaison classique Dijon-Modane et le financement de la section Tours-Bordeaux de la ligne SEA concédée ;

– le lancement effectif de la LGV Bretagne-Pays de la Loire et du contournement Nîmes-Montpellier dans le cadre de partenariat public-privé ;

– l'engagement en fin de période des travaux du canal Seine-nord-Europe et la modernisation des réseaux fluviaux ;

– l'achèvement de l'aménagement des autoroutes A75 et A750 et la poursuite de la mise 2 fois 2 voies de la RN7 et de la route Centre Europe Atlantique, l'engagement sur l'A150 au nord de Rouen, de la RN 88 (Albi – Rodez) ;

– l'achèvement du financement de surcoûts des autoroutes A65 et A86 ;

– la poursuite de la mise en place des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer ;

– le financement des tranches annuelles des contrats de projets 2007-2013 relatifs aux transports ferroviaires, fluviaux, maritimes ou combinés ;

– le soutien au programme d'équipement du réseau ferré national en radiotéléphonie GSM-R, du financement de la mise en sécurité des tunnels routiers et ferroviaires.

L'objectif est donc de consacrer jusqu'à 63 % des crédits de paiement de l'AFITF aux modes ferroviaire, fluvial et maritime contre 37 % aux infrastructures routières.

III.– PRÉPARER LE SYSTÈME FERROVIAIRE À LA CONCURRENCE : UNE NÉCESSITÉ

A.– RFF : UN ACTEUR INDISPENSABLE DONT L'ÉQUILIBRE FINANCIER DEMEURE FRAGILE

1.– Les décisions prises par le Gouvernement sur les péages

La nouvelle tarification dont l'application est devenue effective le 13 décembre 2009, se fonde sur les coûts de maintenance de l'infrastructure et la réalité économique des différents types de services ferroviaires. La réforme s'est traduite par une refonte de la structure des péages et par l'énoncé de principes concernant l'évolution des péages TGV.

Elle est composée de trois éléments :

– une redevance de circulation répercutant sur chaque train les coûts directement occasionnés par cette circulation correspondant aux coûts marginaux ;

– une redevance de réservation tenant compte de l'état de saturation de l'infrastructure : elle est payée principalement par les TGV et les Transiliens ;

– une redevance d'accès pour les seuls transports conventionnés à savoir les TER et les Transiliens couvrant les coûts de mise à disposition de l'infrastructure. Elle est versée directement par l'État à RFF pour chaque région.

La refonte des tarifs a permis de rapprocher la structure des coûts de celle des redevances par activité et clarifier ainsi l'équilibre financier de chacune d'elles. Elle a eu pour corollaire la refonte des subventions de l'État, intervenue en 2009 afin de faire apparaître la part des concours budgétaires attachée à l'utilisation du réseau par les différents types de services pour lesquels les redevances ne couvrent pas les coûts complets d'infrastructure (TER, Corail, fret).

La réforme a eu deux séries de conséquences :

– sur le fret, elle a conduit à faire payer les coûts marginaux d'usage a conduit à une augmentation de plus du double du volume des péages. Afin de ne pas déstabiliser l'équilibre économique des entreprises ferroviaires et dans le cadre de la politique du Grenelle de l'environnement de soutien au fret ferroviaire, l'impact de la réforme a été neutralisé par la mise en place d'une subvention de l'État à RFF qui viendra en déduction du montant des factures de péages établies par RFF. En outre, dans le cadre de l'Engagement national pour le fret ferroviaire du 16 septembre 2009, le Gouvernement a décidé pour les années 2011 à 2015 que les barèmes de péages fret nets n'augmenteront pas plus que l'inflation ferroviaire ;

– sur les TER, le versement d'une redevance d'accès a mis en évidence l'importance des coûts occasionnés par leur circulation des – le coût moyen a représenté environ 1,5 milliard d'euros en 2009 – et la faiblesse de leur couverture par les redevances actuelles – de l'ordre de 0,5 milliard d'euros ; soit la mise en évidence de la part de l'effort financier de l'État en faveur de l'infrastructure utilisée par les TER.

En ce qui concerne l'évolution des tarifs :

– sur le réseau classique, les redevances évolueront au rythme d'un indice représentatif des charges unitaires de maintenance et d'exploitation du réseau ;

– sur les lignes à grande vitesse, la tarification sera fondée sur l'estimation de la valeur économique retirée par ses clients, de l'utilisation de ce réseau, dans le respect d'un plancher et d'un plafond déterminés par la réglementation communautaire.

Par ailleurs, le décret n° 97-446 modifié prévoit que le Gouvernement devra désormais afficher des principes d'évolution pluriannuels des péages. En cohérence avec le contrat de performance de RFF, des travaux sont en cours pour déterminer une telle trajectoire pour donner à tous les acteurs concernés la visibilité nécessaire à leur politique d'investissement.

Le Rapporteur spécial salue ce progrès dans la visibilité, qui permettra aux acteurs du secteur ferroviaire de définir une stratégie de long terme.

Enfin, un élément nouveau va modifier à l'avenir le processus de fixation des péages ferroviaires. Il s'agit de la mise en place de l'Autorité de régulation des activités ferroviaires qui a été créée par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports. Cette autorité émettra un avis conforme sur la fixation des redevances d'infrastructure liées à l'utilisation du réseau ferré national, au regard des principes et des règles de tarification applicables sur ce réseau. Il en sera ainsi dès la fixation du barème 2012 devant entrer en vigueur le 11 décembre 2011.

MONTANTS DES PÉAGES PERÇUS PAR RFF

(en millions d'euros hors taxes)

prestations minimales en M€ HT	2004	2005	2006	2007	2008	2009	prévisions 2010	prévisions 2011
TGV	901,9	918,2	958,5	1 071,8	1 227,8	1 326,2	1 479,5	1 665,4
Corail yc Intercités	151,5	150,4	162,7	161,0	161,9	159,0	164,9	163,3
TER ¹	431,3	449,9	467,3	481,2	515,5	608,4 ¹	1 812,8 ¹	1 849,8 ¹
dont redevance d'accès						62,3	1 250,6	1 272,7
Transilien	510,6	517,3	538,4	551,6	574,4	596,1	628,7	644,1
Fret ²	111,9	124,5	146,9	157,1 ²	170,9 ²	144,0 ²	337,3 ²	328,4 ²
dont nouveaux entrants				5,7	12,6	16,6	45,3	46,6
Divers	22,6	21,9	25,7	26,7	25,6	22,2	15,7	11,4
Total prestations minimales	2 129,8	2 182,2	2 299,5	2 449,5	2 676,1	2 855,9	4 438,9	4 662,4
TOTAL yc prestations complémentaires*	2 239,8	2 288,1	2 407,1	2 584,4	2 833,1	2 990,0	4 579,4	4 803,3
en « Pro format 2009 » (hors RA TER)	2 239,8	2 288,1	2 407,1	2 584,4	2 833,1	2 990,0	3 334,4	3 530,7

* hors redevance complémentaire pour le transport de l'électricité (RCTE)

Source : MEEDDM.

2.– Les gains de productivité dans la gestion du réseau sont difficiles à réaliser

(En millions d'euros)

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010 prévision	2011 prévision
Versement de RFF à la SNCF au titre de la convention de gestion	2 531	2 531	2 600	2 715	2 799	2 764	2 860	2 850

Source : projet annuel de performances 2011.

La maîtrise des coûts de maintenance du réseau reste difficile à atteindre pour le gestionnaire d'infrastructure délégué malgré le contrat de performance annuel qui donne à RFF et à la SNCF la visibilité nécessaire pour mieux organiser la réalisation des programmes d'entretien et de renouvellement, faire évoluer les méthodes de travail pour gagner en productivité et optimiser les dépenses.

3.– L'endettement de RFF : la subvention d'équilibre reste essentielle pour maîtriser la trajectoire d'endettement

Au regard des critères d'Eurostat, RFF n'appartient pas au secteur des administrations publiques, les péages représentant plus de la moitié de ses charges d'exploitation. Sa dette n'est pas garantie par l'État. Les 27,8 milliards d'euros de dette financière nette à fin 2009 ne sont donc pas consolidés dans le périmètre de l'État pour le calcul de la dette des administrations publiques.

Jusqu'en 2003, RFF a dû financer des déficits d'exploitations couplés à des charges financières importantes, ce qui ne permettait pas de dégager une capacité d'autofinancement suffisante pour financer les programmes d'investissements. L'équilibre global de RFF était alors assuré par des dotations annuelles en capital dont le montant a fortement varié selon les années – 1 829 millions d'euros en 2000, 1 067 millions d'euros en 2001, 1 362 millions d'euros en 2002, pas de dotation en capital en 2003.

L'année 2004 marque en ce sens un tournant avec de nouvelles dispositions budgétaires qui permettent non seulement de clarifier les comptes de l'établissement mais aussi de stabiliser ses équilibres financiers. Ces dispositions se sont traduites dans les comptes de RFF par le versement, de 2004 à 2008, d'une contribution au désendettement liée à la prise en charge de la dette d'infrastructure héritée à sa création et d'une subvention de régénération destinée aux travaux de renouvellement et de mise aux normes du réseau.

RFF a ainsi dégagé de 2004 à 2006 une capacité d'autofinancement positive et maîtrisé ainsi son endettement dans un contexte de croissance des investissements de développement qui généreront des revenus durables permettant de rembourser la part financée sur fonds propres.

En **2007**, la dette financière nette – y compris la dette à court terme – a connu une forte augmentation de près de 600 millions d'euros en raison de la croissance des investissements et de la dégradation du compte de résultat.

L'année 2008 a également été marquée par une augmentation de la dette avec l'augmentation des investissements et une dégradation du compte de résultat masquée par deux produits exceptionnels liés à l'amélioration des perspectives financières de l'entreprise dans le cadre du contrat de performance : la revalorisation des actifs du réseau qui avaient été dépréciés de 10,1 milliards d'euros en 2005 et un produit d'impôt différé de 3,8 milliards d'euros qui traduit les perspectives de résultats bénéficiaires de l'entreprise. **Ces effets exceptionnels étant neutralisés, le compte de résultat est en fait en déficit de 1,1 milliard d'euros.** Cette dégradation résulte essentiellement de l'augmentation des provisions – contentieux en cours et travaux à réaliser pour les opérations immobilières, du coût de la dette et d'une baisse des subventions de l'État.

L'année 2009 a été exceptionnellement marquée par une baisse de l'endettement de RFF : l'endettement financier net en normes françaises est passé de 28,2 milliards d'euros fin 2008 à 27,8 milliards d'euros fin 2009. Cette amélioration résulte des efforts engagés dans le cadre du contrat de performance État-RFF pour contenir l'endettement de RFF mais également d'événements ponctuels et notamment :

– du rattrapage organisé par RFF des retards de paiement des subventions d'investissement qui conduisent, pour la première fois depuis 2006, à une baisse du volume de créance ;

– de l'impact de la crise économique qui a conduit à une baisse des taux d'intérêts et donc à une amélioration de la trésorerie des activités de financement ;

– de la modification des règles de versement des redevances avec l'instauration d'un acompte de 20 % se traduisant par des premiers versements en décembre à hauteur de 207 millions d'euros.

Le sujet de l'évolution de la dette de Réseau ferré de France (RFF) a été traité dans le cadre du contrat de performance signé avec l'État le 3 novembre 2008. Un des axes de ce contrat porte sur le retour progressif à l'équilibre du modèle économique de RFF, c'est-à-dire sur l'objectif que les recettes courantes de RFF – péages, subventions d'exploitation – couvrent le coût complet du réseau – entretien, exploitation, renouvellement et dette. Ce modèle correspond à celui des industries régulées, notamment en France de RTE et GRT-Gaz ou au Royaume-Uni de Network Rail, le gestionnaire du réseau ferré britannique. Le montant de la dette de ces gestionnaires d'infrastructure est cohérent avec la valeur du réseau qu'il gère.

C'est dans ce cadre qu'est aujourd'hui contrôlée l'évolution de la dette de RFF :

- sur le réseau existant, le modèle économique mis en place doit permettre à terme la couverture du coût complet et donc la stabilisation de la dette – estimée à 20,3 milliards d'euros à fin 2009 et correspondant à la valeur de ce réseau ;

- sur les lignes nouvelles, l'article 4 des statuts de RFF impose que son endettement soit au plus égal à la capacité d'autofinancement générée par ces lignes, de sorte que l'amortissement de la dette correspondante (estimé à 7,5 milliards d'euros fin 2009) est assuré sur la durée de vie des infrastructures correspondantes.

Sur la base d'un bilan équilibré, le contrat de performance prévoit que de RFF se situe désormais dans une perspective de maîtrise de sa dette avec une logique de retour sur investissement, et non plus dans une perspective de désendettement total, incompatible avec sa mission industrielle. Outre la poursuite des investissements de développement, financés par de la dette « article 4 », le solde de la dette augmente à court et moyen terme afin de financer la poursuite du plan de rénovation du réseau, dans le cadre d'une politique de maintenance plus optimale qui permettra ultérieurement de réduire la dette de l'entreprise.

Malgré le progrès constitué par l'accord contractuel sur une trajectoire financière de RFF, la situation financière de l'établissement reste fragile.

Les deux premières années pleines d'exécution du contrat de performance (2009 et 2010) devraient ainsi se traduire par un retard pris par rapport à la trajectoire de redressement prévue au contrat et ce d'autant plus que la question des péages payés par l'opérateur reste conflictuelle et que la subvention a été réduite de 60 millions d'euros pour 2011.

B.- PRÉPARER LE SYSTÈME A LA CONCURRENCE

1.- L'ouverture à la concurrence du transport ferroviaire de voyageurs en est à ses prémices

À ce jour, une seule entreprise étrangère, Trenitalia, a formulé des demandes de sillons au titre de l'ouverture à la concurrence du marché du transport international de voyageurs auprès du gestionnaire d'infrastructure pour l'horaire de service 2011. Plusieurs entreprises étrangères ferroviaires internationales ont formulé à ce jour des déclarations d'intentions à plus ou moins court terme - la Deutsche Bahn se positionne notamment sur la ligne Francfort - Londres.

L'accès aux gares a le plus souvent été évoqué pour expliquer les freins à l'entrée sur le marché français toutefois aucune plainte n'a été enregistrée auprès de la Mission de contrôle des activités ferroviaires (MCAF)

L'accès au réseau reste soumis au contrôle du ministère chargé des transports, appuyé par la MCAF en cas de réclamation. Au 1^{er} décembre 2010, cette mission de contrôle sera transférée et élargie à l'ARAF, créée par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009.

2.- Les gares au service de tous les opérateurs

Lors de son conseil d'administration du 29 avril 2009, la SNCF a créé en son sein une cinquième branche, Gares & Connexions, dédiée à la gestion et au développement des 3 000 gares voyageurs desservant le réseau ferré national.

Cette décision, prise à la demande de l'État, est une conséquence directe des recommandations du rapport remis par la sénatrice Fabienne Keller au Premier ministre le 9 mars 2009, préconisant de séparer fonctionnellement les activités SNCF de transporteur et de gestionnaire de gare. Cela correspond plus largement aux exigences européennes, notamment dans le cadre de l'ouverture à la concurrence des services ferroviaires internationaux de voyageurs prévue par la directive 2007/58/CE du 23 octobre 2007. Un avis de l'Autorité de la concurrence est d'ailleurs venu confirmer cet impératif le 4 novembre 2009, au regard d'une nécessaire transparence et équité vis-à-vis des utilisateurs des gares, et notamment des autres transporteurs.

Le fonctionnement de Gares & Connexions est de ce fait fondé sur l'autonomie de gestion et la séparation des comptes au sein de la SNCF.

La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 comporte ainsi plusieurs dispositions visant explicitement la gestion des gares voyageurs par la SNCF :

- comptabilité séparée à compter du 1^{er} janvier 2011 ;
- gestion des gares « *de manière transparente et non discriminatoire* » ;
- avis conforme du régulateur sur les modalités de tarification d'utilisation des gares publiées dans le document de référence du réseau de Réseau ferré de France.

Un décret en Conseil d'État, dont la publication est prévue avant la fin de l'année 2010, doit préciser la nature des services offerts en gares aux entreprises ferroviaires ainsi que les principes de tarification.

3.– Compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs* : les articles 33 et 34 du projet de loi de finances tendent à préparer le système ferroviaire à la concurrence

L'objectif stratégique de la SNCF – tel qu'il a été énoncé par le président de l'établissement public au cours d'une audition avec le Rapporteur spécial – est de parvenir à un équilibre financier de chaque secteur d'activité pris isolément. Il s'agit donc de limiter à terme la péréquation interne au groupe. **Le Rapporteur spécial salue cette évolution.**

À l'heure actuelle, dans le cadre du monopole dont bénéficie la SNCF, certaines lignes sont structurellement déficitaires – trains Corail inter-cités, Téoz ou Lunéa. Le déficit est évalué à 190 millions d'euros en 2009 par la SNCF et les besoins d'investissement de 1,5 à 2 milliards d'euros d'ici 2015. Jusqu'à présent, l'équilibre de ces lignes repose sur une péréquation interne des lignes à grande vitesse vers les lignes Corail.

Dans une logique d'ouverture à la concurrence des services de transports ferroviaires internationaux par la loi du 13 décembre 2009 qui préfigure celle des services de transports ferroviaires nationaux, ce modèle est condamné. En outre, le règlement européen n° 1370/2007 relatif aux obligations de service public prévoit des compensations pour les entreprises soumises à une telle obligation. C'est dans ce contexte que s'inscrit le présent article.

L'article 33 du présent projet de loi de finances vise à créer une nouvelle taxe au profit de l'État appelée « contribution de solidarité territoriale » (CST), qui viendra alimenter, au côté d'une partie de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), un nouveau **compte d'affectation spéciale intitulé *Services nationaux de transports conventionnés de voyageurs***.

En recette, le nouveau compte sera alimenté :

– dans **une logique de péréquation**, par le produit de la nouvelle taxe CST à hauteur de **175 millions d’euros** ;

– et, **dans une logique de report modal**, par une fraction du produit de la taxe d’aménagement du territoire (TAT) due par les sociétés concessionnaires d’autoroutes fixé à l’article 302 *bis* ZB du code général des impôts. Il est prévu, à **l’article 34** du présent projet de loi, une augmentation de la TAT dont le produit – **35 millions d’euros** – sera affectée au CAS.

En dépenses, le celui-ci retracera les contributions de l’État liées :

– à l’exploitation des services nationaux de transports de voyageurs conventionnés ;

– au financement du matériel roulant de ces mêmes services.

ÉQUILIBRE DU COMPTE

(en millions d’euros)

	Recettes	Crédits (AE=CP)	Solde
Contribution à l’exploitation des services nationaux de transport conventionnés		127,5	
Contribution aux matériels roulants des services nationaux de transport conventionnés		82,5	
Total	210	210	0

Le présent rapport spécial est revenu dans la « question d’actualité n° 6 » ci-avant sur les conséquences que ce nouveau dispositif emporte sur la liberté tarifaire de la SNCF.

IV.– BILAN ET PERSPECTIVES DES CONTRATS DE PLAN ET DE PROJETS ÉTAT-RÉGIONS

Le Gouvernement a lancé, lors du CIIACT du 6 mars 2006, une nouvelle génération de contrats avec les régions : les contrats de projets. Par rapport à la génération antérieure des contrats de plan, les nouveaux contrats visaient à une mobilisation prioritaire des crédits de l’État sur quelques « grands projets ».

Le volet « transports » constitue le principal volet des contrats de projet signés. Il correspond à un engagement global sur 7 ans de 3,278 milliards d’euros portant sur l’ensemble des modes de transports massifiés : ferroviaire, fluvial, ports, transport combiné, transports collectifs, auquel s’ajoutent 400 millions d’euros pour le matériel roulant Transilien.

Dans un souci de favoriser à la fois la compétitivité et l'attractivité des territoires et le développement de modes plus compatibles avec un objectif de transport durable, les contrats passés ont visé à favoriser le développement des modes de transports alternatifs à la route, puisque pour la première fois les investissements routiers ne sont pas inclus dans la contractualisation État-régions. Il s'agissait de soutenir l'ensemble des modes de transport selon trois thématiques : déplacements interurbains, déplacements de la vie quotidienne, transport de fret, ce qui s'est révélé très largement cohérent avec les engagements du Grenelle de l'environnement intervenu depuis, et avec les objectifs de la loi du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement.

Plus précisément, l'État a poursuivi les objectifs suivants dans les contrats de projet qu'il a signés :

- accompagner l'arrivée des lignes grande vitesse (LGV) par l'aménagement des lignes existantes soit pour que les TGV poursuivent leurs parcours, soit pour organiser les correspondances avec le réseau TER ;

- préparer l'avenir avec les études et les acquisitions foncières d'opportunité des liaisons à grande vitesse ;

- au-delà du plan national de régénération du réseau ferré, proposer aux régions qui le souhaitent des opérations de modernisation de la qualité de l'infrastructure permettant d'améliorer la qualité des dessertes ;

- permettre le développement des TER et des trams-trains dans les très grandes régions urbaines ;

- soutenir les projets de transport collectif en site propre et notamment les tramways ;

- favoriser le transfert modal pour les marchandises en améliorant l'accès aux autoroutes ferroviaires (prolongement de l'autoroute ferroviaire Perpignan-Luxembourg vers Marseille, prolongement de l'autoroute ferroviaire alpine vers la région lyonnaise, réalisation de l'autoroute ferroviaire atlantique) ;

- développer la compétitivité des grands ports maritimes en priorité ceux de Marseille et du Havre et soutenir les ports d'Outre mer vitaux pour l'approvisionnement de ces territoires ;

- accompagner le développement rapide du transport fluvial en modernisant les ouvrages.

Le bilan d'étape qui peut être tiré de l'exécution de cette nouvelle génération de contrats est positif : **les premières années ont connu un taux d'exécution global tout à fait honorable de 11,74 % à fin 2007, de 22,79 à fin 2008, de 41,38 % à fin 2009. Ce taux devrait atteindre 54,2 % fin 2010, hors matériel roulant Île-de-France.** Ce dernier volet ayant fait l'objet d'un engagement unique de 400 millions d'euros en 2007, les taux de réalisation en l'intégrant deviennent respectivement 22,34 %, 31,18 %, et 47,75 %.

La très bonne progression du taux de réalisation en 2009 est liée à l'effet du plan de relance de l'économie, dont l'un des volets a porté sur une accélération de la réalisation des volets ferroviaires des contrats de projet, pour un total de 211 millions d'euros d'autorisations d'engagement – opérations d'aménagement et de régénération du réseau.

1.– Le ferroviaire

L'engagement de l'État, au titre du volet ferroviaire des contrats de projets 2007-2013, représente 1 791 millions d'euros. Sur cette enveloppe, les études et les acquisitions foncières des futures LGV représentent 151 millions d'euros et les opérations de modernisation des infrastructures, qui viennent compléter le plan de rénovation du réseau ferré national, atteignent près de 250 millions d'euros.

Le taux d'avancement du volet ferroviaire du contrat de projets 2007-2013 était de 11,54 % fin 2007 et de 22,8 % fin 2008. L'accélération des contrats de projets résultant du plan de relance a permis de porter ce taux d'avancement à 45,63 % fin 2009.

Le budget 2010 de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) prévoit 231,2 millions d'euros d'autorisations d'engagement pour les infrastructures de transport ferroviaire inscrites aux CPER, y compris les études et les acquisitions foncières des LGV.

Sur cette dotation, 3,2 millions d'euros environ ont été délégués au 30 juin 2010, sachant que l'essentiel des engagements intervient en septembre et octobre.

Fin 2010, le taux d'avancement prévisionnel du volet ferroviaire des contrats de projets 2007-2013 devrait atteindre environ 58,5 %.

Le financement des opérations ferroviaires inscrites dans les contrats de projets est formalisé dans le cadre d'une convention de financement spécifique à chaque opération, à laquelle peuvent participer, notamment, l'État, les collectivités territoriales, RFF et l'Union Européenne dans le cadre du FEDER. Depuis 2006, la participation de l'État est financée par l'AFITF.

2.– Le volet portuaire

Les volets portuaires des CPER 2007-2013 portent sur un montant total prévisionnel de 1 371 millions d'euros pour les infrastructures des grands ports maritimes et des ports d'Outre-mer confondus, dont 264 millions d'euros de par État.

Fin 2009, la part État prévue pour les investissements portuaires sur la période 2007-2013 a été déléguée à 47,5 % en cumulé sur la période 2007-2009.

Au 30 juin 2010, ce taux de délégation passe à 67,5 % en cumulé sur la période 2007-2010 au regard de la programmation 2010.

L'opération Port 2000 mobilise 64 % de l'enveloppe d'AE annuelle de l'État en 2009. En 2010, l'opération Terminal méthanier de Dunkerque devrait mobiliser 58,6 % de l'enveloppe annuelle.

3.– Le volet Île-de-France

La part État inscrite au contrat de projets 2007-2013 pour les transports collectifs s'élève à 766 millions d'euros hors matériel roulant. Elle peut être décomposée de la manière suivante :

– le prolongement d'opérations engagées dans le CPER 2000-2006 et dont les travaux ont commencé en 2007 et 2008 : la forte dotation de l'État en 2006 – 254 millions d'euros – a permis d'engager des opérations du CPER 2000-2006 dont les travaux millions d'euros – n'avaient pas véritablement démarré. La participation de l'État prévue au titre des précédents CPER a donc été « prolongée » dans le contrat de projets 2007-2013 pour un montant de 392 millions d'euros.

– des opérations nouvelles à lancer – études et travaux pour la partie d'entre elles qui seront réalisées sur la période du contrat de projets. Elles se concentrent sur l'amélioration de l'offre de service – RER, ligne 13, le maillage et le développement de liaisons structurantes de banlieues à banlieues – tramways, rocade, et le prolongement de lignes de métros (lignes 4, 11, 12). Le montant de ces nouvelles opérations s'élève à 374 millions d'euros.

L'enveloppe allouée aux infrastructures de transports collectifs est complétée par une enveloppe ferroviaire – opérations interrégionales et fret – de 45,5 millions d'euros et par une enveloppe de 400 millions d'euros destinée au renouvellement du matériel roulant ferroviaire de la SNCF, qui a été engagée dès 2007.

La participation financière de l'État au volet transports collectifs et ferroviaires s'élève donc à 1 211,5 millions d'euros. La part région correspondante s'élève à 1 897,5 millions d'euros. Ce volet transports collectifs et ferroviaires représente 57 % du montant total du nouveau contrat de projets – 5 466 millions d'euros. La participation de l'État est financée par le budget de l'AFITF.

À ces montants, il faut ajouter 440 millions d'euros au titre de la Dynamique espoir banlieues – 150 millions d'euros pour le Tram-train Massy-Evry, 140 millions d'euros pour le Tramway, 4,1 millions d'euros pour la Tangentielle Nord et 50 millions d'euros pour le Barreau de Gonesse – qui sont financés à parité par l'État et la région jusqu'en 2015.

Pour la gestion 2009, le montant des autorisations d'engagement s'est élevé à près de 135 millions d'euros – CPER, Plan de relance, Dynamique espoir banlieue. La répartition est la suivante :

Pour l'année 2010, la programmation prévisionnelle prévoit près de 125 millions d'euros d'AE sur les opérations de transport collectif en Île-de-France, contrat de projets État-régions et en incluant le plan Dynamique espoir banlieues.

Sur ce montant total d'AE, près de 80 millions d'euros sont prévus pour les travaux de la Tangentielle nord et près de 27 millions d'euros sont prévus pour les schémas directeurs des RER C et D. Outre la poursuite d'autres opérations diverses, des AE sont destinées aux études dont notamment celles relatives au prolongement d'Eole à l'Ouest, à la désaturation de la ligne 13 du métro parisien et au Barreau de Gonesse.

4.– Le transport fluvial

Les volets fluviaux des contrats de projets 2007-2013 représentent un montant global contractualisé de 910 millions d'euros. Cette enveloppe, dédiée à la modernisation des ouvrages de navigation et au développement de la voie d'eau, porte essentiellement sur le réseau magistral – principal vecteur du transport fluvial de fret.

La part État, au sein de cette enveloppe, est de 218 millions d'euros décomposés en deux façons :

178,5 millions d'euros qui sont gérés par Voies navigables de France, maître d'ouvrage de la voie d'eau.

Cette enveloppe de part État consacrée aux volets fluviaux des CPER est allouée à VNF dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens « COM 2005-2008 » qui fait l'objet d'un avenant pour l'année 2009 – contrat annuel de performance « CAP 2009 ». En contrepartie des objectifs qui sont donnés à VNF dans ce contrat, l'État lui attribue une subvention annuelle d'investissement, actuellement de 54 millions d'euros qui alimente le budget d'investissement de l'établissement. Un nouveau contrat de performance pour les années 2010 à 2013 est en cours de finalisation et prendra notamment en compte les objectifs définis par le Grenelle de l'environnement.

La deuxième fraction de la part État est constituée de 39,5 millions d'euros qui sont gérés et mis en place par l'État et qui portant en priorité sur la desserte fluviale des grands ports maritimes et sur les ports fluviaux.

La part État, hors réseau confié à VNF, provient de l'AFITF dont le budget prévoit une enveloppe annuelle d'AE sur la période 2007-2013 de 5 millions d'euros. Elle est destinée en priorité à la desserte fluviale des grands ports maritimes et aux ports fluviaux.

5.— Le transport combiné

Le **transport combiné** désigne l'emploi successif de deux ou plusieurs modes de transport pour l'acheminement de marchandises ; le plus souvent cette expression, sans autre précision, fait référence au transport combiné « rail – route », parfois appelé aussi ferroutage. Cependant, d'autres combinaisons sont utilisées impliquant la voie fluviale et le transport maritime.

On parle également de **transport intermodal**.

Les investissements nécessaires sont le plus souvent des aides à la pince.

Concernant les investissements en faveur du transport intermodal, un montant total de 335 millions d'euros est contractualisé dans le cadre des contrats de projets 2007-2013 dont 137 millions d'euros de part État représentant près du triplement de ses engagements par rapport à la précédente génération de contrats de plan. Ces crédits sont concentrés sur les autoroutes ferroviaires (88 millions d'euros), notamment sur l'axe atlantique (78 millions d'euros) et la consolidation des aménagements nécessaires au développement de services de transport combiné et des dessertes terrestres portuaires (49 millions d'euros).

En 2007, première année de ces contrats, les engagements ont permis de financer essentiellement des études pour un montant de 1,2 million d'euros dont la majeure partie consacrée à l'adaptation du réseau ferré portuaire du port autonome de Nantes Saint Nazaire (Pays de la Loire).

En 2008, l'État a engagé un montant de 4,4 millions d'euros. Un montant de 3,3 millions d'euros a été consacré au projet d'autoroute ferroviaire sur l'axe atlantique pour réaliser les études de l'adaptation de l'infrastructure ferroviaire entre le sud de l'Aquitaine et le Nord - Pas-de-Calais, via Saintes et Niort. Pour ces études, la participation de l'État se répartit entre les contrats des régions concernées : Aquitaine (0,8 million d'euros), Poitou-Charentes (1,2 million d'euros), Centre (0,3 million d'euro), Île-de-France (0,6 million d'euros) et Nord - Pas-de-Calais (0,4 million d'euros). Le solde a été mobilisé principalement pour adapter les réseaux de voies ferrés portuaires des ports du Havre (Haute-Normandie) et de Dunkerque (Nord-Pas de Calais).

En 2009, les engagements ont concerné essentiellement :

– le projet d'autoroute ferroviaire atlantique pour le contrat de projets Nord – Pas-de-Calais (0,5 million d'euro pour le financement des travaux de mise aux gabarits du réseau ferré national entre le sud de l'Île-de-France et le Nord – Pas-de-Calais) ;

– l’amélioration de la desserte ferroviaire du grand port maritime de Marseille pour le contrat de projets Provence-Alpes-Côte d’Azur (avec 1,2 million d’euro pour la réalisation des travaux de mise au gabarit haut du pont routier de Bruni, les études d’avant-projet et de projet de la réouverture du raccordement de Mourepiane, les études d’avant-projet et de projet de mise au gabarit haut du tunnel de la Nerthe, les études d’avant-projet de l’acheminement des conteneurs de Fos et les études de projet pour la ligne de Fos-Graveleau à Lavalduc) ;

– l’extension de la plate-forme portuaire de Nogent-sur-Seine pour le contrat de projets Champagne-Ardenne (1,9 million d’euros).

En 2009, en cohérence avec l’ambition du Grenelle de l’environnement de porter la part des transports alternatifs à la route de 14 % à 25 % à l’horizon 2022, l’État, RFF et les opérateurs ferroviaires, en particulier la SNCF, ont décidé d’un grand engagement national pour le fret ferroviaire concrétisé notamment par la création d’un véritable réseau d’autoroutes ferroviaires cadencées. Les ressources mises en place en 2010 ont donc concrétisé cette priorité donnée à l’aménagement des infrastructures pour la future autoroute ferroviaire sur l’axe atlantique, en cohérence avec ces orientations de l’engagement national pour le fret ferroviaire. Ainsi, près de 11,8 millions d’euros ont été engagés pour les travaux de dégagement des gabarits sur le réseau ferré national entre le sud de l’Aquitaine et le sud de l’Île-de-France, via Saintes et Niort. La participation de l’État se répartit entre les contrats des régions concernées : Aquitaine (3,1 millions d’euros), Poitou-Charentes (5 millions d’euros), Centre (1,2 million d’euro), Île-de-France (2,5 millions d’euros).

Ces montants devraient être complétés d’ici la fin de l’exercice budgétaire par des engagements d’environ 2 millions d’euros pour la mise à disposition des sites destinés à l’accueil des terminaux de transbordement du futur service d’autoroute ferroviaire atlantique [environ 1 million d’euros pour le site du sud de l’Aquitaine (contrat de projets Aquitaine) et environ 1 million d’euros pour le site du sud de l’Île-de-France (contrat de projets Île-de-France)].

Par ailleurs, l’amélioration de la desserte ferroviaire du grand port maritime de Marseille se poursuit, avec l’engagement de 1,1 million d’euros au titre des travaux de réalisation de la mise au gabarit haut du tunnel de la Nerthe.

Enfin, 0,3 million d’euros ont été engagés en vue de l’acquisition d’un portique pour le terminal de Gennevilliers (contrat de projets Île-de-France) et 0,8 million d’euros pour le raccordement ferroviaire du parc logistique des Bréguières (contrat de projets Provence-Alpes-Côte d’Azur).

Le développement des dessertes terrestres portuaires ou des terminaux portuaires adaptés à la conteneurisation a pu également, selon les régions, être intégré dans les volets portuaires et fluviaux. Plus généralement, la participation de l’État au financement des infrastructures ferroviaires (aménagement de capacité, suppression des goulets d’étranglement...) bénéficie aussi au transport intermodal. Il en est de même des projets de nouvelles liaisons ferroviaires

franchissant les Pyrénées et les Alpes vers l'Espagne et l'Italie, destinées à être ouvertes au trafic de fret et qui apporteront de nouvelles capacités sur des axes européens nord-sud stratégiques.

6.— Le transport collectif

Avant même le Grenelle de l'environnement, l'État a souhaité soutenir le développement des transports collectifs en faisant figurer, dans les mandats des contrats de projets, la possibilité que quelques infrastructures de transport collectif urbain soient inscrites, soit au titre d'un retard accumulé dans le développement d'un réseau de transports structurant, soit lorsque leur tracé est spécifiquement dessiné pour apporter une contribution déterminante au désenclavement des quartiers prioritaires au titre de la politique de la Ville.

Une douzaine de projets avaient finalement été inscrits dans les contrats de projets 2007-2013, pour un engagement de l'État s'élevant au total à 103 millions d'euros (hors pôles d'échange).

DÉTAIL DES ENGAGEMENTS

(en millions d'euros)

Brest, Rennes	12
Clermont-Ferrand	3
Fort de France	4,5
Lens	10
Le Havre	10
Orléans	10
Rouen	6
Strasbourg	10
Strasbourg TSPO axe ouest	7
Mulhouse	10
Tours	10
Valenciennes, Douai	10,5

Au 1^{er} septembre 2010, 42,5 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) ont été notifiés pour la réalisation de ligne B de métro de Rennes, les tramways de Brest, Le Havre, Orléans, Valenciennes, de Mulhouse, le BHNS de Maubeuge et 11,83 millions d'euros de crédits de paiement (CP) ont été délégués pour la ligne B de métro de Rennes, les tramways de Brest, Le Havre, Mulhouse, Orléans, Valenciennes.

La nouvelle priorité donnée aux transports collectifs urbains, notamment aux projets en site propre (métro, tramway, bus à haut niveau de service), dans le cadre de la loi du 3 août 2009 de programmation du Grenelle de l'environnement, a complètement redéfini le niveau d'engagement de l'État, puisqu'au terme d'un appel à projet qui a connu un vif succès, l'État a retenu 52 projets, pour une intervention de l'État d'un montant total de 810 millions d'euros allant bien au-delà du montant des contrats de projets signés.

Fort de ce succès, le Gouvernement a lancé le 4 mai 2010 un second appel à projets. Celui-ci reprend les principales dispositions du précédent et concerne des projets de TCSP dont les travaux seront engagés entre le début 2011 et la

fin 2013. Il est notamment ouvert aux projets s'inscrivant dans les territoires EcoCités sélectionnés par le ministre d'État le 4 novembre 2009 lors de la 1^{ère} conférence nationale sur la Ville Durable.

Les dossiers de candidatures devraient être remis par les collectivités locales au début du mois d'octobre et la liste des projets retenus sera rendue publique par le ministre d'État en décembre 2010.

V.- L'ÉTAT D'AVANCEMENT DES PROJETS DE NOUVELLES GRANDES INFRASTRUCTURES

A.- LGV SUD EUROPE ATLANTIQUE

1.- Branche Tours-Bordeaux

La réalisation de la ligne à grande vitesse (LGV) Tours-Bordeaux, qui mettra Bordeaux à deux heures de Paris, constitue la priorité de RFF. Ce projet comprend la réalisation de 302 km de ligne nouvelle entre Tours et Bordeaux. Il a été étudié en deux sections : une première section relie le nord d'Angoulême à Bordeaux (121 km) et une seconde relie Tours au nord d'Angoulême (181 km).

Sa réalisation s'effectuera dans le cadre d'une concession⁽¹⁾, son coût étant évalué à 7 milliards d'euros.

La déclaration d'intention signée le 25 janvier 2007 par le ministre chargé des transports, les présidents des conseils régionaux d'Aquitaine, de Midi-Pyrénées, de Poitou-Charentes et de RFF, retient le principe d'une répartition des concours publics à parité entre l'État et les collectivités locales, déduction faite des concours de l'Union européenne.

Un protocole de financement pour la réalisation de la LGV Sud-Est Atlantique est en cours de signature entre l'État, les collectivités locales et RFF afin de préciser la répartition prévisionnelle du financement entre les différents partenaires. Une convention de financement sera signée.

À la suite de la décision du CIIACT du 14 octobre 2005, l'avis d'appel public à la concurrence pour la mise en concession de la branche Tours-Bordeaux de la LGV Sud-Europe-Atlantique a été publié le 1^{er} mars 2007, les candidats admis à présenter une offre ont été désignés le 9 novembre 2007.

La concession portera sur le financement, la conception, la construction, la maintenance, le renouvellement et l'exploitation de la nouvelle infrastructure.

(1) Dans le cadre d'une concession, le concessionnaire est chargé de la conception, du financement, de la construction et de l'exploitation de l'infrastructure. Le concessionnaire est rémunéré directement par les usagers qui lui versent un péage.

Le 14 février 2008, RFF a lancé le premier tour de l'appel d'offres pour la dévolution du contrat de concession et les offres initiales des trois groupements candidats (Eiffage, Vinci, Bouygues) ont été remises le 15 septembre 2008. Le 9 février 2009, le président de RFF a admis les trois candidats à présenter une offre finale et le lancement du second tour de l'appel d'offres est intervenu le 31 juillet 2009. **Le 15 décembre 2009, les trois candidats ont déposé leurs offres finales. Le 29 mars 2010, RFF a désigné le groupement LISEA mandaté par Vinci en tant que concessionnaire pressenti et engagé avec lui la phase de négociation. Le 15 juillet 2010, LISEA a été désigné par RFF attributaire pressenti dans la perspective de signer le contrat de concession d'ici la fin de l'année 2010.**

Les discussions sur le financement de l'opération avec les collectivités territoriales sont conduites parallèlement à la procédure de dévolution du contrat de concession. Elles ont permis la conclusion d'un protocole de financement pour la réalisation de la LGV SEA qui acte les principes de financement du tronçon central Tours-Bordeaux et des trois branches de la LGV SEA. Les échanges sur la convention de financement de l'opération sont actuellement en cours dans la perspective d'une signature d'ici la fin de l'année, parallèlement à la conclusion du contrat de concession. **Dans ces conditions, la mise en service du tronçon Tours-Bordeaux de la LGV SEA est envisagée fin 2016.**

En ce qui concerne les subventions de l'Union européenne, une demande à hauteur de 300 millions d'euros courants a été présentée le 20 juillet 2007 dans le cadre du programme pluriannuel 2007-2013, dont 43 millions d'euros consacrés à la résorption du bouchon ferroviaire de Bordeaux. La décision de la Commission Européenne n'a alors retenu qu'un montant de 21,28 millions d'euros destiné à la résorption du bouchon ferroviaire de Bordeaux. De plus, une demande de 48,14 millions d'euros a été présentée en 2009 dans le cadre de l'appel à projets lancé pour le plan de relance européen, dont 29,09 millions d'euros pour la désaturation du complexe ferroviaire de Bordeaux. Cependant, la Commission européenne n'a pas retenu cette demande.

2.– Branche Bordeaux – Espagne

À la suite du débat public mené en 2006 sur le prolongement de la LGV Sud-Europe-Atlantique de Bordeaux vers l'Espagne, RFF a confirmé l'opportunité du projet et la poursuite des études en retenant notamment la réalisation d'un tronçon commun avec la LGV Bordeaux-Toulouse afin de minimiser l'impact de la nouvelle infrastructure sur les territoires et l'environnement. Les objectifs poursuivis par le projet sont le transfert modal du transport de marchandises de la route vers le rail sur le corridor atlantique, ainsi que l'amélioration des services de voyageurs dans le sud aquitain et vers l'Espagne. Le projet placerait Bordeaux à environ 30 minutes de Mont-de-Marsan, 1 heure de Bayonne et 1 heure et 10 minutes de la frontière espagnole.

Un protocole-cadre pour la réalisation et le financement des études des deux branches Bordeaux-Espagne et Bordeaux-Toulouse, désignés sous l'appellation « Grands projets du Sud-Ouest » (GPSO), a été conclu le 26 décembre 2007, entre l'État, la Région Aquitaine, la Région Midi-Pyrénées et Réseau ferré de France, pour un montant de 76 millions d'euros, afin de permettre la conduite d'études accélérées. Les conventions de financement correspondantes ont été signées en application des CPER Aquitaine et Midi-Pyrénées en 2008.

Lors de la réunion du comité de pilotage des études relatives au GPSO du 31 mai 2010, les partenaires ont soumis à l'approbation du ministre chargé des transports un fuseau de passage de 1 000 m ainsi que les principales fonctionnalités des lignes nouvelles, notamment s'agissant des modalités de dessertes des agglomérations situées sur l'itinéraire. La décision ministérielle correspondante devrait intervenir dans les jours qui viennent.

Les premiers principes de financement de cette branche ont été définis dans le cadre du protocole d'intention pour la réalisation de la LGV SEA élaboré durant l'année 2009.

Le coût prévisionnel de la partie française de la branche Bordeaux-Espagne (244 km entre Bordeaux et Hendaye, dont 52 km de tronc commun avec la branche Bordeaux-Toulouse) est à ce jour évalué entre 6 022 millions d'euros et 6 942 millions d'euros HT (conditions économiques de juin 2009), y compris 50 % du tronc commun avec la branche Bordeaux-Toulouse. Le taux de rentabilité socio-économique de l'opération a été évalué lors du débat public à 6 %.

Concernant les subventions européennes, la Commission a décidé le 27 novembre 2008 d'octroyer, dans le cadre du programme des RTE-T, une subvention de 17,1 millions d'euros courants destinée à participer au financement de la première phase des études de la branche Bordeaux-Espagne.

3.— Branche Bordeaux – Toulouse

À l'issue du débat public qui s'est tenu en 2005, RFF a confirmé l'opportunité du projet et la poursuite des études du projet de LGV entre Bordeaux et Toulouse, avec une desserte des villes d'Agen et de Montauban. L'objectif principal est de relier Toulouse à Paris en 3 heures, avec la réalisation préalable du tronc central Tours-Bordeaux et à Bordeaux en 1 heure – contre 2 heures actuellement. Le projet contribuera en outre à l'amélioration des liaisons interrégionales et intercités entre l'axe Atlantique et l'axe méditerranéen.

Le projet comporte un tronc commun avec la LGV Bordeaux-Espagne afin de minimiser l'impact de la nouvelle infrastructure sur les territoires et l'environnement. Ces deux projets sont ainsi regroupés en un seul et même projet, désigné sous l'appellation « Grands Projets du Sud-Ouest », et il a été retenu un calendrier identique pour les deux branches Bordeaux-Toulouse et Bordeaux-Espagne (voir ci-dessus).

Lors de la réunion du comité de pilotage des études relatives au GPSO du 31 mai 2010, les partenaires ont soumis à l'approbation du secrétaire d'État chargé des transports un fuseau de passage de 1 000 m ainsi que les principales fonctionnalités des lignes nouvelles, notamment s'agissant des modalités de dessertes des agglomérations situées sur l'itinéraire. La décision ministérielle correspondante devrait intervenir au mois de septembre 2010.

Les premiers principes de financement de cette branche ont été définis dans le cadre du protocole d'intention pour la réalisation de la LGV SEA élaboré durant l'année 2009.

Le coût prévisionnel de la LGV Bordeaux-Toulouse (216 km dont 52 km de tronçon commun avec la ligne Bordeaux-Espagne) est à ce jour évalué entre 3 847 millions d'euros et 4 627 millions d'euros HT (conditions économiques de juin 2009), y compris 50 % du tronçon commun avec la ligne Bordeaux-Espagne. Le taux de rentabilité socio-économique a été évalué au moment du débat public à 4,8 %.

4.– Branche Limoges – Poitiers

La réalisation de la branche Poitiers-Limoges de la LGV SEA permettra l'amélioration de la desserte ferroviaire du Limousin, mettant Limoges à 2 heures de Paris et 38 minutes de Poitiers.

À la suite du débat public qui s'est tenu entre septembre et décembre 2006, les études préalables à l'enquête publique, d'un montant de 30 millions d'euros financés à hauteur d'un tiers par l'État, d'un tiers par les collectivités territoriales et d'un tiers par RFF, ont été engagées.

Les réunions des comités de pilotage des études des 6 juillet et 6 novembre 2009 ont permis de définir des zones préférentielles de passage. Une esquisse de tracé a par ailleurs été proposée au comité de pilotage du 30 août 2010. Cette proposition fera l'objet d'une décision ministérielle attendue au début de l'année 2011, qui portera également sur le schéma fonctionnel de l'opération et ses équilibres économiques, en vue de la préparation de l'enquête publique.

Les premiers principes de financement de cette branche ont été définis dans le cadre du protocole d'intention pour la réalisation de la LGV SEA élaboré durant l'année 2009.

Le coût prévisionnel du projet (112 km de ligne nouvelle) est à ce jour évalué entre 1 177 millions d'euros et 1 594 millions d'euros HT (conditions économiques de janvier 2009).

B.– LGV EST EUROPÉEN

Le projet d'ensemble de la LGV Est-européenne compte 406 kilomètres de ligne nouvelle à grande vitesse exploitée à 320 km/h entre Paris et Strasbourg. La première phase a été inaugurée le 15 mars 2007. La seconde phase a pour objet la réalisation de 106 kilomètres de ligne nouvelle entre Baudrecourt (Moselle) et Vendenheim (Bas-Rhin). Elle permettra un gain de 30 minutes entre Paris et Strasbourg, portant le temps de parcours à 1 heure 50. Elle améliorera encore les liaisons entre la France, l'Allemagne et le Luxembourg.

