

N° 3450

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 18 mai 2011.

RAPPORT

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

PAR LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU CONTRÔLE BUDGÉTAIRE

relatif au schéma national d'infrastructures de transport

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Hervé MARITON

Député.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
I.– DOMAINE FERROVIAIRE : PLUS DE LA MOITIÉ DES INVESTISSEMENTS PRÉVUS – DES INVESTISSEMENTS RENTABLES POUR MOINS DE LA MOITIÉ	9
A.– UN SCHÉMA QUI PRIVILÉGIE LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES	9
1.– Infrastructures ferroviaires : une priorité mobilisant près des deux tiers des investissements	9
2.– Un faible taux d'autofinancement des projets de LGV	10
<i>a) Une couverture insuffisante des investissements par les recettes de péages</i>	10
<i>b) Un taux d'autofinancement qui pourrait être surestimé</i>	10
3.– La nécessité d'un appel considérable aux fonds publics	12
4.– Un important appoint de fonds privés	13
<i>a) La délégation de service public : le cas de la ligne Sud Europe Atlantique (SEA)</i>	13
<i>b) Le contrat de partenariat public-privé</i>	16
B.– UN RÉSEAU ENCORE HANDICAPÉ PAR UN MANQUE DE FINANCEMENT	16
1.– « L'audit Rivier » de 2005 pointait un risque de dégradation de la performance du réseau actuel	16
2.– Des investissements de régénération et de modernisation insuffisants	17
C.– DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES POUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME FERROVIAIRE	18
1.– Une situation financière du système ferroviaire vouée à se dégrader	18
2.– Les investissements de développement amplifieraient le déséquilibre	19
3.– Une analyse socio-économique des projets doit être menée	19
II.– AUTRES MODES DE TRANSPORT : LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES NE DOIVENT PAS CONDUIRE À NÉGLIGER L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER	20
A.– PROJETS ALTERNATIFS À LA ROUTE : LA PRIORITÉ AU TRANSPORT FLUVIAL ET AUX TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE	20
1.– Priorité à la liaison fluviale Seine-Nord Europe	20

2.– Ports et autoroutes de la mer : s'inscrire en cohérence avec la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire	21
3.– Projets de développement et de modernisation des transports collectifs urbains : un aspect important du Grenelle de l'environnement	22
B.– CONCILIER LES PROJETS ALTERNATIFS À LA ROUTE ET L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER EXISTANT	23
1.– Les projets de développement en matière routière ont été fortement réduits	23
2.– Ne pas transiger sur la maintenance du réseau routier existant	24
<i>a) Le désengagement de l'État suite au transfert du réseau aux départements est porteur de risques</i>	24
<i>b) Le SNIT vise à passer d'une logique de maintenance curative à une logique préventive.....</i>	24
EXAMEN EN COMMISSION	27

INTRODUCTION

Un système de transport performant est un outil essentiel **d'amélioration de la compétitivité d'une économie** en favorisant les échanges et en dynamisant la croissance et l'emploi. C'est pourquoi la qualité de l'infrastructure de transport est un des premiers facteurs d'attractivité du territoire. Dans ce contexte, le système de transport doit être conçu afin d'assurer à la France une place stratégique dans la compétition économique.

Pour être performant, un système de transport doit également **assurer le bien-être des habitants**. Il assure la fonction essentielle de mobilité de chacun et d'accessibilité aux territoires – bassins d'emplois, services publics. Ce faisant, il détermine en grande partie la répartition de l'habitat et des entreprises à travers le territoire.

Enfin, le système de transport doit **participer à l'effort engagé pour lutter contre le changement climatique**. En effet, les transports sont responsables de 23 % des émissions de gaz à effet de serre à l'échelle mondiale et de 28 % en France. Par ailleurs, les transports français sont fortement dépendants des énergies fossiles – à hauteur de 68 % vis-à-vis des produits pétroliers. Cette dépendance est indéniablement un élément de fragilité dans un contexte d'incertitude sur le marché pétrolier.

