

A S S E M B L É E N A T I O N A L E

X I I I ^e L É G I S L A T U R E

Compte rendu

Commission des Finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

- Examen d'un rapport d'information sur le schéma national des infrastructures de transport (M. Hervé MARITON, Rapporteur spécial)..... 2
- Présences en réunion 8

Mercredi
18 mai 2011

Séance de 17 heures

Compte rendu n° 74

SESSION ORDINAIRE DE 2010-2011

**Présidence
de M. Jérôme Cahuzac,
*Président***



M. Jérôme Cahuzac, Président. L'ordre du jour appelle l'examen d'un rapport d'information relatif au schéma national des infrastructures de transport. Ce schéma, qui doit orienter les investissements à horizon de trente ans, sera débattu en séance publique mais ne donnera pas lieu à un vote. La parole est à notre Rapporteur spécial, Hervé Mariton, qui a souhaité cet échange au sein de notre Commission sur la cohérence des priorités et l'équilibre du financement prévus.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial. Je vais, en effet, vous présenter le résultat de mon étude du financement du schéma national des infrastructures de transport – le SNIT – en précisant au préalable que la commission des Finances avait souhaité auditionner le Gouvernement et en particulier Madame Kosciusko-Morizet mais que cela s'avère difficile même si semble-t-il un accord de principe a été trouvé.

Le SNIT est organisé autour de principes directeurs que l'on peut approuver : optimiser le système de transport existant, améliorer la performance dans la desserte des territoires, améliorer les performances énergétiques et réduire l'empreinte environnementale me paraissent être des inflexions bienvenues et cohérentes avec le Grenelle de l'environnement. Dans la présentation du SNIT, je regrette cependant qu'une dimension importante de toute politique de transport, qui est celle de l'objectif de compétitivité économique, ne soit pas plus développée.

Ceci étant annoncé, ce qui apparaît très fortement – et cela est bien évidemment une préoccupation pour notre Commission – c'est l'absence de plan de financement cohérent et l'absence de hiérarchisation et de priorisation des projets. Je lie les deux aspects car le volontarisme politique peut naturellement aller au-delà de ce qui paraît comme immédiatement et facilement finançable, mais faut-il alors afficher clairement ses priorités. En effet, dès lors qu'on s'éloigne de la rentabilité financière, on ne peut mener un trop grand nombre de projets. Je crois qu'il faut définir un ordre pour savoir où placer la barre.

Le SNIT, rappelons-le, exclut le Grand Paris. Celui-ci porte une autre ambition et devra être financé, si j'ai bien compris, par des ressources provenant de la région Île de France.

Le SNIT prévoit des dépenses de 260 milliards d'euros sur trente ans, soit 130 années du budget actuel de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France – l'AFITF. Certes, on peut attendre des financements privés ou provenant des collectivités territoriales mais cela ne suffira pas à réduire un tel écart. Sur ces 260 milliards d'euros – 86 milliards d'euros à la charge de l'État, 97 milliards d'euros pour les collectivités territoriales et le reliquat financé par Réseau ferré de France (RFF) ou par les partenaires privés – 166 milliards d'euros iront au développement. Bref, une dépense qui excède de très loin les moyens actuellement mobilisés, et qui représente, rien que pour la part de l'État, plus de 40 années du budget de l'AFITF. La contrainte pesant sur les finances publiques et ses perspectives d'amélioration ne me semble pas de nature à crédibiliser le financement de ses projets. En outre, ce ne sera pas le recours à un partenariat public-privé (PPP) qui changera considérablement l'économie des projets, même s'il peut accélérer ou faciliter le bouclage financier de tel ou tel projet.

Pour entrer davantage dans le détail, sur les 260 milliards d'euros d'opérations prévues, 145 milliards d'euros concernent le fer, soit 55,6 % des dépenses totales, dont 103 milliards d'euros pour le seul développement ferroviaire, qui représente ainsi 62,2 %

de la part consacrée au ferroviaire et 39,5 % des investissements totaux. Un problème de proportion se pose entre le développement, la modernisation et la régénération du réseau ferré.