Une convention de financement et de réalisation a été signée le 1^{er} septembre 2009 par l'État, RFF et 16 collectivités intéressées par ce projet, sur la base d'un coût de l'opération arrêté à 2 010 millions d'euros aux conditions économiques de juin 2008, et pris en charge par l'État et l'ensemble des collectivités à hauteur de 680 millions d'euros chacun, l'Union européenne pour 118 millions d'euros et RFF 532 millions d'euros.

Les travaux ont débuté en juillet 2010. La mise en service est prévue pour mars 2016.

C.– LGV BRETAGNE-PAYS DE LA LOIRE

Le projet de LGV Bretagne-Pays-de-la-Loire est le prolongement, en direction de Rennes et de Nantes, de la LGV Paris-Le Mans. Il s'inscrit dans la continuité de la LGV Atlantique mise en service en 1989. Le projet porte sur 182 kilomètres entre Le Mans (Connerré) et Rennes (Cesson-Sévigné) en section courante. Le projet est à dominante trafic voyageur ; seule la section nord du Mans est mixte voyageur/fret. Il ne comporte pas de gare nouvelle.

Le projet a pour objectif d'améliorer de manière significative la desserte de la Bretagne et des Pays-de-la-Loire, avec un gain de 37 minutes entre Paris et Rennes, et au-delà, avec l'ensemble de la Bretagne occidentale jusqu'à Brest et Quimper, de 22 minutes pour Laval et de 8 minutes pour Angers, Nantes et les territoires situés au-delà. Le coût de l'opération est estimé à 2 850 millions d'euros aux conditions économiques de novembre 2007.

L'enquête publique s'est déroulée du 1^{er} juin au 31 juillet 2006 et le décret portant déclaration d'utilité publique des travaux de réalisation de la ligne a été publié au *Journal officiel* le 28 octobre 2007.

Le 30 janvier 2007, les Régions co-financeuses (Bretagne et Pays-de-la-Loire), l'État et la SNCF ont signé une convention garantissant les dessertes des gares du Mans, de Vitré, de Sablé sur Sarthe et de Laval.

L'État, les régions Bretagne et Pays de la Loire et RFF ont signé, le 29 juillet 2008, un protocole d'intention qui acte le recours à un contrat de partenariat pour la réalisation de la ligne et fixe les principes de financement du projet, à la suite duquel l'avis d'appel public à la concurrence a été publié.

Les discussions entre l'État, les Régions Bretagne et Pays de la Loire et RFF se sont poursuivies et ont permis la signature, le 29 juillet 2009, d'un protocole de financement qui confirme et précise les conditions de financement par les partenaires publics du projet. Sur la base de cet engagement, RFF a procédé, le 31 juillet 2009, au lancement de la consultation pour l'attribution du contrat de partenariat. Les offres initiales ont été remises le 16 décembre 2009. Après analyse des offres, RFF a engagé la phase de négociation avec les trois candidats en avril 2010. Le 21 juillet 2010, RFF a adressé aux candidats un courrier les invitant à remettre une offre finale en octobre 2010. Dans ces conditions, l'objectif est de procéder à la désignation de l'attributaire pressenti du contrat de partenariat d'ici la fin de cette année.

Parallèlement à la réalisation de la ligne nouvelle, des actions d'amélioration des lignes classiques Rennes-Brest et Rennes-Quimper sont inscrites au CPER 2007-2013, à hauteur de 210 millions d'euros pour une première phase de travaux. L'élaboration du schéma national des infrastructures de transports, prévu dans la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, sera l'occasion d'examiner la pertinence d'actions supplémentaires de développement ou de modernisation de l'infrastructure ferroviaire.

D.– LGV NÎMES – MONTPELLIER

Élément du projet prioritaire n° 3 du réseau transeuropéen de transport, le projet de contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier est une ligne nouvelle à grande vitesse de 80 km, dont 19 km de raccordements, conçue pour un trafic mixte de voyageurs et de marchandises. La mise en service du contournement soulagera la ligne ferroviaire actuelle, proche de la saturation. À son ouverture, le contournement sera emprunté essentiellement par des trains de fret. Ceci libérera des sillons sur la section existante pour améliorer la desserte des voyageurs et en particulier celle des TER. À plus long terme, avec la constitution d'un réseau à grande vitesse, l'offre grande vitesse pourra se développer.

La réalisation du contournement de Nîmes et Montpellier s'accompagnera d'un programme d'aménagement de la ligne actuelle entre Perpignan et Montpellier, qui sera réalisé dans le même calendrier.

La déclaration d'utilité publique du contournement ferroviaire de Nîmes et Montpellier a été prononcée le 16 mai 2005.

Le CIACT du 14 octobre 2005 a décidé d'étudier ce projet dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé, afin d'en accélérer la réalisation. À la suite de l'avis favorable, le 15 novembre 2006, de la mission d'appui aux partenariats public-privé (MAPPP), le conseil d'administration de RFF a retenu le recours au contrat de partenariat pour la réalisation du projet.

Dans ce cadre, un accord de financement a été signé le 2 décembre 2009 entre l'État, RFF et les collectivités territoriales cofinanceuses permettant d'acter les principes du financement de l'opération sur la base d'un coût prévisionnel de 1 620 millions d'euros aux conditions économiques de juin 2007, dont 100 millions d'euros pour le programme de modernisation de la section Montpellier – Perpignan. Sur la base de cet accord de financement, le premier tour de consultation a été lancé le 18 décembre 2009 ; les propositions initiales des candidats ont été remises le 5 mai 2010.

Après avis de la commission consultative d'évaluation des offres, les trois candidats ont été admis à participer au dialogue compétitif approfondi qui sera conduit par RFF à l'automne 2010. Au terme de cette étape, RFF émettra un dossier de consultation finale avant la fin de l'année 2010 puis les candidats présenteront leur offre finale. La conclusion du contrat de partenariat interviendra dans le courant de l'année 2011 pour une mise en service à l'horizon 2016.

E.– LIAISON FLUVIALE SEINE-NORD-EUROPE

Le projet Seine-Nord-Europe est en pleine actualité avec la publication de son décret d'utilité publique le 12 septembre 2008.

Ce nouveau canal à grand gabarit de 106 kilomètres entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut permettra aux chargements de fret pouvant atteindre 4 400 tonnes de passer des bassins de la Seine et de l'Oise à l'ensemble du réseau européen à grand gabarit.

L'avant-projet sommaire a donné lieu en 2006 à une concertation large et approfondie, son volet économique étant examiné par une commission spéciale interministérielle placée sous l'égide du conseil général des Ponts et chaussées. La mise à l'enquête publique, après l'approbation le 20 novembre 2006 par le ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, s'est conclue par l'énoncé par la commission d'enquête de treize recommandations sur la gouvernance du projet, la réalisation de l'infrastructure et son entretien ainsi que d'une réserve sur la sécurité du canal et des ponts-canaux.

Le choix retenu par le Gouvernement est de réaliser le projet Seine-Nord-Europe dans le cadre d'un contrat de partenariat public-privé ⁽¹⁾.

(1) La mission d'appui à la réalisation des contrats de partenariat (MAPP) a émis un avis favorable le 13 octobre 2006.

Le partenaire privé sera chargé de la conception, de la réalisation, de l'exploitation et de la maintenance du futur ouvrage et de ses aménagements connexes, à l'exception de l'exploitation et de l'aménagement des plates-formes multimodales.

Un avis d'appel public à la concurrence a été publié le 3 avril 2009 par VNF. Deux groupements se sont portés candidats. En matière de calendrier, la procédure de consultation sera lancée dès obtention d'un pré-accord de financement avec l'ensemble des collectivités et des ports concernés. Un lancement de la consultation avant la fin 2010, dans l'objectif d'une signature du contrat de partenariat en 2012, permettrait le démarrage des travaux avant fin 2012 pour une mise en service en 2016.

Le coût du projet a été évalué par Voies navigables de France (VNF) en juillet 2005 à 3,17 milliards d'euros dans le cadre d'un partenariat public-privé (PPP) et à 3,52 milliards d'euros en maîtrise d'ouvrage publique. Ces montants correspondent à un équipement en écluses simples et doivent être réévalués pour tenir compte de l'augmentation des prix des travaux de génie civil. Il est aujourd'hui évalué à 4 200 millions d'euros – 2 000 millions pour le partenaire et le reste à partager entre l'État, l'Union européenne et les collectivités territoriales – les discussions se poursuivent entre l'État et les collectivités territoriales.

En tout état de cause, la France a obtenu de la Commission européenne un engagement financier de 350 millions d'euros au titre des réseaux trans-européens de transport (RTE-T), pour la période 2007–2013, et pour l'ensemble du projet prioritaire Seine-Escaut, dont le canal Seine-Nord-Europe constitue la partie française.

VI.– LE BONUS-MALUS : UN SUCCÈS DONT IL FAUT MAÎTRISER LE BUDGET

Le dispositif du **bonus-malus**, initialement intitulé « écopastille » a été créé par la loi de finances rectificative pour 2007⁽¹⁾ et précisé par un décret du 26 décembre 2007.

Les recettes de ce dispositif proviennent d'une **taxe additionnelle à la taxe sur les certificats d'immatriculation**, ou **malus**, payée par les acquéreurs de véhicules neufs polluants.

Les dépenses du dispositif correspondent à une prime à l'acquisition de véhicules propres, ou **bonus**, et à une majoration de cette aide, ou **superbonus**, à hauteur de 300 euros, octroyée en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans.

(1) Article 63, §. V et VI, loi n° 2007–1824 du 25 décembre 2007 de finance rectificative pour 2007.

Le bonus et le superbonus sont versés par le **fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres**, adossé au compte de concours financiers *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*, créé également par la loi de finances rectificative pour 2007. La gestion du fonds est assurée par l'agence de service et de paiement (ASP).

En outre deux programmes ont été créés sur le compte spécial et dotés de crédits limitatifs par la loi de finances initiale pour 2008 :

– le programme n° 871 *Avances au titre du paiement de l'aide à l'acquisition de véhicules propres*, correspondant au **bonus** ;

– le programme n° 872 *Avances au titre du paiement de la majoration de l'aide à l'acquisition de véhicules propres en cas de destruction simultanée d'un véhicule de plus de quinze ans*, correspondant au **superbonus**.

Les dépenses du compte de concours financier *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres* sont constituées des avances accordées à l'ASP. Ses recettes correspondent au produit des malus, déduction faite, d'une part, des frais d'assiette et de recouvrement, qui s'élèvent à 2 % du total, et, d'autre part, du montant des intérêts des avances.

Le responsable des deux programmes n° 871 et 872 du compte de concours financiers est le directeur général de l'Énergie et du climat du MEEDM⁽¹⁾. L'ordonnateur principal du compte est le ministre du Budget, des comptes publics et de la fonction publique.

Le Rapporteur spécial dresse une analyse économique et financière du dispositif, présentée dans la question d'actualité n° 8 au début du présent rapport spécial.

(1) Le DGEC est notamment chargé de déterminer le montant des avances à verser à l'ASP pour la gestion du fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propre et d'arrêter le montant des intérêts des avances à verser au budget général de l'État.

CHAPITRE III : SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES : NE PAS DONNER DE SIGNAUX CONTRADICTOIRES

La lutte contre l'insécurité routière demeure une grande cause nationale. Elle nécessite la mobilisation de l'ensemble de la société pour atteindre l'objectif de passer sous la barre des 3 000 tués sur la route d'ici à 2012.

La baisse constante depuis 2002 du nombre de tués sur la route s'était stabilisée en 2009, en raison de la remontée du nombre de tués en deux roues motorisés. Sur le premier semestre 2010, il est estimé que le nombre total de tués sur la route est en baisse de 10,6 % par rapport au premier semestre 2009. Le nombre de blessés sur la même période est également en baisse de 18,1 %.

Le 18 février 2010, le comité interministériel de la sécurité routière s'est réuni pour donner une nouvelle impulsion à la politique de sécurité routière, afin d'atteindre l'objectif fixé. Le nombre de tués s'élèverait à 3 950 personnes, en simulation actualisée pour 2010. Il pourrait se chiffrer à 3 530 pour l'année 2011.

En 2011, la politique interministérielle de sécurité routière privilégiera essentiellement la lutte contre l'alcool au volant et l'accidentalité encore trop élevée des jeunes. Il convient de noter à ce propos, que la part des conducteurs ayant leur permis depuis moins de trois ans, impliqués dans un accident de la circulation reste élevée, de l'ordre de 25,5 %.

Les moyens budgétaires de la lutte contre l'insécurité routière figurent à la fois sur le programme n° 207 *Sécurité et circulation routières* et sur les cinq programmes du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*.

Les plafonds de dépenses du programme n° 207 sur la période triennale 2011-2013 correspondent à une baisse non négligeable, de 9,4 % en autorisations d'engagement et de 10,3 % en crédits de paiement. La lutte contre l'insécurité routière est, en tout état de cause, une politique transversale impliquant de nombreux autres programmes⁽¹⁾. Le Rapporteur spécial rappelle que la dynamisation de l'ensemble des programmes est nécessaire pour faire face à tous les défis posés à la société par la violence routière.

(1) Le document de politique transversale Sécurité routière présente l'ensemble des actions de l'État concourant à cet objectif.

I.- LE PROGRAMME N° 207 *SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES* : MOBILISATION DE LA SOCIÉTÉ CIVILE ET AMÉLIORATION DE LA FORMATION

Le programme n° 207 *Sécurité et circulation routière* est placé sous la responsabilité du délégué à la sécurité routière et à la circulation routière. Le programme n° 207, qui ne comporte pas de crédits de personnel, contribuerait en proportion à la maîtrise des dépenses publiques.

La délégation à la sécurité routière (DSCR) prépare les réunions du Comité interministériel de sécurité routière (CISR) qui regroupe tous les ministères concernés par la sécurité routière. Les réunions du CISR ont lieu deux fois par an. La DSCR assure le suivi de ces décisions. Le document de politique transversal est l'expression de cette coordination.

A.- DES CRÉDITS BUDGÉTAIRES EN DIMINUTION POUR 2011

Les crédits de paiement demandés sur le programme n° 207 diminuent de 5,5 % en 2011 par rapport à 2010. L'action n° 1 *Observation et prospective* subit la plus forte baisse, de l'ordre de 24,9 %.

PROGRAMME N° 207 *SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES* ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE PAIEMENT DE 2007 À 2011

(en millions d'euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	Variation 2010/2011 (en %)
Action n° 1 : Observation et prospective	7,15	7,07	6,99	5,67	4,26	- 24,9
Action n° 2 : Démarches interministérielles et communication	29,37	29,06	29,19	29,07	27,1	- 6,8
Action n° 3 : Éducation routière	25,78	24,8	24,8	26,3	26,3	0
Total	62,3	30,92	60,98	61,0	57,66	- 5,48

PROGRAMME N° 207 : ÉVOLUTION DES CRÉDITS EN 2011

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2010	2011	Variation (en %)	2010	2011	Variation (en %)
Action n° 1 : Observation et prospective	5,5	4,2	- 23,7	5,6	4,2	- 24,9
Action n° 2 : Démarches interministérielles et communication	29	29,1	+ 0,1	29	27,1	- 6,8
Action n° 3 : Éducation routière	25,7	24,3	- 5,8	26,2	26,3	0
Total	60,4	57,6	- 4,6	61	57,6	- 5,48

Les dotations de l'action n° 1 *Observation, prospective, réglementation et soutien en programme* doivent être réduits d'un quart. Les dépenses de fonctionnement courant liées à l'action n° 1 passent de 1,28 million d'euros à 0,41 million d'euros du fait de l'arrêt des subventions aux œuvres sociales mais aussi d'une baisse des crédits de fonctionnement des observatoires locaux de la sécurité routière au sein des DREAL qui passent de 1,1 million à 0,8 million d'euros.

L'action n° 2 *Démarches interministérielles et communication* finance la communication grand public et les actions locales. Elle représente 50,5 % du total du programme. L'essentiel de cette action concerne la communication grand public. Six grandes campagnes publicitaires sont prévues pour 2011, notamment pour renforcer la prise de conscience de la dangerosité de l'alcool au volant, et rappeler les risques de la vitesse.

L'action n° 3 *Éducation routière* a, quant à elle, pour objectifs de mettre en œuvre une formation continue à la sécurité routière pour l'ensemble de nos concitoyens. Elle consacre cette année 7,4 millions d'euros aux transferts aux ménages, pour financer le permis à 1 euro par jour, au lieu de 10,5 millions d'euros l'année dernière. Il rencontre aujourd'hui un vif succès puisque 80 000 jeunes par an en bénéficient.

Le tableau suivant présente l'évolution par titre des dépenses du programme.

SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Variation (en %)	LFI 2010	PLF 2011	Variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	41,1	42,9	+ 4,5	41,2	40,9	- 0,6
Titre 5 : Dépenses d'investissement	5	3	- 40	5,5	5	- 9,1
Titre 4 : Dépenses d'intervention	14,2	11,6	- 18,3	14,2	11,6	- 18,3
Total	60,4	57,6	- 4,6	61	57,6	- 5,5
Fonds de concours	0,1	0,1	0	0,1	0,1	0

B.- UNE DIMINUTION DES CRÉDITS CONFIRMÉE JUSQU'EN 2013

Les plafonds de dépenses prévus pour les années 2011-2013 sont en forte diminution, de l'ordre de 9,4 % en autorisations d'engagement et de 10,3 % en crédits de paiement. Le programme n° 207 *Sécurité et circulation routière* s'inscrit donc dans la politique gouvernementale de maîtrise des dépenses budgétaires.

PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2011-2013 : PROGRAMME N°207 SÉCURITÉ ET CIRCULATION ROUTIÈRES

(en euros)

		LFI 2010	PLF 2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	Montant	60,4	57,6	56,2	54,7
	% Variation par rapport à n-1		- 4,6	- 2,4	- 2,7
	% Variation par rapport à 2010			- 6,9	- 9,4
Crédits de paiement	Montant	61	57,6	56,2	54,7
	% Variation par rapport à n-1		- 5,5	- 2,4	- 2,7
	% Variation par rapport à 2010			- 7,8	- 10,3

II.- UNE EXTENSION CONTESTABLE DU COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE RENOMMÉ CONTRÔLE DE LA CIRCULATION ET DU STATIONNEMENT ROUTIERS

A.- UNE NOMENCLATURE BUDGÉTAIRE CONTESTABLE

**SANCTION DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE :
LES CIRCUITS BUDGÉTAIRES ACTUELS**

Les amendes peuvent en réalité être réparties en trois catégories distinctes et leur produit est affecté à de multiples bénéficiaires.

Les trois catégories d'amendes :

La première catégorie d'amendes est l'amende forfaitaire de première classe établie par les forces de sécurité nationales ou municipales pour une contravention aux règles de stationnement ou de circulation. Le produit de ces amendes s'est établi à 510 millions d'euros en 2010.

La seconde catégorie comprend les mêmes amendes forfaitaires, lorsqu'elles sont établies par les radars automatiques. En pratique, il s'agit donc essentiellement de contraventions aux limitations de vitesse. Le produit de ces amendes s'établit à 522 millions d'euros en 2010.

Enfin, la dernière catégorie est formée par le volume des amendes forfaitaires des deux premières catégories, qui, n'ayant pas été acquittées dans le délai réglementaire, font l'objet d'une majoration de tarif. En effet, considérées comme des condamnations judiciaires, ces « amendes forfaitaires majorées » forment un produit budgétaire distinct. Son évaluation est opaque, car il est retracé à la ligne 2505 du budget de l'État avec un ensemble de recettes non fiscales de même nature (jours amendes, sanctions administratives, astreintes prononcées par les juridictions, etc.). Ce produit est évalué par le Gouvernement à 452 millions d'euros en 2010.

Les bénéficiaires du produit des amendes :

En premier lieu, il convient de relever que l'État perçoit l'intégralité du produit des amendes forfaitaires majorées (AFM).

Quant au produit des amendes forfaitaires, par dérogation à l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, les textes successifs ont conduit à le répartir de la manière suivante. Faisant masse des amendes établies par voie automatique et des amendes classiques, on doit ainsi distinguer :

– le Fonds interministériel de prévention de la délinquance (FIPD), géré par l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (35 millions d'euros en 2010) ;

– l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) pour 180 millions d'euros en 2010 ;

– le compte d'affectation spéciale « Radars », pour 212 millions d'euros en 2010, indirectement destinés au financement des équipements de contrôle, leur maintenance et la gestion automatisée des amendes (196 millions d'euros sur le programme 751) et au financement du fichier national du permis de conduire (16 millions d'euros sur le programme 752) ;

– les conseils généraux (30 millions d'euros en 2010) ;

– et les communes, qui bénéficient du solde de la recette (605 millions d'euros en 2010, soit 56 % de la recette totale).

En voulant apporter de la clarté dans la répartition du produit des amendes établie par les forces de sécurité nationales et des amendes majorées, le nouveau dispositif y intègre les amendes radars dont le circuit budgétaire était satisfaisant.

De plus, il est pénible de constater qu'après nombre rapport administratif, la question de la dépenalisation des amendes de stationnement n'est toujours pas traitée. Il ne faudrait pas que le nouveau dispositif nous éloigne de la solution.

L'article 31 du présent projet de loi vise à créer un nouveau compte d'affectation spéciale (CAS), qui regrouperait à la fois les recettes et les dépenses de l'actuel CAS *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*, les produits des amendes forfaitaires et majorées de la police de la circulation et les dépenses liées à la généralisation du procès-verbal électronique (PVé).

Cette agrégation de plusieurs types d'amendes de nature différente vise à régler une pomme de discorde budgétaire entre l'État et les collectivités territoriales. Ce changement de nomenclature a pour objet d'améliorer la lisibilité du système des amendes de la police de la circulation. En effet, l'affectation du produit de cette taxe est demeurée, jusqu'à présent, très complexe. Le produit consolidé des amendes – radars et hors radars, forfaitaires ou majorées, de l'État ou des polices municipales – la part revenant à chacun des bénéficiaires ainsi que les modalités de répartition ne sont pas aisément accessibles.

Afin d'accroître cette lisibilité, le compte d'affectation spéciale a pour objectif de retracer les modalités financières de mise en œuvre des opérations d'aménagement et de sécurité routières financés par le produit des amendes.

Toutefois en voulant accroître la lisibilité, cette présentation dégrade les conditions du suivi spécifique du produit des radars automatiques tel qu'antérieurement présenté. Le CAS n'est ni affecté ni spécifique.

En définitive, le Rapporteur spécial exprime les plus expresses réserves sur un dispositif qui porte atteinte à l'universalité budgétaire sur un champ aussi large. Il exprime également ses doutes sur la constitutionnalité d'un tel dispositif.

Le compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routier*. Outre les deux programmes n° 751 *Radars* et n° 752 *Fichier national du permis de conduire* qui constituaient l'ancien Compte d'affectation spécial, il contient trois nouveaux programmes : programme n° 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers*, programme n° 754 *Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières* et programme n° 755 *Désendettement de l'État*.

**COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE :
CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE
AUTORISATIONS D'ENGAGEMENT = CRÉDITS DE PAIEMENT**

(en millions d'euros)

	Recettes	Crédits (AE = CP)	Solde
Contrôle automatisé	202		0
Programme n° 751 <i>Radars</i>		186	
Programme n° 752 <i>Fichier national du permis de conduire</i>		16	
Circulation et stationnement routiers	1 089		0
Programme n° 753 <i>Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers</i>		21,2	
Programme n° 754 <i>Contribution à l'équipement des collectivités territoriales pour l'amélioration des transports en commun, de la sécurité et de la circulation routières</i>		627	
Programme n° 755 <i>Désendettement de l'État</i>		440,8	
Total	1 291	1 291	0

Les recettes du CAS correspondent au produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction et celui des autres amendes de police de la circulation, à l'exception de la fraction de ce produit affectée à l'AFITF et à l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances (ACSé) au titre de la prévention de la délinquance.

Les dépenses inscrites retracent les coûts de conception, de maintenance, d'exploitation et de développement des systèmes automatiques de contrôle et des procès-verbaux électroniques mis en œuvre à compter de 2011. Le présent compte porte également les dépenses effectuées au titre du système de gestion des points du permis de conduire. **Il retrace enfin la contribution au financement par les collectivités territoriales d'opération destinées à améliorer la circulation et les transports en commun.**

Le programme n° 751 *Radars* va connaître une baisse de ses crédits en 2011 de 5 % par rapport à l'année précédente. Après une forte augmentation en 2010 (55 %), les crédits du programme n° 752 sont quasi stables. Pour l'ensemble du CAS, les crédits diminuent de 4,7 %.

Les autres programmes sont nouveaux.

Le programme n° 753 *Contrôle et modernisation de la politique de la circulation et du stationnement routiers* est placé sous l'autorité du secrétaire général du ministère de l'intérieur. Dans le cadre de la révision générale des politiques publiques, il a été décidé de créer un procès-verbal électronique (PVé). Il est expérimenté depuis le 9 novembre 2009 par plusieurs services de la police et de la gendarmerie nationale, et par certaines polices municipales.

La dématérialisation de la gestion des infractions à la législation routière concerne les infractions forfaitisées des quatre premières classes.

En effet, le procès-verbal manuscrit aura vocation à être totalement remplacé par le PVé, dont les champs seront pré-remplis. De même, la chaîne de traitement administratif va peu à peu se simplifier. L'agent verbalisateur constatera l'infraction par un outil électronique dédié, le Centre national de traitement (CNT) recevra immédiatement les données et l'avis de contravention sera édité et notifié au domicile du contrevenant. Un établissement public administratif devrait voir le jour pour assurer la mission de gestion du traitement informatique des messages d'infractions.

Le PVé répond à trois objectifs :

- un accroissement de la productivité des forces de l'ordre par la suppression du délai de traitement administratif par les forces de l'ordre ;
- un paiement plus rapide des amendes forfaitaires : taux de paiement accru de 10 points ;

– un dispositif plus pratique pour l’usager et un paiement plus incitatif par le biais du télépaiement.

Au titre des programmes n° 754 et 755, l’affectation au présent CAS de l’ensemble du produit des amendes de police de la circulation et du stationnement vise à moderniser et améliorer la lisibilité de la politique de sanction aux infractions. En effet, les règles de répartition du produit des amendes doivent être stabilisées et clarifiées, notamment en ce qui concerne le partage du produit entre l’État et les collectivités territoriales.

La contribution au financement par les collectivités territoriales d’opérations d’amélioration de la circulation et des transports en commun ne sera plus gérée dans le cadre d’un prélèvement sur recettes de l’État. La création du programme 754 au sein du CAS permet également de consolider les moyens des collectivités territoriales pour lutter contre la violence sur la route et améliorer les conditions de circulation. Dans cette nouvelle architecture budgétaire, les collectivités percevront environ 627 millions d’euros. Cette contribution se compose de deux parts :

– 130 millions d’euros de produit des amendes forfaitaires de police relevées par voie de radars automatiques, dont 100 millions attribués aux communes et EPCI et 30 millions aux départements, à la Corse et aux régions d’outre-mer ;

– 53 % du produit des amendes de la circulation et du stationnement, hors radars forfaitaires et forfaitaires majorées, après financement du PVé et du montant attribué à l’ACSé au titre du FIPD (35 millions d’euros).

Ainsi, la fraction revenant à l’État au titre du programme 755 sera de l’ordre de 440 millions d’euros, soit 47 % du produit global des amendes, après minoration.

B.– LE PRODUIT DES AMENDES RADARS EN DIMINUTION EN 2011

Le montant annuel du produit des amendes forfaitaires issu du contrôle automatisé est estimé à la baisse pour 2011, à 435 millions d’euros contre 469 millions prévus pour l’année 2010. Cela s’explique par l’amélioration du comportement des conducteurs et la diminution de la vitesse moyenne (de plus de 90 km/h en 2000 à 79 km/h prévu pour 2011). Dès lors, l’augmentation du parc des dispositifs de contrôle en 2011 ne permettra pas de compenser cette baisse des recettes.

1.– La répartition du produit des amendes entre les acteurs de la sécurité routière

Sur l’ensemble de l’année 2011, les bénéficiaires à périmètre constant, c'est-à-dire avant l’extension du compte d’affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » à l’ensemble des

amendes de la circulation, dispositifs de contrôle et hors dispositifs de contrôle, sont les suivants :

– CAS : 202 millions d’euros dont 186 millions d’euros pour le programme n° 751 et 16 millions d’euros pour le programme n° 752 ;

– Collectivités territoriales : 100 millions d’euros au titre de l’article L. 2234-24 du code général des collectivités territoriales qui prévoit que le produit des amendes de police relatives à la circulation routière prélevée sur les recettes de l’État, est réparti par le Comité des finances locales, en vue de financer des opérations destinées à améliorer les transports en commun et la circulation ;

– Corse et région d’outre-mer : 30 millions d’euros. Un projet de décret est en préparation afin de déterminer les conditions d’utilisation de cette fraction du produit ;

– AFITF : 133 millions d’euros.

2.– La politique d’installation de radars est poursuivie en 2011

ÉVOLUTION DU NOMBRE DE RADARS INSTALLÉS

	ETF radars fixes	ETE radars mobiles	Feux rouges	Nombre total de radars
Fin 2003	66	30		96
Fin 2004	298	198		496
Fin 2005	685	313		998
Fin 2006	822	457		1 279
Fin 2007	1 137	721		1 858
Fin 2008	1 473	827		2 300
Fin 2009	1 661	932	118	2 711
Fin 2010 (estimation)	1 850	933	350	3 133

Le Comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 18 décembre 2002 avait décidé le déploiement de 45 00 dispositifs de contrôle d’ici à fin 2012. Toutefois, en raison d’une diminution du montant des crédits de 5 % sur la période 2011-2013, cet objectif sera atteint fin 2013.

Suite au CISR du 18 février 2010, il a été décidé la mise en place dès l’été 2011 de nouveaux dispositifs de contrôle de la vitesse moyenne.

C.– LES MOYENS POUR LA MAINTENANCE DES RADARS ET LE DÉPLOIEMENT DE NOUVEAUX RADARS

Le programme *Radars* joue un rôle fondamental dans l’action des pouvoirs publics ; la limitation de la vitesse étant un enjeu majeur de la politique de sécurité routière.

Depuis 2008, les crédits accordés à l’entretien des radars sont en constante augmentation, alors que ceux finançant le déploiement de nouveaux dispositifs sont en net recul.

**PROGRAMME N° 751 RADARS –
CRÉDITS DE PAIEMENT ALLOUÉS AUX DISPOSITIFS DE CONTRÔLE**

(en millions d’euros)

	2007	2008	2009	2010	2011	Variation 2010/2001
Maintien en condition opérationnelle	21,2	38,51	49,5	57,15	59,8	+ 4,6
Nouveau programme de déploiement	46,05	27,44	55,4	48,5	28,9	- 40,4

Les crédits alloués au déploiement de nouveaux radars sont de 28,9 millions d’euros soit une baisse de plus de 40 % par rapport à l’année 2010. Ils devraient financer pour l’année 2011 l’installation de 259 radars fixes, 24 radars aux feux rouges et 30 radars au passage à niveau soit de nouvelles installations en nombre équivalent à 2010. Le Rapporteur spécial estime, dans ces conditions, le programme d’investissement très ambitieux.

Les crédits attribués au maintien des radars en condition opérationnelle sont en faible augmentation cette année par rapport à 2010. La forte hausse des coûts de maintenance observée les années passées s’est quelque peu stabilisée en 2011 à 4,6 %. Cette tendance suit celle des prévisions de dépenses de maintien et de réparation des radars.

Le tableau suivant détaille ainsi les coûts unitaires de la maintenance des radars ainsi que le coût du vandalisme par dispositif.

PRÉVISIONS DE DÉPENSES DE MAINTIEN ET DE RÉPARATION DES RADARS EN 2010

(en euros)

Dispositif	opération	nombre	Coût unitaire	Dépense 2011
Radars fixes	Maintenance préventive et curative	2 056	8 100	16 660 000
	Vandalisme	2 056	7 750	15 940 000
Radars mobiles	Maintenance préventive et curative	932	7 820	7 280 000
	Remplacement des véhicules réformés- Coût d'installation du radar mobile	100	4 800	480 000
	Remplacement des véhicules réformés- Location longue durée	200	1 700	340 000
Feux rouges	Maintenance préventive et curative	422	24 200	10 200 000
	Vandalisme	422	20 000	8 430 000
Passage à niveaux	Maintenance préventive et curative	6	24 200	150 000
	Vandalisme	6	20 000	130 000
Vitesse moyenne	Maintenance préventive et curative	9	12 150	110 000
	Vandalisme	9	11 625	100 000
Total				59 820 000

Le coût total de la maintenance de l'ensemble des dispositifs radars devrait s'élever cette année à 59,8 millions d'euros. Le coût des dépenses de réparation dues au vandalisme sur les radars fixes serait en légère hausse par rapport à 2010 puisqu'il passe de 14,7 à 15,94 millions d'euros.

Le coût estimé pour les radars « feux rouges » devrait exploser, passant de 0,3 à 8,4 millions d'euros en 2011. Il est prévu que le vandalisme touche 422 radars de ce type, soit une augmentation de 279 radars par rapport à 2010, alors que seulement 232 radars feux rouges devraient être installés en 2011.

Au regard de ces montants considérables, l'effort consenti pour l'entretien des radars volontairement dégradés par des actes de vandalisme est tout à fait justifié.

III.– LA POLITIQUE NATIONALE DE LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE

A.– EFFICACITÉ DES APPAREILS AUTOMATIQUES ET TAUX DE RECOUVREMENT DES AMENDES

1.– Une efficacité toujours perfectible du contrôle automatisé

EN MOYENNE, LE TAUX D'APPAREILS EN FONCTIONNEMENT EST LE SUIVANT :

(en %)

	2007	2008	2009	1 ^{er} semestre 2010
Taux de disponibilité des radars fixes	90,6	93,8	94,2	94,6
Taux de disponibilité des radars mobiles	87,4	90,1	91	89
Taux de disponibilité des radars feux-rouges				92,4

Les équipements sont disponibles lorsqu'ils sont en état de produire des messages d'infractions exploitables par le centre national de traitement (CNT) de Rennes. Les principales causes d'indisponibilité sont la maintenance en cours, les pannes, ou encore les actes de vandalisme.

Le vieillissement du parc et la nécessité de procéder au renouvellement des véhicules dédiés aux premiers équipements embarqués sont les principales causes du faible niveau de disponibilité des radars. Les prévisions actualisées pour l'année 2010 établissent une moyenne de 92 % de disponibilité. Des efforts importants doivent être accomplis pour obtenir un meilleur niveau de performance.

2.– Les progrès notables mais à poursuivre pour le recouvrement des amendes

Les dispositifs de contrôle ont donné lieu à l'émission de plus de 13 millions de messages d'infraction en 2009, hors véhicules étrangers. Le ratio net (hors véhicules étrangers non couverts par un accord) entre le nombre d'infractions détectées et le nombre de contraventions expédiées est de l'ordre de 67,5 % pour 2010, en hausse par rapport à 2009. La cible à atteindre pour 2013 est de 70 %.

Cette progression du volume de recouvrement des amendes est liée à la mise en place en 2009 des différents projets de modernisation du traitement de chaîne des contraventions, dont notamment le procès-verbal électronique. De même, la mise en œuvre du ratio national en 2007 a permis une augmentation des recettes de 5 millions d'euros entre 2008 et 2009.

Cependant, le système se heurte toujours à trois difficultés, limitant ainsi son efficacité :

– la difficulté de verbaliser les deux roues par rapport à leur importance dans le trafic et à leur particulière vulnérabilité ;

– la difficulté de verbaliser les poids lourds, verbalisés uniquement en cas de dépassement de la vitesse des véhicules légers et non de leur limite spécifique ;

– la verbalisation des étrangers en attente d’accords ratifiés avec l’Allemagne, la Belgique, l’Espagne et l’Italie, après ceux intervenus avec la Suisse et le Luxembourg. La France souhaite proposer une directive européenne instaurant un réseau d’échanges de données relatives aux immatriculations afin de pouvoir identifier les automobilistes contrevenants de l’Union Européenne.

B.– LA RÉDUCTION DU NOMBRE DE TUÉS ET DE BLESSÉS SUR LA ROUTE

Trois programmes concourent à la diminution du nombre de tués et de blessés : le programme n° 207 *Sécurité et circulation routières*, le programme n° 176 *Police nationale* et le programme n° 152 *Gendarmerie nationale*. Dans la continuité des mesures prises ces dernières années, le Gouvernement, notamment au titre du programme 207, veut mobiliser l’ensemble de la société sur les questions de sécurité routière, pour réduire le nombre d’accidents et de tués sur les routes.

La politique de lutte contre la violence routière semble avoir atteint un palier. Après d’excellents résultats en termes de vies sauvées (14 000 depuis 2002), le nombre de personnes tuées s’est stabilisé en 2009, essentiellement du fait de la remontée du nombre de tués en deux roues motorisées.

Toutefois, les pouvoirs publics entendent continuer leurs efforts et prévoient une diminution de la mortalité pour 2010 de 11 %, et de 10 % pour 2011.

Lorsque la vie de milliers de citoyens est en jeu, il conviendrait d’adopter un discours cohérent et d’affirmer des prises de position rigoureuses.

LE SYSTÈME DU PERMIS À POINTS

Le système du permis à points mis en place le 1^{er} juillet 1992 repose sur la responsabilisation de son titulaire. Le permis est doté d'un capital maximal de 12 points, 6 pour les nouveaux conducteurs, qui peuvent être retirés en fonction des infractions commises par le conducteur. La sanction est proportionnelle au degré de gravité de l'infraction, et fonctionne comme un avertissement lancé au conducteur qui ne respecte pas les règles du code de la route.

L'efficacité du dispositif est incontestable. Depuis sa création, le permis à points a contribué à réduire de moitié le nombre de tués sur les routes, passant de 9 000 en 1992 à 3 950 en 2010. Récemment, deux amendements ont été adoptés par la Commission des Lois de l'Assemblée nationale, visant à assouplir les règles du permis à points.

1) L'incitation à effectuer des stages

Dans un souci de pédagogie, l'article 28 *bis* (amendement CL 60) facilite la réalisation de stages de sensibilisation routière. À l'heure actuelle, en vue de récupérer 4 points, le code de la route n'autorise qu'un stage tous les deux.

La réforme donnerait la possibilité aux conducteurs d'effectuer deux stages par an pour récupérer 8 points, et un par an pour en récupérer 4.

2) La réduction des délais de reconstitution partielle ou totale du capital initial du permis de conduire.

L'article 28 *bis* de la loi LOPPSI 2, tel qu'adopté par la Commission des Lois le 29 septembre 2010, prévoit de réduire le délai de trois à deux ans pour récupérer l'intégralité des points perdus, en l'absence de nouvelle infraction. Lorsqu'une infraction conduit à la perte d'un point, le délai de serait ramené à six mois, au lieu d'un an actuellement.

L'objectif de cette réforme des délais est d'assouplir le système pour tenir compte du nombre grandissant de personnes conduisant sans permis, alors qu'elles attendent de reconstituer leur capital-points.

Malgré de bons chiffres sur la sécurité routière, le Rapporteur Spécial s'inquiète de cette mesure d'assouplissement. Il rappelle que la sécurité routière reste une politique qui doit être volontariste et ferme. Le permis à points constitue un outil efficace pour gagner des vies, en incitant les conducteurs à interioriser les comportements vertueux. Il faut être vigilant à ne pas donner un signal de relâchement.

Il rappelle également que le nombre de personnes dont le permis de conduire a été retiré à la suite de petites infractions entraînant la perte d'un ou deux points répétées est infinitésimal – 119 cas sur plus de 90 000 retraits de permis dû à une perte répétée de points en 2007 – et qu'il convient de ne pas fragiliser le système en souhaitant régler la question des petites infractions.

En ce sens, le Rapporteur spécial propose simplement pour ces 119 cas d'octroyer – lorsque l'automobiliste n'en a plus – un point supplémentaire qui tienne compte de la nature des infractions commises.

CHAPITRE IV : SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES : LA DYNAMISATION NÉCESSAIRE DE LA POLITIQUE DE LA MER

L'année 2011 est consacrée à la mise en œuvre et à la consolidation des grandes orientations prises ces dernières années.

Les demandes de crédits pour le programme n° 205 *Sécurité et affaires maritimes* en 2011 sont de 130 millions en autorisations d'engagement et de 132 millions en crédits de paiement. Globalement le budget est en diminution d'environ 1 % en crédits de paiement.

La politique maritime de la France revêt une importance particulière d'un point de vue économique et au regard des objectifs que s'est fixé le Gouvernement dans le cadre du Grenelle de l'environnement. Les enjeux majeurs concernent les évolutions de l'Établissement national des invalides de la marine, la concrétisation de la réforme de l'enseignement supérieur et la naissance des autoroutes de la mer.

I.- DES CRÉDITS EN LÉGER TASSEMENT

Le programme comprend cinq actions. L'action n° 1 *Sécurité et affaires maritimes* représente 17,49 % du total du programme. L'action n° 2 *Gens de mer et enseignement maritime* compte pour 10,48 % du total. L'action n° 3 *Flotte de commerce* représente 59 % du total des crédits. Les deux actions n° 4 *Action interministérielle de la mer* et n° 5 *Soutien au programme* représentent chacune 13 % du total.

Le tableau ci-après présente l'évolution des crédits demandés en 2011 par rapport à 2010 pour chacune des actions.

CRÉDITS DEMANDÉS EN 2011 POUR LE PROGRAMME N° 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2010	2011	Variation (en %)	2010	2011	Variation (en %)
Action n° 1 Sécurité et sûreté maritime	23,2	22,6	- 2,2	25,1	24,5	- 2,6
Action n° 2 Gens de mer et enseignement maritime	11,5	13,6	+ 17,7	11,6	13,9	+ 20,2
Action n° 3 Flotte de commerce	78,4	76,1	- 2,9	78,5	76,1	- 2,9
Action n° 4 Action interministérielle de la mer	9,6	10,5	+ 9,7	10,2	10,7	+ 5,4
Action n° 5 Soutien au programme	9,2	6,7	- 27,5	9,2	6,7	- 27,7
Total	132	129,7	- 1,8	134,8	132,1	- 2
Fonds de concours et attribution de produits	2,3	2,8	+ 22,1	2,3	2,8	+ 22,1

Pour l'ensemble du programme, les autorisations d'engagement et les crédits de paiement sont en diminution d'environ 2 %. Plus particulièrement, les dépenses de soutien connaissent une forte diminution, de plus de 27 % par rapport à 2010, conformément aux orientations gouvernementales de diminution des dépenses de fonctionnement.

Le tableau suivant présente l'évolution par titre de dépenses, prévue pour 2011.

La répartition des dépenses est stable, les deux tiers correspondant aux dépenses d'intervention, dont l'essentiel va aux aides à la flotte de commerce.

SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	Variation (en %)	LFI 2010	PLF 2011	Variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	26	27,7	+ 6,6	27,3	28,3	+ 3,4
Titre 5 : Dépenses d'investissement	13,9	12,9	- 6,8	15,2	14,4	- 5
Titre 6 : Dépenses d'intervention	92	88,9	- 3,4	92,1	89,3	- 3,1
Total	132	129,7	- 1,8	134,7	132,1	- 2
Fonds de concours	2,3	2,8	+ 22,1	2,3	2,8	+ 22,1

Pour l'année 2011, les dotations demandées sont en diminution d'environ 2 %.

**PROGRAMME N° 205 SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES
PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2011-2013**

(en millions d'euros)

		2010	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	Montant	132,1	129,7	135,5	127,2
	% Variation par rapport à n-1		- 1,8	+ 4,5	- 6,1
	% Variation par rapport à 2009			+ 2,6	- 3,7
Crédits de paiement	Montant	134,8	132,1	130,5	130,6
	% Variation par rapport à n-1		- 2	- 1,2	+ 0,1
	% Variation par rapport à 2009			- 3,1	- 3,1

Malgré la forte ambition maritime de la France, les crédits prévus pour le programme n° 205 seraient en baisse de plus de 3 % sur la période 2011-2013.

II.- LES ENJEUX ACTUELS DE LA SÉCURITÉ ET DES AFFAIRES MARITIMES

A.- L'ÉTABLISSEMENT NATIONAL DES INVALIDES DE LA MARINE (ENIM).

L'ENIM est l'établissement public administratif gérant le régime spécial de sécurité sociale des marins, qui couvre la branche maladie, maternité, invalidité, décès, accidents du travail et la branche vieillesse.

L'établissement était doté uniquement d'un organe consultatif placé sous la tutelle du ministre chargé de la mer. Un projet de texte portant modification du décret n° 53-953 du 30 septembre 1953 relatif à l'organisation administrative et financière de l'ENIM, a été publié le 30 août 2010 (décret n° 2010-1 009), et entrera en vigueur le 1^{er} novembre. Son corpus contient la création d'un conseil d'administration et la mise en place d'une tutelle partagée entre les ministres chargés de la mer, du budget et de la sécurité sociale. Il prévoit par ailleurs, les grands principes d'un contrat d'objectifs de gestion de l'eau (COGE) dont l'établissement est à venir.

Il est prévu depuis octobre 2008 de délocaliser le siège de l'ENIM à La Rochelle, ce qui n'est pas posé quelques difficultés d'organisation, que ce soit en matière d'implantation immobilière ou de mutation du personnel. Cette opération est donc retardée de plusieurs mois.

Le budget de l'ENIM prévu pour 2011 est d'environ 1,6 milliard d'euros. Il est financé par :

- le produit du versement effectué par les armateurs ou employeurs dans les conditions légales et réglementaires en vigueur et comprenant les cotisations personnelles des marins et les contributions patronales (8,3 % des recettes) ;

- les compensations d'exonérations et d'allègements de charges sociales (4,2 %) ;

- les compensations inter régimes (20,8 %) ;

- les produits de gestion-reprise sur provision et produits exceptionnels (3,8 %) ;

- la contribution d'équilibre versée par le régime général (14,2 %) ;

- la subvention de l'État (48,7 %).

La subvention d'équilibre pour charges de service public versée par l'État correspond aux actions *Pensions de retraite des marins* et *Action sanitaire et sociale des marins*. Pour 2011, elle s'élève à 797,3 millions d'euros contre 792,5 millions d'euros pour 2010. Le régime général (CNAM-TS) verse également une contribution venant équilibrer la branche « maladie » du régime des gens de mer, représentant 200 millions d'euros en 2011 contre 209 millions d'euros en 2010.

L'augmentation du besoin global de financement résulte de la sensible diminution des recettes, notamment des compensations inter régimes (- 7,9 % par rapport à 2010) et de la subvention régime général (- 4,3 %). À cela s'ajoute la revalorisation obligatoire des pensions.

L'activité de l'ENIM s'exerce dans un cadre budgétaire très contraint puisque 97 % des dépenses sont des dépenses obligatoires. Aussi, l'ENIM ne peut pas en contrôler directement ou indirectement l'évolution. Toutefois, il se doit d'optimiser ses moyens afin d'assurer une meilleure qualité des services rendus à l'usager marin et à ses ayants droit, pour un coût aussi réduit que possible.

Le budget triennal 2011/2013 prévoit une relative stabilité de l'équilibre financier de l'ENIM, avec un déficit passant de 906,8 millions d'euros en 2011 à 907 millions en 2013.

B.- LA RÉFORME DE L'ENSEIGNEMENT SUPÉRIEUR MARITIME

Les crédits alloués au titre de l'ensemble de l'action n° 2 seraient en progression de plus de 17 % en autorisations d'engagement et de 20 % en crédits de paiement, à juste titre, car le capital humain est une composante essentielle du secteur maritime. La promotion et la valorisation des métiers de la marine passent par une meilleure formation, adaptée à la concurrence internationale et aux défis technologiques.