C'est en prenant en compte ces trois dimensions du développement durable – économique, sociale et environnementale – que la **loi n° 2009-967 du 3 août 2009 de programmation relative à la mise en œuvre du Grenelle** prévoit en ses articles 16 et 17 la réalisation d'un **schéma national des infrastructures de transport (SNIT)**. Ce schéma doit fixer les orientations de l'État en matière de développement, de modernisation et d'entretien des réseaux d'infrastructures de l'État ainsi que de réduction de l'impact de ces réseaux sur l'environnement.

La loi précise, par ailleurs, que ce schéma constitue **une révision des décisions du comité interministériel de l'aménagement du territoire de décembre 2003**. Son horizon est fixé à 30 ans.

*

Un schéma organisé en trois axes

Un premier avant-projet de SNIT a été diffusé en juillet 2010 puis un deuxième en janvier 2011. Il s'articule autour de trois axes :

– **optimiser le système de transport existant** : optimiser les réseaux de transport suppose de garantir un usage optimal des capacités du réseau existant en limitant les points de congestion qui sont liés à la nature de l'infrastructure, de

l'heure à laquelle elle est utilisée, aux points de discontinuité – par exemple, l'interconnexion ferroviaire – et des modalités d'exploitation. Optimiser les réseaux de transport revient également à garantir la sécurité des usagers et des exploitants des infrastructures de transport ;

– **améliorer les performances du système de transport dans la desserte des territoires** : l'accessibilité est un élément clé de sa performance. Le schéma met l'accent sur les transports transfrontaliers et sur la desserte des territoires enclavés, entendus comme territoires dont l'accessibilité pour les populations aux services essentiels est faible ;

– **améliorer les performances énergétiques du système de transport et réduire l'empreinte environnementale des infrastructures et équipements de transport** : il s'agit d'abord de conforter l'offre de mobilité à faible émission de gaz à effet de serre et à moindre dépendance aux énergies fossiles, donc de développer en priorité les modes alternatifs à la route et à l'aérien. Il s'agit également de réduire les autres nuisances – bruit, pollution locale de l'air, pollution des eaux, atteinte à la biodiversité – par la création d'itinéraires de contournement, par une meilleure maîtrise des chantiers ou de reconstitution après un chantier.

Ce schéma est donc pleinement un outil de mise en œuvre du Grenelle de l'environnement. Il doit permettre au système de transport d'évoluer afin d'intégrer pleinement les enjeux de la mobilité durable. **Le Rapporteur spécial regrette cependant que l'aspect « amélioration de la compétitivité économique » ne soit pas davantage développé.**

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.

*

Une faiblesse : le plan de financement et l'absence de hiérarchisation des projets

S'agissant des montants à engager, l'évaluation menée prend en compte l'ensemble des dépenses considérées en dehors du projet du Grand Paris dont le financement fera l'objet de ressources spécifiques.

Dans ce contexte, sont prises en compte les dépenses de développement, de modernisation et de régénération des réseaux de l'État et de ses établissements publics, mais également les dépenses complémentaires de fonctionnement et d'entretien induites par le schéma et enfin les dépenses relatives aux transports collectifs en site propre hors Grand Paris dont l'État soutient le développement.

Les calculs ont été naturellement réalisés en euros constants.

Cependant, du fait de l'imprécision du coût et même de la nature de nombreux projets, **il ne peut s'agir que d'ordres de grandeur.**

L'évaluation menée montre que le contenu du SNIT tel qu'il est présenté aujourd'hui représente dans son ensemble, hors projet « Grand Paris », un coût, mesuré sur 25 ans, de **260 milliards d'euros** dont 166 milliards d'euros de développement. Sur cette enveloppe totale, près de 86 milliards d'euros, soit 32,8 %, seraient à la charge de l'État et 97 milliards d'euros, soit 37,2 %, financés par les collectivités territoriales. Le reliquat serait pris en charge par les autres partenaires : RFF, concessionnaires ou partenaires privés.

La dépense totale qui résulterait de la réalisation intégrale du schéma **excède de très loin les moyens de financement** actuellement mobilisés au regard de la **situation très contrainte des finances publiques** et de la dynamique de croissance actuelle.