Surtout, je veux attirer votre attention sur la comparaison entre les investissements réalisés et les recettes de péages attendues. Ainsi, nous avons un projet – la ligne Sud Europe Atlantique – qui est à l'ordre du jour et dont le bouclage est déjà difficile du fait des difficultés de financement des collectivités territoriales mais aussi à cause d'incertitudes sur les relations entre l'État, RFF et le concessionnaire qui ne sont pas entièrement levées, en particulier concernant la nature de la garantie dont le concessionnaire peut profiter, alors même que pour cette ligne, nous avons une couverture des investissements par les recettes de péage à hauteur de 55 %. Les autres projets, dont la rentabilité attendue est moindre, risquent de s'avérer encore plus difficiles à financer. Au vu des difficultés pour couvrir 45 % de la ligne Tours – Bordeaux, il faudra un grand volontarisme de l'État et des collectivités territoriales pour financer les autres lignes, notamment la ligne à grande vitesse – LGV – PACA pour laquelle les péages couvriront seulement 10 % des investissements.

Un autre modèle est-il possible, à travers un renchérissement des péages et donc des billets ? Chacun voit aujourd'hui les tensions entre RFF et la SNCF sur les questions de péages et on rappellera la tendance historique à surestimer les prévisions de trafic au moment de la déclaration d'utilité publique des projets de lignes nouvelles. Je vous renvoie à l'exemple de la LGV Méditerranée, pourtant l'une de celles qui ont le plus de sens du point de vue économique. Sur la LGV Nord ou sur le tunnel sous la Manche, les comparaisons entre trafic prévu et trafic constaté seraient encore plus cruelles. Les chiffres de trafic avancés étaient peut-être là pour forcer Réseau ferré de France à investir au-delà de ce que lui permet l'article 4 du décret du 5 mai 1997 qui, je vous le rappelle, lui interdit d'accepter les projets d'investissement susceptibles d'avoir des conséquences négatives sur ses comptes pendant la durée d'amortissement.

Reste donc l'espoir de subventions publiques plus que jamais incertaines. J'attire votre attention sur les recettes de l'AFITF qui devaient provenir de la taxe poids lourds à compter de 2012 à hauteur de 800 millions d'euros. Cette recette ne sera pas au rendez-vous à la date prévue du fait du contentieux actuel quant à l'appel d'offre pour choisir le prestataire. Sur ce sujet, je me suis rendu en Allemagne et en Slovaquie la semaine dernière et dans ces deux pays, la taxe poids lourds fait l'objet de contentieux, mais ceci fera l'objet d'un prochain rapport.

Dans la partie régénération du réseau ferroviaire, le SNIT demeure en-deça de ce qu'avait préconisé le rapport Rivier en 2005 mais aussi sur la tendance actuelle qui, si elle se poursuivait, représenterait 65 milliards d'euros sur la période au lieu des 40 milliards d'euros prévus.

Quelles peuvent être, par ailleurs, les conséquences du SNIT sur les opérateurs ferroviaires, RFF et la SNCF ? À réseau constant et dans l'hypothèse d'un retour à l'équilibre opérationnel en 2014, la dette de la SNCF triplerait d'ici à 2025, passant de 6,2 milliards d'euros à 17,5 milliards d'euros, tandis que celle de RFF passerait de 29,9 milliards d'euros à 34,6 milliards d'euros. La seule réalisation des projets de premier groupe : LGV Est, LGV Tours – Bordeaux, LGV Bretagne – Pays de Loire, Contournement Nîmes – Montpellier et Rhin – Rhône Est ferait exploser la dette de RFF à 43,3 milliards d'euros, sans parler des projets du 2^{ème} groupe. Il me paraît donc responsable d'évaluer ce que l'on peut raisonnablement faire ; mais on ne peut d'aucune manière tout faire.

Quelques observations sur d'autres modes de transport. La voie fluviale Seine Nord était chiffrée à 3,1 milliards d'euros en 2005. Elle apparaît à 4,2 milliards d'euros dans le SNIT. Elle a tout de même bénéficié d'une attention soutenue et paraît devoir se réaliser et être mise en service à l'horizon 2016. S'agissant des ports, je reviendrai sur ce sujet prochainement, étant allé à Marseille examiner la mise en œuvre de la réforme portuaire de 2008.

Enfin s'agissant de la route, le SNIT réalise un travail intéressant en spécifiant les projets abandonnés et les projets maintenus. Je ne suis pas forcément d'accord sur le contenu des listes mais je salue ce travail de hiérarchisation. En revanche, je déplore le désengagement sur la maintenance du réseau routier, porteur de risques notamment de sécurité. Le SNIT reconnaît que 16 % des chaussées et 12 % des ouvrages d'art du réseau routier non concédé ont un indice de qualité mauvais.

Voilà quelques éléments sur lesquels il serait intéressant d'interroger le Gouvernement.

Le président Jérôme Cahuzac. Je regrette que votre demande d'audition de la ministre en charge des Transports, Mme Nathalie Kosciusko-Morizet, n'ait pas encore été satisfaite. Si nécessaire, le bureau de la commission des Finances demandera explicitement qu'elle le soit.