La formation secondaire est dispensée dans douze lycées professionnels maritimes. Les subventions qui leur sont versées s'élèveront à 3,12 millions d'euros. Pour l'accompagnement de la mise en place des baccalauréats professionnels de trois ans, la dotation s'élèvera à 0,11 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour l'année 2011, en augmentation par rapport aux années précédentes. Ce surcoût est lié aux besoins de recrutement complémentaire de professeurs ainsi qu'à l'organisation de stages très onéreux, mais indispensable à la qualité de la formation.

La formation supérieure est répartie sur quatre sites (Le Havre, Saint Malo, Nantes et Marseille). La loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports a modifié l'article L. 757-1 du code de l'éducation. Est créée l'École nationale supérieure maritime (ENSM), établissement public d'enseignement supérieur se substituant aux quatre écoles nationales de la marine marchande. Le fonctionnement de l'ENSM a été organisé par le décret n° 2010-1129 du 28 septembre 2010. L'objet de la réforme était de mieux structurer l'enseignement maritime supérieur et de faire de cette école un Grand Établissement, intégrant le cursus LMD et délivrant le titre d'ingénieur de la marine marchande pour les formations d'officiers, de capitaines et de chefs mécaniciens.

L'ENSM sera financée par une subvention pour charges de service public de l'ordre de 3,4 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement. Elle se décompose ainsi :

– 2,5 millions d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement au titre de la subvention de fonctionnement versée jusqu'alors aux quatre écoles de marine marchande ;

– 0,3 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour la participation de l'État aux embarquements interscolaires des élèves officiers ;

– 0,6 million d'euros en autorisations d'engagement et crédits de paiement pour le versement des aides aux élèves sous forme de bourse.

C.– LA MISE EN PLACE DES AUTOROUTES DE LA MER (ADM)

● À côté du cabotage maritime classique, les autoroutes de la mer (ADM) sont un concept à concrétiser selon les principes définis au niveau communautaire dans les réseaux trans-européens des transports et repris dans la communication de fin 2007 de l'Union européenne sur la politique maritime.

Dans ce cadre, les États membres sont invités à mettre en place conjointement des liaisons maritimes transnationales par le biais d'appels d'offres. Les autoroutes de la mer constituent des itinéraires qui doivent permettre de soulager les goulets d'étranglement terrestres. L'offre de transport doit être construite autour d'une liaison maritime viable, régulière et fréquente.

● L'année 2010 a été marquée par la concrétisation de cet ambitieux projet. Le 7 septembre 2010 a ainsi été inaugurée l'ADM entre Nantes-Saint-Nazaire et Gijon en Espagne. Cette liaison, opérée par GLD Atlantique, a une capacité de 150 remorques et 800 passagers. La compagnie prévoit une montée en puissance progressive du service jusqu'à sept rotations par semaine.

Autre projet important, celui entre Le Havre–Vigo–Algesiras, qui entrera en service le 1^{er} juillet 2011. La fréquence hebdomadaire sera de deux navires en 2013 puis trois en 2015.

Lors de la rencontre franco-portugaise du 7 mai 2010, les deux États ont convenu de relancer les projets d'ADM dès l'automne 2010. Il s'agit des liaisons entre Rouen et Leixoes, Brest – Leixoes et Sines-Marseille.

Pour le projet West Med Corridors of the Sea, sur les huit projets déposés, un seul a été retenu, le 31 août 2010, pour bénéficier du soutien des États membres concernés.

Dans le cadre de l'Union pour la Méditerranée, quatre projets ont été retenus intéressant la Tunisie, le Maroc, l'Algérie et Israël. Le 8 juillet 2010, un accord a été signé pour la mise en place dès le 1er janvier 2011 de la ligne Marseille-Radès.

En revanche, le projet de la Mer du Nord, initié en 2008, n'a encore donné lieu à aucune démarche de la part des États concernés.

- Les projets d'ADM bénéficient d'un soutien financier sous forme d'une aide au démarrage, versée par les États concernés. Suite au Grenelle de l'environnement, la France, haut lieu de transit international de poids lourds, souhaite développer les autoroutes maritimes. Cette mesure fait partie du plan national de développement du fret non-routier qui comporte un programme d'investissement dans lequel les autoroutes maritimes s'inscrivent aux côtés du fret ferroviaire.

L'AFITF peut intervenir pour soutenir un projet sous la forme de subvention d'investissement pour les aménagements portuaires, d'avances remboursables, ou encore d'aides au démarrage. Pour ces dernières, la Commission européenne plafonne le financement des États à 35 % des coûts éligibles sur une durée de cinq ans. Les aides au démarrage débloquées pour l'autoroute de la mer Nantes Saint Nazaire – Gijon respectent ces conditions.

CHAPITRE V : INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIE : DES CRÉDITS CONFORMES AUX MISSIONS

Le programme n° 159 *Information géographique et cartographique* comprend les moyens consacrés à la définition par l'État des politiques en matière d'information géographique de référence sur le territoire national. Les demandes de crédits du programme pour 2011 augmentent de 11,3 % à environ 82 millions d'euros, contre un peu plus de 73 millions en 2010.

La politique de l'État en matière d'information géographique de référence est menée principalement par l'Institut géographique national (IGN). Le Gouvernement a souhaité le recentrer sur ses missions principales de service public de production et de diffusion de l'information géographique. Cette orientation s'accompagne d'un relèvement du niveau de la subvention inscrite sur le programme, à compter de 2011.

Ce programme comprend l'action n° 1 relative à la *Production de l'information géographique*, l'action n° 2 relative à la *Recherche dans le domaine de l'information géographique*, et depuis cette année une action support *Pilotage de la politique d'information géographique*. La première voit ses crédits augmenter de 13 %, tandis que pour la deuxième action, ils restent quasi stables à 0,4 %.

ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME N° 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE

(En millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2010	2011	Variation (en %)	2010	2011	Variation (en %)
Action n° 1 <i>Production de l'information géographique</i>	59	66,7	+ 13,1	59	66,7	+ 13,1
Action n° 2 <i>Recherche dans le domaine de l'information géographique</i>	14,6	14,6	+ 0,4	14,6	14,6	+ 0,4
Action n° 3 <i>action Pilotage de la politique d'information géographique</i>		0,6	0		0,6	0
Total	73,6	82	+ 11,3	73,6	82	+ 11,3

Le tableau suivant présente l'évolution par titre des crédits demandés pour le programme.

**ÉVOLUTION PAR TITRE DU PROGRAMME N° 159
INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	LFI 2010	PLF 2011	Variation (en %)	LFI 2010	PLF 2011	Variation (en %)
Titre 3 - Dépenses de fonctionnement	73,63	81,98	+ 11,4	73,62	81,98	+ 11,4
Titre 5 - Dépenses d'investissement	0	0	0	0	0	0
Titre 6 - Dépenses d'intervention	0,02	0,02	0	0,02	0,02	0
Total	73,65	82	+ 11,4	73,65	82	+ 11,4
Fonds de concours	-	-	-	-	-	-

Les plafonds de dépenses qui devraient s'appliquer de 2011 à 2013 au programme sont indiqués dans le tableau suivant.

**PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2011-2013 :
PROGRAMME N° 159 INFORMATION GÉOGRAPHIQUE ET CARTOGRAPHIQUE**

(en millions d'euros)

		2010	2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	Montant	73,6	82	84,7	83,1
	Variation par rapport à n-1		+ 11,4	+ 3,4	- 1,9
	Variation par rapport à 2010			+ 15,1	+ 12,9
Crédits de paiement	Montant	73,6	82	84,7	83,1
	Variation par rapport à n-1		+ 11,4	+ 3,4	- 1,9
	Variation par rapport à 2010			+ 15,1	+ 12,9

Une progression d'environ 13 % des crédits budgétaires est ainsi programmée sur la période 2011-2013, par rapport à 2010.

Le montant des subventions versées à l'IGN en 2011 est prévu à 81 millions d'euros, en augmentation de 8,4 millions d'euros par rapport à 2010. En effet, il intègre notamment les transferts de crédits en provenance du MEEDDM et des autres ministères, destinés à compenser la perte de recettes due au **changement de modèle économique**, les administrations n'étant plus tenues d'assurer un paiement au coût marginal des données du référentiel à grande échelle (RGE).

La subvention à l'action n° 1 représente 82 % du total de la subvention pour charges de service public. Les 66,7 millions d'euros demandés couvrent l'activité de production de l'information géographique et cartographique en France ainsi que la formation.

La subvention versée au titre de l'action n° 2 s'élève à 14,6 millions d'euros et couvre les charges liées aux activités de recherche et de développement.

Le texte d'un nouveau contrat d'objectifs et de performance 2010-2013 a été adopté par le conseil d'administration lors de sa séance du 16 juillet 2010. Il s'inscrit dans la politique publique de dynamisation de l'usage nationale des images satellites et d'augmentation de l'appui apporté au ministère de la Défense. Les nouvelles orientations stratégiques de l'IGN s'inscrivent dans un contexte marqué par la démultiplication des usages professionnels et grand public de l'information cartographique, et l'émergence d'acteurs privés.

L'IGN intervient à titre principal dans le cadre de sa mission de service public, civile ou de défense, et à titre complémentaire, à des fins commerciales. Désormais, les activités de l'opérateur sont réparties en cinq domaines : connaître, décrire, diffuser, conseiller et gérer. Il adopte ainsi une position de référent-conseil à l'égard de l'État, en tant que principal acteur de la mise en place de l'infrastructure nationale d'information géographique prescrite par la directive européenne Inspire.

CHAPITRE VI : URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ : UNE GESTION DURABLE DES RESSOURCES

Les crédits demandés au titre du programme n° 113 *Urbanisme, paysages, eau et biodiversité* s'établissent à 349,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et à 345,1 millions d'euros en crédits de paiement, en baisse de 0,8 % en autorisations d'engagement et une quasi-stabilité en crédits de paiement. Ce tassement vient après une augmentation respectivement de 4,7 % et 5,1 % en 2010 par rapport à 2009 et un bond de 12,4 % et de 10,3 % en 2009 par rapport à l'année précédente.

Le Rapporteur spécial approuve cette contribution à l'effort général de maîtrise des dépenses.

I.- UNE STABILISATION BUDGÉTAIRE APRÈS DEUX ANNÉES DE HAUSSE

Le programme n° 113 comprend trois actions, respectivement intitulées *Urbanisme, aménagement et sites – planification*, *Gestion des milieux et biodiversité*, et *Appui technique*. Les deux premières correspondent aux périmètres d'action de la direction générale de l'aménagement, du logement et de la nature (DGALN).

Le tableau suivant présente les crédits budgétaires demandés pour 2011 pour chacune des trois actions.

**ÉVOLUTION PAR ACTION DU PROGRAMME N° 113
URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement			Crédits de paiement		
	2010	2011	Variation (en %)	2010	2011	Variation (en %)
Action n° 1 <i>Urbanisme, aménagement et sites – planification</i>	76,7	74,3	- 3,1	75,3	73	- 3
Action n° 2 <i>Appui technique</i>						
Action n° 7 <i>Gestion des milieux et biodiversité</i>	276,2	275,6	- 0,2	271,3	272,1	0
Total	353	349,9	- 0,8	346,3	345,1	- 0,3
Fonds de concours et attributions de produits	7,3	4,4	- 39,7	5,9	6	+ 1,6

Source : *Projet de loi de finances pour 2011.*

Le tableau suivant décompose par nature de dépenses l'évolution des crédits demandés pour 2011.

**ÉVOLUTION PAR TITRE DU PROGRAMME N° 113
URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ**

(en millions d'euros)

	Autorisations d'engagement (AE)			Crédits de paiement (CP)		
	LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)	LFI 2010	PLF 2011	variation (en %)
Titre 3 : Dépenses de fonctionnement	204,1	198,9	- 2,5	202	199,6	- 1,1
Titre 5 : Dépenses d'investissement	8,6	5,8	- 32	9,7	5,4	- 44,3
Titre 6 : Dépenses d'intervention	140,2	145,1	- 3,5	133,2	138,9	+ 3,7
Titre 7 : Dépenses d'opérations financières				1,8	1,1	- 38,8
Total	353	349,9	- 0,8	346,7	345,1	- 0,3
Fonds de concours	7,3	4,4	- 39,7	5,9	6	+ 1,6

Source : *Projet de loi de finances pour 2011.*

La stabilisation budgétaire devrait se prolonger sur toute la période 2011-2013, comme indiqué par le tableau suivant. Cette stabilisation montre la priorité qui continue à être accordée au programme dans une situation de resserrement de la contrainte budgétaire.

Le programme s'inscrit néanmoins dans le contexte global de révision générale des politiques publiques (RGPP). En particulier, au titre du principe de non-remplacement d'un départ à la retraite sur deux, il doit enregistrer en 2011 une baisse de 788 ETPT après la réduction de 1 000 ETPT au total en 2009 et 2010.

**PLAFONDS DE DÉPENSES POUR LA PÉRIODE 2009-2011 :
PROGRAMME N° 113 URBANISME, PAYSAGES, EAU ET BIODIVERSITÉ**

(en millions d'euros)

		2011	2012	2013
Autorisations d'engagement	Montant	349,9	349,9	349,9
	% Variation par rapport à n-1		0	0
	% Variation par rapport à 2011			0
Crédits de paiement	Montant	345,1	343,6	343,6
	% Variation par rapport à n-1		- 0,4	0
	% Variation par rapport à 2008			- 0,4

Source : *Projet de loi de finances pour 2011.*

L'ensemble des actions du programme s'inscrit dans le cadre de la mise en œuvre des objectifs du Grenelle de l'environnement et de son référentiel de mesures. Le projet « Grand Paris » aura également des incidences sur l'application des objectifs du programme, via des mesures de simplification des textes régissant l'urbanisme, en attendant des mesures d'aménagement dont le programme pourrait être l'un des réceptacles.

Comme le rappelle sa présentation stratégique, le programme n° 113 est organisé autour de quatre grandes priorités :

- l'aménagement équilibré et durable des territoires à forts enjeux ;
- la gestion intégrée de la ressource en eau et des ressources minérales ;
- la protection et la restauration du vivant sauvage ;
- pour chacune de ces priorités, la prise en compte des problématiques particulières de la gestion du littoral en privilégiant l'interface terre/mer.

II.- LES GRANDS ENJEUX JUSQU'EN 2011

L'intitulé du programme *Urbanisme, paysage, eau et biodiversité*, par lui-même, suggère la diversité des objectifs qu'il doit contribuer à atteindre en 2011.

Sur le plan politique, il s'agit de mettre en œuvre une approche transversale et intégrée des politiques publiques se rapportant aux territoires. Ce faisant, il s'agit de couvrir un champ très large, allant de la gestion des ressources naturelles jusqu'au produit final, c'est-à-dire le logement.

Ainsi, les politiques mises en œuvre grâce aux moyens apportés par le programme n° 113 porteront sur la gestion de l'eau, de la nature et de la biodiversité, sur la révision du code de l'urbanisme et notamment des plans locaux d'urbanisme (PLU) et des schémas de cohérence territoriale (SCOT) et sur la performance énergétique des bâtiments.

La réorganisation des services déconcentrés du MEEDDM s'accompagne d'une réforme de l'ingénierie publique. **Le Rapporteur spécial rappelle l'importance de l'ingénierie publique notamment pour l'aide aux petites communes.**

En effet, au cours de ses travaux de contrôle, il a pu mesurer le rôle essentiel de conseils techniques à même d'éclairer les choix publics concernant des projets d'investissement importants d'un point de vue économique, sanitaire et financier comme la construction d'une station d'épuration ou le changement des canalisations en plomb. Le rapport spécial évoque cette problématique dans les « questions d'actualités ».

Le développement de la région capitale constituera également l'un des enjeux majeurs du MEEDDM en 2011.

Enfin, les priorités de la politique intégrée de gestion des ressources en eau, de préservation des espaces et de la biodiversité seront les suivantes :

– l’application de la directive « stratégie marine » et de Natura 2 000 eu mer : le lancement de trois nouveaux parcs marins est prévu dans le budget triennal 2011-2013 ;

– la protection accrue des patrimoines naturels : ainsi le premier des parcs naturels prévus par le Grenelle, celui des Calanques, est mis en chantier ;

– la mise en place du réseau Natura 2000 pour les sites terrestres et du réseau Natura 2000 en mer ;

– la mise en place d’un pilotage unifié des politiques de gestions des ressources naturelles et des polices de l’environnement : les polices de l’eau, sous l’autorité des préfets de département, s’appuieront sur le rapprochement des services de l’État (DDT), de l’ONEMA et de l’Office national de la chasse et de la faune sauvage (ONCFS). **Le Rapporteur spécial salue cette évolution qui va dans le sens de la concentration des responsabilités, gage d’efficacité et de lisibilité ;**

– la satisfaction des obligations communautaires de « bon état » écologique des milieux aquatiques d’ici à 2015 : **le Rapporteur spécial développe une analyse sur les moyens mis en œuvre pour y parvenir dans les « questions d’actualités » qui se trouvent au début du présent rapport, page 7 et suivantes ;**

– la protection de la biodiversité : **sur ce sujet également – et plus particulièrement sur le loup – le Rapporteur spécial renvoie à la question d’actualité n° 10.**

Le présent projet de loi de finances semble à la hauteur des exigences du Grenelle de l’environnement dans le domaine de l’urbanisme et de la gestion des milieux.

A.– LES GRANDS PROJETS D’URBANISME

Les grandes opérations d’urbanisme ont pour objet l’aménagement de territoires présentant des enjeux nationaux ou internationaux. L’État y est directement impliqué au travers de deux outils relevant du code de l’urbanisme : les opérations d’intérêt national et les établissements publics d’aménagement (EPA), dont le rôle consiste à mettre en œuvre un projet de territoire, élaboré en partenariat avec les collectivités concernées.

1.– Les villes nouvelles

Les premières grandes opérations d’urbanisme, liées pour la plupart à la création des villes nouvelles, ont amené, dans les années 1960, la création de l’Agence foncière et technique de la région parisienne (AFTRP), établissement public d’aménagement et opérateur foncier, aujourd’hui compétent sur l’ensemble de l’Île-de-France, le lancement du quartier d’affaires de La Défense ainsi que la création des neuf villes nouvelles d’Évry, Cergy-Pontoise, Saint-Quentin-en-

Yvelines, Marne-la-Vallée et Sénart en Île-de-France, le Vaudreuil, Lille-Est / Villeneuve d'Ascq, les Rives de l'Étang de Berre et l'Isle-d'Abeau en régions.

Les villes nouvelles du Vaudreuil et de Villeneuve d'Ascq sont revenues prématurément au droit commun ; celles d'Évry, de Cergy-Pontoise, de Saint-Quentin-en-Yvelines et des Rives de l'Étang de Berre ont été achevées et rendues à la maîtrise des collectivités locales dans des conditions relativement claires, notamment grâce à des conventions de sortie et des contrats de développement encadrant le devenir des EPA dissous – reprise des personnels, répartition des fonds propres entre État et collectivités, poursuite des opérations en cours.

L'État a rendu la maîtrise des opérations à un EPCI de droit commun, la communauté d'agglomération Porte de l'Isère (CAPI). En raison du potentiel d'aménagement restant – 600 ha de foncier État encore urbanisable – et en l'absence d'opérateur local, l'État a transformé l'EPIDA en EPA Nord-Isère (EPANI) par décret du 5 janvier 2009. Cet établissement est voué à être dissous le 31 décembre 2011 et animera jusqu'à cette date le contrat de développement conclu par anticipation entre l'État et la CAPI pour la période 2009 – 2013.

Le développement de Sénart et de Marne-la-Vallée reste en revanche toujours porté par des EPA dédiés et continue de faire l'objet d'OIN. Marne-la-Vallée constitue un territoire porteur de forts enjeux de développement, notamment autour des pôles de la Cité Descartes et d'Euro Disney. Sous certaines conditions – redéfinition des modalités d'intervention de l'établissement public, lancement du projet Villages Nature, arrivée à terme du métro automatique du Grand Paris –, la ville nouvelle peut devenir une opération participant pleinement aux dynamiques métropolitaines. Si les villes nouvelles franciliennes ont eu un rôle certain dans la dynamique d'aménagement des années 1970, celles qui perdurent jusqu'à ce jour ont entrepris une mutation qui tend à leur donner du sens en tant que grandes opérations d'urbanisme classiques.

2.– Les opérations de deuxième génération

Après une période de retrait concomitante à la première phase de décentralisation, l'État a souhaité relancer la dynamique de développement d'activités et de construction de logements, en vue notamment de renforcer l'attractivité de la région-capitale et des grandes métropoles régionales. Entre 1995 et 2002, ce sont ainsi trois nouvelles grandes opérations d'urbanisme qui ont vu le jour : *Euroméditerranée*, *Nanterre Seine-Arche*, *Plaine de France*.

a) *Euroméditerranée*

L'opération d'intérêt national *Euroméditerranée*, a été lancée en 1995, année où fut confié l'aménagement du centre-ville de Marseille, entre la gare Saint-Charles et le port autonome, à un établissement public administré à parité par l'État et les collectivités territoriales.

L'actualité du projet est renforcée par la désignation de Marseille comme capitale européenne de la culture en 2013 qui a entraîné l'accélération d'opérations dont le musée des civilisations de l'Europe et de la Méditerranée ainsi que la relance de l'OPAH de la rue de la République (5 200 logements).

Le périmètre de l'opération d'intérêt national – 170 hectares, potentiel de 14 000 logements et 20 000 emplois – a été étendu par le décret du 20 décembre 2007. Cette extension s'est accompagnée d'une consultation internationale d'urbanisme lancée fin 2008 qui a permis de sélectionner une équipe conduite par l'architecte-urbaniste François Leclercq, ainsi que de la négociation d'un nouveau protocole financier par le préfet de région dont la signature devrait intervenir avant la fin de l'année 2010.

b) Nanterre Seine-Arche

En 2000, la création de l'opération d'intérêt national Nanterre Seine-Arche, portée par un établissement public d'aménagement (EPASA), visait à développer un secteur immédiatement complémentaire au quartier d'affaires de La Défense.

Dans un contexte où les importantes opportunités d'aménagement de Seine-Arche étaient insuffisamment mises en relation avec les enjeux de La Défense et notamment du plan de renouveau lancé en 2007, le MEEDDM a souhaité en 2008 une mission de réflexion stratégique. Celle-ci a d'abord conduit au rapprochement de l'EPAD et de l'EPASA – fusion des directions générales en 2008, extension des périmètres OIN en intégrant notamment une partie du territoire de La Garenne-Colombes réalisée en juillet 2010 et création d'un nouvel établissement public d'aménagement : l'Établissement public d'aménagement de La Défense Seine Arche (EPADESA), qui sera effective à l'automne 2010 – puis au lancement d'une étude d'urbanisme sur le grand périmètre, confiée, comme celle d'Euroméditerranée, à M. François Leclercq.

Le nouvel établissement est chargé de conduire une modernisation volontariste du secteur, dont la vocation de « cité financière » est confirmée par le Grand Paris, qu'il s'agisse de ses accès (Eole et nouveau métro), de ses espaces publics, des tours encore obsolètes et des espaces à développer sur Seine-Arche.

c) Plaine de France

En 2002 a été créé l'établissement public d'aménagement de la Plaine de France, principalement dédié à la restructuration d'un vaste périmètre s'étendant de la Porte de la Chapelle jusqu'à l'aéroport de Roissy.

La réussite de l'opération dépend de la mise en œuvre des grands projets d'aménagement déjà identifiés – extension du parc des expositions, éco-quartiers de Louvres-Puiseux, des Docks de Saint-Ouen et de l'Île-Saint-Denis, complexe Aéroville – de la poursuite des projets ANRU et d'une amélioration très significative des infrastructures de transport : réseau du Grand Paris, barreau de Gonesse, tangentielles.

La polarisation en pôles d'activité, ou « *clusters* » – Plaine Saint-Denis en relation avec un pôle gare TGV à Pleyel et le Campus Condorcet, Le Bourget, Roissy – est susceptible d'apporter une réponse à la complexité de ces enjeux. Elle justifie sans doute une réflexion sur la mise en cohérence des opérateurs : EPA Plaine de France, AFTRP, ADP, plusieurs SEM.

3.– Les opérations les plus récentes

Sur le territoire de Massy – Saclay – Palaiseau – Versailles – Saint-Quentin-en-Yvelines, le projet de territoire a été accéléré par la création, par décret du 3 mars 2009, notamment d'une opération d'intérêt national sur les secteurs stratégiques du plateau de Saclay, de la Minière et du plateau de Satory. Sur le plan opérationnel, le Plan Campus – validé par le ministère de l'Enseignement supérieur et de la recherche le 24 février 2009 – doit permettre de mettre en cohérence les attentes des acteurs scientifiques et des collectivités. L'État, pour sa part, a préparé l'aménagement par une intervention foncière de l'AFTRP sur le quartier ouest de l'école Polytechnique.

La loi du 3 juin 2010 relative au Grand Paris a instauré sur ce territoire un établissement public d'un genre nouveau, chargé de la conduite d'un projet de développement scientifique, technique et urbain d'envergure internationale. Les statuts et le modèle économique de cet « établissement public de Paris–Saclay » ont été élaborés par une mission de préfiguration financée par l'État – pour un montant de près de 9 millions d'euros en 2009, chargée par ailleurs de la conduite des études qui doivent permettre de déterminer les orientations d'urbanisation de ce site.

Une équipe menée par l'architecte-paysagiste Michel Desvignes a été sélectionnée pour proposer un schéma d'intervention sur ce grand territoire, tandis que l'établissement public mène parallèlement la négociation avec les collectivités locales et les établissements de recherche et d'enseignement qui doivent porter le projet d'aménagement et de développement du « *cluster* ».

B.– LES AGENCES DE L'EAU ET L'ONEMA

Les six agences de l'eau (Adour-Garonne, Artois-Picardie, Loire-Bretagne, Rhin-Meuse, Rhône-Méditerranée et Corse et Seine-Normandie) sont des établissements publics de l'État à caractère administratif (EPA) dont le ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire assure la tutelle.

Le programme d'interventions de chacune des six agences de l'eau contribue à la préservation du bon état écologique de l'eau et des milieux aquatiques. À ce titre elles contribuent à l'action *Gestion des milieux et biodiversité* du programme 113 et à l'objectif *Assurer la gestion intégrée de l'eau*.

Elles participent, au niveau de chaque bassin hydrographique, aux politiques européenne et nationale de l'eau en développant une stratégie issue d'une vision d'ensemble sur l'eau. Pour le compte de l'État et du comité de bassin, leur objet est de contribuer à l'atteinte du bon état des eaux en réduisant l'impact des activités humaines par la préservation des ressources et à la satisfaction des besoins des usagers par la recherche de l'équilibre entre les ressources et les utilisations rationnelles de l'eau.

Elles atteignent ces objectifs par des interventions financières, par la construction et le développement d'outils de planification et par la production et la gestion de données sur l'eau pour la connaissance, la gestion et l'évaluation. À cela s'ajoutent des missions d'information et d'éducation du public pour soutenir la conduite participative et collective des politiques de l'eau.

Dans le cadre de son programme de contrôle, le Rapporteur spécial a mené au cours du premier semestre 2010 une étude portant sur les agences de l'eau et plus particulièrement sur l'efficacité de leur dépense. Il renvoie à ses conclusions dans les « questions d'actualité » au début du présent rapport spécial.

C.– LES RÉSERVES NATURELLES

La France comptait au 31 août 2010, 161 réserves naturelles nationales et 6 réserves naturelles de Corse représentant près de 2 830 000 hectares sur terre et en mer, la réserve naturelle des Terres australes françaises représentant à elle seule 2 270 000 hectares dont 1 570 000 hectares marins. Ces chiffres sont en régression par rapport à l'année précédente en raison de la disparition de trois réserves naturelles nationales intégrées en cœur de parc national : la réserve du Grand Cul-de-sac Marin en Guadeloupe, et les réserves de Saint-Philippe Mare Longue et de la Roche Écrite à la Réunion.

Trois réserves naturelles nationales ont été créées et une reclassée en 2009 et 2010 (au 31 août) : Coteaux de la Seine (Val d'Oise et Yvelines), Plaine des Maures (Var), Dunes et Marais d'Hourtin (Gironde), et modification des limites et de la réglementation de la réserve des Aiguilles Rouges (Haute-Savoie).

22 projets de création, d'extension ou de révision sont en cours d'instruction, après avis favorable de la commission des aires protégées du Conseil national de la protection de la nature (CNPN). Parmi ces projets, plus d'une dizaine sont suffisamment avancés pour que le décret de création puisse être signé en 2010 ou 2011.

Au-delà des projets existants, et des projets émergents qui sont fondés sur les orientations définies par la circulaire du 13 mars 2006 relative à la mise en œuvre du décret n° 2005-491 du 18 mai 2005, la définition de nouveaux projets de création ou de modification de réserves existantes va se faire, en dehors des sites marins ou d'outre-mer qui font l'objet de stratégies spécifiques, au travers de la

stratégie nationale de création d'aires protégées terrestres métropolitaines qui doit être lancée à la rentrée 2010 et dont les déclinaisons régionales devront être finalisées pour mi-2011.

Depuis 2002, le nombre de réserves naturelles nationales (hors réserves naturelles de Corse) est passé de 147 à 161, leur superficie totale étant portée de 457 380 hectares à près de 2 746 000 hectares.

*

* *

COMPTE RENDU DE LA COMMISSION ÉLARGIE DU 12 OCTOBRE À 16H15

(application de l'article 117, alinéa 2, du Règlement)

M. le président Christian Jacob. Nous abordons l'examen des crédits consacrés, au sein de la mission « Écologie, développement et aménagement durables », aux transports. Je donne immédiatement la parole à nos rapporteurs.

M. Hervé Mariton, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire pour les transports routiers, ferroviaires, fluviaux et maritimes. Quelques questions, monsieur le secrétaire d'État. L'actuel projet de schéma national des infrastructures de transport (SNIT) sera débattu devant le Parlement avant d'être entériné. Ne conviendrait-il pas, pour la validité même de ce schéma, que le Parlement dispose de davantage d'informations sur le financement des infrastructures qui y sont retenues ? Le projet mentionne ainsi des infrastructures prévues à l'horizon 2020 dont il est indiqué que le financement « n'a même pas été étudié ». Pouvons-nous nous en satisfaire ? Quel est d'ailleurs à vos yeux l'intérêt que le futur schéma soit voté par le Parlement ? S'il n'a pas été inutile, celui de 2003 ressemblait tout de même un peu à une lettre au Père Noël, recensant les demandes des élus auxquels le ministre avait indiqué en fin de débat les avoir « tous entendus ». Il faut être plus précis sur les financements. Il en va de la nature même de la délibération parlementaire.

Je note d'ailleurs au passage qu'alors que le SNIT annonce une augmentation des crédits d'entretien routier, ce dont chacun se félicite, les autorisations d'engagement pour l'entretien et l'exploitation du réseau routier tombent de 414 millions d'euros en 2010 à 302 millions dans le budget pour 2011 et les crédits de paiement de 390 millions d'euros à 312 millions. Est-ce là une préfiguration de la mise en œuvre du schéma ?

Un contrat de performance a été signé avec Réseau Ferré de France (RFF). Après le projet de loi relatif à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires, on pensait y voir plus clair sur l'avenir de la dette de RFF. Or, le Gouvernement a décidé que l'augmentation des péages acquittés par la SNCF serait inférieure de 60 millions d'euros à celle initialement programmée. Ce qui est sans doute heureux pour la SNCF pose toutefois problème à RFF. Estimez-vous que le contrat de performance est respecté et que RFF a une visibilité financière suffisante ? Cette décision de l'État n'est-elle pas de nature à remettre en question le programme de régénération des infrastructures sur lequel RFF s'était engagé ?

Dans les perspectives pluriannuelles de financement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – AFITF –, figure encore assez étrangement une dotation budgétaire maintenue à 974 millions d'euros. J'avais cru comprendre que cette dotation anticipait le versement à l'Agence du produit de la taxe poids lourds. Alors que celle-ci doit être instituée à la mi-2012, la dotation reste inchangée. Tant mieux pour l'AFITF mais cela manque de cohérence avec les prévisions ! Est-on d'ailleurs assuré du montant de cette dotation ? L'AFITF devrait de même bénéficier à terme d'une augmentation de la redevance autoroutière de 100 millions d'euros. Si l'idée n'est pas nouvelle, sa mise en œuvre n'est pas sans soulever quelques difficultés, tant juridiques qu'économiques. Quel sens y a-t-il dès lors à inscrire cette somme parmi les financements de l'Agence ?

Force est de constater que, quel qu'en soit l'intérêt des points de vue industriel et environnemental, le dispositif de bonus-malus n'est pas équilibré, contrairement aux prévisions initiales. Pourquoi s'impute-t-il sur un compte d'affectation spéciale qui, de fait, ne peut être équilibré ? Pourquoi ne pas le rebudgétiser, en assumant qu'il coûte au budget de l'État, mais aussi le durcir afin d'une part d'en amoindrir le coût, d'autre part de le rendre plus incitatif sur le plan environnemental ? Que penseriez-vous d'un tel durcissement ?

Enfin, sous la précédente législature, à la demande du Parlement, le Gouvernement avait proposé de créer un compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ». Il s'agissait de garantir que le produit des amendes issues des radars automatiques bénéficierait bien à la sécurité routière. Des débats ont eu lieu sur le respect de cet engagement, sur la lisibilité des affectations financières, sur l'efficacité en matière de sécurité routière de telle ou telle dépense de l'AFITF, mais le caractère de compte d'affectation spéciale était en gros respecté. Il en va tout différemment avec ce qui nous est

aujourd'hui proposé. En effet, dans les recettes de ce compte, aux amendes issues des contrôles effectués par les radars automatiques, viendront s'ajouter les amendes ordinaires. Et les fonds pourront être utilisés au profit par exemple de l'Agence nationale pour la cohésion sociale et l'égalité des chances, dont la compétence en matière de sécurité routière n'a rien d'évident. À vrai dire, je m'interroge sur la constitutionnalité même d'un compte d'affectation spéciale aux recettes d'origine aussi variée et aux dépenses elles-mêmes si disparates. Je me demande par ailleurs si cette évolution, inopportune pour la sécurité routière, n'est pas de surcroît de nature à faire obstacle à la dépenalisation des amendes de stationnement, à laquelle j'avais cru comprendre, monsieur le secrétaire d'État, que vous n'étiez pas défavorable, même si ce dossier n'a pas beaucoup avancé jusqu'à présent. Enfin, il est dommage que la création de ce nouveau compte ne règle pas le problème de l'affectation du produit des amendes majorées, aujourd'hui très fragile sur le plan juridique, puisque celles-ci sont intégrées au budget de l'État sans être reversées aux collectivités locales.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial de la Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire pour les transports aériens et la météorologie. Je commencerai, monsieur le secrétaire d'État, par une question d'ordre financier. Dans un référé du 8 juin dernier sur les perspectives du budget annexe Contrôle et exploitation aériens – BACEA –, la Cour des comptes notait que celui-ci « est confronté à un déficit structurel qui a longtemps été masqué. » Les résultats budgétaires des exercices 2006, 2007 et 2008 ont en effet tous été négatifs, le déficit s'établissant successivement à 54, 35 et 44 millions d'euros. Les résultats comptables étaient encore plus dégradés, avec des déficits de 116, 115 et 67 millions d'euros, respectivement. Pour 2009, le recours massif à l'emprunt, avec 281 millions d'euros exécutés pour une autorisation en loi de finances initiale de 116 millions d'euros, a permis de dégager un excédent budgétaire – si tant est que l'on puisse parler d'excédent lorsque celui-ci provient de l'endettement ! –, mais le résultat d'exploitation a encore été déficitaire de 57,6 millions d'euros. Dans ce budget annexe, comme dans le budget de l'État, on s'endette désormais pour couvrir les dépenses de fonctionnement !

Ma question est triple. Comment expliquer la différence constatée par la Cour des comptes entre les résultats budgétaires et les résultats comptables ? Les exercices 2010 et 2011 permettront-ils de dégager un excédent de fonctionnement, ou au moins de parvenir à une réduction du déficit ? Quelles mesures structurelles envisage-t-on afin de mettre un terme à ce que la Cour des comptes a qualifié de « spirale de l'endettement » ?

Anticipant sans doute votre réponse à cette première série de questions, monsieur le secrétaire d'État, la suivante portera sur la gestion des ressources humaines de la Direction générale de l'aviation civile. En effet, se trouvent peut-être là certaines pistes en vue d'économies. J'ai eu l'occasion à plusieurs reprises, en cohérence avec la Cour des comptes, de critiquer les fameux « protocoles sociaux », négociations triennales qui permettent à certaines catégories de personnels de la DGAC de s'abstraire partiellement du cadre statutaire de la fonction publique. Lors de votre audition par la Commission des finances le 1^{er} juin dernier, vous nous avez indiqué que le prochain protocole ne comporterait pas de volet rémunération. Or, il semblerait que 7,8 millions d'euros soient prévus dans le budget 2011 au titre de mesures catégorielles. La Cour des comptes nous a excellemment démontré la semaine dernière qu'il était impossible de « tenir » une enveloppe en euros courants en continuant d'appliquer des mesures catégorielles. Pourriez-vous nous en dire davantage sur la nature de ces mesures ?

Lors de la même audition, vous nous avez dit avoir mis fin à la pratique dite des « clairances » qui permettait aux contrôleurs aériens de se dispenser de certaines des vacances qu'ils étaient pourtant censés assurer. Selon la Cour des comptes, ces « clairances » aboutissaient à ce qu'un contrôleur aérien travaille en moyenne 99 jours par an, la DGAC expliquant que la situation était variable selon les sites et que l'on pouvait même, de manière exceptionnelle, tomber à 90 ou 93 jours. Quelles mesures concrètes avez-vous pris pour vous assurer de la présence des contrôleurs à leur poste ? L'identification des personnels grâce à des badges permettra-t-elle de contrôler le service effectué ?

La spécificité de cette gestion des ressources humaines, conjuguée à l'inadaptation du régime des budgets annexes aux activités quasi-commerciales de la DGAC, milite pour la transformation de cette direction d'administration centrale en établissement public administratif. Le principal aiguillon en ce sens n'en reste pas moins l'intégration croissante de la navigation aérienne au niveau européen, dans le cadre du bloc fonctionnel d'Europe centrale – FABEC – pour la France. Dans ce contexte, j'avais fait adopter un amendement au projet de loi de finances pour 2009 demandant qu'un rapport nous soit remis sur les pistes d'évolution statutaire de la DGAC. Celui-ci évoquait cinq scénarios, mais privilégiait la transformation en EPA. J'avais cru comprendre que vous étiez favorable à une telle modification. Mais lors de votre audition du 1^{er} juin dernier, vous nous avez laissé entendre que cette solution, préalable pourtant indispensable à l'intégration européenne, était abandonnée. Pouvez-vous nous le confirmer aujourd'hui et si tel est le cas, nous dire pourquoi ?

Après ces questions prospectives, je reviens au budget pour 2011 proprement dit. Ce budget annexe, vous le savez tous, est financé essentiellement par voie de redevances, dont les principales sont la redevance de route et la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne – RSTCA. En 2011, il est prévu que la première augmente de 3,8 % et la seconde de 4,9 %. Mais en 2012, elles devraient respectivement baisser de 1,7 % et 4,4 %, puis en 2013 de 2 % et 1,4 %. Je m'étonne de cet arbitrage. N'aurait-il pas été préférable, afin de ne pas obérer la reprise du trafic aérien en 2011, de lisser l'évolution du taux de ces redevances sur trois ans, plutôt que d'en prévoir une évolution en dents de scie ?

Je terminerai par une question connexe au budget, mais importante pour l'équilibre du transport aérien dans notre pays, celle de l'avenir des aéroports de province. La presse a récemment fait état de l'ouverture possible du capital de cinq ou six plates-formes aéroportuaires. Pourriez-vous, monsieur le secrétaire d'État, nous indiquer quels aéroports seraient concernés et, plus généralement, faire le point sur les modalités et les enjeux de cette ouverture de capital ?

M. Martial Saddier, *rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire pour les transports terrestres*. Un avant-projet du schéma national des infrastructures de transport a été présenté en juillet dernier. Pouvez-vous nous dire, monsieur le secrétaire d'État, dans quelles conditions ce schéma sera définitivement arrêté et quelle part les élus pourront prendre à cette procédure ? Comment sera assurée la cohérence avec l'engagement national pour le fret ferroviaire, avec le contrat de performance entre l'État et RFF ou bien encore avec le plan de modernisation des itinéraires routiers 2009-2014 ? Confirmez-vous enfin que le SNIT fera l'objet d'un débat au Parlement avant la fin de l'année, comme vous vous y étiez engagé ?

Depuis la création de l'AFIT il y a cinq ans, la question de son financement se pose de manière récurrente. Pouvez-vous faire le point sur ses ressources ? Qu'en est-il de l'affectation à son profit de l'éco-redevance poids lourds instaurée par la loi de finances pour 2009 ? Comment l'Agence compensera-t-elle la fin des abondements exceptionnels liés au plan de relance ?

L'engagement national pour le fret ferroviaire, décidé par le Gouvernement en septembre 2009, représentait un investissement public global de plus de 7 milliards d'euros d'ici à 2020. Pouvez-vous faire le point un an après, tant pour ce qui est des réalisations concrètes que de la programmation des opérations ? Où en est-on de la mise en place d'opérateurs ferroviaires de proximité ? Quelles suites entendez-vous donner aux propositions faites par notre collègue Yanick Paternotte dans son rapport sur la relance du fret ferroviaire, en particulier à sa suggestion de permettre l'acheminement de fret, notamment de nuit, sur les lignes à grande vitesse ?

Les ministres chargés des transports et de l'aménagement du territoire devaient présenter avant la fin de l'année un plan de renouvellement du matériel roulant des lignes ferroviaires dites d'équilibre du territoire. Pouvez-vous nous dire où on en est, rappeler les engagements pris et le calendrier de leur réalisation ? Rétablira-t-on certaines lignes ferroviaires ou au contraire remplacera-t-on certains TER par des autocars, afin notamment de libérer des sillons pour le fret ?

Le transport fluvial connaît un essor certain et, en tout cas, résiste mieux que d'autres modes de transport à la crise actuelle. Pouvez-vous nous le confirmer et faire le point sur l'évolution de ce trafic ? Quels ont été les principaux investissements réalisés sur les voies navigables au cours des dernières années ? Pouvez-vous nous dire quelques mots des programmes Seine-Oise et Saône-Rhin, ainsi que des opérations de restauration du réseau ?

Dans le cadre du plan Véhicules propres, le volet Transports de la loi Grenelle II sollicitait un effort particulier des collectivités territoriales et les invitait à généraliser l'implantation de bornes de recharge sur la voie publique. Une aide financière est-elle prévue pour ce faire ? Le Gouvernement peut-il peser sur les constructeurs automobiles afin que les dispositifs de recharge soient harmonisés ?

Enfin, quel premier bilan tirez-vous de la réforme du permis de conduire engagée en 2009 et qui doit s'achever en 2012 ?

M. Jean-Yves Besselat, *rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire pour les transports maritimes*. Monsieur le secrétaire d'État, vous avez mené avec beaucoup de diligence la réforme portuaire, adoptée par le Parlement en juillet 2008 et dont j'avais eu l'honneur d'être le rapporteur à l'Assemblée. Toutes les étapes ont été franchies avec succès. Ne reste que la dernière, à savoir l'acceptation par les portiqueurs de leur transfert à des entreprises privées. Les intéressés ont, je le pense, obtenu des garanties solides, qu'il était légitime de leur donner. Ne pensez-vous pas que l'heure est

venue de signer un bon accord ? Dans le même ordre d'idées, je fais observer qu'à Marseille, les salariés du port bloquent toujours les terminaux pétroliers, au motif que la loi les briderait, ce qui est totalement faux.

Tous les chiffres en attestent : avec le redémarrage de l'économie mondiale, le transport maritime croît à nouveau de quelque 10 % par an, comme avant la crise. C'est là une excellente nouvelle pour les grands ports à terminaux de conteneurs comme Le Havre, qui assure les deux tiers du trafic de conteneurs en France, ou Marseille. C'est dans ce contexte que vous avez inauguré, monsieur le secrétaire d'État, une autoroute de la mer entre Saint-Nazaire et Gijón en Espagne, en coopération avec les armements Louis-Dreyfus et Grimaldi. Vous envisagez la création d'une nouvelle ligne Vigo/Saint-Nazaire/Le Havre. Dans quelles conditions la mettriez-vous en place et avec quels armateurs ?

Comme vous, monsieur le secrétaire d'État, je me réjouis que le décret en Conseil d'État qui crée l'École unique supérieure de la Marine marchande ait été pris par le Premier ministre, sous votre impulsion, le 29 septembre dernier. Les institutions nécessaires peuvent désormais se mettre en place. Au Havre, nous avons un projet qui avance bien – discrètement – de construction d'une nouvelle école : celle de Sainte-Adresse étant devenue obsolète, nous la transférons sur les docks, dans les hangars 26 et 27. Pour poursuivre les études, nous avons besoin d'un million d'euros sur le budget 2011. Pouvez-vous confirmer que cette somme est bien inscrite, comme j'en ai eu la garantie ?

Si la construction d'éoliennes en mer constitue un investissement utile pour le pays, il convient de prendre en compte mieux qu'on ne l'a fait jusqu'ici les problèmes de sécurité liés à ces installations, qui peuvent perturber les échos radar et donc la navigation maritime. Ce sont en effet 250 000 navires par an – 800 par jour ! – qui empruntent la Manche et la Mer d'Iroise, sujettes aux tempêtes. Quelle est, monsieur le secrétaire d'État, votre position sur un sujet qui requiert la plus grande vigilance ?

Enfin, toujours en matière de sécurité maritime, où en sommes-nous dans la transposition des directives européennes du paquet Erika III ?

M. Jean-Claude Fruteau, rapporteur pour avis de la Commission du développement durable et de l'aménagement du territoire pour les transports aériens. Après une crise très violente – sans doute la plus violente de toute l'histoire de l'aéronautique marchande, entraînant une réduction de 15 % du trafic mondial –, le secteur du transport aérien pourrait connaître un redémarrage en 2010. Qu'en est-il précisément ? Ce mouvement de reprise paraît-il durable ? Bénéficie-t-il également à l'Europe qui a été la région la plus durement touchée par cette crise économique ?

Le mouvement impulsé par le Grenelle de l'environnement a poussé à la mise en œuvre de nouvelles pratiques environnementales dans le secteur du transport aérien – qui, au reste, semble avoir stabilisé aujourd'hui ses émissions de CO₂. Pouvez-vous faire le point sur ces changements ? Quelles réflexions sont menées sur les aéronefs de demain, alors que toutes les analyses prospectives laissent présager un développement spectaculaire de ce type de transport à l'horizon de 2025 ?

Par ailleurs, au cours de nos auditions, certains interlocuteurs ont évoqué le projet de construction d'un démonstrateur « Biomass to Liquid » (BtL) permettant la production de biocarburant de deuxième génération sur le site de Bure-Saudron. Pouvez-vous détailler ce projet, ses objectifs, son coût ? Dans ce secteur prioritaire, quel est l'état de la recherche en France par rapport aux autres pays ? À quelle échéance peut-on envisager de généraliser l'utilisation de ce nouveau carburant dans le secteur du transport aérien ?

Des progrès ont été enregistrés dans la lutte contre les nuisances sonores aéroportuaires, notamment grâce au dispositif d'aide à l'insonorisation des logements des riverains de plateformes aéroportuaires. Il convient de poursuivre les efforts dans ce domaine, même s'il est vrai que, pour ce qui est de la prévention, la France ne peut agir seule.

L'année 2010 a été marquée pour l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires, l'ACNUSA, par l'adoption de deux textes modifiant son fonctionnement : la loi relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports, et la loi « Grenelle II ». Cependant, l'élargissement des compétences de cette Autorité n'a pas été suivi de l'augmentation de ses crédits de fonctionnement. Pour donner à l'ACNUSA les moyens d'accomplir ses missions, je voudrais suggérer une réévaluation de sa dotation, réévaluation dont le montant n'est d'ailleurs pas considérable puisqu'il s'établirait à un peu plus de 43 000 euros.