Les rédacteurs du SNIT le reconnaissent : *« il s'agit d'un document qui vise tout d'abord à impulser, à dessiner des perspectives et une dynamique »*. Le Rapporteur spécial souligne l'absence de plan de financement accompagnant le schéma.

Par ailleurs, le Rapporteur spécial regrette l'absence d'ordre de priorité clairement affiché et justifié par des considérations économiques, sociales ou environnementales.

*

La commission des Finances a le devoir d'intervenir dans le débat public pour évaluer la nature et le volume des financements prévus afin de rendre ce schéma effectif. Le niveau d'ambition du schéma, qui a vocation à engager les investissements de la décennie à venir, dépendra du volume de l'enveloppe prévue. **Sa crédibilité suppose un plan de financement en rapport avec les contraintes pesant sur l'ensemble des finances publiques.**

Or, dans son ambition actuelle, ce schéma se trouve largement en décalage avec les moyens que nous sommes en mesure de rassembler pour financer les infrastructures au moment nous présentons un programme de stabilité proposant une meilleure cohérence budgétaire. Le présent rapport constate donc **la fragilité financière du schéma** et regrette **la part trop grande faite à la création d'infrastructures nouvelles au détriment de la régénération de l'existant.**

Dans la perspective de la discussion en séance publique, le rapport a également pour objet de présenter les préoccupations et les positions qui auront été exprimées au cours du débat en commission des Finances.

I.- DOMAINE FERROVIAIRE : PLUS DE LA MOITIÉ DES INVESTISSEMENTS PRÉVUS – DES INVESTISSEMENTS RENTABLES POUR MOINS DE LA MOITIÉ

A.– UN SCHÉMA QUI PRIVILÉGIE LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES

1.– Infrastructures ferroviaires : une priorité mobilisant près des deux tiers des investissements

PART DU SECTEUR FERROVIAIRE DANS LES DÉPENSES TOTALES

(en millions d'euros)

POSTE	Coûts totaux du SNIT		Dont chemin de fer	
		%		%
Investissements de développement	166 000	63,7	103 000	62,2
Investissements de modernisation	59 500	22,8	15 000	25,1
Investissements de régénération	30 500	11,7	25 000	81,3
Accroissement des charges d'entretien et d'exploitation	4 500	1,7	2 000	44,4
Total	260 500	100	145 000	55,7

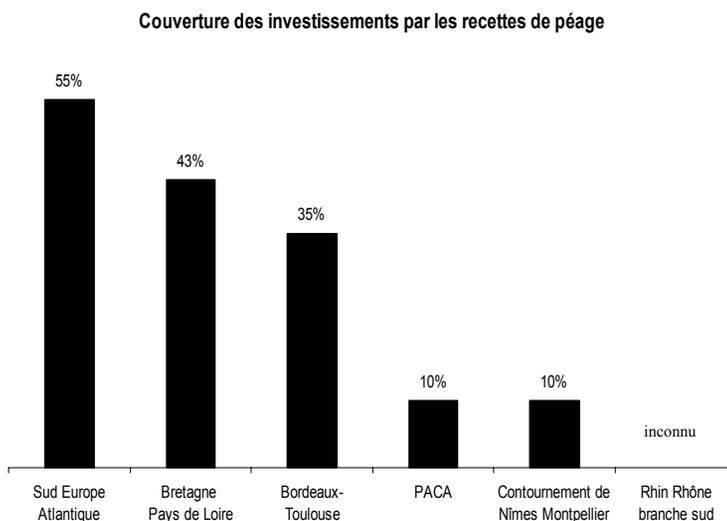
L'évaluation montre que le contenu du schéma tel qu'il est aujourd'hui défini représente dans son ensemble, hors projet « Grand Paris », un effort, mesuré sur 25 ans, d'au moins **260 milliards d'euros** dont **166 milliards d'euros de développement**. Près de 86 milliards d'euros (32,8 %) seraient à la charge de l'État et 97 milliards d'euros (37,2 %) à la charge des collectivités territoriales, le reliquat, soit 30 %, étant pris en charge par les partenaires : gestionnaires d'infrastructures, concessionnaires, partenaires privés.