M. Jean-Marie Binetruy. Je salue le travail du Rapporteur spécial. Il a su faire ressortir de manière claire que le schéma national d'infrastructures de transport est un document de long terme, censé engagé notre pays pour trente ans, soit l'espace d'une génération. Aussi dois-je m'étonner que le SNIT fasse si peu de cas des itinéraires routiers, qui ne représentent qu'une faible part des crédits alloués au développement des transports. À mon sens, les rares routes nationales qui restent à la charge de l'État depuis le transfert d'une grande partie d'entre elles aux départements ont pourtant vocation à devenir autant de voies rapides. Le schéma national reste pourtant muet sur ces besoins d'investissement sous-jacents. Cela revient à nier la dimension routière de l'avenir des transports.

M. François Goulard. Le Rapporteur spécial a conduit une analyse implacable, qui me semble exacte en tous points. Il en découle que le schéma national d'infrastructures de transport ne saurait être considéré comme un document sérieux : aucune priorité n'est définie, le financement n'est pas crédible... J'ajouterais moi aussi qu'il fait l'impasse sur les investissements routiers. Certaines voies routières supplémentaires ne sont pas prévues. Il faudrait prendre en compte ces besoins non répertoriés. Le Rapporteur spécial a également souligné combien sont exagérées les prévisions de fréquentation du TGV. Ce mode de transport bénéficie pourtant du coût excessif de l'avion sur nos lignes intérieures, phénomène à mes yeux imputable à une restriction volontaire de concurrence. Il convient ainsi d'avoir à l'esprit que la fréquentation effective du TGV serait encore inférieure si cette distorsion de concurrence ne rendait pas le transport aérien littéralement hors de prix. Et les billets de TGV devraient selon toute vraisemblance sensiblement augmenter à l'avenir... Enfin, j'ai goûté l'ironie du Rapporteur spécial lorsqu'il envisage que l'activité de fret puisse un jour contribuer à combler des déficits financiers.

M. Henri Emmanuelli. Dans cette branche, ce sont les intermédiaires qui raflent la mise, pendant que chaque kilomètre de traction supplémentaire signifie des pertes pour la SNCF.

M. François Goulard. Les partenariats public/privé permettent, dans le domaine ferroviaire, de réaliser des économies. Je l'ai constaté par exemple sur la ligne Perpignan-Figueiras, où ces économies avoisinent 20 % du coût total du projet. Il faut espérer d'autres gains d'un recours accru à cette technique.

M. Yves Censi. Je rejoins mes deux collègues sur leurs appréciations en matière routière. En mettant l'accent sur les modes de transports alternatifs, le schéma national ignore la nécessité d'augmenter la capacité du réseau routier. Des raisons de sécurité sont parfois avancées. Sont-elles valables ? Je voudrais prendre l'exemple de la RN 88 qui relie Toulouse à Lyon. Après de nombreuses annonces contradictoires du comité interministériel d'aménagement du territoire, le CIAT, elle a été définie comme itinéraire de développement durable, mais on ne semble plus en parler au motif qu'une extension serait contraire au paradigme du Grenelle de l'environnement. Alors que les besoins sont avérés, en particulier le contournement des villes moyennes, des projets sont explicitement abandonnés, d'autres sont ainsi laissés en jachère. Le rapporteur pourrait-il en dresser la liste ? Estime-t-il que les impératifs de sécurité justifient le non-traitement des points noirs routiers ?

M. Henri Emmanuelli. Comme le suggère le Rapporteur spécial et comme l'affirment explicitement mes collègues, ce schéma national n'est pas crédible. Je découvre que la ligne Sud Europe Atlantique ne serait qu'une liaison Paris-Bordeaux, et non une liaison Paris-Irun. Si elle s'arrête en effet à Bordeaux, le département des Landes perd toute raison de participer à son financement qui, par ailleurs, quoiqu'il ne soit pas bouclé, est tout de même déjà assuré à 89 %. J'attire l'attention sur le rendement financier obtenu par certains opérateurs. Vinci ou la Caisse des dépôts et consignations parviennent ainsi à placer leurs fonds à 15 %. C'est une performance digne des *traders* !

Le schéma proposé pour la route n'est pas davantage financé. Les départements sont souvent contraints de déclasser certaines routes secondaires. L'entretien du bitume devient de plus en plus coûteux depuis que sa durée de vie se raccourcit à trois ou quatre ans, contre sept ans il y a vingt ans. Son utilisation intensive, par des poids lourds pouvant atteindre 45 tonnes, place toutes les collectivités devant le même problème. Quoique je n'aie pas d'objection de principe aux partenariats public/privé, ils ne représentent pas à mes yeux une panacée. Les opérateurs qui y sont partie prenante sont même parfois conduits à titriser leur dette ...