En ce qui concerne maintenant la sécurité et la sûreté aériennes, je souhaiterais savoir quels enseignements les pouvoirs publics et les compagnies aériennes tirent de l'accident du vol AF 447 Rio-Paris, de juin 2009. L'an passé, je vous avais interrogé sur la nécessaire mise en œuvre, dans le cadre de l'OACI, de la transmission permanente des données de vol, *via* des liaisons satellitaires, pour mettre fin aux ruptures actuelles des liaisons radar. Qu'en est-il aujourd'hui ? Si la mise en place de ce système devait prendre du temps, ne peut-on envisager une solution alternative ?

S'agissant de la catastrophe du vol 636 de la compagnie Yemenia – qui a fait de nombreux morts de nationalité française –, quelles démarches le Gouvernement a-t-il entrepris pour une publication rapide du rapport d'enquête ?

Le nuage de cendres provoqué par l'éruption du volcan islandais en avril 2010 a paralysé le trafic aérien en Europe pendant plusieurs jours. Il a engendré des difficultés pour les passagers et occasionné de lourdes pertes tant pour le BACEA, le budget annexe « contrôle et exploitation aériens » – 20 millions – que pour les compagnies aériennes – 150 millions pour la seule compagnie Air France-KLM. Avec le recul, ne pensez-vous pas que le principe de précaution a été appliqué de manière trop rigoureuse ? Quels enseignements tirons-nous aujourd'hui de cet événement, notamment en ce qui concerne la coordination européenne ? Si cela devait se reproduire, quelle serait notre attitude ?

Autre sujet touchant la sûreté : la France, comme d'autres pays, s'est engagée dans une phase d'expérimentation des scanners corporels. Récemment, la presse a fait état de la décision de l'Italie de mettre fin à cette expérimentation en raison des faibles résultats obtenus en termes d'efficacité. Quels retours avons-nous pour les appareils installés dans nos aéroports ? L'expérimentation va-t-elle continuer ?

Enfin, si l'on ne peut que se féliciter de la signature prochaine – d'ici à décembre, semble-t-il – du traité constitutif du bloc fonctionnel d'espace aérien d'Europe centrale, le FABEC, il convient néanmoins de s'interroger sur les divergences quant à la forme juridique et organisationnelle de cette future coopération à six pays, ainsi que sur les polémiques suscitées au sein de la DGAC. Vous avez confié une mission de médiation à Gilles Savary, qui a rendu son rapport le 6 septembre dernier. En est-il résulté une évolution de la position de la France ? Et où en sont les négociations avec nos partenaires, notamment avec nos voisins allemands ?

M. Charles de Courson remplace M. Jérôme Cahuzac à la coprésidence.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports. Pour ma part, je ne vois que des avantages à ce que le SNIT, le schéma national des infrastructures de transport, soit voté. Lorsqu'il vous sera présenté avant la fin de cette année, nous vous indiquerons les financements connus et les principes posés sur les financements à venir. En l'état, il est très difficile de donner de telles précisions sur les nombreux projets impliquant des cofinancements avec des collectivités, et donc des négociations – si certaines de celles-ci sont déjà quasiment achevées, comme sur le projet Sud-Europe-Atlantique, d'autres sont encore à venir. Cela étant, la réalisation de tous les projets contenus dans le SNIT représenterait un investissement de l'ordre de 170 milliards d'euros : 52 % pour le ferroviaire, 32 % pour les transports collectifs, 9 % pour le fluvial et 4,5 % pour la route. L'autorité environnementale est saisie d'une demande d'avis ; une fois qu'il sera mis en place et aura élu ses instances, le nouveau Conseil économique, social et environnemental sera consulté. Ensuite, un débat sans vote aura lieu au Parlement – à moins que celui-ci ne demande un vote, auquel cas il appartiendra au prochain Gouvernement de se prononcer sur ce point.

Le financement de l'AFITF provient principalement du secteur autoroutier. Une fois consommée la dotation tirée de la privatisation des sociétés d'autoroutes, d'autres ressources pérennes ont été affectées à l'Agence : la redevance domaniale des sociétés autoroutières, la taxe d'aménagement du territoire, prélevée sur les concessionnaires d'autoroutes, et une partie du produit des amendes du dispositif de contrôle et de sanction – respectivement de 180, de 528 et de 115 millions l'an passé. La ressource attendue de l'éco-redevance payée par les poids lourds, que vous avez votée et qui sera disponible vers 2012, sera comprise entre 800 millions et 1 milliard d'euros. Le coût de gestion du système sera, je l'espère, le plus bas possible. En 2011, une ressource exceptionnelle viendra de la mise en concession de l'autoroute A 63 – du prolongement au sud de Bordeaux –, avec une recette supplémentaire ponctuelle que nous estimons à 400 millions d'euros. Ainsi, le financement de l'Agence par voie budgétaire sur la période triennale 2009-2011 s'élèverait à 974 millions d'euros. Si le maintien de cette subvention d'État se justifie en attendant l'écotaxe poids lourds, il faudra bien sûr réfléchir aux dispositions à prendre ensuite. D'autre part, contrairement à ce qu'a indiqué récemment un hebdomadaire spécialisé, cette recette est affectée, en vertu d'une disposition du code général des impôts.

En ce qui concerne Réseau Ferré de France (RFF), dans le cadre du contrat de performance, les péages connaîtront une moindre hausse que prévu en 2012 – la différence sera de 60 millions d’euros –, mais la progression atteindra tout de même 140 millions d’euros, ce qui permettra de poursuivre les actions de régénération en liaison avec les collectivités régionales et, parfois, départementales. Cette régénération a d’ailleurs progressé plus vite que prévu, puisqu’elle a concerné près de 900 kilomètres de lignes l’an passé. Ainsi, RFF respecte à cet égard le contrat de performance tout en répondant à ce que lui demande l’État par ailleurs.

Sur le bonus-malus, l’abaissement du seuil de consommation est conforme à ce qui a été annoncé, l’état du parc s’améliorant très rapidement.

En ce qui concerne le stationnement, nous avons décidé d’installer un groupe de travail sur la dépenalisation des amendes. Présidé par le sénateur Louis Nègre, il associe notre ministère aux ministères de la justice et de l’intérieur, et nous en attendons des réponses rapides car il est très important de savoir si nous pourrions ou non disposer de cette ressource.

La modification apportée au compte d’affectation spéciale « contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » concerne les compétences du ministère de l’intérieur. La partie concernant le ministère de l’écologie et du développement durable reste inchangée.

S’agissant de l’entretien routier, M. Mariton a relevé à juste titre une baisse des moyens mais, si le budget pour 2011 ne prévoit pas d’augmentation des crédits, c’est que nous avons tenu compte en partie de l’accélération très importante enregistrée en 2009 et en 2010, sous l’effet notamment du plan de relance.

En ce qui concerne la DGAC, monsieur de Courson, la différence constatée entre les résultats budgétaires et les résultats comptables s’explique par des opérations passées hors budget par l’agence comptable ; les données de la comptabilité budgétaire annuelle sont intégralement reprises dans la comptabilité de l’agent comptable. L’insuffisance de financement par les redevances est structurelle et provient de l’activité de la navigation aérienne outre-mer – dont le coût n’est que partiellement couvert par les redevances – et du faible rendement des redevances de surveillance et de certification. On peut combler l’écart en agissant sur les coûts de fonctionnement, de la masse salariale et de l’investissement, ainsi que par une affectation de la TAC pour compenser la couverture incomplète des coûts par les redevances, et par une hausse maîtrisée des taux. De fait, la création des redevances océaniques permettra de couvrir 40 % des coûts outre-mer, au lieu de 30 % aujourd’hui.

Les exercices 2010 et 2011 permettront-ils de dégager un excédent de fonctionnement ? La loi de finances pour 2010 affichait un déficit de la section exploitation. Pour 2011, le PLF prévoit un excédent d’exploitation de l’ordre de 14 millions d’euros grâce à la reprise du trafic aérien et à une maîtrise des dépenses d’exploitation. La DGAC est une bonne élève de la RGPP : elle réduit ses emplois, elle a gelé l’évolution du barème des primes de ses personnels, et défini une trajectoire opérationnelle de modernisation et de mutualisation des fonctions supports.

Elle doit certes maintenir un niveau important d’investissement, mais la stabilisation de l’endettement est recherchée par un rééchelonnement de la dette pour obtenir une synchronisation de l’amortissement des investissements et du remboursement des emprunts, puis un plan de réduction de la dette sera engagé à partir de 2014.

Dans leur majorité, les syndicats refusent de signer le protocole, ce que je regrette car même si celui-ci est considéré comme un carcan du point de vue budgétaire, il est aussi un symbole de paix sociale. Il y aura donc simplement discussion avec les organisations syndicales de mesures dans l’esprit du protocole, et un ajustement en 2011 en fonction des besoins et de ces discussions. En tout cas, j’espère que les négociations pourront se poursuivre, car ce système avait plutôt donné satisfaction jusqu’à présent.

En ce qui concerne les « clairances », il a été mis à fin à cette tolérance. Des systèmes de contrôle des accès aux locaux par badge de sécurité sont en place depuis le mois de juin, assortis de vérifications régulières. Pour l’instant, le directeur général de l’aviation civile juge l’efficacité de ce dispositif satisfaisante.

Un établissement public permettrait certainement un meilleur pilotage financier de la DGAC, comme l’a souligné la Cour des comptes. Nous poursuivons la concertation avec les partenaires sociaux et aurons à faire évoluer l’opinion des personnels qui, pour l’instant, voient plutôt dans cet établissement public une menace sans percevoir les avantages qu’il présenterait pour la sécurité aérienne comme pour la gestion de notre espace aérien.

La hausse des taux de la redevance 2011 résulte de la facturation du sous-recouvrement de 2009. Des baisses de la masse salariale sont envisagées.

M. Charles de Courson, *rapporteur spécial et président*. Dans votre département, vous n'augmentez pas les impôts une année pour les baisser ensuite !

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État chargé des transports*. Pour ma part, j'essaie d'éviter de les augmenter certaines années, comme tout bon président de conseil général !

Nous avons partiellement privatisé un certain nombre d'aéroports pour constituer des sociétés aéroportuaires, à Lyon, à Nice, à Toulouse, à Bordeaux et à Montpellier. Pour l'instant, la situation à Nice et à Montpellier exclut une ouverture supplémentaire du capital, mais nous pouvons envisager une ouverture progressive dans les trois autres cas. S'agissant de Lyon, deuxième *hub* d'Air France après Paris, Aéroports de Paris a manifesté son intérêt pour l'opération. Celle-ci doit bien entendu être compatible avec les règles européennes et de concurrence, mais nous y sommes favorables. Nous nous occuperons plus tard de Montpellier et de Nice, où les sociétés aéroportuaires ont été mises en place plus récemment.

Alors que le fret ferroviaire a fortement baissé en 2009, l'engagement national pris en sa faveur dans la suite du Grenelle de l'environnement n'allait pas de soi. Actuellement, les autoroutes ferroviaires se développent. S'agissant de celle qui relie Bettembourg au Boulou, un troisième aller et retour quotidien a été mis en service, et un quatrième va l'être ce mois-ci. Nous avons lancé des appels d'offres pour augmenter les fréquences sur l'autoroute ferroviaire entre Aiton et Orbassano, avec éventuellement un allongement du parcours pour se rapprocher de l'agglomération lyonnaise à l'ouest. Un appel d'offres est également en cours pour l'autoroute ferroviaire Atlantique : il s'agit d'avoir une liaison qui parte du nord de la France ou de la région parisienne, ou du nord de la France en transitant par la région parisienne, et qui rejoigne la frontière espagnole à Hendaye. Dans la mesure où il faut mettre les tunnels au gabarit B1 pour transporter les semi-remorques, cette autoroute n'utilisera pas, dans un premier temps, la voie ferrée au sud de Poitiers – qui comporte de nombreux tunnels –, mais la voie ferrée passant par Niort et l'ancienne ligne de l'État reliant Niort à Bordeaux par Saint-Jean-d'Angély, Saintes et Saint-Mariens, ce qui permettra de mettre en service cette autoroute dès 2012, avant même que tous les tunnels soient mis au gabarit entre Poitiers et Bordeaux.

Nous avons fait le point récemment sur le projet proposé par Yanick Paternotte. Les choses avancent correctement, malgré certaines réticences qui s'expliquent quand on songe qu'il s'agit de transférer sur des TGV, au départ de Roissy, un fret express transporté actuellement par de grandes sociétés comme DHL ou FedEx.

S'agissant des opérateurs ferroviaires de proximité, j'ai de bonnes nouvelles. Le premier est entré en service dans le Languedoc-Roussillon : il s'agit d'un chemin de fer touristique qui a augmenté son activité pour transporter du fret. En outre, avec Brice Hortefeux, nous avons assisté, il y a quinze jours, à la mise en place d'un premier opérateur ferroviaire de proximité en Auvergne : un transporteur routier élargit ses activités sur une série de lignes du réseau régional, avec l'appui de la chambre de commerce et de l'ensemble des collectivités locales. Cet opérateur, je l'espère, entrera en service au mois de novembre. L'opérateur ferroviaire de proximité du Grand port maritime de La Rochelle, lui, a été mis en service la semaine dernière, avec le départ pour Guéret d'un premier train, de wagons-citernes d'essence. Après l'échec des discussions avec la SNCF, c'est finalement Euro Cargo Rail (ECR), la filiale française de la Deutsche Bahn (DB), qui est devenu partenaire du Grand port maritime.

De plus, l'opérateur ferroviaire de Dunkerque commencera son activité sous peu : Europort, la filiale de transport ferroviaire d'Eurotunnel, a repris la gestion des voies du port de Dunkerque et sera certainement l'opérateur ferroviaire de proximité. Enfin, les choses avancent également dans les autres ports, dont Le Havre. D'autres projets sont prévus dans le Morvan, le Centre et en Midi-Pyrénées.

Les trains TéoZ et Corail et les grandes transversales Quimper-Nantes et Bordeaux-Lyon sont en déséquilibre financier. Nous préparons une convention avec la SNCF, qui sera soumise à son prochain conseil d'administration. Pour assurer le financement de la compensation que l'État versera à la SNCF, nous envisageons de créer un compte d'affectation spéciale, afin que le dispositif soit transparent pour le Parlement. L'abondement de ce CAS se fera par une taxe supplémentaire sur les autoroutes et par une augmentation du prix des billets TGV – principalement de première classe – de l'ordre de 175 millions d'euros, compensée par une augmentation du nombre des billets Prem's. Je pense que la SNCF devra commander le plus rapidement possible du nouveau matériel roulant car les TéoZ, malgré leur modernisation avant la mise en service sur Paris-Clermont, et les Corail rénovés – les premières voitures Corail ont été mises en service dans les années 1975 – ne sont plus attractifs pour la clientèle. Je pense également que la SNCF devrait mettre en place de nouvelles

liaisons, par exemple Nantes-Hendaye. En diversifiant les points de départ et les destinations de ces trains, elle pourrait attirer de nouveaux clients. Sur le réseau allemand, les nouveaux opérateurs de trains de type aménagement du territoire ont ouvert des liaisons totalement nouvelles, comme Lübeck-Leipzig ou Lübeck-Dresde : en apportant un nouveau service, ils ont réussi à gagner de l'argent.

Monsieur Saddier, la progression du trafic est bonne en volume sur notre réseau fluvial, tant sur l'axe de la Seine que sur celui de la Saône et du Rhône. Nous continuons d'avancer dans ce domaine. Peut-être reviendrons-nous sur le projet très attendu Seine-Nord, que le Gouvernement voudrait voir engagé définitivement avant la fin du quinquennat.

Dans le Grand emprunt, nous avons prévu 500 millions d'euros pour les bornes de recharge sur la voie publique.

J'ai déjà fait le point sur la réforme des ports. Je répète que tous les projets stratégiques ont été adoptés et que les nouveaux organes de gouvernance – conseil de surveillance, conseil de développement – ont été mis en place. Nous avons également bouclé le transfert des outils de production. Reste à organiser le départ en détachement des grutiers et des portiqueurs, lié à une négociation sur la pénibilité qui a été engagée avec l'Union des ports de France, l'Union nationale des industries de la manutention et les syndicats. Nous espérons qu'elle permettra le transfert des personnels et, partant, l'achèvement de la réforme, même si elle est freinée par la discussion du projet de loi sur les retraites, qui a lieu actuellement. La situation est particulièrement délicate à Marseille, du fait d'un conflit avec la société chargée de gérer les installations pétrolières. Le compromis qui avait été trouvé entre le port, les opérateurs pétroliers et les personnels, est sans arrêt remis en cause. J'espère qu'une solution interviendra rapidement.

Nous avons eu la satisfaction d'ouvrir l'autoroute de la mer Nantes-Gijón, en attendant celle qui reliera Le Havre à Vigo à la mi-2011. Je souhaite que la fréquence augmente entre Saint-Nazaire et Gijón pour atteindre bientôt un rythme hebdomadaire de trois à sept bateaux. Un projet La Rochelle-Bayonne concerne les produits pétroliers. Des accords se précisent avec le Portugal. D'autres concernent la façade méditerranéenne.

L'École nationale supérieure maritime regroupe les quatre écoles du Havre, de Saint-Malo, de Nantes et de Marseille. Tous les décrets relatifs à sa création ont été pris en septembre. L'ancien président d'Armateurs de France a été choisi pour préfigurer la présidence de l'école, et M. Poisson sa direction générale. Le financement figure au budget. En ce qui concerne le choix du siège, je connais les préférences des Marseillais et des Havrais, mais je sais aussi qu'une implantation à Saint-Malo ou à Paris serait une solution de sagesse. Le Premier ministre tranchera.

Sur les éoliennes en mer, je suis extrêmement prudent. Je me réjouis d'ailleurs que le département dont je suis élu soit exclu du plan qui prévoit leur mise en place. Je pense également que leur installation sur terre n'est pas sans conséquences sur le paysage, mais je ne suis pas certain que le ministre d'État partage mes réticences.

Pour prévenir d'autres désastres comparables à celui de l'Erika, nous proposerons bientôt au Parlement un nouveau projet de loi.

Monsieur Fruteau, j'en viens au transport aérien. Après la période de crise dont nous sortons, l'année 2010 s'annonce meilleure, notamment pour la vente des places avant. La première classe et la classe affaires se remplissent à nouveau, ce qui est précieux pour les compagnies. En dépit de quelques difficultés sur l'activité cargo, et des différences que l'on constate entre les zones, nous sommes donc dans une bonne année, comme l'attestent les importantes commandes enregistrées au salon aéronautique de Farnborough.

Nous avons augmenté les pouvoirs de sanction et les compétences de l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA), dont j'ai rencontré récemment la présidente. Des postes supplémentaires ont été mis à la disposition de cet organisme pour lui permettre d'assurer ses nouvelles missions.

Le verdissement du transport aérien est mené dans le cadre du comité de recherche sur l'aviation civile (CORAC), que préside Fabrice Brégier, directeur général d'Airbus. Lors de sa dernière assemblée générale à Montréal, l'Organisation de l'aviation civile internationale (OACI) a pris elle aussi de bonnes mesures dans ce domaine.

Concernant l'accident de l'AF 447, j'ai mis en place, à l'intention des familles et sur leur demande, un comité d'information permanent qui reçoit les associations de toute nationalité. Il s'est réuni la semaine dernière. Le Bureau d'enquêtes et d'analyses (BEA) fait actuellement le point sur les dernières recherches menées au printemps. Nous déciderons ensuite si nous finançons une nouvelle phase d'investigation, qui n'est pas encore à l'ordre du jour.

Quant à l'accident du vol Yemenia, et même si nous pensons savoir ce qui s'est produit, nous menons des efforts diplomatiques importants en vue de la diffusion du rapport d'enquête – une démarche est effectuée cet après-midi même en direction du président du Yémen.

L'affaire du volcan islandais a permis de constater un certain « manque d'Europe ». Dès le vendredi, j'avais demandé la réunion du conseil des ministres des transports européens, qui n'a eu lieu que le lundi, et par téléconférence. Il est vrai qu'à cette époque, l'Allemagne se préoccupait davantage des élections de Rhénanie-Palatinat et la Grande-Bretagne des élections législatives, ce qui a allongé le délai de réponse. Cependant, nous avons pris des mesures afin d'alléger la charge supplémentaire qui a pesé sur les compagnies. Ainsi, M. Borloo et moi-même leur avons demandé d'organiser des vols supplémentaires que nous prendrons en charge.

Ce manque d'Europe justifie les efforts que nous effectuons pour mettre en place le nouveau système SESAR – *Single European Sky Air traffic management Research* –, qui permettra d'améliorer les routes aériennes, de réduire la consommation de CO₂, de raccourcir le temps de vol et de garantir la sécurité. Le FABEC en est une pièce importante. Nous avançons sur ce dossier. Je rencontrerai la semaine prochaine mon homologue allemand, auquel j'ai rendu visite à Berlin le 31 août. Tandis que nous poursuivons les négociations avec les organisations syndicales de la DGAC, j'ai demandé à Gilles Savary, ancien député européen, de nous éclairer sur la mise en œuvre du FABEC, qui nous aidera à avancer vers le ciel unique européen.

Une démonstration de *body scanners* a été organisée à Roissy, mais nous différerons le recours à cette technologie, dans l'attente d'une amélioration des logiciels de détection.

M. le président Christian Jacob. Je vous remercie de ces réponses si précises.

Je donne à présent la parole aux représentants des groupes, en commençant par M. Yanick Paternotte, pour le groupe UMP.

M. Yanick Paternotte. Je vous prie tout d'abord d'excuser mon retard : il est difficile d'assister à une commission élargie quand on doit participer à un vote solennel en séance publique.

Monsieur le secrétaire d'État, je vous interrogerai sur quatre points.

Le schéma national des infrastructures de transport, dont il a déjà été question, traduit une vision d'ensemble, qui me paraît enrichissante. On peut cependant s'interroger sur l'agenda retenu. En théorie, un débat parlementaire devrait intervenir avant la fin de l'année. Mais, alors que la loi sur le grand Paris influera fortement sur l'organisation du réseau, la discussion sur la société du grand Paris, sur le métro automatique et sur Arc Express s'achèvera fin janvier. Comment gérer les interfaces si l'on ne connaît pas le réseau central ?

J'ai entendu vos réponses sur l'éco-redevance et l'AFITF, dont le financement et la capacité à intervenir préoccupent à juste titre les parlementaires. Il faudra y revenir. Le chiffre de 170 milliards que vous avez avancé traduit un sous-investissement. Voilà qui montre au moins que la pérennité du poste de ministre des transports ou de celui de président de l'AFITF, elle, est assurée !

Où figurent les mesures de réparation des atteintes à l'environnement, comme la couverture d'autoroutes ? Je n'ai pas pu en trouver trace dans le schéma national des infrastructures de transport, qui semble avoir vocation à remplacer le programme de modernisation des itinéraires (PDMI).

À propos du transport aérien, je constate qu'après trois ans d'effort, la charte du développement durable de Roissy a du mal à émerger. Le code de bonne conduite des pilotes aériens paraît très théorique. Les syndicats de pilotes observent qu'aucune charte n'a été signée et qu'aucune obligation formelle n'est prévue. Puisque l'heure est au verdissement des politiques publiques, le temps me semble venu de faire verdier aussi la DGAC !

L'insonorisation des habitations riveraines est un sujet qui m'est cher. L'an dernier, vous aviez accepté d'élever le taux de financement à 90 %. Par ailleurs, j'avais proposé par voie d'amendement d'assimiler Le Bourget à une dépendance de Roissy, ce qui aurait permis d'indemniser les riverains, par le biais du plan de gêne sonore (PGS). Pour une fois, grâce à la taxe sur les nuisances sonores aériennes (TNSA), nous disposons d'une ligne créditrice de 25 millions d'euros. Autant dire que nous avons l'occasion de réparer une injustice pour tous les riverains de la Seine-Saint-Denis, du Val-d'Oise et de la Seine-et-Marne. N'oublions pas que l'aéroport du Bourget est la cinquième piste de Roissy.

Quelle est votre position sur l'éclairage des autoroutes en zone urbaine ? On entend dire parfois qu'un éclairage moins fort, évidemment moins onéreux, peut améliorer la sécurité. Disposez-vous d'informations à ce sujet ?

Je terminerai par le ferroviaire. Dès lors que la dette structurelle de RFF continue d'augmenter, les péages permettront-ils d'assurer la modernisation et l'extension du réseau, sachant que l'électrification des lignes de fret ou de certaines lignes empruntées par des missions TER est un enjeu majeur du développement durable ? Sur le fret, que pensez-vous du rôle que joue la SNCF dans la chaîne logistique, notamment à travers ses filiales Geodis et Fret SNCF ? Sur la ligne de La Rochelle, ne voulant pas se consacrer uniquement au transport, elles refusent d'entrer au capital d'un opérateur ferroviaire de proximité. Quel peut être l'avenir d'un établissement public dont la dette a frôlé l'an dernier 500 millions d'euros ? Si un redressement s'amorce, sa situation reste très préoccupante pour les finances publiques.

M. le président Christian Jacob. La parole est à M. Maxime Bono, pour le groupe SRC.

M. Maxime Bono. Monsieur le secrétaire d'État, dès lors que 28 % des émissions de gaz à effet de serre proviennent du transport, votre budget est sans doute un des leviers les plus efficaces pour mettre en œuvre le Grenelle de l'environnement. Sachant cela, comment expliquer le retard avec lequel les chiffres nous sont parvenus ? Faut-il l'imputer à des arbitrages difficiles, aux conséquences de la RGPP ou à la désorganisation de l'Imprimerie nationale ? Quoi qu'il en soit, il est fort désagréable d'examiner les mesures budgétaires dans une telle urgence.

Voyons d'abord si ce budget augmente ou s'il stagne. Un calcul rapide permet de conclure qu'il croît de 0,4 %, mais, si l'on en extrait le budget de l'opérateur particulier qu'est l'AFITF, on observe qu'il diminue de 6 %. Quoi qu'il en soit, même si l'on accepte d'inclure les recettes de cette agence, qui, pour une grande partie, ne sont pas budgétaires, une augmentation de 0,4 % ne semble pas à la hauteur des ambitions affichées lors du Grenelle de l'environnement.

Le développement du transport public, notamment urbain, est probablement la meilleure manière d'atteindre notre objectif de réduire de 20 % avant 2020 la production de gaz à effet de serre. Le premier appel à projets, qui concernait cinquante-deux projets, a permis la création de 365 kilomètres de lignes, grâce à une contribution de l'État s'élevant à 800 millions d'euros. Le deuxième, qui s'est clos le 8 octobre, devrait concerner soixante-cinq projets, pour un total de 397 kilomètres de lignes. Il nécessite 978 millions d'euros de l'État, à supposer que celui-ci intervienne à hauteur de 20 %. Quel montant envisage-t-il de verser ? Au vu des documents que vous nous avez transmis, il semble qu'il consacrera seulement 400 millions à la réalisation des transports en commun en site propre.

Un troisième appel à projets est prévu en 2011, pour des projets à réaliser en 2013 et 2014, ce qui semble peu probable compte tenu des échéances municipales de 2014. On peut penser que le résultat de l'appel sera squelettique, car il serait très hasardeux pour une municipalité de se lancer dans des travaux aussi importants que la construction d'un tramway dans un tel contexte. Souvenons-nous de la jurisprudence Chenard à Nantes ! Mieux vaudrait globaliser le premier et le deuxième appel à projets, en additionnant leurs montants.

Une nouvelle fois, nous déposerons un amendement tendant à ne pas plafonner le versement transport à 0,6 % dans les villes de moins de 100 000 habitants, alors qu'il peut monter jusqu'à 1,8 % dans les villes plus peuplées qui se sont dotées d'un transport en commun en site propre. Donnons aux villes moyennes et aux petites agglomérations la possibilité d'organiser de manière cohérente des transports publics et des transports en commun.

J'en viens au ferroviaire et à la régénération. Depuis 2009, les modes de présentation ont changé. S'il était possible jusqu'à présent de mesurer l'effort consenti par l'État pour accompagner RFF dans ses mesures de régénération, ce n'est plus le cas désormais. Cette année, on peut seulement constater que l'État consacrera 50 millions de subvention de moins à RFF. On a peine à croire qu'un tel montant sera compensé par les péages.

D'une part, nous sommes loin des 500 millions supplémentaires demandés dans l'audit de l'école polytechnique de Lausanne pour maintenir l'intégralité du réseau en l'état. D'autre part, la hausse des péages est insupportable tant pour les régions qui font rouler le TER, et pour la SNCF, à laquelle elle ne permet plus d'assurer l'équilibre économique du TGV, que pour les industriels du ferroviaire. Dès lors que la SNCF n'a pas pu renouveler son parc de TGV et qu'Alstom n'a pas reçu la commande d'Eurostar, les conséquences de l'augmentation des péages sur cette industrie sont en effet inquiétantes. Dans ce contexte, compter sur le péage pour assurer la régénération du réseau et l'entretien semble hasardeux, sinon dangereux.

Quant aux trains d'équilibre du territoire, je suis très réservé sur les 75 millions d'euros qui seront prélevés sur les TGV et le transport international pour combler le déficit de 210 millions. Mieux vaudrait permettre à la SNCF de renouveler son parc. Sinon, comment parviendra-t-elle à réaliser les 40 millions de gains de productivité qu'elle annonce : en réduisant l'offre, ou le périmètre du service public ? Il paraît que ses dirigeants doutent de l'intérêt de faire rouler des TGV sur des lignes qui ne sont plus à grande vitesse. De tels gains de productivité seraient très pénalisants pour les territoires. J'espère que vous nous rassurerez à ce sujet.

Par ailleurs, les 35 millions issus de la taxe d'aménagement du territoire qui viendront financer ces trains proviendront-ils d'une surtaxe ou représentent-ils une fraction de la taxe déjà perçue ? Dans la seconde hypothèse, ils viendront obérer une partie des recettes de l'AFITF, qui n'est toujours pas dotée de ressources pérennes. Je rappelle que l'écotaxe sur les poids lourds ne peut intervenir, dans le meilleur des cas, qu'au deuxième trimestre de 2012.

Il est prévu que les 400 millions d'euros provenant de la mise en service de l'A63 soient affectés au budget pour 2011. Or ils figuraient déjà dans le budget de l'AFITF pour 2010. Cela signifie-t-il que, celle-ci n'ayant pas réalisé l'ensemble de son programme en 2010, cette somme est reportée ? Quand on regarde son programme pour les cinq ans à venir et les ressources qui lui sont affectées, il est manifeste que les projets ne sont pas financés. Lesquels devra-t-on différer, sinon abandonner ?

Puisqu'il faudra trouver de nouvelles sources de financement, je pense qu'un livret d'épargne populaire destiné à financer les infrastructures de transport ne serait pas une mauvaise idée.

Les effectifs du ministère ont été considérablement réduits, ce qui limite les capacités d'évaluation de l'État et du service public. On a pu en mesurer les effets à l'occasion de la tempête Xynthia !

Enfin, pour utiliser un véhicule électrique depuis une quinzaine d'années, je peux témoigner qu'une prise de seize ampères suffit à cet effet. Si certains vantent des boîtiers sécurisés qui valent plusieurs centaines d'euros, c'est manifestement du lobbying.

M. Charles de Courson, rapporteur spécial et président. Monsieur le secrétaire d'État, s'il a été question de l'écotaxe poids lourds, nous n'avons pas évoqué la voirie départementale sur laquelle les conseils généraux devaient délibérer. Pensez-vous que le caractère optionnel de cette écotaxe puisse être maintenu pour les départementales ? Si tel est le cas, certains départements ne la créeront pas et il en résultera un report du trafic sur ces routes, et même sur les voiries communales, qui risque de les détruire. Quelle position le Gouvernement entend-il prendre pour parvenir à un dispositif cohérent pour ces deux catégories de voies ?

Sur le ferroviaire, êtes-vous favorable à la filialisation de l'activité fret de la SNCF, qui est probablement le seul moyen de redynamiser celle-ci, de réorganiser le régime de travail et de regagner des parts de marché ?

Seriez-vous favorable à l'adossement de la Caisse de retraite des personnels navigants techniques au régime général ? En effet, on court actuellement le risque que la dégradation démographique n'entraîne une très forte augmentation des cotisations, ce qui réduirait davantage encore la compétitivité d'Air France. Il s'agit d'un enjeu considérable dans le cadre de la réforme des retraites.

Enfin, un nombre croissant de Français utilisent leur véhicule alors qu'ils n'ont plus de permis de conduire – avec les risques que cela comporte en cas d'accident. On estime à environ 1 % la proportion de conducteurs sans permis. Seriez-vous favorable au rétablissement du permis blanc dans un but social, de façon que les personnes qui n'ont pas d'autres moyens de transport, notamment dans les zones rurales et les petites villes, puissent se déplacer ?

M. Daniel Paul. Vous écrivez dans votre projet de budget : « La construction d'un budget est tout à la fois l'expression d'un contexte économique, de choix politiques et d'un projet d'avenir ».

Le contexte économique est connu. C'est un capitalisme financier mondialisé, dans lequel se sont coulées l'Europe et la France, avec des milliards d'exonérations fiscales et d'aides incontrôlées aux entreprises, la fuite en avant libérale, l'austérité budgétaire, la casse du secteur public et de l'emploi.

Les choix politiques sont également connus.

C'est d'abord le report inacceptable de l'écotaxe sur les poids lourds, qui représente un manque à gagner de 1,3 milliard d'euros pour les finances publiques. Cette redevance était pourtant le seul instrument, issu des vingt-quatre mois de marathon parlementaire du Grenelle, de nature à favoriser le report modal, enjeu de société majeur.

C'est ensuite la privatisation des autoroutes, qui prive l'Agence de financement des infrastructures de transport de France de près de 2 milliards d'euros par an, au profit des actionnaires.

C'est encore une diminution de 241 millions d'euros des crédits du programme « Infrastructures et services de transport ». Priorité devait être donnée à la régénération du réseau ferroviaire, mais l'heure semble être à la fin de la péréquation des tarifs et, surtout, à une augmentation des péages répercutée sur les usagers.

C'est la poursuite d'une politique qui, dans le domaine de la sécurité et des affaires maritimes, fait la part belle au privé, avec une diminution de 132 millions d'euros des crédits et la disparition de 96 emplois en 2011 – venant après la suppression de 190 en 2010. La réforme portuaire est toujours rejetée, tant elle s'identifie à l'abandon de la maîtrise publique. Et quel paradoxe de voir inaugurer la première « autoroute de la mer » sous pavillon *bis* anglais, sachant que les aides publiques sont françaises !

C'est enfin le plan fret, intitulé « schéma directeur pour un nouveau transport écologique de marchandises », qui se traduira par la réduction du trafic, par l'abandon de la desserte de plusieurs territoires et par la suppression de moyens humains et matériels, et dont les conséquences seront encore accentuées par l'abandon programmé de 60 % du transport en wagons isolés.

Alors, les luttes se multiplient : celles des cheminots, celles des bateliers qui, au moment où le Parlement débattait du Grenelle II, demandaient le simple droit de vivre décemment de leur travail, celles du personnel du remorquage, au Havre, pour obtenir le simple respect de la loi, celles des dockers et des agents portuaires...

Les élus locaux soutiennent ces luttes. L'Association des régions de France, réunie en assemblée générale le 15 septembre dernier, a décidé de ne pas donner suite aux demandes de compensation présentées par la SNCF. Elle estime, à juste titre, que la situation financière de l'entreprise publique est autant la conséquence des désengagements étatiques que celle de la crise économique. Pourtant, l'État a une mission essentielle d'aménagement du territoire et devrait soutenir les politiques favorisant la mobilité durable. C'est pourquoi je souscris à la proposition du Groupement des autorités responsables de transport – GART –, évoquée par Maxime Bono, de majorer de 0,3 % le taux du versement transport pour les agglomérations de moins de 100 000 habitants.

Les élus locaux réclament également un moratoire sur le plan fret.

Monsieur le secrétaire d'État, pourquoi avoir dissimulé l'étude réalisée par le cabinet Carbone 4, qui propose un scénario différent, sans casse du wagon isolé, mais écologiquement viable, socialement acceptable et économiquement efficace ? Il s'agirait de « maintenir un portefeuille d'offres de fret prémuni d'évolutions socio-économiques imprévisibles » et de « garder la messagerie et de bénéficier de la spécificité du réseau ferré français maillé fin ». Ce scénario permettrait de diminuer très rapidement les émissions de gaz à effet de serre et de rester cohérent avec le contrat de performance 2008-2012 signé entre l'État et Réseau ferré de France.

Par ailleurs, pourquoi la SNCF n'a-t-elle pas rejoint le projet X-rail, alors qu'elle était au nombre de ses initiateurs ? L'idée est pourtant bonne : il s'agit de regrouper les entreprises ferroviaires européennes, prétendument concurrentes, afin d'améliorer le transport des marchandises sur notre continent.

Quant à la réforme de la tarification intervenue en 2010, elle se traduit par une augmentation significative des tarifs des péages, qui ne fait que conforter la concurrence déloyale existant aujourd'hui entre le rail et la route.

À la lumière de ces éléments, votre « projet d'avenir » paraît bien sombre ! Tout justifierait pourtant de mener, dans une perspective européenne, une politique volontariste des transports, secteur déterminant pour l'avenir de notre pays. Mais cela passerait par de nouveaux financements, reposant sur l'octroi d'une part de richesse pérenne. Or, chaque année, nous devons batailler pour conserver les crédits.

Votre avant-projet de schéma national d'infrastructures de transport est d'ailleurs très éloigné de ces considérations. Sur fond de RGPP, on n'y trouve que des mesures d'affichage, aux objectifs inatteignables, n'ayant rien à voir avec la mise en œuvre effective d'une politique multimodale intégrée des transports.

Je poserai pour terminer trois questions.

Tout d'abord, j'avais déposé un amendement visant à étendre le bénéfice de l'article 73 du projet de loi de finances aux personnels ayant navigué sur les anciennes vedettes des affaires maritimes. La direction des affaires maritimes avait reconnu que ces embarcations comportaient de l'amiante et le ministère lui-même semble admettre qu'il y a eu un oubli. Pourquoi, monsieur le président, avoir refusé cet amendement au titre de l'article 40, alors qu'il ne concerne que quelques personnes ? Je trouve cela complètement déplacé et je suis sûr que les personnels concernés partageront mon étonnement.

Ensuite, le projet POLT représente une vraie solution d'aménagement de notre territoire. Notre pays a besoin de radiales ; or c'en est une, qui s'ajoute aux deux autres, vers le sud-ouest d'une part, vers le sud-est d'autre part. Dans ce secteur, le transport routier représente 80 % du transport logistique. La ligne actuelle, bénéficiaire, a besoin d'être progressivement améliorée, pour un coût qui restera très raisonnable. Monsieur le secrétaire d'État, êtes-vous prêt à prendre des engagements en ce sens ?

Afin de remédier à l'impossibilité où l'on a mis la SNCF de compenser le déficit de certaines de ses lignes, l'article 33 du projet de loi de finances crée une nouvelle taxe au profit de l'État, appelée « contribution de solidarité territoriale » – CST –, qui devrait rapporter 175 millions d'euros, auxquels s'ajouteraient 35 millions correspondant au report d'une fraction du produit de la taxe d'aménagement du territoire. Faut-il en déduire qu'il ne s'agit pas de recettes supplémentaires, mais d'une ponction sur les recettes de l'AFITF ?

Enfin, j'ai noté avec intérêt ce que vous avez dit concernant la sécurité maritime. En l'espace de quelques jours, la Manche a connu deux accidents : le premier, dans le rail d'Ouessant, était heureusement sans gravité, mais l'autre, au large du Nord-Pas-de-Calais, a entraîné des fuites de produit dangereux. Prenons garde à ne pas faire courir de nouveaux risques à la Manche, l'une des mers les plus fréquentées au monde, en soutenant la construction de parcs éoliens *offshore* démesurés ! Je souhaite que votre prise de position favorise les projets consensuels et rappelle à la raison les promoteurs des autres.

M. le président Christian Jacob. Pour répondre à votre première question, la décision d'irrecevabilité a été prise en commun avec le président de la Commission des finances. Votre amendement proposant une augmentation des charges, il tombait nécessairement sous le coup de l'article 40. S'il visait à réparer un oubli, le Gouvernement y remédiera certainement.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports. Monsieur Paternotte, vous avez raison sur le SNIT : peut-être faudra-t-il prévoir un délai supplémentaire pour tenir compte des conclusions des débats publics non seulement sur le Grand Paris, mais aussi sur les projets de ligne grande vitesse en Basse ou Haute-Normandie ainsi que sur l'interconnexion des LGV entre Massy-Palaiseau et Villeneuve-Saint-Georges. Ces sujets intéressent en effet tous les Français.

S'agissant de l'aéroport du Bourget, nous avons pris la décision de faire profiter les riverains des dispositifs d'aide à l'insonorisation. Sur ce sujet, je vous transmettrai le rapport Environnement de la Direction générale de l'aviation civile pour 2009.

S'agissant de la diminution de l'éclairage des autoroutes en zone urbaine, je confirme que l'économie d'énergie est réelle et que, paradoxalement, cela diminue le nombre d'accidents.

En matière de transport ferroviaire, l'augmentation du tarif des péages est une nécessité, d'abord parce que des opérateurs étrangers vont désormais intervenir sur nos voies ferrées – qui sont, je le rappelle, financées par les contribuables français –, ensuite parce qu'il faut se donner les moyens de poursuivre la modernisation du réseau ancien et l'électrification de tronçons comme la ligne Bourges-Saincaize, ou encore de tronçons au pourtour des grands ports, dans le sillon alpin ou sur l'axe Nantes-Bordeaux.

Monsieur Bono, je confirme que la différence entre les pourcentages d'évolution que vous avez cités correspond bien au budget de l'AFITF.

S'agissant des transports urbains, rassurez-vous, j'ai pris bonne note des échéances municipales de 2014 ! Je souhaite qu'environ 500 millions d'euros soient affectés au deuxième appel à projets, ce qui permettrait de faire avancer les projets aussi bien de tramways que de bus à haut niveau de service ou de métros.

S'agissant de RFF, je pense qu'il faut continuer à augmenter intelligemment le tarif des péages. Contrairement à ce que prétend l'Association des régions de France, cela ne concerne pas les régions, pour qui la tarification est intégralement compensée ; cela concerne, en revanche, la SNCF – pour l'instant – et les opérateurs de fret privés.

Il faut également que la SNCF examine comment elle peut réaliser des économies dans le cadre de sa gestion déléguée de l'infrastructure pour le compte de RFF. J'en ai d'ailleurs discuté avec M. Pépy ce matin.

Le feuilleton Eurostar-Alstom n'est pas terminé, dans la mesure où le Gouvernement a indiqué très clairement à Eurostar que, dans les conditions actuelles de sécurité, le choix des rames Siemens n'était pas acceptable. C'est aussi pour faire le point sur cette question que j'ai reçu ce matin le président de la SNCF.

En ce qui concerne l'obligation d'aménagement du territoire, je trouve que les modalités de financement sont saines, avec une part apportée par la SNCF *via* le réseau TGV, grâce notamment à la première classe, souvent utilisée par les collaborateurs d'entreprises, et une part prélevée sur le réseau autoroutier. Il ne serait pas absurde d'utiliser aussi d'autres trains sur des lignes traditionnelles. La SNCF possède actuellement cinq ou six anciennes rames de la ligne Sud-Est qui sont inutilisées. Pourquoi ne pas apporter le confort du TGV sur certaines lignes électrifiées qui ne sont pas à grande vitesse, comme Paris-Clermont-Ferrand ? Personnellement, je ne suis pas opposé à la proposition faite par M. Hortefeux et les parlementaires auvergnats.

Monsieur de Courson, l'écotaxe concernera les autoroutes et les routes nationales gratuites ; avec six mois d'avance, démarrera l'expérimentation alsacienne, conséquence de l'adoption sous la précédente législature d'un amendement de M. Yves Bur visant à contrecarrer le contournement du *toll collect* allemand.

Les départements se sont montrés gourmands ; les demandes de péage ont été largement supérieures à nos attentes, notamment pour les voies faisant l'objet d'un trafic de compensation. Je rappelle aux présidents de conseils généraux que le produit de l'écotaxe viendra abonder le budget départemental, après déduction des frais de gestion de l'État.

J'en profite pour dire à M. Paul qu'il n'y a pas de report de la mesure. Simplement le système est très compliqué à mettre en œuvre : il faut pouvoir contrôler par GPS, sur des distances parfois très courtes, tous les camions français et étrangers circulant sur notre réseau. Les Allemands, malgré leurs qualités organisationnelles, ont pris des années de retard sur leur propre projet. Nous sommes en train de dépouiller l'appel d'offres. Si l'on arrive à choisir l'adjudicataire au début de 2011, il faudra qu'il soit très bon pour installer le système en l'espace d'un an et demi !

Je ne suis pas favorable à la filialisation de l'activité fret de la SNCF. Cela déclencherait une grève longue ! Cependant, la SNCF utilise au mieux les possibilités qui lui sont offertes par la loi afin de diversifier son offre en France et en Europe, en créant notamment ses propres filiales, comme Naviland Cargo ou VFLI.

Les personnels navigants sont très attachés à leur caisse de retraite, qui ne connaît pas de difficultés financières, bien au contraire. Un projet de réforme est en cours de discussion au ministère des affaires sociales, responsable du régime. Il consisterait à modifier les paramètres de cotisation et de versement afin de rétablir l'équilibre entre les personnels navigants techniques et les personnels navigants commerciaux. Je ne me prononcerai pas sur le fond.

En revanche, je ne suis pas favorable au rétablissement du permis blanc. J'ai déjà eu l'occasion d'exprimer l'avis du Gouvernement sur les amendements adoptés par le Sénat et par la Commission des lois de l'Assemblée nationale. Nous avons obtenu en septembre d'excellents résultats en matière de sécurité routière, ce qui signifie que notre politique porte ses fruits ; on s'achemine vers l'objectif fixé par le Président de la République de descendre sous la barre des 3 000 décès annuels. Le seul aménagement que le Gouvernement pourrait accepter, dans le cadre de l'examen du projet de loi d'orientation et de programmation pour la performance de la sécurité intérieure, serait le rattrapage automatique d'un point par an en l'absence d'une nouvelle infraction.

Monsieur Paul, le pavillon des navires utilisant l'autoroute de la mer m'indiffère ; ce que je souhaite, c'est qu'il y ait moins de camions sur les routes. Par ailleurs, je vous rappelle que la Grande-Bretagne fait partie de l'Union européenne et qu'à bord de ce navire se trouvaient trente travailleurs français.

Le wagon isolé étant à l'origine de 70 % des pertes du trafic fret, je comprends que la SNCF ait souhaité faire évoluer le système vers une offre multi-lots/multi-clients. D'ailleurs, 85 % de ses clients ont donné leur accord. Pour ma part, je crois que l'avenir du wagon isolé passe par les opérateurs ferroviaires de proximité.

Quant au POLT, vous connaissez la position du Gouvernement sur ce point : nous ne souhaitons pas reprendre le projet de M. Gayssot, qui était techniquement difficile et n'était pas satisfaisant pour la région de Limoges.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. Très bien !

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État chargé des transports*. La bonne réponse, c'est le TGV Poitiers-Limoges. Je profite de l'occasion pour remercier la région Limousin, le département que vous présidez, madame Pérol-Dumont, et l'agglomération limougeaude pour leur participation au financement du projet Sud Europe Atlantique au titre de l'ouverture du tronc commun Tours-Poitiers.

Enfin, je partage votre avis, monsieur Paul : il ne faut pas faire courir de risque supplémentaire à la sécurité maritime. S'il convient de chercher un juste équilibre entre le développement de l'éolien *offshore* et la sécurité maritime, la priorité doit rester à cette dernière, notamment dans les secteurs dangereux.