Les **investissements ferroviaires** s'élèvent à 145 milliards d'euros, soit **55,6 %**, des **dépenses totales** prévues dans le SNIT. **103 milliards d'euros** seront consacrés aux **investissements de développement ferroviaire** soit 62,2 % des investissements concernant le domaine du fer et 39,5 % des investissements totaux.

Cette part importante faite aux investissements de développement et singulièrement aux investissements de développement ferroviaire ne sera pas sans conséquences sur la soutenabilité des finances publiques et sur l'équilibre financier du système ferroviaire.

2.– Un faible taux d'autofinancement des projets de LGV

a) Une couverture insuffisante des investissements par les recettes de péages



Source : hypothèses RFF.

Seule une part mineure de ce coût de 103 milliards d'euros pourra provenir des recettes d'exploitation. **D'où la nécessité de mobiliser des fonds publics à concurrence de 45 % à 90 % des investissements figurant dans le schéma.**

b) Un taux d'autofinancement qui pourrait être surestimé

Les expériences passées, tant sur le plan international que dans notre pays, révèlent une tendance générale à surestimer les bénéfices d'un projet pour les opérateurs et les gestionnaires d'infrastructures, du fait de prévisions de trafic trop optimistes.

À titre d'exemple, le trafic Eurotunnel qui était estimé en 1994 à 35,8 millions de personnes en 2003, n'a été que de 14,9 millions de personnes soit un écart de 58 % entre la prévision et la réalisation. De même, **le trafic pour 2002 de la LGV Nord, estimé au moment de l'enquête d'utilité publique à 38,7 millions de voyageurs, n'a transporté *in fine* que 19,2 millions de voyageurs cette année-là.** Le trafic en 2010 – sur le même périmètre – s'est élevé à 22,6 millions de voyages contre 21,9 millions de voyages en 2009 et 22,2 millions de voyages en 2008.

ÉCARTS DE TRAFIC ENTRE LES PRÉVISIONS ET LES RÉALISATIONS

(en millions de passagers)

		Prévu	Réalisé	Écart %
Eurotunnel	Trafic voyageur	35,8 ⁽¹⁾	14,9	- 58
	Trafic fret (en millions de tonnes)	25,1 ⁽²⁾	18,4	- 27
LGV Méditerranée	Trafic 2003	22,9 ⁽³⁾	19,5	- 15
	Trafic 2006	24,4	22,4	- 8
LGV Nord	Trafic 2002	38,7 ⁽⁴⁾	19,2	- 50

(1) Prévision de 1994 pour 2003.

(2) Prévision de 1994 pour 2003.

(3) Déclaration d'utilité publique.

(4) Enquête publique.

Source : SNCF.

La surestimation du trafic est lourde de conséquences. Elle conduit l'État à surestimer la rentabilité socio-économique d'un projet et donc les subventions apparentes *ex ante*. De plus, **des hypothèses trop élevées amènent RFF à accepter le financement d'un projet qui peut s'avérer porteur de déficit chronique *ex post* et donc être contraire au statut de l'établissement public.** Le risque d'une aggravation de l'endettement de RFF s'en trouve accru.

LA DETTE DITE « DE L'ARTICLE 4 » DE RÉSEAU FERRÉ DE FRANCE

L'article 4 du décret du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France détaille le processus d'investissement de RFF.

Réseau ferré de France élabore chaque année son programme d'investissement, qui peut comporter un volet pluriannuel, et qui est assorti d'un plan de financement.

Les projets d'investissement inscrits à son programme à la demande de l'État, d'une collectivité territoriale ou d'un organisme public local ou national, **ne peuvent être acceptés par RFF qu'à la condition que les demandeurs contribuent à leur financement par un concours financier** « propre à éviter toute conséquence négative sur les comptes de RFF sur la période d'amortissement de cet investissement ».