M. François Goulard. Je pense quant à moi que c'est plutôt bien.

M. Daniel Paul. Je remercie la commission des Finances de me laisser participer à ses travaux, bien que je n'en sois pas membre. Je partage l'idée que le schéma national n'est pas crédible. Comme je l'ai déjà affirmé devant la commission du Développement durable, ce document n'est pas sérieux, alors qu'il est essentiel pour le devenir et l'aménagement de nos territoires. Je ne sais s'il faut l'imputer à des intentions électorales.

M. Henri Emmanuelli. Quel mauvais esprit !

M. Daniel Paul. En tout état de cause, plusieurs projets envisagés ne verront pas le jour, parce qu'ils sont entourés d'incertitudes trop nombreuses. Il est important de s'élever comme vous le faites contre cette manière de faire. J'observe également que les charges qui doivent reposer sur les collectivités territoriales seront supérieures à celles qui incomberont à l'État -37 % contre 32 %. Qui peut pourtant parier qu'elles auront les moyens d'y subvenir dans cinq, dix ou vingt ans ?

Le président Jérôme Cahuzac. Qui pourrait faire du reste le même pari avec l'État ?

M. Daniel Paul. Le pari me semble très osé en effet... Quant aux partenariats public/privé, ils ne sont pas une solution miracle pour réduire les coûts. Quand des prisons sont construites dans ce cadre, il est aisé d'établir un plan de financement qui prenne en compte le loyer à verser à l'opérateur. Mais il est plus difficile d'anticiper les recettes nées des droits de péage sur des itinéraires ferroviaires ou routiers. Je regrette à cet égard le bradage de nos autoroutes. Leur exploitation pourrait constituer une source de revenus régulière, assurant le financement pérenne des transports qui fait précisément défaut aujourd'hui. Vous comprendrez que j'aie voté, à la commission du Développement durable, contre le SNIT.

M. Jean-Yves Cousin. Je salue également le travail de qualité du Rapporteur spécial, qui présente très clairement les difficultés auxquelles nous devons réfléchir aujourd'hui. Dans le domaine ferroviaire, je m'interroge plus particulièrement sur la ligne à grande vitesse Paris-Normandie, qui est incluse dans le projet de développement ferroviaire du SNIT. Le Rapporteur spécial estime que le SNIT ne fonctionne pas de manière satisfaisante : quelles sont les conclusions qu'il faut dès lors en tirer quant aux projets de lignes à grande vitesse, et en particulier, quels critères faut-il privilégier pour mener à bien ces projets ? Le Rapporteur spécial considère également qu'il manque un certain volontarisme politique : comment propose-t-il de traduire celui-ci sur le plan financier ?

Deuxièmement, s'agissant des liaisons routières, il convient de revoir certaines dispositions : le grand contournement du Sud de Caen a été retiré de la liste des projets à réaliser. Or, la suppression de ce maillon réduit l'intérêt de l'intégralité du projet.

M. Jean-Claude Sandrier. J'approuve le Rapporteur spécial lorsqu'il considère qu'il ne sera pas possible de financer le plan à hauteur de 260 milliards d'euros sur vingt-cinq ans, mais dans ce cas, il convient de le vérifier et d'en tirer des conséquences immédiatement. Le Gouvernement a sans aucune doute réalisé que les choix étaient difficiles. Le problème est que le SNIT est parti de l'idée fautive que chaque région devait être dotée de sa ligne à grande vitesse. La question qu'il convient de se poser est au contraire la suivante : quel est le maillage le plus efficace du réseau national ? Il faut faire un choix quant aux lignes à grande vitesse qui sont prévues, ne pas réaliser les lignes qui ne sont pas rentables, quand bien même elles figureraient dans le premier groupe : à financer des lignes non rentables, on risque d'endetter la SNCF et cela serait irresponsable. Cela étant, je ne suis pas d'accord avec le Rapporteur spécial lorsqu'il considère que les lignes prévues dans le deuxième groupe ne sont pas rentables. Il faut donc avant tout modifier les priorités.

Le Rapporteur spécial estime également que la régénération des lignes classiques est insuffisante. Or, l'article 11 du Grenelle de l'environnement précise que la régénération des lignes est une priorité. Pour se doter d'un réseau efficace, il convient de moderniser les lignes classiques, que ce soit en termes de coût, de tarifs des billets pour les voyageurs ou en termes d'impact environnemental. Il faut donc résolument fournir un effort supplémentaire sur le réseau ferroviaire existant.