M. Bertrand Pancher. Monsieur le secrétaire d'État, j'ai trois séries de questions à vous poser.

Vous accordez au secteur automobile une aide de 2 milliards d'euros, afin notamment de promouvoir les véhicules électriques. Certains acteurs s'interrogent sur la pertinence d'une telle mesure, car l'évolution de l'ensemble du parc automobile vers le véhicule électrique serait selon eux impossible en termes de ressources, à cause du manque de lithium, et en termes d'environnement, à cause des batteries usagées et de la production d'énergie électrique nécessaire. Qu'en pensez-vous ?

Concernant l'écotaxe poids lourds, ne pourriez-vous organiser une réunion de travail entre vos services et ceux de nos collègues qui pestent contre son prétendu retard, de façon à prouver que tout se passe normalement compte tenu de la complexité de la mise en œuvre d'une telle mesure ? Je rappelle qu'il s'agit de la pierre angulaire de notre politique de transport et que nous y sommes particulièrement attachés.

Concernant enfin les transports collectifs en Île-de-France, nous avons pris bonne note des crédits affectés au Grand Paris, mais la mauvaise synchronisation des stratégies des différents acteurs publics ne laisse pas de m'inquiéter. Le débat public, tel qu'il s'est engagé il y a quelques semaines, ne montrait aucune cohérence entre les réflexions de la région Île-de-France et celles de l'État. Qu'en est-il ?

Au-delà se posent également des problèmes de cohérence des transports régionaux entre eux et avec la politique d'aménagement du territoire de l'État. Je prends acte de votre position sur les trains Corail et sur leur financement. Toutefois, votre réponse ne règle pas toutes les questions ; trop de trains s'arrêtent aux frontières des régions et trop d'espaces ne sont pas reliés entre eux.

À défaut de nous indiquer ce qui pourrait être fait dans le cadre budgétaire et législatif actuel, et eu égard à votre départ annoncé du Gouvernement, pourriez-vous nous exposer ce que serait selon vous l'organisation idéale des services de transports en France ?

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont. On ne peut que se féliciter de la recapitalisation de l'AFITF. Cependant, cette augmentation conjoncturelle ne règle en rien la question de la pérennité de l'Agence. Dès la cession des autoroutes en 2006, nous avions donné l'alerte sur les graves risques que comportait ce processus. En tout état de cause, la hausse ne sera pas de nature à couvrir les besoins en investissement, que ce soit pour le réseau ferroviaire ou pour le réseau routier.

En matière de routes, M. Mariton a mis en exergue, non sans humour, la distance entre les annonces faites dans le cadre du SNIT et la réalité du budget que vous êtes contraint de défendre, monsieur le secrétaire d'État. Or cette situation budgétaire aura inéluctablement des conséquences sur la dégradation du réseau routier. Vous le savez bien, toute année blanche dans l'entretien du réseau engendre des surcoûts considérables l'année suivante.

Cette situation aura aussi des conséquences non seulement en matière de sécurité – laquelle passe par la répression, certes, mais également par la qualité du réseau routier –, mais aussi sur l'économie des territoires et, finalement, du pays tout entier. En dépit du plan de relance, les entreprises de travaux publics ont été très malmenées l'année passée. Aujourd'hui encore, leurs carnets de commandes se réduisent comme peau de chagrin. Elles surveillent avec beaucoup d'attention les donneurs d'ordres que sont l'État et les collectivités territoriales. Or, au sous-investissement du premier s'ajoutera inmanquablement le sous-investissement des secondes – en particulier des départements pour ce qui est des routes.

Vous n'ignorez pas l'effet de ciseau auquel les finances de ces derniers sont soumises : d'une part, le Gouvernement supprime la taxe professionnelle et gèle pendant trois ans les dotations aux collectivités locales ; d'autre part, il opère des transferts de compétences sans les compenser suffisamment.

En Haute-Vienne, on compte plus de 4 000 kilomètres de routes départementales et moins de 300 kilomètres de routes nationales. Si les collectivités locales ne sont plus en situation d'investir, le réseau routier se trouvera en grand danger, y compris le réseau communal, dont le premier financeur est le département.

Bref, comment sortir de cette spirale infernale qui mettra à mal tout le réseau routier français, du chemin vicinal aux routes nationales ?

Puisque vous avez déjà répondu à la question, je n'évoquerai pas l'écotaxe et sa répartition entre le niveau départemental et le niveau national.

Je ne parlerai pas non plus de la LGV car vous avez répondu à M. Daniel Paul. Je tiens cependant à vous remercier de votre soutien dans ce dossier essentiel au désenclavement de l'espace central de la région Limousin. Ce territoire se trouvera ainsi interconnecté au réseau TGV européen, ce qui n'aurait pas été le cas avec le projet POLT. Au moment où les collectivités affirment clairement qu'elles appliquent le décroisement voulu par l'État, nous continuons à nous mobiliser sur ce sujet vital entre tous.

Permettez-moi d'insister pour finir sur l'importance des aéroports desservant des territoires encore enclavés sur le plan autoroutier et ferroviaire. Je vous invite à plaider pour que l'engagement de l'État dans le cadre des obligations de service public ne soit pas seulement conjoncturel, mais s'inscrive au contraire dans la durée. On ne peut laisser les aéroports à la merci de la pression permanente des compagnies *low cost* et de leurs seuls financements.

M. Serge Grouard. Premièrement, je me réjouis des engagements de l'État dans ce projet de budget en matière de transport en commun en site propre – TCSP. À côté des 103 millions d'euros destinés aux contrats de projet État-Région – CPER –, quelle somme prévoit-on d'allouer dès 2011 aux cinquante-deux projets qui ont fait l'objet d'appels à projets pour un montant global de 810 millions d'euros ?

Deuxièmement, l'équation des LGV semble bien complexe pour RFF, dont la dette s'élevait à environ 28 milliards d'euros à la fin de 2009. Alors que le contrat de performance signé en novembre 2008 fixe une trajectoire de retour à l'équilibre progressive mais aléatoire, le besoin d'investissement pour les LGV est, si mon calcul est exact, de l'ordre de 85 milliards d'euros. Les projets avancent bien, qu'il s'agisse de Tours-Bordeaux, de Bordeaux-Toulouse, de Bretagne-Pays de la Loire, ou encore de Paris – Orléans – Clermont-Ferrand – Lyon pour lequel le débat public débutera prochainement. Quelles sont les variables d'ajustement pour permettre leur financement dans des délais peut-être un peu plus courts qu'on ne le prévoyait initialement ?

Enfin, il serait souhaitable que l'on rappelle à Réseau ferré de France son obligation de respecter toute la loi en indiquant, dans la description des projets de lignes en vue du débat public, non seulement les points de départ et d'arrivée, mais aussi les villes intermédiaires.

M. Jean-Paul Chanteguet. Des agglomérations se sont-elles montrées intéressées par l'expérimentation en matière de péage urbain instituée par la loi Grenelle 2 ?

Par ailleurs, la LGV Paris – Orléans – Clermont-Ferrand – Lyon verra-t-elle le jour avant 2020, comme on l'entend dire, ou seulement en 2025 ou 2030 ?

En ce qui concerne l'AFITF, le besoin de financement serait de l'ordre de 4 milliards d'euros à partir de 2010. Puisque vous avez évoqué le « verdissement » du transport aérien, je vous suggère de supprimer l'exonération de taxe intérieure de consommation dont bénéficie le kérosène et de financer l'Agence avec les 3,5 milliards d'euros ainsi économisés.

M. Jean-Luc Reitzer. L'état trop souvent déplorable des bords de nos routes et autoroutes est un sujet qui peut paraître anodin. J'y attache pourtant beaucoup d'importance, sans doute parce que l'Alsacien que je suis peut faire la comparaison avec l'Allemagne et la Suisse. Détritus de toutes natures, tags, graffitis, mauvaises herbes, arbustes non taillés, affichage sauvage : il n'est que de regarder les entrées de Paris en venant de Charles-de-Gaulle ou d'Orly pour s'en rendre compte. Chaque semaine, j'ai honte pour mon pays !

Quelles mesures votre ministère compte-t-il prendre pour lutter contre cette pollution visuelle qui dégrade l'image de la France, notamment aux yeux des touristes qui arrivent dans notre capitale ?

Mme Catherine Quéré. La déclaration d'utilité publique du projet d'autoroute A831 Rochefort – Fontenay-le-Comte, destiné notamment à faciliter la liaison Saintes-Nantes, est signée depuis longtemps. Alors que l'Europe a confirmé que cet équipement ne pénalisait pas l'environnement, que la Ligue de protection des oiseaux a formulé dans une étude complémentaire des propositions très raisonnables et a émis les mêmes conclusions, et que tous les parlementaires du département, de même que les maires de Rochefort et de La Rochelle, soutiennent ce dossier, seule manque la signature du ministre pour le lancement des travaux. Quelles sont les raisons de ce retard ?

M. Arnaud Richard. Le renforcement du transport de marchandises par voie fluviale est une des priorités du Grenelle et du projet de schéma national des infrastructures de transport. Le plan de relance a accompagné Voies navigables de France dans ses projets de modernisation, l'objectif étant d'obtenir une progression importante d'un mode de transport resté trop marginal en France.

Si le projet de canal Seine-Nord Europe, déjà bien engagé, demeure un enjeu important pour les prochaines années, tout comme d'autres projets d'envergure, qu'en est-il de l'entretien et de la remise en état des autres voies fluviales, en particulier de la Seine ?

Élu de Conflans, capitale de la batellerie, j'ai fait récemment le parcours entre Conflans et Rouen à bord d'une péniche et j'ai pu constater *in situ* combien la voie est en mauvais état. De nombreuses écluses sont mal entretenues, voire en panne depuis des années, et les bras secondaires sont souvent laissés à l'abandon.

Au vu des taxes qui leur sont demandées, le bon sens voudrait que les acteurs de la batellerie aient droit à une certaine qualité de service. De même, les riverains de la Seine sont confrontés à des difficultés croissantes bien que leur rôle dans l'entretien du fleuve est primordial.

Alors que le rapport Saint-Pulgent, remis en juillet 2009, a montré l'importance des retards accumulés au cours des dernières décennies, quelles mesures le Gouvernement entend-il prendre et quels moyens seront-ils donnés à VNF, au-delà des grands projets d'infrastructures, pour redonner toute sa place à un mode de transport économique et écologique ?

Mme Catherine Coutelle. Je comprends l'inquiétude des départements au sujet de l'écotaxe. L'utilisation du GPS permet déjà aux poids lourds d'emprunter des itinéraires transversaux ou de contournement. Pour passer de l'A10 à l'A11, des camions se retrouvent non seulement sur des routes départementales, mais sur des chemins vicinaux !

Concernant la LGV Poitiers-Limoges, pourriez-vous confirmer le calendrier et la recherche de ressources complémentaires à celles des collectivités locales ? Cet axe, primordial pour le désenclavement de Limoges, constitue-t-il bien le début de la liaison transversale est-ouest qui fait cruellement défaut à la France ?

La SNCF proposera-t-elle un jour des tarifs LGV clairs ? Aujourd'hui, comme dans les avions, plus personne ne sait combien son voisin a payé. Et je crains que l'augmentation des péages n'entraîne celle des billets de TGV, déjà fort chers pour les familles et les jeunes.

Je pense comme vous qu'il ne faut envoyer aucun signal de modération en matière de sécurité routière. Mais cette sévérité doit s'accompagner d'une amélioration des routes. Le SNIT ne prévoit rien, et les programmes de modernisation des itinéraires routiers – PDMI – très peu, s'agissant des axes Poitiers-Limoges et Nantes-Poitiers.

M. Robert Lecou. Le Grenelle autorise les projets autoroutiers répondant à des exigences de sécurité, à de légitimes préoccupations de désenclavement et d'équité territoriale, ou à l'effacement de quelques points sérieux de congestion du trafic.

En 1975, le Président de la République Valéry Giscard d'Estaing avait lancé son grand projet de désenclavement du Massif central : la voie autoroutière destinée à relier l'Europe du Nord à l'Europe du Sud tout en décongestionnant la vallée du Rhône. Cet été, monsieur le secrétaire d'État, vous avez inauguré la liaison entre l'A75 et l'A9, qui permet la liaison vers l'Espagne *via* Perpignan et vers l'Atlantique *via* Toulouse. Il est maintenant nécessaire d'achever le barreau de l'A750 qui permet de rejoindre Nîmes, Marseille et l'Italie *via* Montpellier. Votre collègue Patrick Devedjian a inauguré quelques kilomètres de ce tronçon qui continue néanmoins de buter sur un feu rouge à la hauteur de Montpellier. Pour achever le projet de 1975, il faut absolument réaliser les six derniers kilomètres.

L'État s'est engagé – des études ont été faites –, les collectivités territoriales offrent leur partenariat, la société ASF est également prête. L'État doit maintenir son engagement et piloter le projet. Comme celui-ci n'est pas inscrit au SNIT, je souhaite connaître la position du Gouvernement. Est-il envisagé de l'inscrire au PDMI ?

Pour en venir à des transports plus écologiques, dont je suis un ardent partisan, pourriez-vous donner un calendrier pour le projet de LGV Nîmes-Montpellier-Perpignan, qui permettra de relier enfin la France à l'Espagne ?

M. Francis Saint-Léger. Je souscris aux propos de Robert Lecou concernant la poursuite de l'A750 autour de Montpellier.

Toujours au sujet du désenclavement du Massif central, la mise à deux fois deux voies de la RN88 entre Lyon et Toulouse ne figure pas au SNIT alors que plusieurs CIADT ont réaffirmé que les fuseaux sont arrêtés. Le projet semble avoir disparu de toute programmation, bien qu'il réponde aux critères – exigence de sécurité et légitime préoccupation de désenclavement et d'équité territoriale – énoncés par le schéma. Quel est votre sentiment sur l'avenir de ce projet important pour le désenclavement du sud du massif central et pour la décongestion de l'autoroute du sud ?

M. Charles de Courson, rapporteur spécial et président. Le Gouvernement est-il favorable à l'amendement, déposé en Commission des finances, visant à exonérer de taxe intérieure de consommation sur les produits pétroliers – TIC – le transport fluvial à l'instar du transport terrestre ? La correction de l'anomalie actuelle représenterait une petite dépense – 3 ou 4 millions d'euros – et égaliserait les conditions de la concurrence en matière fiscale.

S'agissant du biocarburant, quelle est la position du Gouvernement quant à l'éventualité d'une accentuation des obligations d'incorporation dans le transport terrestre et le transport ferroviaire – où, comme l'a montré la Cour des Comptes, la traction diesel est une catastrophe écologique, surtout en cas de faible occupation ? En matière de transport aérien, pourriez-vous également faire le point sur l'intégration du biocarburant dans le kérosène ?

M. Frédéric Reiss. Concernant le fret SNCF en wagon isolé, la direction fret Nord et l'agence commerciale fret PCM Est viennent de décider l'arrêt des services de livraison et d'expédition d'ici à la fin de 2010.

Certes, la crise a entraîné une baisse des volumes acheminés par fer, mais de telles décisions ne sont pas sans conséquences sur nos entreprises. Lorsqu'une société réceptionne par rail toutes les quatre semaines des matières premières classifiées dangereuses, cet arrêt se traduit par le recours à un approvisionnement depuis l'étranger en camions de 24 tonnes et par la multiplication par trois du nombre de chargements et de déchargements.

Pour l'entreprise dont je parle, implantée sur un site SEVESO, le développement durable n'est pas une formule creuse ! L'obligation de remplacer le rail par la route est la négation de tous les efforts engagés pour un contrôle optimal de la livraison de produits dangereux. C'est une question de sécurité publique.

Ce cas est loin d'être unique. Aussi la décision de Fret SNCF me semble-t-elle hâtive et contraire aux intérêts de nos entreprises et à l'emploi. L'équilibre entre les impératifs économiques, les enjeux environnementaux et les mesures de maîtrise des dangers est rompu.

Je n'ignore pas que le fret SNCF a un coût mais, avant d'entériner l'arrêt de ses prestations, il faut en mesurer les conséquences.

M. Daniel Paul. Très bien !

M. Dominique Bussereau, *secrétaire d'État chargé des transports*. Monsieur Pancher, nous sommes tout à fait favorables à une réunion de travail avec les parlementaires intéressés s'agissant de la mise en œuvre de l'écotaxe sur les poids lourds.

Quant aux stratégies publiques de transports en commun en Île-de-France, le Gouvernement a tenu à ce que l'on débâte conjointement des projets Arc express et Grand Paris. Il faut également évoquer la mise en œuvre des contrats de projet, tels le prolongement de la ligne E vers La Défense, la mise en place des transversales, l'achat de voitures à étage que le Président de la République a décidé pour le RER A... Toute une politique se poursuit à côté du débat sur le Grand Paris.

Pour ce qui est des TER, je souhaite que les régions se parlent plus pour éviter que les trains s'arrêtent à leurs frontières. De nombreux TER pourraient être prolongés moyennant des accords financiers entre régions. Dans certains cas, on résoudrait ainsi la problématique des trains d'aménagement du territoire puisque l'on répondrait aux besoins de cabotage.

Madame Pérol-Dumont, je ne partage pas votre inquiétude au sujet des travaux publics. S'agissant des grands chantiers de l'État, notre pays réalisera l'année prochaine une série d'ouvrages comme on n'en a jamais vu depuis la Seconde Guerre mondiale : lancement de Tours-Bordeaux, qui représente 8 milliards d'euros et qui sera le plus grand chantier d'Europe, de Le Mans-Rennes, de Nîmes-Montpellier, achèvement de Baudrecourt-Strasbourg et de la ligne Rhin-Rhône, qui sera mise en service en décembre.

Alors que les constructions de LGV se faisaient jusqu'à présent au coup par coup, on passe à une autre dimension. Le dirigeant d'une entreprise de travaux publics candidate au chantier Tours-Bordeaux me confiait que, s'il gagnait, il devrait mettre sur ce chantier tous les moyens dont il dispose sur l'ensemble du territoire européen.

Ces grands chantiers représentent des opportunités extraordinaires non seulement pour les *majors*, mais aussi pour tous les sous-traitants et pour toutes les entreprises locales de transport, d'hébergement, etc.

Je vous remercie par ailleurs de votre participation active à l'avancement du dossier de la ligne Poitiers-Limoges.

S'agissant des obligations de service public – OSP –, nous avons poursuivi pendant la crise le soutien à des lignes qui connaissaient des difficultés. Il faut que ces soutiens soient durables. Cela dit, nous recevons de plus en plus de demandes. Un aéroport a ouvert aux confins du Lot et de la Corrèze, des élus appellent mon attention sur la ligne de Lannion, très importante pour l'industrie des télécommunications... Nous devons maintenir le soutien aux lignes correspondant à des soucis d'aménagement du territoire, tout en veillant, dans certains cas, à faire des économies budgétaires. Aucune des OSP existantes n'est remise en cause.

Monsieur Grouard, l'enveloppe affectée aux transports en commun en site propre n'est pas encore fixée. Elle sera comprise entre 300 et 500 millions et je souhaite, comme Jean-Louis Borloo, qu'elle s'élève à 500 millions d'euros.

En ce qui concerne les LGV, je trouve dommage qu'une région, où je me suis rendu hier, ne souhaite pas participer au financement du débat public. Ce n'est pourtant pas ce qui est le plus onéreux !

En outre, l'État devra donner rapidement son idée du financement des lignes pour lesquelles cet aspect n'a pas encore été débattu. Je le dis tout net : je ne vois pas comment la France pourra réaliser le programme historique du Grenelle autrement qu'en ayant recours, d'une part, à des concessions et des partenariats public-privé, d'autre part, à la participation des collectivités locales.

Monsieur Chanteguet, vous évoquez l'expérimentation des péages urbains, qui résulte de l'adoption au Sénat, après beaucoup de débats, d'un amendement de M. Louis Nègre. On ne constate pas encore beaucoup d'intérêt de la part des agglomérations. J'aurais aimé que la ville de Paris se manifeste, mais elle ne le souhaite pas. Reste que, conformément à ce que demandait le GART depuis longtemps, l'instrument est maintenant à la disposition des élus. Il appartient à ceux-ci de s'en saisir.

S'agissant du kérosène utilisé par l'aviation internationale, nous respectons la décision de l'OACI de ne pas le taxer. En contrepartie, le transport aérien sera soumis dès 2012 au permis d'émission de CO₂ dans le cadre du système européen d'échange de quotas, ou ETS, ce qui constitue donc une taxe supplémentaire. L'OACI en a globalement accepté à Montréal ces jours derniers le principe pour les zones situées en dehors de l'aire européenne, ce qui constitue un progrès à l'échelle mondiale.

Monsieur Reitzer, je partage votre analyse sur l'entretien des bords des routes et des autoroutes, notamment la présence de tags, pollution visuelle qui, du reste, ne touche pas que la région parisienne. Sur le terrain, les agents travaillent dans des conditions parfois difficiles puisque personne, en Île-de-France, ne souhaite voir fermer le réseau autoroutier pour son entretien. Il faut tenir compte, par ailleurs, des nouvelles normes relatives aux herbicides. À la suite de votre intervention, j'ai déjà appelé l'attention sur le sujet du directeur interdépartemental des routes d'Île-de-France.

Mme Quéré a évoqué le projet d'autoroute A 831 : située au nord de Rochefort, elle permettra aux automobilistes empruntant la liaison entre Nantes et Bordeaux d'éviter Niort. Le projet a été retardé en raison du Grenelle de l'environnement qui a imposé de réexaminer tous les projets autoroutiers : certains, comme vous le savez, ont déjà été annulés ou le seront bientôt, comme en témoigne le SNIT. Tel n'est pas le cas de l'A 831, qui a déjà fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique – à une exception près, seuls les projets n'ayant pas fait l'objet d'une DUP figurent dans le SNIT.

M. Jean-Louis Borloo a demandé un rapport environnemental à la Ligue pour la protection des oiseaux – LPO. Un premier est arrivé au mois de juillet ; un second, définitif, est sur le bureau du ministre d'État, qui écrira dans les jours prochains aux deux présidents des conseils généraux de Vendée et de Charente-Maritime pour leur indiquer les surcoûts éventuels consécutifs aux préconisations de la LPO retenues par le ministère. Notre objectif reste le lancement de l'appel à candidature avant la fin de l'année, ce qui nous permettrait de trouver l'entreprise délégataire l'année prochaine et d'engager les travaux sans retard supplémentaire. Comme le projet concerne une traversée des marais, il convient de prévoir, afin de le rendre « Grenello-compatible », des compensations et des aménagements complémentaires. Je me réjouis de l'accord unanime qu'il rencontre auprès des collectivités locales et départementales et de la région Pays-de-la-Loire – à l'exception d'une collectivité.

M. Richard a évoqué l'entretien des bords de la Seine. L'année prochaine l'établissement Voies navigables de France – VNF – sera doté de 70 millions d'euros supplémentaires : j'espère qu'une partie de cette somme pourra être affectée à l'opération à laquelle il a fait allusion.

Mme Coutelle a abordé la question du financement de la LGV Poitiers-Limoge, financement qui n'a pas encore fait l'objet d'un débat. Toutefois, l'opération n'est pas très chère puisqu'elle porte sur une courte distance et concerne une voie unique et quelques points de croisement. Elle fera l'objet d'une concertation entre les départements et les régions concernés et l'État, dans un cadre – celui, par exemple, d'un partenariat public-privé – qui n'a pas encore été décidé.

Je reconnais volontiers qu'il conviendrait de clarifier la tarification des billets TGV, dont la complexité est grande. La SNCF applique les mêmes règles que les compagnies aériennes : plus le billet est acheté tôt, moins il est cher. Son prix augmente au fur et à mesure que la date de départ approche, avant de baisser de nouveau au tout dernier moment si le TGV n'est pas plein. Le client a cependant bien du mal parfois à se reconnaître dans l'enchevêtrement des tarifs – billets loisirs ou week-end, tarification sociale... Le mieux est d'acheter son billet le plus longtemps à l'avance. Sur une compagnie *low cost*, le prix d'un même vol peut varier entre un et dix !

M. Mariton avait à juste titre demandé l'an passé à la SNCF de clarifier la présentation de sa tarification, d'autant que la clientèle âgée est désarçonnée par sa complexité.

M. Hervé Mariton. Monsieur le secrétaire d'État, la négociation sur la libéralisation des tarifs ferroviaires pourrait être l'occasion de clarifier la structure tarifaire de la SNCF en exigeant d'elle qu'elle livre les informations nécessaires. Par ailleurs, entre les billets Prem's et les billets de première classe ou Premium, la SNCF se doit de proposer une offre centrale qui ne soit pas anecdotique. Or il me semble – c'est pourquoi je me suis permis de vous interrompre – que nous sommes à un moment où une telle clarification pourrait justement intervenir.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports. M. Lecou a évoqué la question des liaisons autoroutières autour de Montpellier. La nécessité d'améliorer les liaisons entre l'A 750 et l'A 9 ne fait pas consensus, d'autant que nos études montrent que la part du trafic de transit au sein de l'agglomération

montpellieraine s'élève à seulement 10 % – mais peut-être M. Lecou, député de la circonscription, porte-t-il un autre regard ? L'A 750 est une antenne de l'A 75 vers Montpellier et nous avons inauguré ensemble la liaison entre l'A 75 et l'A 9 au niveau de Béziers. Les services du MEDAD sont donc peu enclins à envisager la création d'une nouvelle interconnexion entre l'A 75 et l'A 9 au niveau de Montpellier. De plus, le doublement de cette dernière – dont la décision a été prise – au sud de l'agglomération permettra d'améliorer la situation au sein de celle-ci.

Mais peut-être est-ce moi qui ai tort et vous qui avez raison car vous êtes sur le terrain. Il vous faudra donc, monsieur Lecou, convaincre mon successeur que le trafic est tel qu'il nécessite une nouvelle interconnexion.

M. Saint-Léger a évoqué la liaison entre Lyon et Toulouse : il est normal que la RN 88 ne figure pas dans le SNIT, puisque, à l'ouest de l'A 75, le projet a fait l'objet d'une DUP, et que nous nous situons, à l'est, dans le cadre PDMI. L'État confirmera ses engagements sur cet axe, mais je comprends l'impatience de M. Saint-Léger.

M. de Courson a évoqué l'exonération de TIC en matière de transport fluvial : j'y suis favorable. En revanche, en tant qu'ancien ministre du budget, je me doute que Bercy ne partage pas mon sentiment. L'arbitrage est en cours et le soutien du Parlement au ministère chargé des transports sera le bienvenu.

En ce qui concerne le mélange de biocarburants et de kérosène en matière de transport aérien, de nombreuses recherches sont financées et des tests seront pratiqués. À l'heure actuelle, aucun biocarburant n'a été certifié pour une utilisation commerciale. Pour franchir cette étape, il convient évidemment de tenir compte des caractéristiques des aéronefs. C'est un dossier difficile.

Quant à la SNCF, elle a commencé des expérimentations encore insuffisantes par rapport aux besoins.

Monsieur Reiss, je vous propose d'examiner avec vous le cas de l'entreprise que vous avez citée en vue de trouver une solution éventuelle et de la présenter à la SCNF.

M. Christophe Priou. Monsieur le secrétaire d'État, pourriez-vous évoquer le projet d'aéroport de Notre-Dame-des-Landes, qui est très important pour le Grand-Ouest ?

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des transports. Jean-Louis Borloo et moi-même avons examiné le dossier avec grand intérêt. Il est fortement combattu par certaines forces politiques – je pense aux Verts – et très appuyé par les deux régions, la région Pays-de-la-Loire, présidée par Jacques Auxiette, et la région Bretagne, présidée par Jean-Yves Le Drian, ainsi que par le maire de Rennes, Daniel Delaveau, par celui de Nantes, Jean-Marc Ayrault, par le conseil général de Loire-Atlantique présidé par M. Maréchal comme par la plupart des élus de votre département, dont vous-même, monsieur Priou.

Le dossier a été tranché positivement. Jean-Louis Borloo et moi-même estimons en effet que maintenir l'aéroport Nantes-Atlantique au cœur de l'agglomération est une aberration. Il convient donc de réaliser ce projet, à condition, toutefois, qu'on ne commette pas la même erreur qu'à Roissy ou à Orly où il a fallu attendre plus d'une décennie, voire deux, pour réaliser les dessertes ferroviaires ou les lignes d'accès RER. À Notre-Dame-des-Landes, nous devons construire en même temps l'aéroport et la liaison ferrée. Les collectivités débattent de la meilleure solution : une liaison ferrée dédiée, ce qui supposerait de prolonger le tram train de Châteaubriant vers Notre-Dame-des-Landes sur le modèle de ce qui existe entre Lyon-Part-Dieu et Lyon-Saint-Exupéry ; une ligne nouvelle réalisant la jonction entre les deux LGV ; ou l'adaptation de la ligne ferrée existante. Nous avons en tout cas pris l'engagement auprès des élus d'assurer en même temps l'ouverture de la liaison ferrée et de l'aéroport. Je remercie les collectivités qui viennent de s'engager sur un plan de financement garantissant l'avancement du dossier. Ce sera certainement le dernier aéroport de cette importance qui sera construit en France métropolitaine.

Reste le dossier de l'aéroport de Mamoudzou, pour assurer la desserte de Mayotte. Dans un premier temps, les nouveaux Boeing 777 de la compagnie intéressée pourront, s'ils respectent certaines conditions de charge, assurer des liaisons directes entre la métropole et Mayotte. Quant au projet d'agrandissement, sur lequel nous travaillons, il nécessite de réaliser une avancée sur le lagon, ce qui pose des problèmes d'ordre environnemental.

M. le président Christian Jacob. Monsieur le secrétaire d'État, je vous remercie.

EXAMEN EN COMMISSION

Après l'audition de Madame Chantal Jouanno, secrétaire d'État chargée de l'Écologie, et de Monsieur Dominique Bussereau, secrétaire d'État chargé des Transports, auprès du ministre d'État, ministre de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, en charge des technologies vertes et des négociations sur le climat en commission élargie⁽¹⁾, sur les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables, le budget annexe et les comptes spéciaux rattachés, la commission des Finances examine les crédits de ces missions.

M. Charles de Courson, Président. Mes chers collègues, après l'audition de Mme Chantal Jouanno ce matin et de M. Dominique Bussereau cet après-midi, nous allons maintenant passer à l'examen des crédits :

- de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* ;
- du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens* ;
- et des comptes spéciaux *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers* ; *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* ; *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres*.

Quelle est la position du Rapporteur spécial sur les crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables* sur l'adoption des crédits de la mission ?

M. Yves Censi, suppléant M. Jacques Péliissard, Rapporteur spécial. Favorable.

M. Charles de Courson, Président. M. Marc Goua, Rapporteur spécial sur l'énergie, m'a fait connaître qu'il était défavorable.

En tant que Rapporteur spécial, je suis favorable à l'adoption des crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, ainsi que du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*.

M. Hervé Mariton, êtes-vous favorable à l'adoption des crédits de la mission *Écologie, développement et aménagement durables*, du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, du compte d'affectation spéciale *Contrôle de la circulation et du stationnement routiers*, du compte d'affectation spéciale *Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs* et du compte de concours financier *Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propre* ?

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial. Favorable.

(1) Voir le compte rendu des deux réunions du 12 octobre 2010 : http://www.assemblee-nationale.fr/13/budget/plf2011/commissions_elargies/cr/c002.asp

*Suivant l'avis de ses Rapporteurs spéciaux, M. Yves Censi, suppléant M. Jacques Péliissard, M. Charles de Courson et M. Hervé Mariton, mais contre l'avis défavorable de M. Marc Goua, la Commission **adopte** successivement les crédits de la mission Écologie, développement et aménagement durables, du budget annexe Contrôle et exploitation aériens, des comptes d'affectation spéciale Contrôle de la circulation et du stationnement routiers et Services nationaux de transport conventionnés de voyageurs, puis du compte de concours financier Avances au fonds d'aide à l'acquisition de véhicules propres.*

*

* *

Article 70
**Hausse d'un des plafonds de la taxe hydraulique affectée à Voies
navigables de France (VNF)**

Texte du projet de loi :

Au premier alinéa du b) du II de l'article 124 de la loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990), le taux : « 4,60 euros » est remplacé par le taux : « 7 euros ».

Exposé des motifs du projet de loi :

Les ressources de fonctionnement de Voies navigables de France (VNF), établissement public industriel et commercial, créé par l'article 124 de la loi de finances pour 1991 (n° 90-1168 du 29 décembre 1990) proviennent majoritairement de la taxe sur les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau, dite « taxe hydraulique ». En 2010, le produit de la taxe hydraulique affectée à VNF est évalué à 127 M€.

La mesure proposée consiste à augmenter le plafond du taux de base de la taxe appliqué aux volumes prélevables et rejeteables de 4,60 € à 7 € par millier de mètres cubes afin d'actualiser le barème de tarification de l'usage de l'eau prélevée ou rejetée et d'accroître les ressources de VNF.

Cette hausse du plafond de la taxe permettra à VNF, principal gestionnaire des infrastructures de navigation, de bénéficier de ressources supplémentaires pour financer son programme de remise en état, de modernisation et de développement du réseau.

Ce programme porte également sur la modernisation des aménagements sécurisant les plans d'eau, utilisés à de multiples autres fonctions que la navigation fluviale : approvisionnement en eau, irrigation agricole, refroidissement des centrales et alimentation des processus industriels.

La fixation précise du taux sera ensuite opérée par voie réglementaire, par modification du décret n° 91-797 du 20 août 1991 relatif aux recettes instituées au profit de Voies navigables de France, dans le but d'obtenir un rendement supplémentaire de 30 M€ en 2011.

Observations et décision de la Commission :

Cet article augmente le plafond de la taxe hydraulique affectée à Voies navigables de France (VNF), passant de 4,60 euros à 7 euros.

VNF, établissement public industriel et commercial, a pour mission d'exploiter, d'entretenir et de développer le réseau des voies navigables de l'État. Son budget d'exploitation est financé essentiellement par la taxe hydraulique, instituée par l'article 124 de la loi de finances pour 1991.

Les redevables de cette taxe sont « *les titulaires d'ouvrages de prise d'eau, rejet d'eau ou d'autres ouvrages hydrauliques destinés à prélever ou à évacuer des volumes d'eau, lorsque ces ouvrages sont implantés sur le domaine public fluvial de l'État dont la gestion est confiée à* » VNF.

Pour les ouvrages hydrauliques, le a) du II de l'article 124 de la LFI pour 1991 dispose que cette taxe a un taux unique fixé par catégorie d'usagers et qui comprend :

– un élément égal au produit de la superficie de l'emprise au sol des ouvrages correspondants par un taux de base dans la limite des plafonds fixé par le législateur ;

– un élément égal au produit du volume prélevable ou rejetable par l'ouvrage par un taux de base désormais compris entre 1,5 et 7 euros par millier de mètres cubes prélevables ou rejatables, et identique pour tous les usagers.

Seul le coefficient d'abattement varie en fonction des usages.

Pour les ouvrages hydroélectriques, le calcul de la taxe comprend une part relative à l'emprise en euros par mètre carré et une part relative à la puissance en euros par kilowattheure. Son montant ne peut dépasser 3 % du chiffre d'affaires généré par l'ouvrage au cours de l'année N-1. Durant les dix années suivant la mise en exploitation de l'ouvrage, le montant de la taxe est réduit de moitié.

Les taux en vigueur sont établis par le décret n° 2004-1425 du 23 décembre 2004 qui est venu modifier le décret n° 91-797 du 20 août 1991, relatif aux recettes instituées au profit de VNF. Pour fixer le nouveau taux, un nouveau décret sera donc nécessaire.

1.– L'accroissement des besoins de financement de VNF, en corrélation avec le développement du transport fluvial.

Le développement du fret fluvial s'inscrit dans l'objectif du Grenelle de l'environnement d'augmenter de 25 % d'ici à 2012 la part du fret non routier. L'idée est de doubler la part des dessertes fluviales et ferroviaires des ports maritimes à l'horizon 2015. En effet, le transport fluvial est une véritable alternative crédible et durable au transport de marchandises par voie routière.

À ce titre, la politique actuelle vise à l'amélioration de la sécurité de ce mode de transport, ce qui nécessite une modernisation des infrastructures fluviales et des dessertes portuaires. Ces dernières années, un certain nombre de mesures ont été prises en vue de faciliter la progression de la part modale fluviale.

Toutefois, les moyens dont dispose VNF sont insuffisants, pour deux raisons.

D'une part, afin de maintenir et de moderniser les aménagements sécurisant les plans d'eau utilisés pour divers usages (irrigation agricole, approvisionnement en eau, refroidissement des centrales et alimentation du processus industriel), il convient d'améliorer la tarification de l'usage de la ressource aquatique.

D'autre part, dans la logique de report modal du transport de fret vers le mode alternatif à la route qu'est le transport fluvial, l'article 11 de la loi de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement du 3 août 2009, prévoit la restauration et la modernisation du réseau fluvial.

2.– Le choix d'une augmentation de la taxe hydraulique

Une hausse des concours de l'État au budget de fonctionnement de VNF n'était pas envisageable, dans un contexte budgétaire strict.

Les autres ressources, qui représentent 30 % des recettes de VNF, doivent rester stables. En effet, une hausse trop brutale des péages notamment, risquerait de fragiliser la compétitivité du transport fluvial, et de retarder les objectifs de report modal.

Le budget d'exploitation (218 millions d'euros en 2010) et la capacité d'autofinancement des investissements de VNF (52 millions d'euros), dépendent majoritairement de la taxe hydraulique, qui représente une recette de 127 millions

Le décret n° 91-797 du 20 août 1991, tel que modifié par le décret n° 2004-1425 du 23 décembre 2004, fixe des taux de taxe hydraulique qui n'atteignent pas le plafond législatif. Cependant, le Gouvernement souhaite que VNF bénéficie d'un surcroît de recettes de 30 millions d'euros, ce qui ne serait pas envisageable avec un relèvement des taux aux plafonds actuels de 4,60 euros par millier de mètres cube.

Aussi, la solution d'augmenter les plafonds du taux de la taxe hydraulique permet véritablement de faire face aux dépenses prévues pour la modernisation et le développement du transport fluvial. Par ailleurs, il paraît justifiable de faire contribuer les usagers à la gestion de l'approvisionnement en eau assurée par VNF.

Sur l'avis favorable du Rapporteur spécial Hervé Mariton, la Commission adopte l'article 70.

ANNEXE 1 :

LISTE DES AUDITIONS RÉALISÉES PAR LE RAPPORTEUR SPÉCIAL

Ministère de l'Écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer

- **M. Jean-Louis Carenco**, directeur de cabinet ;
- **M. Marc Hamy**, directeur-adjoint de cabinet et directeur de cabinet du Secrétaire d'État aux transports ;
- **M. Jean-François Monteils**, secrétaire général ;
- **M. Daniel Bursaux**, directeur général des infrastructures, des transports et de la mer ;
- **M. Jean-Marc Michel**, directeur général de l'aménagement, du logement et de la nature (programme 113) ;
- **Mme Michèle Merli**, déléguée à la sécurité et à la circulation routière.

Ministère de la santé

- **M. Didier Houssin**, directeur général de la santé

Réseau ferré de France

- **M. Hubert du Mesnil**, président.

SNCF

- **M. Guillaume Pepy**, président.

RATP

- **M. Pierre Mongin**, président.

Autoroute du sud de la France – Vinci

- **M. Pierre Coppey**, directeur général.

Voies navigables de France

- **M. Marc Papinutti**, directeur général.

ANNEXE 2 :

**COMMUNICATION DE LA COUR DES COMPTES SUR LA SOUTENABILITÉ DE
LA DETTE DE LA RATP**



**Communication à la commission des finances de
l'Assemblée nationale**

(art. 58-2 de la LOLF)

La soutenabilité de la dette de la RATP

AVERTISSEMENT

Par lettre du 20 janvier 2010, le Président de la Commission des Finances de l'Assemblée nationale a demandé à la Cour des comptes de mener une enquête sur la soutenabilité de la dette de la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP) en application de l'article 58-2 de la loi organique relative aux lois de finances.

Le présent rapport a été délibéré par la Septième chambre de la Cour des comptes au terme d'une procédure contradictoire menée avec la Régie autonome des transports parisiens, le Syndicat des transports d'Ile-de-France, le ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de la mer, et le ministère du budget, des comptes publics et de la réforme de l'Etat.

SYNTHESE.....	1
PARTIE I : L'ENDETTEMENT CROISSANT DE LA RATP	5
I. LA STRUCTURE DU BILAN DE L'EPIC RATP	5
II. L'ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT FINANCIER	6
A. <i>La période 1980-2013</i>	6
B. <i>L'évaluation de la dette à l'horizon 2020</i>	9
III. L'ANALYSE FINANCIÈRE DE L'ENDETTEMENT.....	11
IV. LES FACTEURS D'UN ENDETTEMENT STRUCTUREL	13
A. <i>Une entreprise sous-capitalisée soumise à des attentes et exigences multiples</i>	13
B. <i>Un régime atypique de concours financiers publics</i>	15
C. <i>Une capacité d'autofinancement structurellement insuffisante</i>	18
PARTIE II : L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE	22
I. LA RATP GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES ET OPÉRATEUR DE TRANSPORT.....	22
A. <i>La RATP gestionnaire d'infrastructures dans le cadre d'un monopole</i>	22
B. <i>La RATP, un opérateur soumis à la concurrence</i>	23
II. LES CONSÉQUENCES PATRIMONIALES ET FINANCIÈRES	24
A. <i>La propriété des actifs</i>	24
B. <i>Les conséquences financières et comptables de la séparation des activités de la RATP</i>	26
C. <i>Les conséquences sur les états financiers de la RATP</i>	27
PARTIE III : LES RESPONSABILITÉS RESPECTIVES DE LA RATP, DU STIF ET DE L'ÉTAT.....	31
I. LA RATP.....	31
A. <i>La RATP doit être beaucoup plus ambitieuse en matière de productivité afin de contribuer à résorber son endettement</i>	31
B. <i>La séparation des branches d'activité ne doit pas conduire à un avantage injustifié pour la RATP</i>	32
C. <i>La séparation des branches d'activité ne doit pas représenter un biais en vue d'accroître la valeur nette comptable des biens de retour au détriment de la dette</i>	34
II. LE STIF	35
A. <i>La participation du STIF est susceptible de s'accroître suivant trois mécanismes</i> ... 35	
B. <i>L'activité de gestion d'infrastructure doit être rémunérée de manière à éviter tout risque de dépréciation d'actif</i>	36
C. <i>Les marges de manœuvre du STIF</i>	37
III. L'ÉTAT	38
CONCLUSION	41
ANNEXES	43

SYNTHESE

La situation financière de la RATP

a) A la fin de 2009, l'endettement financier net de la RATP est de 4,8 Md€, pour un chiffre d'affaires de 4,13 Md€. Le ratio endettement net sur capacité d'autofinancement est de quelque 7,5 et le ratio endettement financier sur capitaux propres (« gearing ») est de 1,8.

Ces chiffres sont plus élevés que les données « types », de l'ordre respectivement de 3 à 4 pour le premier et de 1 pour le second¹. Ils ne traduisent pas une situation « catastrophique », et cela d'autant plus qu'ils s'appuient sur des flux de revenus réguliers et a priori, tant que la concurrence n'est pas devenue réalité dans ce secteur, d'une grande stabilité.

b) Cet endettement ne provient pas de déficits d'exploitation récurrents. Au cours des dernières années, le résultat d'exploitation a toujours été supérieur à 200 M€ et le résultat net toujours positif (153 M€ en 2009 contre 22 M€ en 2001).

c) L'endettement de la RATP est dû à un volume d'investissements qui excède régulièrement l'addition de sa capacité d'autofinancement et des subventions d'équipement dont elle bénéficie.

En 1980, l'endettement était de 1,2 Md€. Il a connu trois phases de croissance marquée :

- 1980-1988 : par le développement du RER (un peu plus d'1 Md€) ;
- 1990-1998 : par le financement de la ligne 14 (un peu plus d'1 Md€) ;
- depuis 1998 : par une croissance régulière, avec des investissements qui passent de 540 M€ en 2001 à 1 246 M€ en 2009, et des ressources à long terme (capacité d'autofinancement+subventions d'investissement) qui passent pendant la même période de 575 à 890 M€.

Les projections fournies par la direction financière de la RATP présentent une augmentation de l'endettement avec un montant qui approcherait les 8 Md€ en 2020.

Certes, les estimations fournies par la RATP doivent être prises avec précaution. Les lignes d'investissement présentées ne permettent pas toujours de dégager avec précision les montants par opération ni de départager ce qui pourrait relever de l'entretien courant des biens, d'une extension de réseau voire d'un développement extérieur marqué ces dernières années. Néanmoins, la tendance est nette : elle est à l'accroissement continu de l'endettement.

d) L'écart entre investissements et ressources à long terme, de l'ordre de 200 M€ par an, peut être expliqué par quatre types de facteurs :

¹ Sachant que la « norme » varie selon les secteurs d'activité.

- la RATP est une entreprise historiquement sous-capitalisée. Ce point doit toutefois être nuancé par le fait qu'elle ne paye ni impôt sur les sociétés, ni dividende à son actionnaire, ce qui constitue une forme d'apport en capital de l'Etat ;
- l'actionnaire lui a attribué et lui attribue de nombreuses missions (répondre à la demande francilienne, renforcer sa position sur le territoire national et sa présence à l'international) sans s'interroger sur les financements nécessaires ;
- la RATP a participé au financement des investissements en infrastructure et en matériel roulant dans des proportions supérieures à ce qui est constaté sur le territoire national pour les autres opérateurs de transport urbain : environ 20 % des investissements d'infrastructure et jusqu'au contrat de projet Etat-Région 2007-2013 la totalité du matériel roulant, contre respectivement 0 % et 33 à 50 % pour la plupart des opérateurs de transport des autres régions ;
- enfin, à la fois pour répondre à la demande des usagers et, sans doute, par souci de préempter l'arrivée d'autres intervenants, l'entreprise publique a mis en place une stratégie d'investissement très dynamique en Ile-de-France sans que la rentabilité financière apparaisse comme un critère déterminant dans les choix d'investissement.

Dans ces conditions, la dette est-elle soutenable ?

En résumé, l'analyse de la situation financière de la RATP dénote un endettement préoccupant avec des ratios dégradés par rapport à ceux d'une entreprise classique (deux fois supérieurs) mais plus en raison des facteurs à l'origine de la dynamique d'endettement qu'en valeur absolue.

La dette finance non un déficit d'exploitation mais l'augmentation de l'offre, l'amélioration des réseaux existants et le développement de l'entreprise hors de l'Île-de-France.

La dette de la RATP ne peut pas être considérée comme « insoutenable » au sens où il y aurait un risque avéré pour l'entreprise de ne pas disposer de la trésorerie nécessaire pour faire face à ses engagements. Il suffirait de réduire le rythme d'investissements - ce qui n'est pas forcément souhaitable du point de vue des besoins de transports collectifs - pour que l'équilibre entre emplois et ressources à long terme soit rétabli.

La loi du 8 décembre 2009 a modifié les données du problème

a) Les dispositions de l'article 5 de la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires (dite loi « ORTF ») modifient de manière substantielle le cadre économique et financier de la RATP :

- séparation des missions de gestionnaire de l'infrastructure et d'opérateur de transport, tout en les laissant au sein de la RATP ;

- attribution de la propriété des infrastructures à la RATP et de celle du matériel roulant à l'autorité organisatrice des transports, en l'occurrence le Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF).

b) En matière d'ouverture future à la concurrence et de rémunération, les deux branches de la RATP sont dans des situations très différentes :

- en tant que gestionnaire d'infrastructure, la RATP est de façon durable en position de monopole. La loi prévoit par ailleurs que le STIF devra rémunérer de manière « appropriée » les capitaux engagés ;
- en tant qu'opérateur de transport, la RATP sera confrontée à la concurrence entre 2024 (bus) et 2039 (métro). A l'issue des contrats en cours, elle remettra le matériel roulant au STIF « sans perte de valeur » pour elle, autrement dit après amortissement complet ou avec transfert de la dette correspondante.