3.– La nécessité d'un appel considérable aux fonds publics

PRINCIPAUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT FERROVIAIRE DU SNIT

	Principaux projets	Coût (en milliards d'euros)
Projets ayant fait l'objet d'une déclaration d'utilité publique et dont la réalisation est engagée	LGV Est 2 ^{ème} phase SEA Tours – Bordeaux LGV Bretagne – Pays de Loire Contournement Nîmes – Montpellier Rhin – Rhône Est 2 ^{ème} phase	17
Projets qui feront l'objet d'une enquête préalable à la déclaration d'utilité publique	SEA Bordeaux – Toulouse SEA Bordeaux – Espagne SEA Poitiers – Limoges Contournement ferroviaire de l'agglomération lyonnaise Rhin – Rhône branche ouest Lyon – Turin	32
Projets en phase d'études préliminaires	Montpellier – Perpignan PACA Rhin – Rhône branche sud Roissy – Picardie	22
Projets en amont du débat public	LGV Paris – Normandie Paris – Orléans – Clermont – Lyon Toulouse – Narbonne	32

Source : Avant-projet SNIT.

Dans un contexte de forte tension sur les finances publiques, l'État et les collectivités territoriales se trouvent donc devant une « **montagne d'investissement** » à réaliser.

De plus, en cas de non rentabilité d'un projet, l'État ou les collectivités risquent d'être contraints à contribuer au-delà de leur engagement initial pour équilibrer le projet.

Le Rapporteur spécial regrette l'absence de plan de financement accompagnant le schéma. Des prévisions de financement crédibiliseraient le schéma d'infrastructures auprès des acteurs et des citoyens. À défaut, ce schéma risque de manquer d'effectivité.

DES FINANCES PUBLIQUES SOUS CONTRAINTES ET LE RETARD PRIS DANS L'ENTRÉE EN VIGUEUR DE LA TAXE POIDS LOURDS OBÈRENT LA RÉALISATION DES PROJETS RETENUS

Dans la **loi de programmation 2011-2014**, le Gouvernement s'engage devant le Parlement, comme il l'avait fait au niveau européen, à ramener le **déficit public** à 6 % du PIB en 2011 et à **3 % en 2013 et 2 % en 2014**.

Le retour à l'équilibre des finances publiques repose essentiellement sur la maîtrise des dépenses ; l'objectif retenu dans la loi de programmation **limite la croissance annuelle de la dépense publique à 0,8 % du PIB** entre 2011 et 2014 hors effets liés à l'extinction des mesures du plan de relance. Ces engagements engagent l'ensemble des administrations publiques, c'est-à-dire aussi bien l'État que les collectivités territoriales.

Les dépenses de l'État seront gelées en valeur pour les trois prochaines années, hors pensions et charge de la dette. Ses transferts aux collectivités territoriales seront stabilisés en valeur.

S'agissant du **secteur public local**, la programmation est construite sur une **hypothèse d'évolution modérée des dépenses, de 0,6 % par an en moyenne et en volume**, ce qui leur permettrait d'atteindre l'équilibre en 2014.

Dans ce contexte, ni l'État, ni les collectivités territoriales – faisant par ailleurs, face à un besoin grandissant de financement de dépenses sociales dynamiques – ne seront en mesure de financer les grands projets de développement ferroviaire.

Par ailleurs, la mise en œuvre de l'**écotaxe poids lourds** – dont le produit estimé à 1 milliard d'euros doit abonder l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) en vue notamment de financer les grands projets de développement ferroviaire – **a une nouvelle fois été repoussée** à la suite de l'annulation, le 11 mars dernier, par le tribunal administratif de Cergy-Pontoise de l'appel d'offres remporté par le *consortium* mené par Autostrade. Le tribunal motive son arrêt par une atteinte au « *principe de transparence et au principe d'intangibilité des candidatures* ». Il a estimé en outre, qu'il existait un « *doute sur l'impartialité des conseils de l'État* ».

En tout état de cause, ce nouveau retard constitue un manque à gagner important pour l'État et par conséquent sur la capacité de celui-ci à financer des projets d'infrastructures tout en respectant la norme de dépenses lui permettant d'atteindre ses objectifs de réduction du déficit public.

4.– Un important appoint de fonds privés

Les fonds privés peuvent être mobilisés sous deux formes principales : délégation de service public et contrat de partenariat public-privé.

a) La délégation de service public : le cas de la ligne Sud Europe Atlantique (SEA)

La délégation de service public est la configuration choisie pour la construction de la ligne SEA.