M. Jérôme Cahuzac, Président. La garantie demandée à l'État par l'opérateur, Vinci, qui a été choisi pour la réalisation du réseau Sud Europe pour les emprunts bancaires qu'il devra contracter à cet effet sera-t-elle octroyée ?

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial. Pour répondre à cette dernière question, les discussions sont encore en cours quant à l'octroi de cette garantie, mais en effet, RFF pourrait être amené à apporter une telle garantie à cet opérateur. Je m'interroge d'ailleurs sur la légalité de cette éventuelle garantie.

S'agissant des autres questions qui m'ont été adressées, je dois dire en premier lieu que le schéma comporte tout de même une vertu : il permet d'afficher des principes, en l'occurrence, la modernisation du réseau, son optimisation et enfin, le respect des objectifs environnementaux. Le problème du schéma réside dans sa cohérence avec les autres enjeux nationaux.

Je reconnais la faiblesse du réseau routier, qu'il s'agisse de son entretien ou des projets d'infrastructure : il y a en effet un certain nombre de projets qui ne sont pas officiellement abandonnés, mais qui ne figurent pas pour autant dans le schéma retenu. Il faut donc clarifier ce point, et c'est une question qu'il nous sera loisible de poser au Gouvernement.

Je pense, s'agissant des partenariats public-privé, qu'ils permettent de répondre à un certain nombre d'enjeux économiques, mais qu'ils ne régleront pas tout.

Il convient également, comme l'a indiqué Henri Emmanuelli, d'obtenir des éléments précis sur la rentabilité de certains projets. Je pense en particulier à la ligne Figueras/Perpignan évoquée par François Goulard. Il pourrait être bienvenu de solliciter la Cour des comptes sur ce point.

Notre collègue Daniel Paul a évoqué à juste titre la part respective des collectivités territoriales et de l'État dans le schéma national des infrastructures de transport : si l'on soutient une juste répartition des compétences des différents acteurs, à l'instar du transfert aux départements de l'ancien réseau routier national, on peut être étonné de l'effort respectif fourni par chacun. Je ne suis pas d'accord avec lui en revanche sur la vente des autoroutes, qui a permis la réalisation d'autres projets et, chose non négligeable, a participé au désendettement de l'État dans un contexte difficile.

La ligne à grande vitesse Paris-Normandie devrait, quant à elle, représenter un coût global compris entre 7 et 9 milliards d'euros. Le projet en est actuellement au stade du débat public.

Quant à la rentabilité escomptée des projets, je n'ai pas de réponse détaillée et je doute qu'il soit possible d'en apporter une dans certains cas.

Je rejoins Jean-Claude Sandrier sur l'impossibilité de financer l'ensemble à hauteur de 260 millions d'euros : je demande en effet une analyse précise de chaque ligne, de chaque projet d'infrastructure pour déterminer si nous avons besoin de davantage de volontarisme sur certains d'entre eux.

M. Yves Censi. Ne peut-on voir un lien entre le Grenelle de l'environnement et la dégradation du réseau routier, en particulier l'augmentation de son caractère accidentogène ?

Par ailleurs, s'agissant des partenariats public-privé et des concessions, je tiens à dire que le viaduc de Millau, projet porté par la personnalité politique de M. Jean-Claude Gayssot, est un très grand succès.

M. Hervé Mariton, Rapporteur. Le Grenelle de l'environnement ne dissuade aucunement de réaliser des travaux de sécurisation du réseau.

La Commission *autorise* ensuite la publication du rapport d'information.

*

* *

Membres présents ou excusés

Commission des finances, de l'économie générale et du contrôle budgétaire

Réunion du mercredi 18 mai 2011 à 17 heures

Présents. - M. Jean-Pierre Balligand, M. Jean-Marie Binetruy, M. Jérôme Cahuzac, M. Gilles Carrez, M. Yves Censi, M. Jean-Yves Cousin, M. Michel Diefenbacher, M. Henri Emmanuelli, M. François Goulard, M. Laurent Hénart, M. Hervé Mariton, M. Jean-Claude Sandrier

Excusés. - M. Dominique Baert, M. Pierre Bourguignon, M. Jean-Pierre Brard, M. Richard Dell'Agnola, Mme Aurélie Filippetti, M. Patrick Lemasle, M. Jean-François Mancel, M. Hervé Novelli

Assistait également à la réunion. - M. Daniel Paul