Plusieurs questions restent toutefois à régler

a) La loi renvoie largement pour sa mise en œuvre aux relations contractuelles entre le STIF et la RATP, autrement dit au dialogue entre un acheteur unique et un vendeur unique. Ce contexte n'a pas jusqu'à présent empêché de trouver des compromis mais il faut les élaborer, en dépit de la brièveté du délai et des divergences éventuelles d'intérêt. Il est clair en effet que la question de la dette de la RATP est tout autant de nature financière que de recherche de bon équilibre entre les différents acteurs concernés.

b) Le partage de la dette de la RATP entre ses deux branches est loin d'être un sujet neutre :

- la position de monopole durable de la branche gestionnaire d'infrastructure lui permet d'envisager un endettement plus lourd, voire pour partie lui-même, perpétuel, au titre du service public ;
- la perspective de la concurrence future, comme celle de devoir restituer les matériels roulants au STIF à la fin des contrats, conduit à l'inverse la branche opérateur de transport à chercher à alléger ses charges et, partant, son endettement, pour limiter ses contraintes de remboursement.

Plusieurs voies doivent être envisagées pour limiter l'endettement de la RATP dans un contexte d'investissements qui resteront soutenus dans les prochaines années :

- un effort accru de productivité de la part de la RATP. Un rapport d'un cabinet spécialisé, en 2009, fait en effet apparaître un retard de compétitivité de l'ordre de 10 % en moyenne par rapport aux entreprises

équivalentes². Un tel décalage, s'il persistait, poserait des problèmes sérieux lors de l'arrivée de concurrents ;

- l'alignement des modes de financement des investissements sur ceux de la plupart des régions, autrement dit le financement par le STIF, ou par un versement transport déplafonné³, de l'essentiel des infrastructures et d'une part plus élevée du matériel roulant. Ceci suppose un accord clair et préalable entre les deux intéressés sur les choix d'investissement. En particulier, la gouvernance de ces derniers devra évoluer et la RATP devra poursuivre ses efforts pour améliorer ses méthodes ;
- enfin, la nécessité pour l'Etat d'assumer sa part de responsabilité au titre des choix passés comme des missions nouvelles de développement en dehors de l'Ile-de-France, quitte à l'assortir d'une normalisation de la situation en matière de dividendes et d'impôt sur les sociétés.

*

*

*

Sans changement majeur, avec un volume annuel d'investissement de l'ordre de celui d'aujourd'hui, les projections de la RATP conduisent à une dette nette de l'ordre de 8 Md€ en 2020 contre 5 Md€ en 2010. La stabilisation ou la résorption de l'endettement de la RATP implique une coopération accrue et sans doute un effort partagé, de la part de la RATP, du STIF et de l'Etat.

Tels sont les principes qui devraient guider les acteurs dans la définition d'un dispositif de meilleure soutenabilité ou de désendettement de la RATP. La Cour en a également évoqué les modalités dans une partie plus technique annexée au présent rapport.

² Cette étude estime par exemple qu'un agent de conduite de la RATP roule 874 heures par an contre une moyenne de 1 089 dans les grandes agglomérations françaises.

³ La question d'une réévaluation des tarifs de transport pourra également être posée.

PARTIE I : L'ENDETTEMENT CROISSANT DE LA RATP

I. LA STRUCTURE DU BILAN DE L'EPIC RATP

Au 31 décembre 2009, le bilan net de la RATP est de 14 061 347 277,61 €.

A l'actif, les immobilisations comptent pour 11 616 150 823,25 € et l'actif circulant pour 2 393 191 567,44 €.

Les immobilisations comprennent l'ensemble des actifs sur lesquels la RATP exerce un contrôle économique (cf. *infra*, la question de la propriété des actifs).

Au passif, les capitaux propres comptent pour 5 392 643 155,82 € dont 2 678 326 543,98 € de subventions d'investissement de l'Etat et du Syndicat des transports d'Île-de-France. Les normes comptables applicables aux comptes sociaux imposent de classer dans les fonds propres les subventions d'investissement alors même que ces subventions sont diminuées chaque année de la part d'amortissements relative aux actifs qu'elles ont financés et qu'elles ne seront pas à nouveau versées au moment du renouvellement de l'actif investi.

Les dettes brutes comptent pour 8 367 319 006,08 €, dont les dettes financières pour 5 867 986 380,42 €. Les dettes financières sont supérieures en montant aux capitaux propres.

La structure du passif montre une sous-capitalisation de la RATP et un poids de l'endettement, notamment obligataire.

Le haut du passif fait en effet apparaître une dotation en capital de 283 367 209,55 € qui résulte de la transformation en 1986 d'un prêt du fonds de développement économique et social (FDES) en apport en capital. En dehors de cette conversion, l'Etat n'a jamais doté en capital la RATP.

Le montant du report à nouveau (1 071 204 626,55 €) a été comptablement augmenté du fait de l'allongement des durées des amortissements qui est intervenu en 2005 en application des règlements CRC 2002-10 et CRC 2004-06.

Les modalités de contractualisation, définies pour aboutir à un compte équilibré, n'ont pas permis jusqu'en 2000 de dégager un résultat positif susceptible d'alimenter le report à nouveau (cf. *infra*, le mécanisme d'équilibre du compte d'exploitation de la RATP).

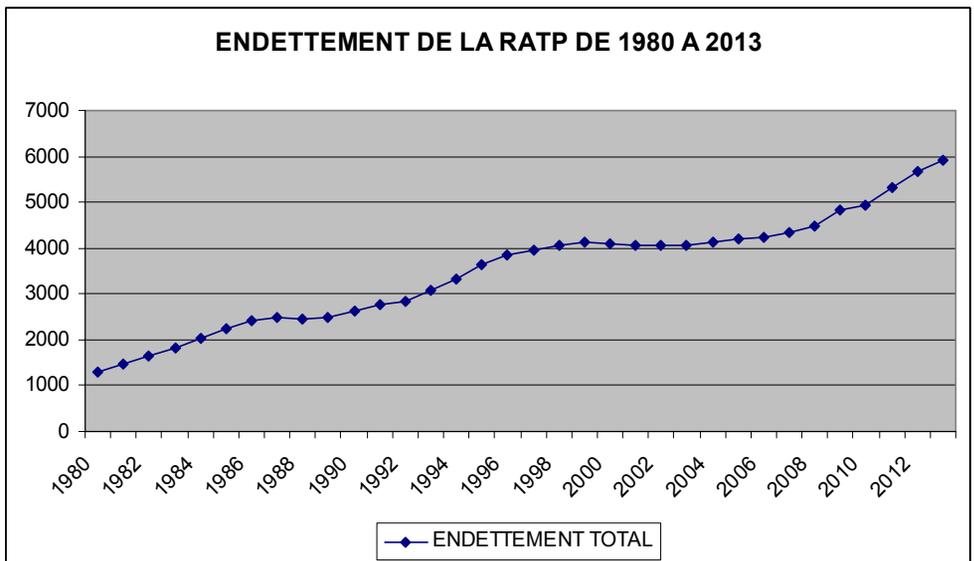
S'agissant de l'endettement, le montant des dettes financières nettes est de 4 821 503 167,25 € au 31 décembre 2009⁴. L'endettement net de la RATP est croissant.

II. L'ÉVOLUTION DE L'ENDETTEMENT FINANCIER

L'endettement net de la RATP sera d'environ 5 Mds€ fin 2010 et, au rythme d'investissement envisagé, de 8 Mds€ fin 2020.

A. LA PÉRIODE 1980-2013

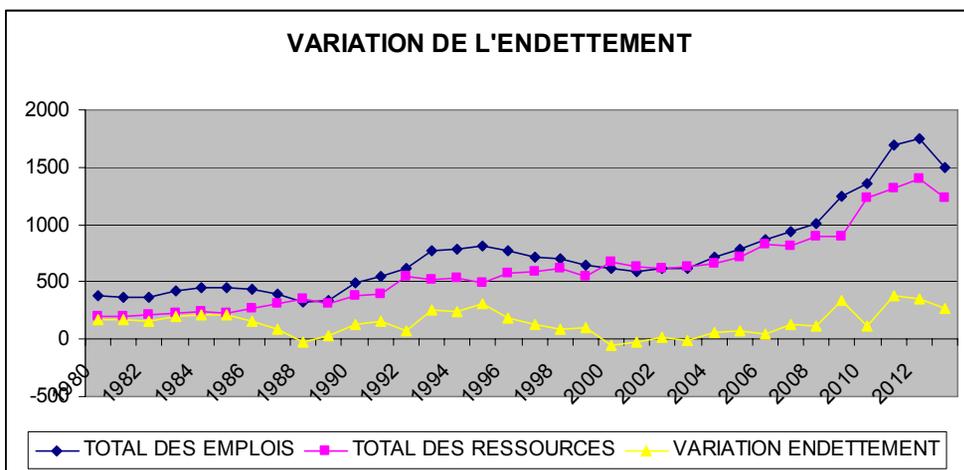
1-L'étude de l'endettement de la RATP sur la période 1980-2013 fait apparaître trois phases de croissance et deux phases de relative stagnation. L'augmentation de la dette est forte sur les périodes 1980-1988, 1990-1998 et 2008-2013 (cf. *infra*).



Source : Cour des comptes à partir des chiffres RATP

⁴ Le passage de l'endettement brut à l'endettement net est obtenu en déduisant de l'endettement brut une part des intérêts courus non échus, de la trésorerie, des équivalents de trésorerie, des valeurs mobilières de placement classées en actifs financiers non courants disponibles à la vente et de la juste valeur des opérations de couverture de change de la dette des emprunts obligataires.

2-La variation de la dette s'explique par définition par la différence entre le total des emplois et le total des ressources.



Source : Cour des comptes à partir des chiffres RATP

Les emplois sont constitués par l'extension des réseaux (projets inscrits aux contrats de projets Etat/Région (CPER), les investissements liés aux programmes internes (rénovation, achat de matériel roulant) et des investissements divers (hors périmètre du STIF, exceptionnels, financiers).

Les ressources sont constituées de la capacité d'autofinancement, des subventions (Etat puis STIF) et de produits divers (cession d'actifs, ressources financières, etc...).

3-La croissance des ressources sur la période 1980-2010 est relativement constante, la moyenne des accroissements étant de 6,9 % par an. Les **emplois** connaissent deux phases de croissance importante à partir de 1990 et de 2006 et une phase de relative décroissance entre 1995 et 2003. Le graphique ci-dessus fait apparaître clairement les écarts emplois/ressources sur ces périodes.

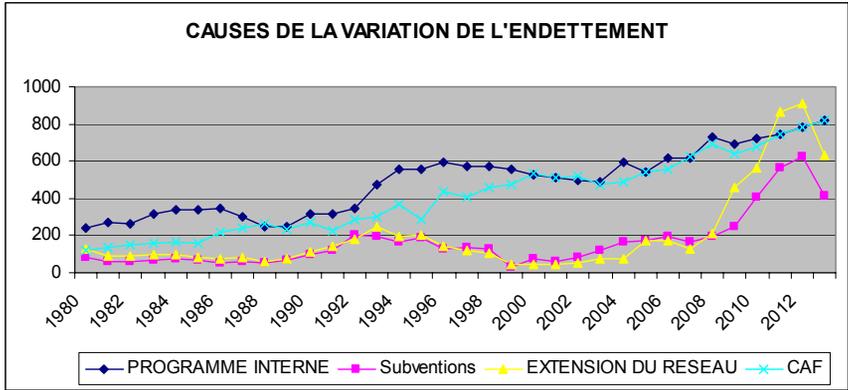
L'analyse de la dernière variation de l'endettement de la RATP sur les années 2006 à 2009 fait apparaître des besoins d'investissement croissant de 30 % pour passer de 868 millions à 1 246 M€.

La capacité de financement de la RATP est passée pour sa part de 556 M€ en 2006 à 639 M€ en 2009, soit 13 % d'augmentation. Les subventions sont passées de 192 M€ en 2006 à 250 M€ en 2009.

4-La différence entre les ressources et les emplois sur les quatre exercices 2006-2009 a entraîné un besoin de financement de 633 M€ (rapporté à l'augmentation de la dette sur la période de 621 M€).

Il a manqué ainsi en tendance 160 M€ par an à la RATP pour couvrir ses investissements.

5-L'analyse des investissements se présente comme ci-dessous :



Source : Cour des comptes à partir des chiffres RATP.

La courbe de la capacité d'autofinancement (CAF) suit la courbe du programme interne (correspondant à l'entretien de l'infrastructure et au renouvellement des matériels roulants) sans coïncider avec elle sauf exception, comme cela a été relevé par le conseil d'administration de la RATP du 28 novembre 2008 (« une CAF record... qui permet de couvrir pour la première fois le programme interne »).

Deux écarts entre ces valeurs ont participé à l'endettement de la RATP entre 1980 et 1988 et entre 1991 et 1998. Les deux phases correspondent respectivement à la réalisation du RER et à la création de la ligne 14 (Météor), qui a notamment engendré des investissements d'achat de matériel roulant.

Alors que les courbes des subventions et de l'extension du réseau cheminent de manière proche, à partir de 2009 c'est l'écart entre les subventions et l'extension du réseau qui semble expliquer la dernière phase de croissance de l'endettement. **Si le montant de la capacité d'autofinancement a rejoint progressivement le besoin de financement du programme interne, ce sont les extensions de réseau non couvertes par les subventions qui expliquent l'endettement à partir de 2009. Ceci constitue une nouveauté.** Les montants prévisionnels estimés des subventions devront être confirmés par la RATP.

Enfin, on relève que, sur la même période, les investissements « hors périmètre STIF » (croissance externe et développement international de la RATP) ont représenté 200 M€, soit un tiers des besoins.

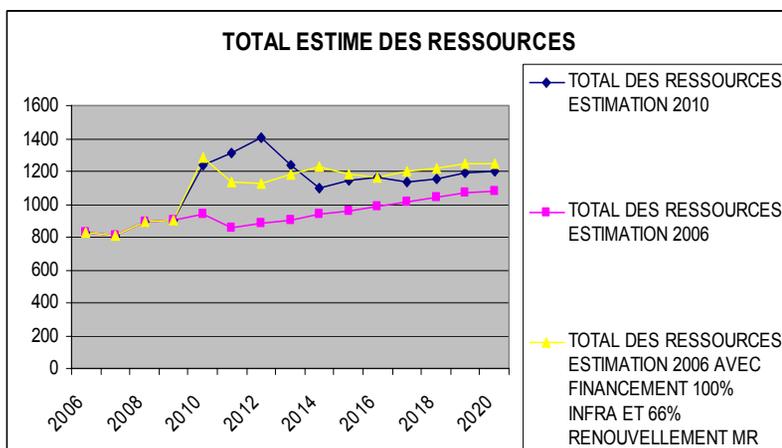
B. L'ÉVALUATION DE LA DETTE À L'HORIZON 2020

1-Dès 2002, dans la perspective d'une évolution de la législation vers l'ouverture à la concurrence des services de transport en Ile-de-France, la RATP a réalisé plusieurs **études de projection de son endettement**.

La première étude date du printemps 2006. Elle comporte deux scénarios. Le premier présente la situation à l'horizon 2034 à régime de financement inchangé. Le deuxième modifie le régime de financement (subventions à 100 % pour le financement de l'infrastructure et à 66 % pour le renouvellement du matériel roulant).

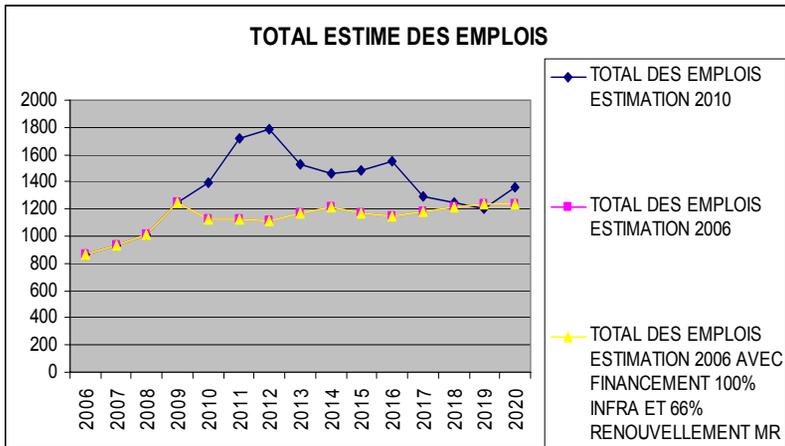
La deuxième étude a été réalisée en 2008. Elle intègre le retrait de la RATP du financement des infrastructures. Elle compte également deux scénarios mais à échéance 2020, date estimée à l'époque pour l'ouverture à la concurrence. Le premier scénario présente la situation à régime de financement inchangé et le deuxième évalue les impacts sur l'endettement de la RATP des trois facteurs suivants : participation du STIF à l'achat du matériel roulant, apport en capital de l'Etat, amélioration de la productivité de la RATP. L'étude expertise les différentes solutions pour désendetter la RATP.

La dernière étude a été réalisée en 2010 sur les données et hypothèses de 2008. Elle présente l'endettement de la RATP à horizon 2034 en supposant la prise en charge à 100 % de l'infrastructure par d'autres que par elle.



Source : Cour des comptes à partir des données RATP

L'estimation réalisée en 2006 incluant le financement extérieur pour les infrastructures et une partie du matériel roulant rejoint l'estimation de 2010 (l'hypothèse la plus probable est que l'estimation de 2010 aurait atteint un niveau de ressources incluant les subventions nécessaires au financement des infrastructures et de 66 % du renouvellement du matériel roulant).

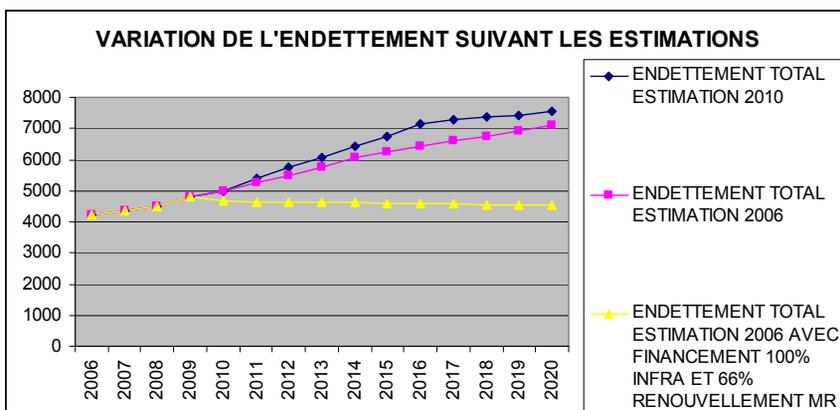


Source : Cour des comptes à partir des données RATP

2-Les estimations respectives des études 2006 et 2010 divergent grandement sur le montant des emplois, autrement dit des investissements envisagés. Il y a un écart-type global entre ces deux séries de 225 M€ sur la période :

- les investissements liés aux programmes internes sont relativement stables ;
- par contre, on observe une très forte différence sur les prévisions d'investissements liés aux extensions de réseaux puisque ces investissements connaissent une moyenne de 491 M€ et un écart-type statistique de 306 M€ (pour la période dont les données sont connues, à savoir jusqu'en 2013). Ainsi, à quatre ans de distance, les projections d'investissement ont fortement varié⁵.

⁵ La RATP fait valoir que ces variations s'expliquent par deux décisions augmentant la capacité de transport des réseaux : le prolongement du tramway T3 à l'Est jusqu'à la Porte de la Chapelle et l'achat de rames à deux niveaux pour le RER A. Néanmoins, la Cour n'est pas en mesure d'apprécier le niveau des investissements afférents à ces deux projets.



Source : Cour des comptes à partir des données RATP

3- On constate que les deux études de 2006 (à régime de financement inchangé) et de 2010 (avec seulement une modification des financements du CPER) arrivent à une conclusion similaire : **la dette augmente considérablement pour se stabiliser juste au dessous de 8 milliards d'euros en 2020**. Ces conclusions identiques laissent penser que la RATP a maintenu constant le rapport entre les emplois et les ressources.

La troisième étude fait apparaître qu'une prise en charge de l'investissement d'infrastructure et du renouvellement du matériel roulant, correspondant à un alignement du mode de financement sur celui observé dans les autres régions françaises, aurait suffi à enrayer la progression de la dette, voire à la faire décroître légèrement.

III. L'ANALYSE FINANCIÈRE DE L'ENDETTEMENT

La soutenabilité de la dette de la RATP peut s'apprécier au moyen des ratios classiques de l'analyse financière : le ratio endettement net/capacité de financement qui mesure la capacité de l'entreprise à dégager les cash-flows nécessaires au remboursement intégral de la dette et le ratio endettement net/capitaux propres (ou *gearing*) qui mesure la part de l'endettement dans l'ensemble des ressources de l'entreprise.

Comme le montre le graphique ci-dessous, le ratio endettement net sur capacité d'autofinancement se stabilise autour de 7,5 sur la période 2010-2013 (cela signifie que l'intégralité de la dette serait remboursée en 7 ans et demi en y affectant la totalité de la CAF) alors que la norme standard est située entre 3 et 4 (pour une entreprise privée)⁶.

⁶ Ces normes sont susceptibles de varier en fonction du secteur d'activité de l'entreprise concernée.

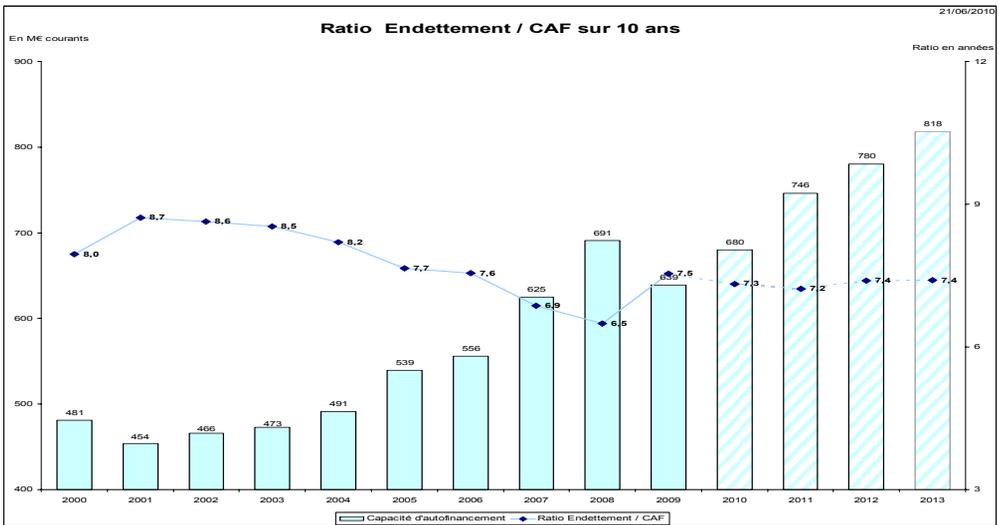
S'agissant du *gearing* (cf. graphique ci-après), il s'est amélioré sur la période 2000-2010, passant de 3,4 à 1,8⁷. Toutefois cette amélioration s'explique essentiellement par la réévaluation comptable des durées d'amortissement qui a contribué à augmenter le report à nouveau à partir de 2005 (mise en conformité avec le règlement CRC 2004-06 impliquant une revue des durées de vie des immobilisations et une reconstitution rétroactive des capitaux propres pour 1,4 Md€).

Il apparaît ainsi que le *gearing* comptablement amélioré reste éloigné de la norme standard qui est de 1 (pour une entreprise privée).

L'analyse financière classique aurait donc tendance à conclure que la dette de la RATP présente des caractéristiques préoccupantes en termes de soutenabilité.

Néanmoins, les agences de notation ont maintenu jusqu'ici la note « AAA » en raison, d'une part, de la proximité de la RATP avec l'administration d'Etat et, d'autre part, du monopole durable de la RATP sur l'infrastructure de la totalité du transport parisien et d'une partie importante du transport francilien. Autrement dit, s'il y a bien un endettement élevé de la RATP, **il est difficile de conclure à un « surendettement » au sens où il serait avéré que l'entreprise aurait des difficultés à faire face à ses remboursements et à se refinancer dans des conditions satisfaisantes.**

Pour autant, au-delà des ratios financiers, l'appréciation de la soutenabilité de la dette de la RATP nécessite de comprendre les facteurs qui expliquent cette situation.

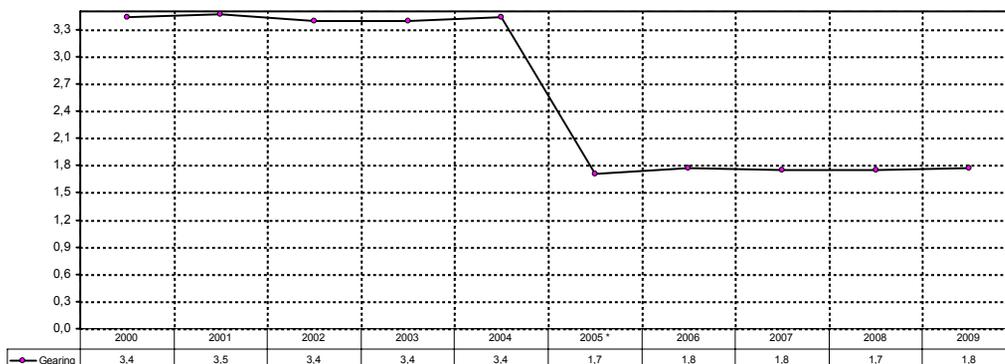


source : RATP

⁷ Le *gearing* a été calculé à partir des comptes consolidés, c'est-à-dire sans les subventions d'investissement qui ne peuvent être considérées comme des quasi-fonds propres (en effet, elles sont diminuées au fur et à mesure de l'amortissement). En vertu des normes comptables nationales, les comptes sociaux comportent au passif les subventions d'investissements.

GEARING (Endettement net/Capitaux propres) de la RATP sur 10 ans

21/06/2010



* Mise en conformité avec le règlement CRC 2004-06 impliquant une revue des durées de vie des immobilisations et une reconstitution rétroactive des capitaux propres pour 1,4 Md €

source : RATP

IV. LES FACTEURS D'UN ENDETTEMENT STRUCTUREL

A. UNE ENTREPRISE SOUS-CAPITALISÉE SOUMISE À DES ATTENTES ET EXIGENCES MULTIPLES

1. Une entreprise sous-capitalisée

La dotation en capital par l'Etat, décidée en décembre 2008 dans le cadre du plan de relance, pour un montant de 150 M€, a été versée le 30 juillet 2010. Cette dotation n'a été faite qu'à titre exceptionnel.

Comme l'a écrit en effet le directeur général du Trésor le 15 juin 2010 dans sa réponse à la Cour au projet de rapport sur le plan de relance : « *Le financement de la RATP n'a pas à être assuré par l'Etat, la Région et le STIF étant les seuls commanditaires et titulaires de la compétence de transport. Ainsi, le montant de 150 M€ versé par l'Etat doit s'entendre comme un moyen exceptionnel de renforcer les fonds propres de l'entreprise alors que celle-ci faisait face à un programme d'investissements susceptibles de tendre sa situation financière* ».

2. Des attentes et des exigences multiples

La RATP est à la fois un opérateur de service public intervenant auprès d'une autorité organisatrice des transports (AOT), le Syndicat des Transports d'Ile-de-France (STIF) et un acteur international sur un marché concurrentiel. A terme, la régie sera un

gestionnaire d'infrastructures de transports en Ile-de-France disposant d'un monopole durable et un *opérateur* soumis à la loi du marché.

a) La lettre de mission du Président de la République au PDG de la RATP du 28 septembre 2009 assigne à la RATP la conduite de cinq chantiers :

- premier chantier : « Faire de la RATP l'un des acteurs majeurs de la mise en œuvre des projets de transport du Grand Paris » ;
- deuxième chantier : « Renforcer la position de la RATP sur le territoire national et sur le marché international en dehors de l'Ile-de-France » ;
- troisième chantier : « Améliorer la performance de l'entreprise, moderniser son fonctionnement et s'adapter à un environnement francilien en évolution » ;
- quatrième chantier : « Faire de la RATP une entreprise leader dans le domaine de la qualité et de l'innovation de service » ;
- cinquième chantier : « Faire de la RATP une entreprise exemplaire en termes de développement durable ».

b) Les attentes en matière de performance visent à réduire de 2 % par an l'écart de compétitivité avec les entreprises comparables entre 2008 et 2012 afin de réduire l'endettement et de financer le développement hors Ile-de-France (*« la RATP doit en effet, tout en restant l'acteur majeur des transports en commun de la région capitale, être capable de réduire progressivement son endettement et de financer son développement en dehors de son périmètre historique »*).

Par conséquent, la réduction de l'écart de compétitivité entre la RATP et ses concurrents semble avoir pour but de réduire l'endettement de la régie et de financer son développement international, **mais il n'est pas mentionné le financement des investissements franciliens duquel résulte l'endettement de l'entreprise**⁸.

c) Or, dans le « plan entreprise » 2008-2012, la dette est présentée comme le premier obstacle à surmonter par la régie avant « le risque d'obsolescence du patrimoine industriel » et « les besoins d'investissements structurels en Ile-de-France ». C'est une manière de signifier que le renouvellement du patrimoine industriel et l'augmentation de l'offre francilienne ne peuvent être assurés sans un recours systématique à l'endettement.

d) La stratégie entrepreneuriale et le modèle économique de la RATP ne paraissent donc pas, au moins formellement, en totale cohérence notamment en ce qui concerne le développement en Ile-de-France et la diversification à l'étranger.

⁸ La lettre de mission prévoit néanmoins que la RATP et le STIF devront « rénover les mécanismes contractuels » qui les lient, ce qui pourrait laisser penser que la question du désendettement de la RATP doit également s'inscrire dans le cadre de cette rénovation. Toutefois, ce point reste très implicite et aurait mérité clarification.

B. UN RÉGIME ATYPIQUE DE CONCOURS FINANCIERS PUBLICS

1. Un mode de financement unique en son genre

a) La dette de la RATP n'est liée ni à des déficits du compte de résultat, ni à des besoins en fonds de roulement mais trouve son origine dans la politique de financement des investissements.

La dette est liée au fait qu'il a été imposé institutionnellement à l'établissement, depuis 1948, de participer au financement des infrastructures ainsi qu'à la modernisation et au renouvellement de ces infrastructures, ce que presque aucun autre transporteur urbain régional ne fait en France.

b) L'article 15 de la loi LOTI, auquel n'est pas soumise la RATP, prévoit en effet pour les transporteurs qui opèrent dans d'autres régions que *« l'autorité compétente, son concessionnaire ou le titulaire de la maîtrise d'ouvrage déléguée sont chargés de réunir les moyens de financement nécessaires à la construction d'infrastructures nouvelles ou à l'aménagement des infrastructures existantes. A ce titre, les contributions éventuelles de personnes publiques et d'entreprises ou d'usagers sont versées par voie de subvention ou de fonds de concours »*.

L'usage est que l'autorité organisatrice des transports (AOT) reste propriétaire des biens destinés à l'exécution du service de transport, infrastructures et matériels roulants, et finance l'intégralité de l'infrastructure et une grande partie des matériels roulants.

c) Ce dispositif ne s'applique pas à la RATP.

En effet, s'agissant des financements d'infrastructure, la RATP contribuait, jusqu'au contrat de projet Etat/Région (2007-2013), à environ 20 % des investissements inscrits au contrat de plan. Le CPER 2007-2013 a mis fin à cette situation, ce qui n'empêche pas la RATP de continuer à financer au-delà de 2007, et pour des montants importants, des projets d'infrastructure relevant de conventions de financement du CPER précédent.

Pour le matériel roulant (achat initial et renouvellement), la RATP le finance globalement à 100 %, même si, dans certaines conventions de financement passées avec le STIF dans le cadre du CPER 2007-2013, le syndicat contribue ponctuellement au subventionnement d'achat de matériel roulant mais dans des proportions limitées (environ 20 % en 2010).

d) Hors Ile-de-France, la très grande majorité des AOT assume la totalité des investissements en infrastructure, 50 % des achats de matériel roulant dans le cadre d'une extension de réseau et 66 % du renouvellement du matériel roulant. Il convient toutefois de remarquer que ce sont les collectivités territoriales qui sont signataires des contrats passés avec les entreprises qui réalisent ces investissements et acquièrent le matériel roulant afférent.

A l'intérieur même de l'Ile-de-France, l'AOT prend en charge 90 % des investissements en infrastructure (et en laisse donc 10 % à la charge de la SNCF et de Réseau ferré de France (RFF) et 50 % du matériel roulant quel que soit l'opérateur de

transport. Cette participation pourrait même augmenter pour les entreprises privées. En effet, dans la délibération du STIF n° 2008-0751 du 2 octobre 2008 portant avenant n° 3 au contrat signé avec les entreprises privées d'Ile-de-France de transport régulier routier de voyageurs, il est prévu que l'acquisition d'autobus et d'autocars autres que diesel puisse être subventionnée à 60 % dans le cadre d'une extension de parc.

e) Il y a donc une double inégalité de traitement qui est d'autant plus remarquable que la RATP n'a jamais été dotée par son « actionnaire » des fonds propres lui permettant de faire face à ses investissements.

Dans ces conditions, la Cour a souligné, dans son dernier rapport public annuel, que le fait de savoir si la RATP ne portait pas indûment une part de dette méritait d'être discuté. A ce titre, la Cour avait recommandé d'étudier la distinction entre une « dette d'entreprise » et une « dette de service public » (cf. *Infra*).

Cette modalité de financement est en effet clairement à l'origine de l'augmentation de la dette de la RATP (exemple de la hausse de l'endettement entre 1992 et 1998 liée à la création de la ligne 14).

A l'inverse, si l'on applique à la RATP les règles de financement des opérateurs hors Ile-de-France (aucune participation de la RATP pour l'infrastructure et prise en charge par celle-ci de l'extension du matériel roulant à 50 % et de son renouvellement à 34 %), on constate, en faisant le calcul sur le tableau de financement 2009, que les règles actuelles de financement applicables à la RATP expliquent près de 60 % de son besoin de financement, ou, en d'autres termes, que l'application à la RATP des règles de financement selon la pratique répandue pour les autres AOT diminuerait de 60 % son besoin de financement.

Cette particularité explique en partie l'endettement de la RATP.

2. Une gouvernance des investissements franciliens singulière

a. Les grandes catégories d'investissements

Comme le montre le tableau de financement (cf. Annexe n° 2), les emplois et les ressources se décomposent :

- selon qu'ils concernent ou non l'augmentation de la capacité de transport ;
 - Les titres 1 (extension de réseaux hors matériel roulant) et 4 (matériel roulant) concernent l'augmentation de la capacité de transport.
 - Les titres 2 (amélioration de l'exploitation), 3 (gros entretien, renouvellement des équipements hors matériel roulant) concernent les immobilisations existantes.
- par catégorie de contrats (CPER, contrat quadriennal avec le STIF, convention de financement hors contrat STIF) ;

- pour les investissements hors CPER, selon qu'ils sont du « programme interne » (titres 2, 3 et 4) ou « hors programme » (titres 7, 8, 9).

La RATP distingue ainsi :

- les investissements liés à l'augmentation de la capacité de transport qui concernent les titres 1 (infrastructures) et 4 (matériel roulant) et qui s'inscrivent dans le cadre des projets liés au CPER (avec financement RATP, cf. *infra*) ;
- les investissements dits du « programme interne » qui concernent les titres 2, 3 (entretien, renouvellement, modernisation) et 4 (matériel roulant) et qui sont hors CPER.

Les investissements d'augmentation de la capacité de transport et ceux du programme interne font l'objet de subventions (décomposées en subventions CPER, subventions hors CPER et, parmi ces dernières, subventions au matériel roulant).

b. Le contrat de projet Etat/Région pour l'Ile-de-France 2007-2013

La gouvernance des projets d'investissement du CPER en matière de transport collectif en Ile-de-France est de manière résumée la suivante :

- le représentant de l'Etat en région et le président du conseil régional signent le contrat de plan puis de projet Etat/région⁹ (ni le STIF ni la RATP ne sont signataires du contrat) ;
- sur la base du CPER, le STIF peut désigner la RATP comme maître d'ouvrage. Les engagements que celle-ci a pu prendre auprès de l'Etat et de la région ne sont pas formalisés et ne sont pas soumis au conseil d'administration de la Régie ;
- en revanche, les avant-projets détaillés sont présentés au conseil d'administration avec l'indication des clés de financement de l'investissement proposé et l'impact financier de sa réalisation sur la RATP ;
- enfin, les conventions de financement (Etat, collectivités territoriales, STIF, RATP) précisent les engagements des différents partenaires.

Il est difficile de mesurer exactement les montants mis à la charge de la RATP dans le cadre du CPER. En effet, ces montants ne figurent ni dans le CPER ni dans aucun document officiel.

⁹ Conformément à l'article 11 de la loi n° 82-653 du 29 juillet 1982.

Aucune des instances décisionnelles de la RATP n'est officiellement associée à la négociation et à la signature d'un contrat qui entraîne des investissements considérables pour une entreprise dont la capacité d'autofinancement est incapable de combler l'écart entre les emplois et les ressources en provenance de tiers.

Cet état de fait dans lequel la RATP n'est pas officiellement signataire tout en étant, par la force des choses, consentante, voire à l'initiative des projets d'investissements, n'est pas de nature à responsabiliser l'entreprise en matière de rentabilité des investissements.

Enfin, comme l'a souligné la Cour des comptes dans son rapport particulier sur la RATP en 2009, celle-ci a mis en place une stratégie d'investissement très dynamique en Ile-de-France sans que la rentabilité financière apparaisse comme un critère déterminant dans le choix d'investissement. L'exemple du tramway T3 est symptomatique. En effet, la RATP a soutenu ce projet et en a accepté la maîtrise d'ouvrage en dépit d'une rentabilité financière négative.

c. Une nouvelle gouvernance à créer

Avant la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transferts ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (dite loi « ORTF », cf. *infra*), les relations entre la RATP, dépendant de l'Etat, et le STIF, émanation des collectivités locales, étaient compliquées à plusieurs titres :

- absence de mécanisme de régulation en cas de divergence ;
- peu d'obligations pour la RATP d'informer le STIF sur ses investissements ;
- pression limitée sur la RATP en vue d'améliorer sa productivité.

La clarification de la propriété des actifs par la loi « ORTF » va nécessiter une modification des règles de gouvernance entre la RATP et le STIF, notamment dans la passation des marchés publics de matériel roulant. Jusqu'à présent, la RATP définissait les besoins en tenant compte des spécificités techniques des réseaux et de ses contraintes de gestion. A compter du 1^{er} janvier 2010, la RATP agit pour le compte du STIF, propriétaire de ces matériels. Il convient, dès lors, de créer un modèle de gouvernance permettant aux deux acteurs de conjuguer leurs attentes.

Le STIF et la RATP restent toutefois soumis aux seules règles de la contractualisation pour définir leurs relations. La loi ORTF n'a pas prévu de les soumettre à une autorité indépendante en cas de désaccord.

C. **UNE CAPACITÉ D'AUTOFINANCEMENT STRUCTURELLEMENT INSUFFISANTE**

1. **La formation de la capacité d'autofinancement de la RATP**

La trésorerie d'une entreprise est affectée par des mouvements entrants et sortants correspondant aux différents flux occasionnés par son activité.

La différence entre ces décaissements et ces encaissements fait apparaître un solde que l'on appelle capacité d'autofinancement. Celle-ci représente l'ensemble des ressources dégagées au cours de l'exercice grâce aux opérations de gestion de l'entreprise. Elle définit le montant global des ressources que l'entreprise pourrait consacrer à l'autofinancement. Pour la calculer, on part du résultat net auquel on ajoute les charges non décaissées (dotations aux amortissements et provisions).

a) Dans le cas de la RATP, les produits sont déterminés par le contrat d'exploitation signé avec le STIF. La quasi-totalité du chiffre d'affaires de la RATP provient de ce contrat. Les charges sont relativement fixes. Seuls les gains de productivité peuvent avoir une influence positive sur la CAF.

Les recettes en provenance du STIF se divisent en deux parts :

- la contribution « C1 », qui finance l'exploitation, couvre les charges du service public ;

- et la contribution « C2 » qui finance les amortissements des investissements et les intérêts d'emprunt.

b) Au sein des produits, les recettes directes et la part C1¹⁰ sont définies en amont en fonction de l'historique des frais engendrés par l'exploitation. Jusqu'en 1999, le mécanisme de l'indemnité compensatrice assurait un strict équilibre entre les charges et les produits. Ces recettes sont donc quasi-fixes.

Les contributions liées aux impôts et taxes et celles liées aux frais financiers viennent compenser à l'euro près les charges correspondantes. Elles sont donc neutres vis-à-vis de la CAF.

Il existe enfin des mécanismes d'intéressement et de partage des risques qui sont marginaux eu égard à la variation de volume financier.

2. L'insuffisance de la CAF pour investir et rembourser le capital des emprunts

La CAF de la RATP résulte donc quasiment intégralement de la contribution C2¹¹ qui vient compenser les amortissements du capital.

Ainsi, la CAF va évoluer au gré des investissements passés. Plus la RATP investit, plus elle amortit et plus elle dégage de la CAF dans le futur. Néanmoins, cette CAF subit l'érosion liée à l'inflation, ce qui la fait décroître en valeur dans le temps. La durée des amortissements des biens de la RATP étant longue, cette perte pour la CAF n'est évidemment pas neutre.

L'utilisation de la CAF peut être double.

¹⁰ Cf. cadrage juridique et financier des relations RATP/STIF.

¹¹ Même référence.

Elle peut d'abord servir à rembourser le capital investi. On a vu qu'elle était fonction de la valeur nette comptable du bien et de son amortissement. Ainsi, elle peut compenser l'endettement initial moins la perte liée à l'inflation.

Elle peut ensuite servir à investir pour renouveler le capital. Pour ce faire, il est nécessaire que le coût du renouvellement soit identique à l'investissement initial. Ce point n'est jamais vérifié en raison de l'inflation (car un train qui, à titre d'exemple, valait 300 en 1980, amorti sur 30 ans, produit 10 d'amortissement par an alors même qu'en 2010 le nouveau peut coûter 600) et des prestations nouvelles demandées par les clients.

En outre, la structure de financement initiale a une importance considérable sur la CAF de la RATP. En effet, seuls les investissements effectués par la RATP (c'est-à-dire nets des subventions) sont amortissables. La RATP ne peut amortir les subventions car cela reviendrait à facturer à l'AOT deux fois le même objet : l'amortissement d'une part couvert par la C2 et une fraction de la subvention versée *ab initio* par l'AOT. Ainsi, la CAF va évoluer en fonction des investissements réalisés sur capitaux propres ou via l'endettement.

Il est donc impossible à la RATP, à partir de sa capacité d'autofinancement à la fois de rembourser la dette, d'investir dans le renouvellement du matériel¹² et d'investir dans l'accroissement du réseau. Le maintien en bon état de marche de l'« usine existante » (renouvellement) et le choix des investissements d'augmentation de l'offre ne permettent pas de dégager des ressources dédiées au désendettement. Il ne reste en effet pas de « cash-flow libre » pour rembourser la dette.

En outre, en l'état actuel, la CAF à long terme ne peut couvrir l'intégralité de renouvellement du matériel. Pour y parvenir, il conviendrait soit d'augmenter les recettes d'exploitation (contribution du STIF, recettes directes), soit de diminuer les charges d'exploitation (par des gains de productivité), soit de diminuer les investissements à la charge de la RATP.

3. L'impossibilité de constater des amortissements de caducité

Dans un régime concessif de type classique, l'opérateur doit restituer à l'expiration du contrat le liant au concédant la totalité des actifs concédés tout en récupérant la valeur des capitaux qu'il a investis. Concrètement, dans le cas où l'AOT récupère « gratuitement » les actifs à l'issue du contrat, cela doit conduire le concessionnaire à constater à l'actif un amortissement de caducité et au passif une provision de même nature. Cela revient à pratiquer un « double » amortissement, à la fois de nature industrielle pour renouveler l'actif et de nature financière pour

¹² Ce point avait déjà été relevé par la Cour des comptes dans plusieurs référés (23 octobre 2003 et 19 mars 2004) et dans le rapport public particulier d'avril 2005 sur les transports publics urbains. Dans le référé de 2003, faisant le lien entre le régime de financement et la capacité d'autofinancement, la Cour avait notamment fait l'observation suivante : « Or, l'entreprise est en réalité incapable de dégager, au-delà de l'autofinancement de son programme propre d'investissement, les ressources lui permettant d'engager le remboursement de sa dette actuelle. L'endettement prévisible de la RATP sera donc à l'échéance du contrat de plan supérieur à 4 700 M€. La dette à moyen et long terme de la RATP devrait, dès 2006, représenter près de 800 % de sa capacité d'autofinancement et 122 % de ses capitaux propres ».

reconstituer le capital mobilisé pour financer l'investissement. Dans la mesure où le concessionnaire s'endette pour acquérir des actifs dont il n'est pas le propriétaire à l'issue du contrat de concession, il est légitime qu'à l'expiration il ait pu amortir la totalité des emprunts souscrits.

La RATP ayant disposé jusqu'à très récemment d'un régime de monopole sans clarification de la propriété des actifs dont elle assume par ailleurs le contrôle économique (et qui ont toujours figuré à son bilan), il n'a pas été possible de procéder à de tels amortissements. En effet, **leur facturation à l'AOA aurait nécessairement entraîné une clarification de la nature juridique des biens et l'identification de « biens de retour » et de « biens de reprise »**, point que seule la loi est venue récemment clarifier.

PARTIE II : L'ÉVOLUTION DU CADRE JURIDIQUE

L'ordonnance n° 59-151 du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France a été profondément modifiée par la loi n° 2009-1503 du 8 décembre 2009 relative à l'organisation et à la régulation des transports ferroviaires et portant diverses dispositions relatives aux transports (loi « ORTF »), et notamment par son article 5. Cet article, issu d'un amendement gouvernemental, apporte de nombreuses clarifications, de nature juridique, financière et patrimoniale, dans les relations entre la RATP et le STIF.

I. LA RATP GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES ET OPÉRATEUR DE TRANSPORT

A. LA RATP GESTIONNAIRE D'INFRASTRUCTURES DANS LE CADRE D'UN MONOPOLE

La nouvelle loi confie à la RATP la responsabilité de «gestionnaire de l'infrastructure» destinée aux moyens de transport en Ile-de-France qu'elle exploite au 1er janvier 2010.

« Pour satisfaire aux exigences essentielles de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire concerné, y compris la fiabilité, la disponibilité et la compatibilité technique de ses constituants, et à l'impératif de continuité du service public, la Régie autonome des transports parisiens est gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Ile-de-France, dans la limite des compétences reconnues à Réseau ferré de France. À ce titre, elle est responsable de l'aménagement, de l'entretien et du renouvellement de l'infrastructure, garantissant à tout moment le maintien des conditions de sécurité, d'interopérabilité et de continuité du service public, ainsi que de la gestion des systèmes de contrôle, de régulation et de sécurité des lignes et des réseaux ferroviaires en Ile-de-France. Elle est chargée de la gestion du trafic et des circulations sur ces lignes et ces réseaux lorsque les exigences de sécurité et d'interopérabilité du système ferroviaire ou la continuité du service public l'imposent. Elle est également gestionnaire, dans les mêmes conditions, des lignes du réseau express régional dont elle assure l'exploitation à la date du 1^{er} janvier 2010. Elle adapte les lignes, ouvrages et installations dont elle assure la gestion technique, en prenant en compte les besoins des utilisateurs et favorise leur interopérabilité. Elle prend en compte les besoins de la défense. L'accès à ces lignes et réseaux est assuré dans des conditions transparentes et non discriminatoires. À l'effet d'exercer les missions qui lui sont dévolues par le présent alinéa, la Régie est rémunérée par le Syndicat des transports d'Ile-de-France dans le cadre d'une convention pluriannuelle qui, pour chacune de ces missions, établit de façon objective et transparente la structure et la répartition des coûts, prend en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assure une rémunération appropriée des capitaux engagés. Tout en respectant les exigences de sécurité et d'interopérabilité du

« système ferroviaire, la Régie est encouragée, par des mesures d'incitation, à réduire les coûts de mise à disposition des lignes, ouvrages et installations. Un décret en Conseil d'État précise les modalités d'application du présent alinéa. »

Il convient que les tarifs que doit pratiquer le gestionnaire de cette infrastructure couvrent ses coûts d'exploitation et de développement (y compris la rémunération du capital investi et les frais financiers) pour préserver à court comme à long terme la qualité de service. Afin d'éviter des barrières à l'entrée et pour ne pas offrir une rente de monopole excessive, il est nécessaire de rétribuer ce service à son juste coût.

Les compétences en matière d'investissement du STIF s'entendent désormais sous réserve de celles de RFF, mais également de celles de la RATP : « Ce syndicat organise les services de transports publics réguliers de personnes... et, sous réserve des compétences reconnues à Réseau ferré de France et à la Régie autonome des transports parisiens en sa qualité de gestionnaire de l'infrastructure, ... à la cohérence des programmes d'investissement ».

B. LA RATP, UN OPÉRATEUR SOUMIS À LA CONCURRENCE

L'ordonnance de 1959 est modifiée pour préciser le délai dans lequel le règlement européen (CE) n° 1370/2007 du 23 octobre 2007 relatif aux services publics de transport de voyageurs par chemin de fer et par route (dit règlement « obligations de service public (OSP) »), entré en vigueur le 3 décembre 2009, s'applique aux réseaux exploités par la RATP.

Conformément à la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs, l'exécution des services qui ont été créés avant le 3 décembre 2009 se poursuit dans le cadre des conventions en cours et conformément aux règles applicables à cette date et se termine :

- le 31 décembre 2024 pour les services réguliers de transport routier (bus) ;
- le 31 décembre 2029 pour les services réguliers de transport par tramway ;
- le 31 décembre 2039 pour les autres services réguliers de transport guidé (métro).

Le caractère éloigné des échéances donne à la RATP un délai important pour se mettre en situation concurrentielle.

II. LES CONSÉQUENCES PATRIMONIALES ET FINANCIÈRES

A. LA PROPRIÉTÉ DES ACTIFS

1. Une question ancienne et complexe clarifiée récemment par la loi « ORTF »...

a. Une question ancienne et complexe

Comme la Cour l'avait relevé dans son dernier rapport public annuel :

« Jusqu'à la loi « ORTF », le régime de la propriété des infrastructures affectées à la RATP était disparate en raison de la multiplicité des propriétaires (Etat, STIF, RATP). Il en est résulté une dichotomie entre le réseau initial du métro, transféré au STIF, et les prolongements de ligne, qui ne l'ont pas été. Il n'était pas cohérent d'un texte à l'autre (décret approuvant le cahier des charges de la RATP et décret délimitant le patrimoine du STIF). Il ne réglait pas clairement le statut des lignes nouvelles, mais laissait au STIF la faculté de s'en réserver la propriété ».

b. La clarification opérée par la loi « ORTF »

La loi « ORTF » distingue quatre catégories d'actifs :

- Les biens de retour appartiennent au STIF à l'issue des contrats en cours

Ils concernent les biens nécessaires à l'exploitation et appartiennent au STIF dès leur achèvement ou leur acquisition. Ils comprennent les matériels roulants et les matériels nécessaires à l'entretien de ces matériels.

« Jusqu'à leur remise au Syndicat des transports d'Ile-de-France, la Régie exerce son contrôle sur l'ensemble des biens réalisés ou acquis par elle ou qui lui ont été remis et qui sont nécessaires pour assurer l'exploitation des services mentionnés au II de l'article 1er dont elle est chargée au 1er janvier 2010. Ces biens, qui comprennent notamment les matériels roulants et matériels d'entretien du matériel roulant, appartiennent au syndicat dès leur achèvement ou leur acquisition. Le syndicat entre immédiatement en leur possession à l'expiration des contrats d'exploitation des services concernés et se trouve, à cette date, subrogé dans tous les droits et obligations de la Régie afférents à ces contrats. Un décret en Conseil d'État définit les conditions, notamment financières, dans lesquelles la Régie remet ces biens au syndicat à l'expiration des contrats de sorte qu'il n'en résulte pour elle aucune perte de valeur. Il définit également les modalités de rémunération de la Régie autonome des transports parisiens au titre des investissements réalisés par elle de manière à assurer la couverture des coûts et la rémunération appropriée des capitaux ».

- Les biens de reprise » peuvent être repris par le STIF

« Les biens affectés à l'exploitation des services mentionnés au II de l'article 1er, autres que ceux visés à l'alinéa précédent et qui ne sont pas constitutifs de

l'infrastructure au sens de l'alinéa suivant, peuvent être repris par le Syndicat des transports d'Ile-de-France à l'expiration des contrats d'exploitation, s'il estime qu'ils peuvent être utiles à l'exploitation des services en cause. Les immeubles et autres biens appartenant au Syndicat des transports d'Ile-de-France ou à l'État visés au présent alinéa sont, à la date du 1er janvier 2010, apportés en pleine propriété à la Régie autonome des transports parisiens. Ils appartiennent à la Régie tant que le Syndicat n'a pas usé de son droit de reprise. Un décret en Conseil d'État détermine le délai pendant lequel le syndicat peut exercer son droit de reprise ».

Ces biens concernent principalement les centres de remisage et d'entretien des autobus et les ateliers de réparation des matériels roulants.

- Les biens constitutifs de l'infrastructure appartiennent à la RATP

« L'ensemble des biens constitutifs de l'infrastructure gérés par la Régie autonome des transports parisiens et appartenant au Syndicat des transports d'Île-de-France ou à l'État sont, à la date du 1^{er} janvier 2010, apportés en pleine propriété à la Régie. Les biens constitutifs de l'infrastructure comprennent notamment les voies, y compris les appareillages fixes associés, les voies de garage et de raccordement, les ouvrages d'art, les stations et les gares, leurs accès et ouvrages de correspondance, les sous-stations et ateliers souterrains, les quais, les installations de signalisation, de sécurité, de traction électrique et de télécommunications liées aux infrastructures et, de façon générale, tous les compléments, accessoires et dépendances desdites lignes et installations, les ateliers de fabrication, de maintenance et de stockage des équipements liés à l'infrastructure, les autres bâtiments affectés au fonctionnement et à l'entretien des infrastructures ».

- Les « biens propres » sont transférés à la RATP

« Les immeubles et autres biens appartenant au Syndicat des transports d'Ile-de-France ou à l'État, qui ne sont pas affectés à l'exploitation des services mentionnés au II de l'article 1^{er}, au sens des quatrième, cinquième et sixième alinéas du présent article, mais sont affectés par la Régie à des activités administratives, sociales ou de formation sont, à la date du 1^{er} janvier 2010, apportés en pleine propriété à la Régie ».

2. ...mais qui laisse en l'état la question du déséquilibre de la structure de bilan

La loi opère un partage entre les biens dédiés à l'exploitation (matériel roulant au sens large) sur lesquels la RATP exerce un contrôle économique, et qui, à ce titre, figurent à son bilan, les biens dédiés à l'infrastructure qui appartiennent en totalité à la RATP et les biens propres qui sont apportés en propriété à la RATP (moyennant une indemnité à verser au STIF).

La loi a donc mis la propriété juridique en conformité avec la pratique comptable (règlement CRC n° 2004-06). Dès lors que les actifs de la RATP sont bien « ses » actifs (infrastructure et matériel roulant), le passif correspondant est bien, comptablement, « son » passif.

Une autre solution aurait été de transférer la propriété à l'AOT comme c'est le cas hors Ile-de-France avec pour conséquence de modifier totalement le bilan du STIF et de la RATP.

B. LES CONSÉQUENCES FINANCIÈRES ET COMPTABLES DE LA SÉPARATION DES ACTIVITÉS DE LA RATP

Les conséquences sont multiples :

- séparation comptable, au sein de la même entreprise, de l'activité de gestion d'infrastructure (GI) et de l'activité d'exploitation ;
- **pour la gestion d'infrastructure** : fixation dans une convention pluriannuelle de la structure et la répartition des coûts de manière à prendre en compte les obligations de renouvellement des infrastructures et assurer une « rémunération appropriée » des capitaux engagés ;
- **pour l'exploitation** : définition des conditions de remise des biens de retour au STIF de sorte qu'il ne résulte « aucune perte de valeur » pour la RATP, et rémunération de la RATP au titre des investissements réalisés par elle « de manière à assurer la couverture des coûts et la rémunération appropriée des capitaux » ;
- versement effectué par la RATP pour le compte du STIF en contrepartie du transfert des biens propres (exemple : siège social de la RATP).

La loi vient donc clarifier le régime de propriété des actifs de la RATP et définit le cadre du modèle financier de la RATP dans ses relations avec l'AOT.

Des décrets en Conseil d'Etat devront préciser les modalités d'application des dispositions financières de la loi, notamment pour ce qui concerne la détermination de la « rémunération appropriée des capitaux » pour l'activité de gestionnaire d'infrastructure et les modalités de remise des biens propres à l'AOT de sorte que la RATP ne subisse aucune « perte de valeur », ce qui pose le principe d'un endettement nul à la date de remise de ces biens.

Ces décrets, en cours de préparation, laisseront une large place à la négociation entre les acteurs, ce que le Conseil constitutionnel a jugé conforme à la Constitution (DC n° 2009-594 du 3 décembre 2009).

De fait, c'est principalement dans le cadre de la négociation du futur contrat quadriennal avec le STIF (2012-2015) que ces points seront abordés.

On peut ainsi estimer que si la loi « ORTF » est protectrice des intérêts patrimoniaux et financiers de la RATP, ses modalités d'application concrètes restent intégralement à déterminer, dans un cadre contractuel.

C. LES CONSÉQUENCES SUR LES ETATS FINANCIERS DE LA RATP

La loi ayant privilégié une voie conventionnelle pour redéfinir les relations financières entre la RATP et le STIF, il appartient désormais aux deux établissements d'engager, une fois publiés les décrets d'application, les discussions conduisant à la clarification financière de leurs responsabilités respectives.

D'une part, cette négociation doit s'engager rapidement, et, d'autre part, elle doit prendre en compte la question de l'endettement de la RATP, non seulement eu égard à l'endettement futur (dans une logique de flux) mais aussi et surtout eu égard à l'endettement passé (dans une logique de stock). La célérité est en effet importante dans la mesure où les conditions de refinancement de la RATP exigent de clarifier les conséquences financières de la séparation des branches d'activité.

1. Les conséquences de la loi « ORTF » sur les états financiers de la RATP

a. Les « impairment test » ou tests de dépréciation

La loi « ORTF » modifie la nature de l'« image fidèle » des états financiers. En effet, jusqu'ici les commissaires aux comptes n'avaient pas jugé nécessaire que la RATP procède aux « tests de dépréciation » (*impairment tests*) auxquels sont soumises les entreprises faisant appel à l'épargne (normes françaises CRC n° 2002-10 et internationales IAS -*international accounting standards*- n° 36 homologuée règlement CE 2236/2004)¹³.

La donne a changé avec l'application du règlement « OSP » et la loi de décembre 2009. En effet, le caractère limité dans le temps de la « concession » implique pour l'opérateur de pouvoir à la fois remettre les actifs concédés en état de marche (et donc au besoin les renouveler) et rembourser la dette contractée à cet effet qui doit être à zéro au terme du contrat. C'est pourquoi les commissaires aux comptes ont considéré que le règlement communautaire pose la question de la dépréciation des actifs en raison de la durée limitée de l'activité.

Or, la loi « ORTF » prévoit la séparation de l'activité de gestionnaire d'infrastructure et d'exploitant. Par conséquent, si un test de dépréciation d'actifs est a priori moins risqué pour une activité d'exploitation de type concessive, il n'en va pas de même pour la gestion d'infrastructure qui est à durée indéfinie. La question de la dépréciation des actifs se pose en des termes différents puisque, pour mesurer une

¹³ Un test de dépréciation d'actifs permet de vérifier qu'un actif est comptabilisé pour une valeur qui n'excède pas sa « valeur recouvrable ». La valeur recouvrable d'un actif est la valeur la plus élevée entre sa juste valeur, autrement dit sa valeur de marché (diminuée des coûts de vente), et sa « valeur d'utilité ». La valeur d'utilité est la valeur actuelle des flux de trésorerie futurs susceptibles de découler d'un actif ou d'une entité génératrice de trésorerie. Un test de dépréciation d'actifs industriels n'est pas obligatoire. Il ne le devient que s'il y a indice d'une perte de valeur de l'actif (obsolescence, hausse des taux d'intérêts, changements dans l'environnement technologique ou juridique). La RATP a estimé jusqu'ici qu'il n'y avait pas d'indice de perte de valeur, en raison notamment de l'augmentation du trafic.

éventuelle dépréciation, il faut pouvoir connaître la rémunération qui sera versée au gestionnaire. Or, celle-ci ne peut encore être contractuellement définie.

b. La réserve des commissaires aux comptes

C'est pourquoi l'opinion émise par les commissaires aux comptes de la RATP le 26 mars 2010 sur l'exercice 2009 a comporté la réserve suivante :

« Comme mentionné dans la note 1 relative à l'évolution du cadre réglementaire de la RATP et la note 3.5 « immobilisations incorporelles », la loi ORTF publiée le 9 décembre 2009 a :

- *attribué à la RATP la qualité de gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métropolitain affecté au transport public urbain de voyageurs en Ile-de-France, dans la limite des compétences reconnues à Réseau ferré de France,*
- *limité dans le temps l'exploitation des lignes existantes créées avant le 3 décembre 2009.*

« Pour chacune des deux missions, elle a précisé que la rétribution versée par le STIF devrait assurer une rémunération appropriée des capitaux engagés. Des décrets en Conseil d'Etat devront préciser les modalités d'application du dispositif prévu par la loi.

« Dans l'attente des décrets d'application et de l'adaptation du cadre contractuel existant entre le STIF et la RATP, la RATP n'a pas été en mesure de déterminer les flux futurs de trésorerie liés à ses actifs et ainsi de s'assurer que leur valeur d'utilité était au moins égale au montant pour lequel ils sont inscrits à l'actif de son bilan.

Sous cette réserve, »

En outre, la loi précitée faisant nettement évoluer le cadre contractuel RATP/STIF vers un modèle concessif, la RATP est de ce fait soumise à la norme IFRIC (*international financial reporting interpretation committee*) n° 12 qui modifie le régime de comptabilisation des immobilisations. La norme n'autorise pas le concessionnaire à comptabiliser des immobilisations corporelles mais des immobilisations financières et/ou incorporelles en fonction de la nature de la relation contractuelle financière entre le concédant et le concessionnaire.

Or, l'application d'IAS 36 et d'IFRIC 12 dans le nouveau contexte précité ne paraît pas pouvoir être effective avant 2011/2012. En effet :

- L'article 20, III, 2°, de la loi n° 2010-597 du 3 juin 2010 relative au Grand Paris dispose que *« l'activité de gestionnaire de l'infrastructure du réseau de métro affecté au transport public urbain de voyageurs en Île-de-France est comptablement séparée de l'activité d'exploitant de services de transport public de voyageurs. Il est tenu, pour chacune de ces activités, un bilan et un compte de résultat à compter du 1^{er} janvier 2012 ».*

- l'application de l'article 40 du contrat STIF/RATP est suspendue à la publication des décrets d'application de la loi précitée. Le dernier alinéa de l'article 40 a prévu en effet que « Les Parties concernées s'engagent, dès la signature du présent contrat, à examiner les conditions d'un financement du Programme d'investissement évoqué ci-dessus, *dans des conditions permettant une maîtrise de l'évolution de la dette de la RATP et pour aboutir à des solutions pérennes et équilibrées.* Il conviendra de préparer conjointement l'entrée en vigueur du règlement OSP. L'objectif de finalisation de ces travaux est d'aboutir à l'horizon fin 2008, *et au plus tard fin 2009* » ;
- le futur contrat RATP/STIF doit être effectif à partir du 1^{er} janvier 2012 ; à ce titre, le second semestre 2010, et plus vraisemblablement l'année 2011, seront consacrés à la préparation de ce contrat (voire de deux contrats, l'un pour la gestion d'infrastructure, l'autre pour l'exploitation).

Dans ces conditions, la réserve des commissaires aux comptes paraît difficilement pouvoir être levée avant l'établissement du bilan d'ouverture de l'exercice 2012 (fin 2012), soit, au mieux, trois ans après l'expression de la première réserve.

Il en résulte une « incertitude » sur les états financiers de la RATP (liée à la limitation aux travaux d'audit), qui en soi n'est pas inquiétante dans la mesure où il s'agit d'une réserve technique causée par des facteurs exogènes à la RATP (réserve qui a d'ailleurs concerné d'autres entreprises de transport telles que la SNCF et RFF) mais qui, comme toute réserve, doit pouvoir être levée à échéance raisonnable, *a fortiori* lorsqu'elle concerne la valeur des actifs de la RATP en tant que gestionnaire d'infrastructures de transport.

2. Les facteurs d'évolution de la notation de la RATP

Les agences de notation accordent à la RATP une notation « AAA ».

Dans une note du 29 juillet 2010, l'agence de notation Moody's maintient cette notation de la manière suivante :

« Le statut d'EPIC de la RATP donne à penser à la société de notation Moody's que le gouvernement français ne peut laisser la RATP dans une situation de défaut de paiement vis à vis de ses créanciers car il prendrait le risque de détériorer la crédibilité de l'ensemble des établissements publics et de l'Etat lui-même. Moody's estime donc que le gouvernement français se portera sans aucun doute garant de la RATP en cas de défaut de paiement¹⁴ ».

¹⁴ « Given RATP's status as an EPIC, Moody's believes that the central government could not let RATP default without significantly impairing the credit standing of others EPs (Etablissements publics) and that of the French state itself. Therefore, we believe that the French government would likely bail-out RATP in the event of a default ».

Il convient également de relever que lors de sa précédente notation, l'agence avait signalé l'importance pour la RATP et le STIF de mettre en œuvre les dispositions de l'article 40 du contrat STIF/RATP 2008-2011 qui prévoyait la définition d'un dispositif d'endettement soutenable pour la RATP.

Dans ces conditions, le respect de l'échéance du 1^{er} janvier 2012 (qui pourra être vérifié dès les comptes semestriels 2012) représente une réelle « mise sous tension » des acteurs concernés.

PARTIE III : LES RESPONSABILITÉS RESPECTIVES DE LA RATP, DU STIF ET DE L'ÉTAT

Comme le relevait la Cour dans son dernier rapport public :

« Les investissements considérables prévus dans les années à venir pour satisfaire des besoins croissants exigent de trouver un équilibre soutenable entre l'usager, ou certains usagers, le contribuable et l'amélioration de la performance de l'entreprise¹⁵ ».

L'équilibre soutenable est à trouver entre la RATP, les collectivités territoriales réunies au sein du STIF et l'Etat.

Cette partie énonce les orientations qui devraient guider ces trois acteurs dans la mise en place d'un dispositif d'endettement soutenable ou de désendettement de la RATP. Sur la base de ces principes, la Cour a étudié deux scénarios de désendettement (partiel et total) qui figurent en annexe n° 5.

I. LA RATP

A. LA RATP DOIT ÊTRE BEAUCOUP PLUS AMBITIEUSE EN MATIÈRE DE PRODUCTIVITÉ AFIN DE CONTRIBUER À RÉSORBER SON ENDETTEMENT

Dans ses travaux de simulation financière, la RATP estime les gains de productivité sur 10 ans à 1,8 milliard auxquels il faut ajouter les 1,3 milliard de gains générés par une capitalisation des résultats nets.

Selon le rapport d'un cabinet spécialisé commandé par les autorités de tutelle en 2009, la RATP souffre d'un défaut de compétitivité par rapport à ses concurrents potentiels de 12 % à 20 % dans le secteur des bus, de 4 % à 9 % dans le secteur du métro et de 5 % à 10 % dans le secteur des RER. Il est à noter que la comparaison des deux derniers secteurs s'opère vis-à-vis d'entreprises publiques n'ayant pas optimisé leurs coûts.

L'étude relève en particulier que « l'écart de compétitivité s'explique notamment par la productivité et le coût des agents de conduite ». Un agent de conduite de la RATP roule 874 heures par an quand la moyenne du temps de conduite des agents dans les grandes agglomérations françaises est de 1 089 heures, soit un écart de 20 %.

L'étude chiffre le potentiel d'économies entre 250 à 375 M€ en année pleine en régime stabilisé (à comparer aux 40 M€ par an qui résultent de l'effort de 2 % de gains

¹⁵ « La RATP : un bilan financier déséquilibré », Rapport public annuel 2010, page 305.

de productivité fixé par le « plan entreprise 2008-2011¹⁶ »). Il est indiqué que « 82 % des économies potentielles portent sur le personnel et nécessiteront donc à la fois une mobilisation de l'entreprise en amont pour structurer un programme de performance et une gestion sociale adaptée. L'enjeu de productivité représente en effet 4 200 à 6 200 personnes, soit 4 à 5 ans de non-remplacement d'un départ de l'entreprise sur deux ».

Il est à noter que non seulement les départs en retraite font aujourd'hui l'objet d'un remplacement à 100 % (contrairement aux administrations d'Etat et aux EPA) mais qu'en outre les effectifs de la RATP ont crû de 653 ETP entre 2008 et 2009¹⁷.

L'augmentation des charges de personnel a représenté 93 M€ sur la même période, soit plus que les gains de productivité en 2009.

S'agissant des dépenses de personnel, la RATP doit beaucoup mieux maîtriser la progression de la RMPP (rémunération moyenne du personnel en place)¹⁸. Des gains de productivité recyclés dans la hausse de la RMPP ont peu d'impact sur l'amélioration de la compétitivité de l'entreprise. Or, c'est bien par la compétitivité que la RATP doit préparer l'ouverture du marché des transports, principalement pour augmenter la couverture des investissements par sa capacité d'autofinancement.

B. LA SÉPARATION DES BRANCHES D'ACTIVITÉ NE DOIT PAS CONDUIRE À UN AVANTAGE INJUSTIFIÉ POUR LA RATP

La RATP a présenté, sous sa seule responsabilité, les grandes lignes de ce que pourrait être, selon elle, la séparation des branches d'activité. Dans le contexte d'une évolution de la clé de financement du matériel roulant, le découpage de la dette envisagé par la RATP entre le gestionnaire d'infrastructure et le service de transport apparaît avantageux pour elle.

¹⁶ Dont 0,5 % « rétrocedé » au STIF. Les 40 M€ sont calculés sur 1,5 % de gain, ce qui fait pour la dernière année du contrat 156 M€.

¹⁷ Source : rapport financier 2009, p. 45.

¹⁸ Selon l'avis de la commission interministérielle d'audit salarial du secteur public (CIASSP) rendu le 28 mai dernier, la RMPP a progressé de 4,05 % en 2009 alors même que le cadrage avait été fait sur une progression maximale de 3,75 %. En 2010, les tutelles ont cadré la progression de la RMPP à 2,9 %. Le CIASSP relève que la négociation annuelle obligatoire sur les salaires a échoué et que la direction de l'entreprise a décidé unilatéralement une augmentation de la valeur du point de 0,50 % au 1^{er} juillet. En outre, la RATP met en œuvre en 2010 de nouvelles mesures catégorielles relatives à la grille-cadres, à l'automatisation de la ligne 1 et aux conducteurs du RER et du métro suite au conflit social de décembre 2009. Selon le CIASSP, la RMPP pourrait ainsi progresser de 3,22 en 2010. Dans ces conditions, on peut s'interroger sur l'articulation entre l'effort de productivité (de 1,5 % par an selon le « plan entreprise » 2008-2011) et l'effort de compétitivité (de 2 % par an selon l'objectif fixé au PDG de la RATP) de l'entreprise.

Séparation financière des branches d'activité de la RATP

	Gestionnaire infrastructure	Opérateur de transport
Chiffres d'affaires	22%	78%
Coûts/activités hors amortissements	18%	82%
Actifs industriels (VNC)	54%	46%
Dette	65%	35%

Source : RATP

1- La séparation paraît équilibrée à l'exception d'un point concernant la répartition de l'endettement non fondée sur la valeur nette comptable des actifs transférés.

En effet, la RATP utilise une notion de besoin de financement des actifs industriels recalculé qui englobe la dette, la trésorerie de l'année n et le besoin en fonds de roulement (BFR) de l'année n. Elle répartit ensuite ce résultat en fonction de la valeur nette comptable (VNC) puis diminue l'endettement de l'opérateur de transport à hauteur des liquidités détenues par ce dernier à savoir 100 % du BFR et 33 % de la trésorerie.

Il semble toutefois que la méthode employée par la RATP ne tienne pas compte des facteurs de l'endettement.

En effet, pour la période 2007-2013, sur un total de 1,57 Md€ de variation d'endettement, 1,4 Md€ proviennent de l'achat de matériel roulant, soit 80 % de la variation de l'endettement. En d'autres termes, la dette portée par l'opérateur pourrait avoir été minorée dans le but de faire porter l'effort sur le gestionnaire d'infrastructure et de dégager un gain pour la RATP en raison de la différence entre la VNC et la dette.

2- En effet, la contribution du STIF sera établie différemment pour le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur de transport.

a) L'opérateur de transport, l'AOT STIF doit couvrir les coûts d'exploitation, rémunérer le capital et récupérer l'actif sans perte de valeur pour l'exploitant.

La clé de calcul est fixe concernant l'opérateur : l'absence de perte de valeur pour l'opérateur conduit à ce que l'actif soit racheté à sa valeur nette comptable soit environ, dans la simulation effectuée par la RATP, 3 Md€ (46 %) sur les 6,5 Md€ de la VNC en 2009.

Or, il faut ajouter la rémunération « appropriée des capitaux », ce qui laisse penser que le montant global des transferts financiers du STIF vers la RATP sera, sur l'ensemble de la période, supérieur à la VNC. Le passif laissé à la branche transport étant nettement inférieur, il y a toute raison de penser que le gain net pour la RATP lui procurera un gain financier substantiel (*a fortiori* si le STIF finance une partie du matériel roulant).

En contrepartie, l'opérateur de transport devra rembourser une dette d'environ 1,6 Md€ (35 %), soit plus d'1 Md€ de différence par rapport à la VNC (3 Mds€).

b) En revanche, la contribution du STIF au gestionnaire d'infrastructure sera négociée contractuellement entre la RATP et le STIF. A montant égal de versement de ce dernier, il est fort probable que la RATP cherche à maximiser les volumes financiers de l'opérateur de transport (qui sera en situation de concurrence) quitte à minimiser le financement du gestionnaire d'infrastructures (qui bénéficie de la garantie de l'Etat pour son refinancement).

Le gestionnaire d'infrastructure devrait, si ce schéma était retenu, supporter une dette de plus de 3,2 Md€ avec des recettes limitées.

c) La simulation de la RATP calcule des ratios de « gearing » afin de connaître la soutenabilité de l'endettement des deux entités. Avec les hypothèses définies *supra*, elle obtient un ratio de 2,8 pour le gestionnaire d'infrastructure et de 1 pour l'opérateur de transport. Le ratio lié au gestionnaire est très élevé par rapport à l'actuel de la RATP (1,8). On constate de plus que le service de contrôle de gestion de la RATP obtient un *gearing* de 1 pour l'opérateur de transport en classant les amortissements de caducité parmi les dettes de la RATP au lieu de les faire figurer dans ses créances.

Sur la base de ces calculs, il est donc fort probable que la dette transférée au gestionnaire d'infrastructure ne se résorbe jamais, ce qui en soi n'est pas forcément une anomalie dans la mesure où il s'agit d'une activité monopolistique.

d) Pour autant, on peut s'interroger sur la différence de rémunération des capitaux en 2012 envisagée dans cette simulation entre les deux branches d'activité

- Pour la branche gestionnaire d'infrastructures, la rémunération communiquée à la Cour (ROCE de 3,2 %) paraît insuffisante au regard d'un test de dépréciation d'actifs, la RATP admettant qu'une rémunération adéquate en la matière doit être proche de 6 %.

- *A contrario*, la partie opérateur serait rémunérée à 5,6 % et bénéficierait d'un rachat de la VNC de l'ordre de 2,3 Mds€ et de ressources nouvelles liées à la « normalisation » du financement du matériel roulant (180 M€ par an).

S'il n'est pas contestable que le désendettement de la RATP doit être considéré différemment selon qu'il s'agit de l'activité d'exploitant ou de celle de gestionnaire d'infrastructure, le partage comptable et financier des branches d'activité paraît néanmoins très favorable à l'activité de l'opérateur, point qui devra être contractuellement acté entre le STIF et la RATP.

C. LA SÉPARATION DES BRANCHES D'ACTIVITÉ NE DOIT PAS REPRÉSENTER UN BIAS EN VUE D'ACCROITRE LA VALEUR NETTE COMPTABLE DES BIENS DE RETOUR AU DÉTRIMENT DE LA DETTE

Comme vu précédemment et comme la Cour a déjà eu l'occasion de le relever, la politique d'investissement de la RATP peut être qualifiée de « pro-active ».

La RATP s'est inscrite en 2009 dans le plan de relance du gouvernement pour un investissement de 456 M€. Il s'agissait principalement de mesures nouvelles non inscrites dans le plan d'investissement pour l'année 2009. L'endettement de la RATP a augmenté de 300 M€ en 2009 en raison de sa participation au plan de relance. Les investissements ont principalement concerné le RER A avec le remplacement anticipé d'un type de matériel roulant (non intégralement amorti).

L'estimation fournie par la RATP sur les montants des emplois entre 2010 et 2013 fait apparaître chaque année des investissements liés à l'achat de matériel roulant et destinés à la ligne A du RER. Ces dépenses d'investissement d'extension du réseau représentent 859 M€ sur les quatre années. C'est ainsi plus de 200 M€ d'euros par an entre 2009 et 2013 qui seront engagés sur la ligne A.

En 2010, la RATP a notifié un marché d'achat de bus pour les années 2011-2013 pour un montant minimum de 171 M€ et un montant maximum de 285,6 M€. L'appel d'offres a été passé en amont de la loi « ORTF ». Néanmoins la notification du marché d'achat de matériel roulant a été effectuée par la RATP sans concertation avec le STIF (notamment concernant les clés de financement), qui en est pourtant propriétaire depuis le 1^{er} janvier 2010.

Ces deux exemples d'achat effectués par la RATP sur la dernière année dénotent la volonté de la RATP d'accélérer le remplacement de son matériel roulant. Cela ferait croître la valeur nette comptable (VNC) du matériel roulant au maximum sur les cinq années d'1,35 Md€ en cas de financement par de l'endettement.

Cette situation exige d'une part que le STIF soit désormais associé de manière étroite aux choix d'investissements et d'autre part rend inévitable de poser un principe de rentabilité des investissements de la RATP, à l'instar de ce qui a été fait pour Réseau Ferré de France (art. 4 de ses statuts).

En résumé, la question est posée de savoir si le partage des actifs et des dettes entre l'opérateur de transport et le gestionnaire d'infrastructure aboutira à faire porter à celui-ci une proportion de la dette excédant la valeur nette comptable de ses actifs, et cela alors que les investissements récents de la RATP ont plutôt porté sur des matériels roulants.

II. LE STIF

A. LA PARTICIPATION DU STIF EST SUSCEPTIBLE DE S'ACCROÎTRE SUIVANT TROIS MÉCANISMES

1. Les biens de retour constitués notamment du matériel roulant

La loi ORTF précise que la RATP remet à l'expiration des contrats les biens de retour au STIF. Cette remise s'effectue sans qu'il n'en résulte pour la RATP de perte de valeur. Cette notion signifie que le STIF devra reprendre ces biens à hauteur de leur valeur nette comptable.

2. L'entretien et le renouvellement du matériel roulant

Les prévisions de dépenses d'investissement de la RATP pour l'entretien et le renouvellement de ses matériels montrent un accroissement important à compter de 2009. Le STIF se retrouverait mécaniquement à financer la moitié de l'effort supplémentaire à un instant *t* puis à financer de façon étalée dans le temps l'autre moitié via les amortissements des matériels inscrits au bilan de la RATP et la rémunération des capitaux investis.

Le financement par le STIF des matériels roulants à hauteur d'au moins 50 % induirait un moindre besoin de financement pour la RATP. Ceci engendrerait en sens inverse une baisse de la contribution financière versée par le STIF à la RATP au cours de la période d'amortissement de ce matériel. Cette baisse est liée à la diminution de la valeur nette comptable prise en compte dans le bilan de la RATP mais également à la baisse des frais financiers. En valeur absolue, la contribution du STIF est identique, mais non en valeur corrigée de l'inflation.

3. La rémunération des capitaux

Le STIF va devoir rémunérer le capital de la RATP. Il s'agit d'une dépense nouvelle pour lui.

B. L'ACTIVITÉ DE GESTION D'INFRASTRUCTURE DOIT ÊTRE RÉMUNÉRÉE DE MANIÈRE À ÉVITER TOUT RISQUE DE DÉPRÉCIATION D'ACTIF

Un actif corporel possède deux valeurs. La valeur comptable ou VNC correspond au prix d'achat duquel on retranche les amortissements. La valeur de récupération représente la rémunération générée par le capital sur sa durée d'utilisation. Le test de dépréciation ou *impairment test* permet de valider la cohérence entre ces deux valeurs. En cas de valeur de récupération plus faible que la valeur comptable, il convient de déprécier la VNC au bilan.

Ce test a été rendu obligatoire en 2007 par les normes IFRS. Cependant, il n'a pas pu être réalisé sur les actifs de la RATP devant l'incertitude juridique générée par l'adoption du règlement « OSP » puis l'application de la loi « ORTF ». En effet, la RATP ne pouvait estimer les revenus futurs de son capital ni même attribuer précisément un capital vis-à-vis d'une rémunération (problème de propriété des actifs puis de répartition entre le gestionnaire d'infrastructure et l'opérateur de transport).

La séparation en deux entités comptables va nécessiter la réalisation de deux tests de dépréciation :

- le premier concernera l'opérateur de transport. La loi a prévu un transfert des biens nécessaires pour assurer l'exploitation du service au STIF sans qu'il en résulte de perte de valeur pour la RATP. Cette hypothèse permet d'anticiper une valeur de récupération nécessairement égale ou supérieure à la valeur comptable quel que soit le montant des actifs. Le test sera donc négatif et il n'y aura pas de dépréciation ;

- le deuxième concernera le gestionnaire d'infrastructure. La rémunération n'est pas limitée dans le temps. La loi laisse le STIF et la RATP négocier le montant de la rémunération. Comme vu *supra*, il existe donc un risque que la rémunération contractuelle ne dégage pas une valeur de récupération suffisante. Cela enclencherait une diminution de la valeur comptable des actifs immobilisés.

On constate donc qu'il existe un risque important d'obtenir un test de dépréciation des actifs positif vis-à-vis du gestionnaire d'infrastructure. **Cela aurait pour conséquence de dégrader les ratios d'endettement puisque la dette nette pourrait être supérieure à la valeur nette comptable des actifs.** Le système de rémunération de la RATP est fondé en partie sur les amortissements de la valeur comptable. La dépréciation de cette dernière reviendrait donc à diminuer la rémunération de la RATP gestionnaire d'infrastructure et donc à augmenter le risque lié au test de dépréciation, voire à enclencher un cercle vicieux.

Il convient donc d'être particulièrement attentif au découpage des actifs et des dettes entre les deux entités **et de fixer comme objectif la recherche d'une rémunération homogène de ces deux activités.**

L'impact des tests de dépréciation en termes bilanciers doit donc être bien anticipé pour éviter à la RATP de se trouver dans la situation de RFF avec une structure de bilan sujette à des variations importantes : provision pour dépréciation d'actifs en 2005 pour 10 Md€, reprise de cette provision en 2008, annonce d'une nouvelle provision d'un même montant dans les comptes 2010, et avec des conséquences en termes de dégradation du *gearing*.

C. LES MARGES DE MANŒUVRE DU STIF

Le principe de la rémunération du capital découle de la loi. La participation à l'achat et au renouvellement du matériel roulant sera, elle, fixée par voie contractuelle. En effet, la disposition de la loi selon laquelle la remise des biens au STIF à l'issue des contrats en concours se fait « sans perte de valeur » n'implique aucune conséquence directe en termes de financement par le Syndicat du matériel roulant.

1- On observe que sur la période du CPER, le STIF cofinance certains investissements de matériel roulant. Si l'on se reporte au tableau de financement, une subvention du STIF est prévue pour les matériels suivants : MI79, régularité ligne A et lignes 1 et 14, pour un montant total de près de 500 M€ (2007-2013).

Ces subventions peuvent augurer une évolution vers le droit commun.

Toutefois, la poursuite de ce subventionnement, qui, jusqu'à présent, est décidé au cas par cas par le STIF, nécessitera une évolution sensible des règles de gouvernance des projets de la RATP et, au-delà, une remise à plat des interventions des différents financeurs. En effet, pour le STIF, les règles de subventionnement du matériel roulant et les modalités de maîtrise de l'endettement de la RATP doivent être traitées de pair.

2- Pour faire face à ses obligations nouvelles, le STIF peut soit mobiliser des ressources nouvelles, soit s'endetter.

Un endettement du STIF serait directement comptabilisé dans la dette publique dite « maastrichtienne », le Syndicat étant une administration publique locale (APUL). La question se posera lors de son éventuel accroissement de financement de la RATP mais également lors du transfert des biens liés au service de transport. La valeur nette comptable devra être compensée par le STIF auprès de la RATP. Cette compensation financée par de la dette augmenterait mécaniquement le montant de dette publique. Les amortissements de caducité permettraient de lisser cette participation en limitant le recours à l'endettement du STIF. Néanmoins, la possibilité de passer de tels amortissements n'est pas prévue par les normes IFRS mais seulement par les normes françaises. Les commissaires aux comptes de la RATP sont aujourd'hui réservés sur cette option.

Parmi les ressources nouvelles, l'augmentation des recettes tirées du trafic est une piste qui mérite d'être explorée.

En effet, il est communément admis que la part des charges des réseaux laissée à la charge des usagers est relativement limitée en Île-de-France, environ 40 % si on inclut l'aide directe aux ménages et 30 % celle-ci déduite. L'Île-de-France se situe dans la fourchette basse des grandes métropoles. A partir de ces constats, le rapport de Gilles Carrez sur le « Grand Paris » (30 septembre 2009) préconisait une redéfinition de la politique de tarification en jouant sur deux leviers : une revalorisation de la tarification (sur un rythme ne dépassant pas la progression du pouvoir d'achat), une restructuration de la tarification (par exemple la fusion des zones 2 et 3) et une modulation de la tarification dans le temps.

Le rapport Carrez préconisait en outre de réformer le « versement transports » (VT) en actualisant son zonage et en alignant le taux du VT sur celui pratiqué hors Île-de-France.

La recherche de ressources nouvelles est donc une question qui mérite d'être posée, ne serait-ce que pour mettre fin à l'« anomalie » que constitue le mode de financement du matériel roulant en Île-de-France. Néanmoins, cette question devra être abordée avec deux préalables. D'une part, l'augmentation de la participation financière du STIF ne pourra être décidée sans une clarification de la question des gains de productivité/compétitivité dont la RATP est comptable. D'autre part, elle devra s'accompagner d'une discussion sur la juste rémunération des capitaux investis respectivement pour l'activité de gestionnaire d'infrastructure et pour l'activité d'opérateur de transport.

III. L'ETAT

L'Etat estime aujourd'hui que, décentralisation oblige, le financement de la RATP incombe aux collectivités territoriales franciliennes.

Néanmoins, il peut difficilement s'exonérer de ses responsabilités passées. L'Etat a implicitement validé l'évolution de la structure de bilan de la RATP. Il n'a pas fait évoluer les règles de financement des investissements en Île-de-France. Il signe le contrat de projet avec le conseil régional d'Île-de-France et détient la majorité des voix

au conseil d'administration de la RATP. Le Président de la République a, en outre, fixé lui-même la mission du président-directeur-général de la RATP.

C'est pourquoi la question de la dotation en fonds propres de la RATP par son actionnaire unique peut se poser¹⁹.

Outre que le financement de la RATP relèverait désormais de l'AOT, l'Etat met en avant deux raisons pour se refuser à envisager une dotation en capital, dont il a pourtant accepté le principe dans le cadre du plan de relance : d'une part, une dotation en capital risque fort d'être qualifiée d'aide d'Etat incompatible avec le droit communautaire ; d'autre part, une éventuelle dotation ne pourrait intervenir que dans un second temps, une fois que la RATP et le STIF auront défini les grandes lignes de leur futur contrat.

S'agissant de la seconde condition, on pourrait néanmoins remarquer que **l'enclenchement des discussions entre le STIF et la RATP se ferait sur des bases d'autant plus saines que l'Etat aura fait savoir la part qu'il prendra dans l'apurement de la situation passée.**

A l'heure actuelle, le frein principal à une évolution du financement vers le droit commun vient précisément du fait que le STIF considère, à juste titre, que l'endettement de la RATP est issu d'une gouvernance dans laquelle l'Etat a détenu tous les leviers.

Concernant l'objection de l'« aide d'Etat », on pourrait tout aussi bien soutenir que la capitalisation n'a pas pour but de conférer à la RATP un avantage concurrentiel mais au contraire de lui permettre de ne pas subir de désavantage concurrentiel compte tenu d'une structure de bilan dont elle n'est pas responsable. Cette position serait d'autant plus pertinente que la capitalisation s'accompagnerait d'une normalisation économique de la RATP, autrement dit un assujettissement à l'impôt sur les sociétés²⁰ et le versement de dividendes à son actionnaire²¹. En outre, il faut noter que des décisions récentes de l'Etat contribuent à alourdir les charges de la RATP sans que soit clarifié à ce jour le mode de financement. Ainsi, le renouvellement des rames du RER A a été demandé par le Président de la République le 20 mai 2008 à Orléans. De même, le développement externe de la RATP, dont la part a été fixée par le PDG de la régie à

¹⁹ Il convient à cet égard de rappeler que d'autres Etats (Allemagne, Belgique) ont repris tout ou partie de la dette passée de leur opérateur ferroviaire.

²⁰ Le précédent rapport de la Cour était revenu sur l'exonération d'impôt sur les sociétés dont bénéficie historiquement l'EPIC RATP. Cette exonération est justifiée d'après une lettre signée par le directeur général des impôts en 1955, dans laquelle il est écrit que *« la RATP entre dans le champ d'application de l'article 44 de la loi du 7 février 1953 qui exonère de l'impôt sur les sociétés les départements, communes et syndicats de communes ainsi que leurs régies de services publics. »* L'article L. 207-6 du CGI exonère toujours aujourd'hui les régies de services publics des collectivités territoriales. Toutefois le précédent rapport précise que *« la RATP n'est pas une régie mais un EPIC de l'Etat doté de l'autonomie financière. »*

²¹ L'estimation des « gains » (résultant de l'absence de versement de dividendes et de paiement de l'IS) réalisés sur la période 2007-2025 (selon les estimations de résultat fournis par la RATP) fait apparaître un montant cumulé de plus d'1 Md€.

1,5 Md€²² (25 % du chiffre d'affaires en 2015), est une mission également confiée par le Président de la République. L'actionnaire assigne donc à son opérateur des missions précises qui ont un coût élevé²³.

L'Etat, en se fondant sur les critères de la comptabilité nationale, fait valoir que la dette de la RATP ne peut être qualifiée de « maastrichtienne » bien qu'il soit à l'origine d'une grande partie de cette dette.

A défaut de contribuer à ce désendettement, le STIF et la RATP seraient fondés à considérer qu'une partie de la dette (au moins jusqu'en 2005) est directement liée aux décisions de l'Etat de faire financer par la RATP une part non négligeable des investissements lui permettant d'exercer, pour le compte de l'Etat, sa mission de service public²⁴.

²² Interview au journal *Les Echos* le 12 juillet 2010.

²³ Le développement externe de la RATP représente environ le tiers de l'accroissement de sa dette sur la période 2006-2009 (cf. supra Partie II, II, A).

²⁴ Au moment de la décentralisation du STIF, le montant de la dette de la RATP s'élevait en effet à plus de 4 Md€.

CONCLUSION

La dette de la RATP est importante, plus sans doute en raison des facteurs à l'origine de sa dynamique qu'en valeur absolue²⁵. En effet, **on ne peut pas considérer que la dette de la RATP est « insoutenable » au sens où il y aurait un risque avéré pour l'entreprise de ne pas disposer de la trésorerie nécessaire pour faire face à ses engagements.**

En outre, dans le cas de la RATP, le recours à l'endettement est employé pour financer des investissements consécutifs à une augmentation de l'offre et au bon maintien en l'état des réseaux existants, donc pour accroître la valeur de ses actifs. Si, effectivement, l'insuffisance de capacité d'autofinancement et de subventions nécessite de souscrire des emprunts pour rembourser le capital des emprunts passés (et donc de gérer la dette comme si elle était perpétuelle), il n'y a pas d'effet « boule de neige » de la dette au sens où le recours à l'endettement provoquerait par lui-même une augmentation de la charge de la dette nécessitant de nouveaux emprunts.

Pour autant, **plusieurs facteurs rendent impératif le traitement rapide de cette question.** En effet, l'exigence nouvelle de compétitivité en raison de l'ouverture à la concurrence, la modification des états financiers de la RATP conformément aux dispositions de la loi « ORTF », l'attention des agences de notation à l'évolution des relations contractuelles entre le STIF et la RATP, enfin, la position en retrait de l'Etat, créent un contexte d'incertitude qui pourrait influencer défavorablement les prêteurs en cas d'attentisme prolongé et de blocage.

La question de la soutenabilité doit donc s'apprécier non seulement par rapport aux ratios financiers standards mais aussi et surtout par rapport à un contexte général et aux facteurs structurels d'endettement de l'entreprise.

A ce titre, les changements introduits par la loi « ORTF » rendent inéluctable la maîtrise de l'endettement et offrent un cadre pour y parvenir.

Toutefois, l'évolution du cadre légal et réglementaire est une condition nécessaire mais non suffisante.

Chacun des acteurs concernés par la refonte de ce modèle peut sans peine trouver des motifs de s'en remettre aux efforts des deux autres. L'effort sera donc d'autant plus soutenable pour chacun des acteurs qu'il sera partagé **de manière réaliste et équitable.**

Or, il est apparu au cours de ce contrôle que **les conditions d'un « jeu coopératif » ne sont pas réunies**, chacun des acteurs ayant des raisons d'en appeler d'abord aux responsabilités de ses partenaires, de sa tutelle ou de son « opérateur ».

²⁵ Les conséquences financières, pour la RATP, de la loi sur le « Grand Paris » n'ont pu être envisagées faute d'une connaissance précise à ce stade de l'économie générale du dispositif.

A régime de financement inchangé, la stabilisation de l'endettement de la RATP (et sa diminution globale compte tenu de la réduction à 0 de la dette de l'opérateur de transport) implique un effort de la part de la RATP, du STIF, voire de l'Etat, en clair une politique plus volontariste en matière de compétitivité pour la RATP ; pour le STIF, un financement des projets de transport plus conforme à ce qui est observé partout en France en dehors de l'Ile-de-France, et pour l'Etat une normalisation de son statut d'actionnaire.

Pour ce faire, des marges de manœuvre existent.

L'Etat devra en particulier assumer la responsabilité des choix passés dans le cadre de sa tutelle de la RATP et, jusqu'en 2005, du STIF.

Un choix de désendettement plus marqué impliquerait de la part de la RATP, du STIF et de l'Etat un effort supplémentaire. Néanmoins, il convient de relever que le travail de désendettement ne pourra être utilement conduit que dans le cadre de la négociation contractuelle entre le STIF et la RATP compte tenu de l'inconnu à ce stade de plusieurs paramètres.

L'ouverture à la concurrence rend nécessaire une redéfinition du modèle financier de la RATP. Il appartient à tous les acteurs de l'offre de transport francilien d'en tirer les conséquences de manière rapide et efficace.

La Cour tient enfin à souligner qu'il faut être attentif aux conséquences de la loi « ORTF » sur la présentation des états financiers de la RATP. Le précédent de RFF (variation erratique du bilan) implique que le bilan de la RATP donne, au plus tard pour le bilan d'ouverture de l'exercice 2012, une image fidèle de la situation patrimoniale d'une entreprise qui doit faire coexister en son sein deux activités qui pourraient relever de deux entités juridiques distinctes.

ANNEXES

Annexe n° 1 : Bilan de la RATP (comptes sociaux)

Annexe n° 2 : Tableau de financement 2007-2013

Annexe n° 3 : Lettre de mission du PDG de la RATP

Annexe n° 4 : Cadrage juridique et financier relations RATP/STIF

Annexe n° 5 : Exemples d'options de désendettement

Annexe n° 6 : Chiffres clés de la RATP

	ACTIF				PASSIF			
	31/12/2005	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009	31/12/2005	31/12/2007	31/12/2008	31/12/2009
IMMOBILISATIONS INCORPORELLES	110 338 775,26	187 744 919,83	234 833 683,77	238 037 879,33	250 701 462,46	260 701 490,47	250 701 492,45	250 701 492,45
- Frais de recherche et développement	3 873,34	91 202 226,26	80 266 348,32	98 122 791,77	231 140 387,10	231 140 387,10	231 140 387,10	230 766 778,22
- Droit au bail	1 791 487,46	1 714 446,16	1 639 428,86	1 563 409,56	293 287 200,85	293 287 200,85	293 287 200,85	293 287 200,85
- Autres	808 744 454,46	108 738 245,41	142 757 576,29	138 264 478,00	284 148 984,90	285 971 304,64	285 971 304,64	284 559 451,99
IMMOBILISATIONS CORPORELLES	9 421 358 587,91	9 354 160 285,39	9 389 505 147,70	10 448 395 447,00	184 019 205,48	184 419 110,36	184 419 110,36	184 215 775,03
- Terrains	355 330 200,77	284 402 292,56	354 551 010,36	400 971 052,05	136 957 695,96	136 957 695,96	136 957 695,96	136 957 695,96
- Constructions	4 024 162 595,09	4 721 241 381,10	4 910 574 971,12	4 805 204 087,00	136 957 695,96	136 957 695,96	136 957 695,96	136 957 695,96
- Installations techniques, matériels et outillage industriel	1 382 228 746,91	1 441 738 825,94	1 484 168 104,01	1 446 522 418,01	42 089 293,83	42 089 293,83	42 089 293,83	42 116 875,28
- Matériel de transport	1 676 410 762,90	1 620 549 726,80	1 621 537 722,81	1 671 805 480,57	57 620 148,87	57 620 148,87	57 620 148,87	57 620 148,87
- Autres	87 031 282,87	85 233 623,24	82 194 618,40	58 036 091,00	10 000 000,00	10 000 000,00	10 000 000,00	10 000 000,00
- En cours, avances et acomptes	1 278 145 020,70	1 008 254 295,25	1 485 788 111,27	1 886 145 087,45	821 450 232,23	821 450 232,23	821 450 232,23	821 450 232,23
IMMOBILISATIONS FINANCIERES	319 421 722,34	482 051 093,58	488 754 482,01	589 757 058,10	2 395 800 755,23	2 433 137 873,49	2 433 137 873,49	2 433 137 873,49
- Participations	112 374 229,17	224 920 031,53	358 120 031,49	328 222 024,48	451 081 224,22	451 081 224,22	451 081 224,22	451 081 224,22
- Créances rattachées à des participations	10 161 008,08	9 538 402,05	2 420 070,40	0,00	4 741 239 183,89	4 881 352 081,87	5 080 101 912,29	5 392 843 155,82
- Autres titres immobilisés	0,00	0,00	0,00	0,00	43 876 292,94	58 579 084,55	118 541 032,81	122 629 723,84
- Prêts	87 681 647,32	86 722 852,74	83 287 298,05	59 677 045,40	147 000 307,90	103 519 208,77	151 654 745,23	143 003 800,15
- Autres	15 204 338,00	104 537 825,25	102 857 122,05	502 515 238,64	147 000 307,90	103 519 208,77	151 654 745,23	143 003 800,15
ACTIF IMMOBILISABLE (I)	9 851 320 085,74	10 203 866 283,80	10 578 312 262,95	11 616 150 323,25	189 215 693,24	221 982 281,42	273 185 883,04	270 525 882,80
Stocks et en-cours	115 008 500,40	120 219 877,65	142 645 600,24	187 250 800,40	4 687 146 063,76	4 747 389 471,97	4 859 914 748,76	5 087 988 380,42
Avances et acomptes versés sur commande	283 795,22	486 296,97	1 079 100,26	1 287 066,72	283 878 135,10	287 058 533,38	285 048 825,52	282 352 386,31
CREANCES	5 140 898 079,58	4 992 832 820,05	4 932 319 812,45	6 648 469 770,04	190 704 599,73	112 713 638,33	150 832 145,17	120 766 628,73
- Créances clients et comptes rattachés	120 437 726,62	118 931 443,50	113 620 371,90	116 587 481,00	2 328 090 992,24	3 672 255 043,26	3 874 783 545,41	4 287 186 184,26
- Créances Etat et autres collectivités publiques	208 481 221,14	292 443 297,99	264 262 068,74	233 577 200,57	0,00	0,00	0,00	0,00
- Autres	45 926 217,36	47 559 807,99	47 890 503,48	51 169 242,56	189 121 582,59	112 713 638,33	150 832 145,17	120 766 628,73
- Créances Lease	4 772 632 214,46	4 698 027 475,94	4 508 239 422,07	6 242 945 687,08	0,00	0,00	0,00	0,00
ACTIF FINANCIER	273 391 883,04	308 448 972,39	490 588 287,45	498 386 712,65	189 121 582,59	189 121 582,59	189 121 582,59	189 121 582,59
Valeurs mobilières de placement	236 829 495,24	281 750 522,40	184 805 044,02	470 010 620,13	249 012 899,42	240 300 800,40	345 051 931,02	405 332 346,58
Disponibilités	34 064 387,80	27 698 450,00	25 296 243,42	24 776 082,47	139 800 315,11	107 593 832,56	97 046 187,67	107 884 187,67
Charges constatées d'avance	55 651 630,67	89 400 000,00	54 628 540,20	90 763 028,95	123 311 633,40	123 253 163,54	109 180 533,30	90 754 071,49
ACTIF CIRCULANT (II)	5 895 453 248,81	5 465 118 508,82	5 510 938 878,69	2 393 181 267,44	10 521 989 686,83	10 822 383 803,44	10 321 589 287,75	8 387 315 068,83
Frais d'émission d'effets (III)	7 099 200,96	8 244 200,15	10 021 037,71	9 541 324,42	107 528,20	1 441 807,99	779 814,77	30 859 522,81
Éléments de remboursement des obligations (IV)	9 418 250,76	8 217 026,61	5 899 472,76	11 762 046,36	0,00	0,00	0,00	0,00
Éléments de conversion actif (V)	1 571 218,20	529 297,68	36 711 617,46	36 711 617,46	15 433 481 882,25	15 708 737 464,35	15 938 707 058,69	14 611 347 277,31
TOTAL GENERAL (I + II + III + IV + V)	15 433 481 982,26	15 708 737 464,35	14 051 347 277,61	14 051 347 277,61	15 433 481 882,25	15 708 737 464,35	15 938 707 058,69	14 611 347 277,31

Annexe n°2
Tableau de financement

	Résultats			Prévisions			
	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Emplois							
Augmentation de la capacité de transport	126	209	460	561	863	913	633
Titre 1 : Infrastructures	106	174	198	310	446	440	339
Titre 4 : Matériel roulant	20	34	264	252	417	473	294
CPER Tramway	2	22	18	31	125	224	48
Offre Métro				11	25	35	42
Offre Bus	18	12	44	7	10	10	10
Régularité ligne A	0	0	202	203	258	204	194
Programme interne (hors augmentation de capacité)	617	725	692	719	746	780	818
Titre 2 et Titre 3	404	451	485	450			
Titre 4 : matériel roulant	213	275	207	269			
Opérations hors programme	76	61	46	53	60	40	25
Développement hors périmètre contrat STIF	116	16	48	20	20	20	20
Total des emplois	933	1 011	1 246	1 353	1 639	1 753	1 495
Ressources							
CAF	625	691	639	680	746	780	818
Dotation en capital				150			
Subventions	167	193	250	406	565	626	416
dont CPER Infrastructures	103	130	153	246	362	434	354
dont Hors Programme	64	55	47	45	56	37	25
dont subvention matériel roulant		8	50	115	128	156	37
M12N							
M179		8	7	9	27	27	4
Régularité Ligne A (sub)			43	100	78	94	
Tramway CPER							
Métro: L1 et L14				6	13	25	23
Offre Bus					10	10	10
Renouvellement Bus							
Produits de cession	14	7	14				
Ingénierie financière							
Total des ressources	806	891	901	1 236	1 311	1 406	1 234
Besoin de financement lié aux investissements	127	120	345	117	376	347	262
Besoin de financement lié au BFR et autres emplois	-35	71	-7	40	30	30	30
Total	92	191	338	157	408	377	292
endettement fin année	4 293	4 484	4 822	4 979	5 387	5 764	6 055
Augmentation d'offre							
CPER : infrastructures	3	44	43	63	64	6	-16
matériel roulant lié au CPER	2	22	18	31	125	224	48
ensemble CPER	5	66	61	94	189	231	33
Offre BUS : acquisition Bus	18	12	44	7			
Acquisition terrain de Bagneux		14					
Offre Métro : renfort d'offre L1 et L14				5	12	10	19
Plan Régularité Ligne A : acquisition M109	0	0	159	103	180	110	194
TOTAL Augmentation d'offre	23	93	264	209	381	351	246

LE PRÉSIDENT DE LA RÉPUBLIQUE

Paris 28 SEP. 2009

Monsieur le Président Directeur Général,

Le 30 juin dernier, à l'occasion d'une table ronde tenue à La Défense, j'ai eu l'occasion de vous faire part de ma vision du Grand Paris, notamment en matière de transport public, et je vous ai annoncé que ce projet constituait une formidable opportunité de moderniser la Régie Autonome des Transports Parisiens (RATP), grande entreprise de service public dont j'ai souhaité vous confier la responsabilité pour un nouveau mandat.

Je suis persuadé que durant la période qui s'ouvre la RATP va avoir un rôle fondamental à jouer dans le projet du Grand Paris. Il nous faut réinventer le système de transport en Ile-de-France et je sais pouvoir compter sur votre mobilisation et votre dynamisme pour la mise en œuvre de ce projet majeur.

Cette période s'annonce également stratégique pour l'avenir de l'entreprise et de ses salariés. La RATP doit contribuer au développement des modes de transport participant aux objectifs de développement durable qui ont été fixés par le Grenelle de l'environnement, tout en se préparant à l'arrivée de la concurrence qui va devenir progressivement la règle en matière d'offre de transport de voyageurs en Ile-de-France comme sur l'ensemble du territoire national.

La RATP, qui dispose d'une expérience technique et opérationnelle unique, doit devenir la grande entreprise de service public que j'ai récemment appelée de mes vœux en participant au développement du nouveau réseau de transport de la région capitale, tout en améliorant ses performances opérationnelles et sa rentabilité. Le renforcement de la qualité des services rendus aux voyageurs doit demeurer une priorité constante : la sûreté, la sécurité, l'accessibilité et la fiabilité des transports sont au cœur de cette exigence de qualité.

Vous devrez plus particulièrement, dans ce contexte, vous attacher à mener à bien les cinq chantiers suivants.

Premier chantier : Faire de la RATP l'un des acteurs majeurs de la mise en œuvre des projets de transport du « Grand Paris »

Vous ferez en sorte que l'entreprise mette au service de ce grand projet le savoir-faire et l'expérience qu'elle a acquis en matière d'infrastructure de transports collectifs.

.../...

Monsieur Pierre MONGIN
Président Directeur Général
RATP
LAC A8A
54, quai de la Rapée
75599 PARIS CEDEX 12

La qualité et les compétences des personnels de la RATP, notamment dans les domaines de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et plus généralement dans les différentes formes d'ingénierie de transport constitueront des atouts pour l'atteinte de cet objectif. L'entreprise pourra en outre valoriser sa participation à ce grand projet, vitrine de l'excellence technologique française, qui doit constituer pour la RATP une référence en matière de conception, d'étude et d'ingénierie de haut niveau dans le cadre de son développement en France et à l'international.

Je souhaite que les décisions soient maintenant prises au plus vite et avec toutes les parties prenantes afin que les travaux de réalisation de cette infrastructure de métro puissent être engagés en 2012 et que la mise en service des premiers tronçons intervienne en 2017.

Deuxième chantier : Renforcer les positions de la RATP sur le territoire national et sur le marché international en dehors de l'Ile-de-France

L'expérience et le savoir-faire de la RATP sont des atouts qui doivent lui permettre de prendre toute sa place comme le troisième grand acteur français des transports urbains, dans lesquels les caractéristiques et le savoir-faire de la RATP pourront trouver à s'exprimer au travers de vos activités hors d'Ile-de-France.

Dans ce cadre, vous définirez, en y associant les instances de gouvernance du groupe, les marchés-cibles de RATP Développement et les objectifs de chiffre d'affaires pour chacun d'entre eux en veillant à l'exigence d'une rentabilité des opérations comparable à celle de vos concurrents et au respect de l'équilibre financier du groupe.

Le dénouement de votre partenariat avec Transdev doit vous permettre de disposer d'une base d'activités nouvelles sur laquelle vous pourrez construire des synergies mutuellement bénéficiaires aux activités franciliennes et non franciliennes. La bonne intégration de l'ensemble en un groupe international cohérent constitue un chantier stratégique de première importance.

Renforcer votre expertise dans le domaine du transport urbain suppose également de clarifier l'organisation de l'ingénierie du groupe, la RATP pouvant avoir intérêt, à terme, à se doter d'une filiale compétente en France et à l'étranger pour l'ingénierie en transport urbain.

Troisième chantier : Améliorer la performance de l'entreprise, moderniser son fonctionnement et s'adapter à un environnement francilien en évolution

En vous appuyant sur les travaux déjà conduits au sein de l'entreprise, qui visent notamment à réduire l'écart de compétitivité à un rythme de 2% par an de 2008 à 2012, vous réaliserez cet objectif et préparerez un nouveau programme de performance visant à prolonger cet effort à partir de 2013.

La RATP doit en effet, tout en restant l'acteur majeur des transports en commun de la Région capitale, être capable de réduire progressivement son endettement et de financer son développement en dehors de son périmètre historique.

.../...

C'est ainsi qu'elle sera en mesure de relever à terme le défi de la concurrence qui doit constituer pour elle, pour son encadrement et ses personnels, un levier de transformation et de progrès internes.

Cet effort de transformation doit s'accompagner de la mise en place d'un système de gestion et d'une organisation toujours plus efficaces de l'entreprise. La RATP devra avoir un excellent contrôle des coûts par activité et par mode de transport, permettant un pilotage économique par métier. En particulier, vous ferez en sorte que la fonction de gestionnaire du réseau ferroviaire urbain en Ile-de-France soit mise en valeur et fasse l'objet d'une gestion comptable et financière identifiée.

La mise en œuvre du règlement sur les « obligations de service public » (OSP) devra également permettre de rénover les mécanismes contractuels qui lient la RATP et le Syndicat des transports d'Ile-de-France. Un projet de loi viendra en effet fixer, dans la perspective de l'entrée en vigueur du règlement le 3 décembre 2009, le cadre juridique pour son application au cas spécifique de l'Ile-de-France, en définissant des périodes de transition propre à chaque mode de transport et en ouvrant le marché à la concurrence pour les nouvelles exploitations décidées après cette date.

Vous vous fixerez pour objectif d'aboutir à un modèle financier soutenable à long terme pour l'entreprise, en tenant compte des compétences du syndicat en qualité d'autorité organisatrice des transports en Ile-de-France.

La RATP doit rester une grande entreprise publique nationale où l'Etat conserve toute sa place, et qui soit en phase avec les exigences du monde concurrentiel.

Quatrième chantier : Faire de la RATP une entreprise leader dans le domaine de la qualité et de l'innovation de service

Vos équipes doivent être totalement mobilisées par l'amélioration du service rendu aux 10 millions de voyageurs que vous transportez quotidiennement : la sécurité, la régularité et l'information des voyageurs doivent constituer des priorités incontournables.

La sécurité des passagers, dans l'ensemble des moyens de transport gérés par la RATP, est essentielle. Ceci signifie que les systèmes de sécurité doivent continuer à s'améliorer et que l'information du public comme la formation des agents doivent être renforcées dans tous les domaines qui peuvent concourir à la prévention des accidents.

Vous veillerez par ailleurs à ce que les consignes gouvernementales concernant la prévention des actes de délinquance soient mises en œuvre et que la RATP joue un rôle actif dans la diminution de l'insécurité dans l'ensemble de son réseau avec des moyens humains et techniques adaptés à cette mission essentielle de protection des personnes et des biens dans les transports en commun.

Il vous faudra aussi développer une capacité d'innovation et d'anticipation pour maintenir à tout moment la performance technologique de vos réseaux. Votre expérience internationale devra s'appuyer sur vos capacités d'innovation en Ile-de-France qui en retour profiteront aux Franciliens.

.../...

L'amélioration du service rendu passe également par un renforcement des actions communes ou coordonnées entre RATP et SNCF pour assurer une meilleure régulation des trafics, ce qui nécessitera, le cas échéant, de clarifier certaines responsabilités sur des territoires des deux opérateurs publics.

Cinquième chantier : Faire de la RATP une entreprise exemplaire en termes de développement durable

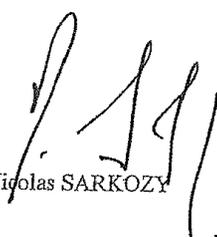
Le transport urbain collectif est un élément clef dans la stratégie française de réduction des émissions de gaz à effet de serre en répondant aux besoins de déplacements quotidiens tout en réduisant l'impact sur l'environnement. Vous vous attacherez donc à l'élaboration et à la mise en œuvre de choix technologiques et de modes de production respectueux de l'environnement, économes en énergie et conformes aux orientations qui seront décidées à la conférence internationale de Copenhague.

La RATP doit pouvoir, sur l'Ile-de-France comme dans d'autres territoires, apporter sa contribution aux efforts d'économies d'énergie et de réduction des gaz à effet de serre et constituer un modèle dans la mise en œuvre d'une véritable stratégie du développement durable.

La réussite de tous ces projets passe par la mobilisation de l'ensemble des acteurs de l'entreprise. Je sais que vous pourrez vous appuyer sur le sens du service public et les compétences des salariés de la RATP qui ont démontré leur capacité à s'adapter aux changements.

Vous pourrez également compter sur l'Etat qui accompagnera l'entreprise dans sa transformation afin de lui permettre de demeurer un des principaux opérateurs des transports en commun en Ile-de-France tout en devenant un des grands acteurs du marché international des transports publics.

Je vous prie d'agréer, Monsieur le Président Directeur Général, l'expression de mes sentiments les meilleurs.



Nicolas SARKOZY

Annexe n°4 : Les relations entre le STIF et la RATP : cadrage juridique et financier

La loi du 21 mars 1948 relative à l'organisation et à la coordination des transports de voyageurs dans la région parisienne, ayant créé la RATP, avait aussi institué l'office régional des transports parisiens. L'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Ile-de-France a créé le syndicat des transports parisiens (STP) sous la forme d'un établissement public de l'Etat, associant les collectivités locales sauf la région qui n'existait pas encore et succédant à l'office. La loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain (loi SRU) a renommé le STP, syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF) et a introduit la région parmi ses membres.

Le STIF est responsable depuis 2001 du respect des objectifs et des coûts des projets d'investissements de transport. Il «veille à la cohérence des plans d'investissements concernant les services de transports en Ile-de-France. A cet effet, il suit la mise en œuvre et veille au respect des programmes, des objectifs et des coûts des projets d'infrastructures nouvelles, d'extension et d'aménagement de lignes existantes, quel qu'en soit le maître d'ouvrage». Jusqu'à sa décentralisation, le STIF ne pouvait que subventionner les projets d'investissements de transport.

Par application du décret n°2000-634 du 6 juillet 2000 modifiant le décret n°59-57 du 7 janvier 1959, la relation entre le STIF et les entreprises de transport s'inscrit depuis 2000 dans un cadre contractuel qui a permis de refonder les rapports que le STIF entretient historiquement avec les opérateurs publics de transport, en supprimant le régime de l'indemnité compensatrice qui garantissait à ces entreprises le remboursement de leurs charges indépendamment du niveau et de la qualité de la production réalisée.

En vertu des articles 38 et 42 de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales, modifiant l'ordonnance de 1959, et du décret du 10 juin 2005 portant statut du syndicat des transports d'Ile-de-France, le STIF est décentralisé, depuis le 1^{er} juillet 2005. Il a été transformé en établissement public territorial à caractère administratif et son conseil d'administration n'est plus composé que d'élus locaux.

Depuis le 1^{er} juillet 2005, il «peut assurer la réalisation d'infrastructures ou d'équipements destinés au transport de voyageurs» (art. 1^{er} II de l'ordonnance de 1959). Il «peut assurer la maîtrise d'ouvrage ou désigner le ou les maîtres d'ouvrage des projets d'infrastructures nouvelles destinées au transport public de voyageurs, d'extension et d'aménagement de lignes existantes» (art.15 du décret de 2005).

L'article 11 du décret du 10 juin 2005 dispose que le STIF élabore le plan régional de transport, qui définit les services de voyageurs et précise les titulaires. Il a le pouvoir d'habiliter un transporteur à exploiter tout service de voyageurs, par inscription au plan régional de transport. En application de l'article 12 du décret, le STIF conclut des conventions avec les transporteurs.

Premier contrat après le transfert de compétence de l'Etat aux collectivités territoriales, opéré en juillet 2005 dans le cadre du décret n°2005-664 du 10 juin 2005, le contrat 2008-2011 formalise un cadre de « gouvernance quotidienne » entre l'autorité organisatrice et l'opérateur auquel a été confié l'exécution du service, le contrat entre le STIF et la RATP définit :

- l'exploitation de l'ensemble des services réguliers de voyageurs, appelé « service de référence », RER, métro, tramway et services routiers tels que définis à l'article 1er-1° du décret n°59-157 du 7 janvier 1959, et tous les services nouveaux qui seraient confiés par le STIF à la RATP en application de l'article 2 alinéa 2 de l'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 ;
- l'exploitation des gares, stations de métro, de tramway et arrêts d'autobus ;
- la maintenance des matériels, installations et équipements nécessaires à l'exécution des services ;
- les dispositifs de vente et de promotion commerciale, ainsi que la commercialisation des produits tarifaires utilisables en Ile-de-France dans le respect de la tarification applicable en Ile-de-France déterminé par le STIF ;
- les activités concourant directement à la réalisation du service de transport public en Ile-de-France exercées en commun avec les autres transporteurs ;
- les autres activités contribuant à la valorisation des services et espaces de transport ;
- le contrôle des voyageurs, au regard des règles de police des chemins de fer
- les actions de prévention concourant au sentiment de sécurité par les voyageurs.

La RATP exerce des activités annexes au service de référence définies supra, sous réserve qu'elles ne nuisent pas à l'exécution du service de référence qui lui a été confié :

- la concession des espaces publicitaires et commerciaux ;
- les ventes de produits divers assurées par le réseau de vente commercial de la RATP .

Le contrat quadriennal entre le STIF et la RATP prévoit plusieurs contributions financières.

Les recettes directes sont réparties entre chaque transporteur selon les règles contractuelles. Elles sont calculées à partir des ventes globales (tous opérateurs confondus) de titres de transport en Ile-de-France. Ces ventes sont le produit, pour chaque titre de transport, du tarif public par le nombre de titres vendus.

Une contribution « C1 » liée aux charges d'exploitation couvre les obligations de service public. Cette contribution est elle-même constituée d'une contribution forfaitaire « C11 » couvrant les charges liées à l'exploitation, d'une contribution « C12

» couvrant les impôts et taxes payés à l'euro-l'euro et d'une contribution « C13 » couvrant l'écart entre les recettes directes prévisionnelles et le montant des recettes directes prévisionnelles actualisé des décisions tarifaires du STIF.

Une contribution forfaitaire, appelée «C2 » couvre le financement des investissements, notamment les frais financiers liés à la gestion de la dette.

Les contributions financières perçues par la RATP au titre de l'exploitation du service public transport en Ile de France sont en 2009 de l'ordre de 2,9 milliards d'euros et estimées autour de 2,93 milliards en 2010.

La contribution liée au financement des investissements représente en 2009 763,2 millions d'euros et croît à 801,1 millions d'euros pour l'année 2010. Cette contribution peut se ventiler entre une part destinée à couvrir les amortissements des immobilisations pour 529 millions d'euros et une part destinée à couvrir les frais financiers pour 234 millions en 2009.

ANNEXE N° 5 : EXEMPLES D'OPTIONS DE DESENETTEMENT

A compter du 1^{er} janvier 2012, un nouveau contrat sera effectif entre la RATP et le STIF. Le problème de l'endettement devra être traité avant l'ouverture à la concurrence au 1^{er} janvier 2025. Une participation des trois acteurs, Etat, STIF et RATP semble inévitable.

Le décret d'application de la loi ORTF n'étant pas finalisé, d'une part, et les négociations entre le STIF et la RATP n'ayant pas débuté, d'autre part, il n'est pas possible de disposer de données stabilisées concernant les rémunérations liées au gestionnaire d'infrastructure et à l'opérateur de transport. Les simulations sont donc opérées sur un modèle intégré de la RATP.

Elles ont pour but de montrer à titre strictement indicatif ce que pourrait représenter l'effort respectif des acteurs dans deux schémas théoriques de désendettement : une perspective de stabilisation (A) et un cas de résorption (B) de la dette.

A. PRESENTATION D'UN EXEMPLE DE STABILISATION DE LA DETTE A UN NIVEAU SOUTENABLE POUR LA RATP

1. Présentation¹

En reprenant les données fournies par la RATP, la Cour a étudié les différentes options **permettant de ramener le ratio endettement/CAF à 3 dans un contexte de préparation d'ouverture du marché francilien (sur une période de 15 ans).**

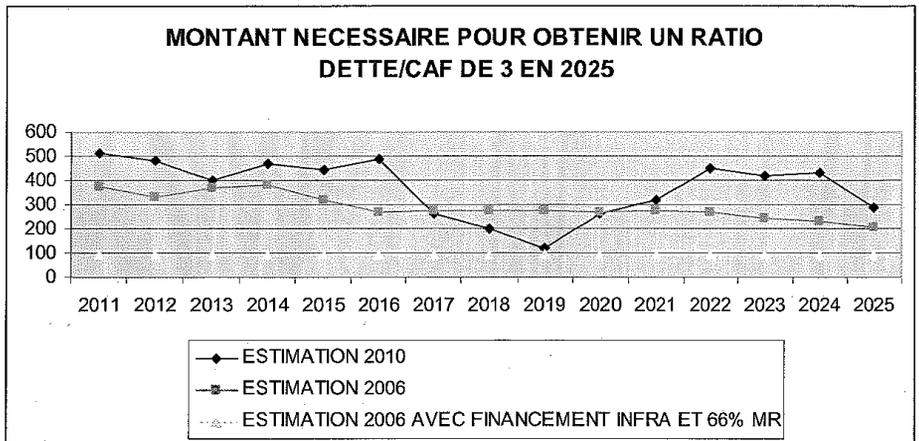
En effet, l'ouverture de la RATP à la concurrence sera effective au 1^{er} janvier 2025 pour l'exploitation des bus. Les exigences de concurrence impliquent que la RATP possède des ratios similaires à ses concurrents pour pouvoir postuler à égalité de chances aux appels d'offres du STIF.

Ces résultats ont été obtenus en partant du « stock » de dette 2010 (4 978 M€), de la CAF estimée en 2025 (1 125 M€) et des accroissements estimés d'endettement de la période.

Comme le montre le graphique ci-dessous, les besoins de financements nouveaux sont de l'ordre de 5,5 Mds€ sur la période en reprenant les hypothèses de la RATP en 2010 en emplois/ressources (4,4 Mds€ en prenant les hypothèses de 2006).

L'estimation de 2006 intégrant la participation aux financements des infrastructures et des matériels roulants fait baisser les besoins sur la période à 1,4 Md€.

¹ Cf. Annexes 7 et 8.



Source : Cour des comptes

Lecture : le montant de la dette à l'issue de la période est calculé en sommant les montants qui doivent être mobilisés chaque année pour parvenir à un endettement/CAF de 3 à l'issue de la période.

Le premier levier à mobiliser concerne la productivité de la RATP.

La RATP dans son « plan d'entreprise » vise un gain de productivité de 2% par an. Le contrat en cours entre le STIF et la RATP prévoit un transfert des gains de productivité d'environ 0,5% par an (gain compris dans la formule d'actualisation des contributions C1 et C2 et dans le montant estimé de recettes. Il est de 0,5% pour C1 et pour les recettes et de 0,035% pour C2).

L'étude du cabinet *Roland Berger* présente un différentiel moyen de productivité de la RATP par rapport à ses concurrents de l'ordre de 10% ce qui représente en année pleine entre 250 et 375 M€.

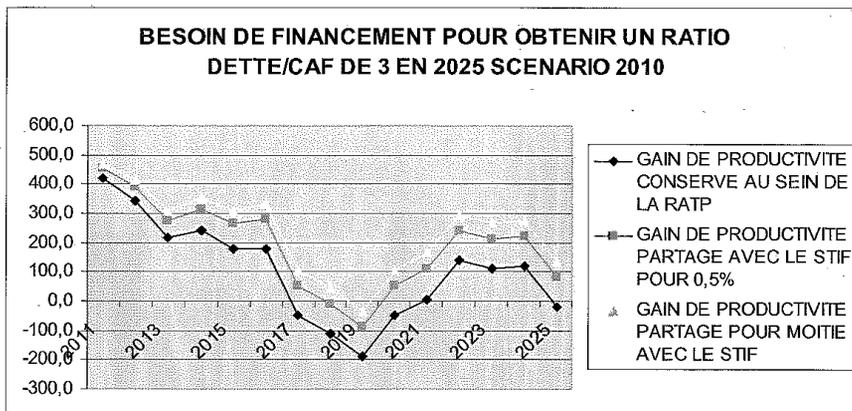
L'espérance de gain de productivité pourrait donc être *in fine* de 10% (écart moyen estimé de productivité entre la RATP et les autres entreprises du secteur).

Cet objectif ambitieux mais réaliste devient donc un impératif minimum pour la RATP en prévision de l'ouverture à la concurrence.

Au rythme d'1,5% par an, la RATP atteindra le plafond en quelque 7 années.

L'affectation des gains de productivité peut se faire selon trois options :

- La RATP conserve ses gains de productivité sur la période.
- Les gains sont partagés suivant le contrat actuel, à savoir avec un taux fixe de 0,5% au profit du STIF.
- Les gains de productivité sont partagés équitablement entre le STIF et la RATP.



Source : Cour des comptes

Dans ce scénario, la RATP continue de participer aux financements des infrastructures et du renouvellement du matériel roulant. Le graphique ci-dessus représente les montants qui devraient être dégagés pour réaliser l'objectif d'un ratio dette/CAF de 3 en 2025. **En cumulé, les besoins de financement non couverts s'échelonnent de 1,5 Md€ si la RATP conserve l'intégralité des gains de productivité à 3,5 Mds€ en cas de partage avec le STIF sur la période.**

L'absence de partage des gains de productivité permet néanmoins de maintenir le ratio actuel et donc de stopper l'accroissement de l'endettement de la RATP. Les autres scénarios fondés sur le partage des gains de productivité dégradent l'endettement net de la RATP sur la période.

La soutenabilité de l'endettement ne peut donc pas être assurée par les seuls gains de productivité de la RATP.

Il faut donc faire intervenir un financement externe nouveau. En incluant une participation externe au financement de l'infrastructure et au renouvellement des matériels roulants avec un partage des gains de productivité entre la RATP et STIF, le résultat permet d'atteindre l'objectif en 2025 et même de l'améliorer **pour atteindre un ratio d'endettement sur CAF de 2,45².**

² Ces données rejoignent les résultats formulés par la 3^{ème} étude de la RATP (celle de 2008 sur la résorption de sa dette). Sur 8 années, la RATP estime que ses gains de productivité vont générer 1,8 Md€ (ce qui corrobore l'estimation réalisée par la Cour, soit 1,8 Md€ pour les 8 premières années auxquels il faut ajouter 0,3 Md€ par an sur les 7 dernières, soit un gain total lié à la productivité de 3,9 milliards d'euros sur la période. Cela correspond au montant estimé *supra* sans partage des gains de productivité). Le cofinancement des matériels roulants par le STIF est quant à lui chiffré par la RATP à 1,5 Md€ sur la période 2012-2019, soit environ 200 M€ par an (ce qui est conforme avec la différence entre les études de 2006 sur la période 2011-2025).

2. Présentation des contributions respectives

a. La RATP

La RATP a un impératif de s'engager dans des gains de productivité en vue de l'ouverture à la concurrence. Cet effort peut être mis à profit pour désendetter l'entreprise et pour contribuer à ce que le STIF assume ses charges nouvelles.

Un partage équitable permettrait de remplir ces deux objectifs. Ainsi si la RATP s'engage à partir de 2012 sur des gains de productivité d'1,5% par an plafonnés à 10%, cela générerait plus de 3,1 Mds€ répartis pour moitié au STIF en année N+1.

RATP	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	total
Gains de productivité	46,68	92,66	137,9	182,6	226,5	269,78	311,2	311,2	311,2	311,2	311,2	311,2	311,2	3134,54
Total RATP	46,68	92,66	137,9	182,6	226,5	269,78	311,2	311,2	311,2	311,2	311,2	311,2	311,2	3134,54

Source : Cour des comptes

b. Le STIF

Une participation du STIF au financement des matériels roulants à hauteur de 50% sur le modèle de la province aurait plusieurs conséquences financières. La charge de la dette serait transférée de la RATP vers le STIF. Il n'y aurait pas de gain structurel sur les frais financiers.

La VNC déclarée par la RATP serait diminuée à hauteur de l'engagement du STIF. En fonction de la répartition des biens liés à l'exploitation du service et du poids de leur valeur comptable, une estimation d'amortissement moyen sur 30 ans semble cohérente et permet de calculer simplement les diminutions financières de la contribution du STIF. Ces éléments viennent diminuer la charge du STIF au cours de la période 2012-2025 avec une accélération au fur et à mesure de l'avancement de la période.

La répartition des gains de productivité de la RATP viendrait également diminuer la contribution éventuelle du STIF.

Enfin, en cas de recapitalisation par l'ETAT, le STIF devrait payer l'amortissement généré. En tenant compte de l'ensemble de ces facteurs, la contribution cumulée du STIF sur la période pourrait s'élever à un demi-milliard supplémentaire³ à laquelle il faudra ajouter le paiement de la VNC résiduelle, cf. graphique ci-après.

³ Ce montant ne tient pas compte des engagements pris par le STIF en matière de financement des matériels roulants (environ 850 M€ sur les 2 340 M€ estimés).

Source : Cour des comptes

STIF	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	Total
prise en charge MR pour 50%	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	180,00	2340,00
Diminution amortissement suite prise en charge MR		-6,00	-12,00	-18,00	-24,00	-30,00	-36,00	-42,00	-48,00	-54,00	-60,00	-66,00	-72,00	-468,00
Partage du gain de productivité 10% de l'année N-1		-23,34	-46,33	-68,97	-91,28	-113,25	-134,89	-155,60	-155,60	-155,60	-155,60	-155,60	-155,60	-1411,67
Augmentation amortissement à la suite de la capitalisation de l'Etat		1,11	1,11	1,09	1,11	1,24	1,44	1,80	1,96	2,07	2,22	2,37	2,50	20,04
Total	180,00	151,77	122,78	94,12	65,83	37,99	10,55	-15,80	-21,64	-27,53	-33,38	-39,23	-45,10	480,37

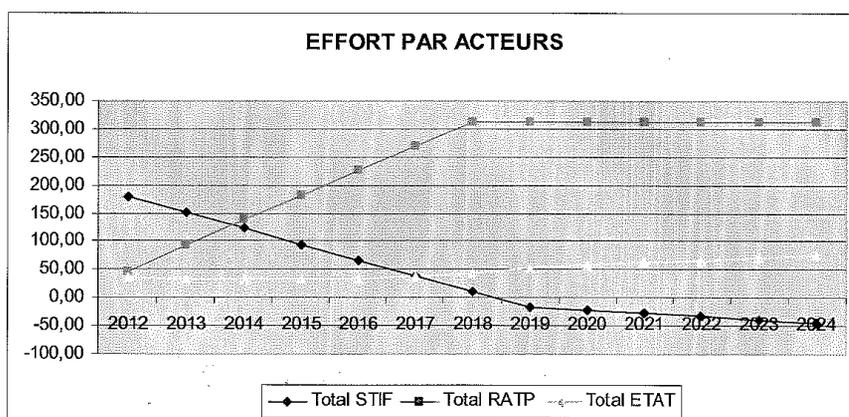
c. L'Etat

L'Etat à partir de 2012 pourrait soumettre la RATP au paiement de l'impôt sur les sociétés et percevoir des dividendes à hauteur de 33% du résultat après impôt. L'Etat reverserait annuellement cette somme au titre d'une recapitalisation. Cela représenterait plus de 600 M€ sur la période.

ETAT	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	total
Capitalisation de l'IS	21,33	20	20	19,67	20	22,333	26	32,333	35,333	37,333	40	42,667	45	382,00
Capitalisation des dividendes à 33%	14,22	13,33	13,33	13,11	13,33	14,889	17,333	21,556	23,556	24,889	26,667	28,444	30	254,67
Total ETAT	35,56	33,33	33,33	32,78	33,33	37,222	43,333	53,889	58,889	62,222	66,667	71,111	75	636,67

Source : Cour des comptes

La simulation de ces hypothèses permet de juguler l'accroissement de l'endettement et de réduire ce dernier à 3,5 Mds€ si l'infrastructure et le matériel roulant ne sont plus supportés en totalité par la RATP (ratio endettement/CAF de 3,1)⁴.



Source : Cour des comptes

Ce graphique reprend les données des tableaux retraçant les efforts de chaque acteur. On s'aperçoit que le STIF doit accroître son financement d'environ 180 M€ en début de période. Son effort diminue au fur et à mesure de la montée en puissance des gains de productivité de la RATP et de la diminution de la VNC des biens de la RATP via les

⁴ Au final la régularisation de l'IS et le versement de dividendes à l'Etat dégrade le ratio de 2,45 à 3,1. Le premier modèle affectait l'ensemble des résultats de la RATP au désendettement. Le deuxième modèle en régularisant génère 509 M€ de résultats nets disponibles pour la RATP non affecté a priori au désendettement. L'intégration de ce résultat ramène au ratio de 2,45 et la dette à 3 Md€

subventions du STIF. La RATP participe à l'effort en fonction de ses gains de productivité jusqu'à atteindre son plafond de 10%. L'effort de l'Etat est relativement constant sur la période car fonction du résultat de la RATP.

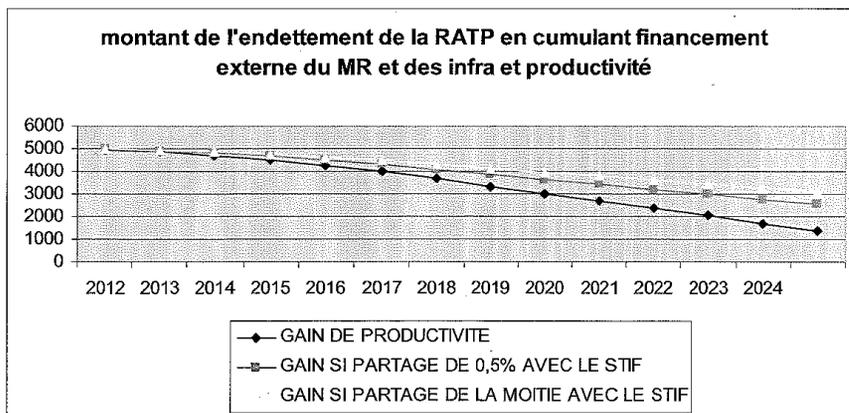
Il faut également anticiper la rémunération des biens de retour. A la fin des concessions le transfert comptable des matériels nécessaires à l'exécution du service de transport se fera sans perte de valeur pour la RATP. Ainsi, le STIF devra rémunérer ces biens à leur valeur nette comptable du moment. D'après les éléments fournis par la RATP, la valeur devrait se situer à 2,3 milliards d'euros. Une partie de cette somme pourrait être également utilisée pour désendetter la RATP. Ceci va nécessiter, dans les conditions énoncées *supra*, un partage optimisé des actifs et de la dette entre l'opérateur de transport et le gestionnaire d'infrastructure.

Au final, ce modèle conduit à la solution suivante en 2025 : le gestionnaire d'infrastructure possède une dette d'environ 3,5 Mds€, l'opérateur de transport est créancier du montant de la VNC (2,3 Md d'€ d'après l'étude de la RATP si le transfert intégral intervenait en 2025), le STIF voit son financement s'accroître d'environ 2,8 Mds€ (VNC plus financement matériel roulant) et l'Etat n'a pas recouvert 0,6 Md€ d'impôt et de dividendes.

B. PRESENTATION D'UN EXEMPLE DE DESENDETTEMENT DE LA RATP A L'HORIZON 2025

1. Présentation

Comme présenté *supra*, la participation externe au financement de l'infrastructure et au matériel roulant permet de juguler l'accroissement de l'endettement. Ce scénario part de ce principe et y ajoute l'affectation intégrale des gains de productivité de la RATP au désendettement.



Source : Cour des comptes

L'affectation totale des gains de productivité sur la période 2012-2025 permet d'obtenir un endettement résiduel de la RATP d'un peu plus d'1 Md€. Cet endettement pourrait être couvert par l'actionnaire de la RATP.

Cette solution nécessiterait une contractualisation spécifique sur la période entre le STIF et la RATP.

Une rémunération suffisante de la partie gestionnaire d'infrastructure serait nécessaire pour participer à son désendettement (soit par refacturation interne à la RATP entre ses structures soit par contractualisation directe avec le STIF). Cela permettrait de surcroît de répondre à l'exigence, fixée par la loi, de rémunération du capital de la partie infrastructure.

Les gains de productivité restant intégralement au sein de la RATP, cette solution est désavantageuse pour le STIF qui se retrouve indirectement à contribuer au désendettement de la RATP tout en conservant une dette vis-à-vis de la RATP, constituée par la valeur nette comptable des biens de retour. Une solution introduisant des amortissements de caducités permettrait de compenser ces deux inconvénients. Le montant des amortissements de caducité qui seront facturés au STIF devront être financés par les gains de productivité de la RATP. Cette solution est fortement incitative pour la RATP car elle perd son espérance de gain (VNC) en fin de période. Ainsi, elle se trouve dans l'obligation de générer les gains de productivité supérieurs au montant des amortissements de caducité sur la période pour tenir l'équilibre. Elle doit de surcroît procéder à son désendettement avant la mise en concurrence pour obtenir une compétitivité comparable à ses concurrents. L'effort du STIF consiste à maintenir son niveau de rémunération équivalent sur la période.

La contribution du STIF au matériel roulant serait financée dans un premier temps soit par un accroissement de la contribution des usagers soit par l'augmentation de la taxation soit par de l'endettement. Dans une deuxième phase, la diminution des frais financiers liés à l'endettement permettrait de compenser les investissements nouveaux et de rembourser l'endettement éventuellement souscrit en début de période.

2. Présentation des contributions respectives

a. La RATP

La contribution de la RATP est identique sauf que l'entreprise conserve les gains de productivité compensés par les amortissements de caducité.

b. Le STIF

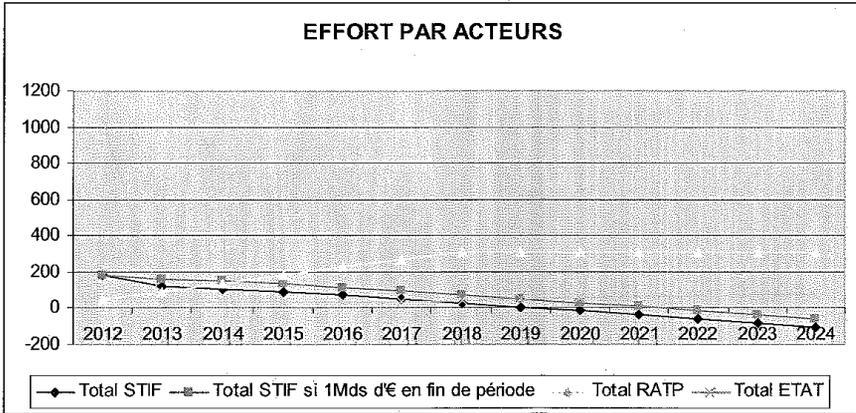
La participation du STIF serait assez similaire : le remplacement du partage des gains de productivité serait effectué par une diminution des frais financiers engendrés par le désendettement (si l'Etat participe en début de période au désendettement pour 1 Md € ; sinon il faut ajouter environ 45 M€ par an sur la période, soit presque 600 M€).

	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	total
prise en charge MR pour 50%	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	180	2340
diminution amortissement suite prise en charge		-6	-12	-18	-24	-30	-36	-42	-48	-54	-60	-66	-72	-468
diminution liée au frais financiers		-57	-64	-74	-86	-100	-117	-133	-149	-166	-182	-198	-215	-1541
augmentation amortissement suite capitalisation l'Etat		1	1	1	1	1	1	2	2	2	2	2	3	20
total STIF	180	118	105	89	71	51	29	7	-15	-38	-60	-82	-104	351

Source : Cour des comptes

c. L'Etat

L'Etat finance le désendettement pour 1 Md€ ,si possible en début de période et laisse le produit de l'impôt sur les sociétés et des dividendes à la RATP.



Source : Cour des comptes

Au final ce modèle conduit à la solution suivante en 2025 : le gestionnaire d'infrastructure possède une dette nulle, l'opérateur de transport également, le STIF supporte une charge comprise entre 0,35 et 1 Md€ (financement matériel roulant) et l'Etat n'a pas recouvert 0,6 Md€ d'impôt et de dividendes et a versé 1 Md€ en capital.

Annexe 6 Chiffres clés RATP

La RATP présente deux comptabilités, les comptes sociaux qui représente seulement l'entité EPIC RATP (hors filiale) et les comptes consolidés qui représentent les normes IFRS en incluant les filiales.

L'ensemble des études présentées dans le rapport se base sur les comptes sociaux (le chiffre d'affaire de l'EPIC représente 95 % de l'ensemble).

Le Bilan de la RATP présente un actif et un passif de 11,6 Md€ en 2009

Les dettes en 2009 sont de 8,37 Md d'€ ventilées entre des dettes financières, 5,87 Md€ et autres dettes 2 Md€.

L'endettement financier net est obtenu en retranchant les créances et les actifs financiers. L'endettement financier net est de 4,8 Md€ en 2009.

Les produits d'exploitation de la RATP sont de 4,48 Md€ en 2009 dont 4,13 Md€ de chiffre d'affaires (3,89 provenant du produit du transport dont 1,83 des recettes des usagers, 1,63 des contributions du STIF et 0,3 autres recettes).

La rémunération des capitaux investis (ROCE : *return on capital employed*) est de 4,25% en 2009. Il faudrait un ROCE d'environ 6% pour éviter un test de dépréciation.

La RATP emploie en 2009 48 060 personnes dont 44 333 dans l'EPIC. Les charges de personnel sont de 2,46 Md€ pour la holding et de 2,35 Md€ pour l'EPIC (soit 56,8% du total des charges ou 68% des charges hors amortissements).

Résultat net :

La Capacité d'Autofinancement de la RATP est en 2009 de 639 M€.

Les subventions sont de 250 M€ en 2009

Les dotations aux amortissements sont de 627 M€

Les charges financières sont de 301 M€ et le résultat financier de 217 M€.

Le taux d'emprunt moyen est de 4,25% (0,5% au dessus du taux moyen des obligations à 10 ans).

Ratios 2009 :

- endettement/CAF = 7,5
- gearing (endettement/capitaux propres) = 1,8