**COÛT PRÉVISIONNEL DES INVESTISSEMENTS FINANCIERS
DANS L'OPÉRATION TOURS-BORDEAUX**

(en millions d'euros)

Financements	<i>Apport de RFF</i>	2 010
	<i>État et collectivités territoriales (avant subventions de l'Union européenne)</i>	3 426
	<i>Autofinancement du concessionnaire (hors frais financiers)</i>	2 380 (30 %)
	<i>Total ressources</i>	7 816
Investissements	<i>Réalisés par RFF</i>	980
	<i>Réalisés par le concessionnaire</i>	6 836
	<i>Total/investissements</i>	7 816

Source : RFF.

Le partenaire privé supporte le risque commercial et ne s'engage pas au-delà des hypothèses retenues pour la couverture des investissements par les recettes de péages. Le reliquat est constitué de subventions publiques. Dans cette configuration, l'apport public est important eu égard aux capacités des finances publiques.

De plus, le risque commercial se trouve atténué du fait de la garantie apportée par le concédant au concessionnaire. **C'est la portée de cette garantie qui retarde la signature du contrat de concession.** En effet, l'établissement public ne peut et ne doit pas porter *in fine* le risque en lieu et place du concessionnaire.

Le Rapporteur spécial rappelle que le projet Sud Europe Atlantique est celui qui a le plus fort taux de couverture des investissements par les recettes de péage et qu'au vu des difficultés – juridiques et financières – rencontrées, la réalisation des autres lignes risque de n'être finançable ni par des fonds privés du fait d'une trop faible rentabilité attendue ni par des fonds publics sous contraintes.

LA GARANTIE APPORTÉE PAR RFF AU PARTENAIRE D'UN PPP

Dans le cadre du plan de relance annoncé par le Président de la République le 4 décembre 2008 et précisé par le Comité interministériel du 2 février 2009, deux mécanismes de soutien ont été mis en place :

- un mécanisme de garanties publiques au profit du montage financier des projets ;
- des prêts aux sociétés de projet par les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts.

Dans les deux cas, il s'agissait de compenser l'impact de la crise sur la *bancabilité* des projets, condition nécessaire du succès des appels d'offres en cours, tout en veillant à conserver suffisamment de risques du côté privé pour respecter l'esprit et l'équilibre des montages en partenariat public-privé.

Deux projets sont directement concernés par ces mécanismes : la ligne Le Mans-Rennes (Bretagne-Pays de Loire), montée en contrat de partenariat et **la ligne Tours-Bordeaux (Sud Europe Atlantique)** montée en concession.

Au-delà des systèmes de garanties mis en place par l'État – sur une part des crédits bancaires et des prêts de la Banque européenne d'investissement (BEI), RFF est directement partie au montage de prêts des fonds d'épargne.

Ceux-ci ont l'avantage de procurer une ressource importante en trésorerie sur des durées longues pour les projets. Leur mise en œuvre est strictement encadrée, notamment sur les trois points suivants :

- ils sont par principe plafonnés à une part du montant de dette senior (25 % de façon générale) ;
- ils doivent bénéficier de garanties publiques ou de mécanismes équivalents à une telle garantie ;

– l'État a décidé qu'il reviendrait à l'autorité concédante, et donc à RFF pour les lignes Sud Europe Atlantique et Bretagne-Pays de Loire, de mettre en place ces garanties.

Pour SEA, le concessionnaire étant rémunéré par des revenus futurs de péages et non par des redevances, une garantie formelle doit être mise en place. **RFF en a fait valider le principe à son conseil d'administration de juillet 2009.**

Le Rapporteur spécial avait mis en garde en octobre 2009⁽¹⁾ contre cette atteinte au principe de spécialité des établissements publics et appelait, si cette pratique devait être renouvelée, à une modification de la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public *Réseau ferré de France*.

(1) Rapport n° 1967 annexe 16 de M. Hervé Mariton sur le projet de loi de finances pour 2010.

b) Le contrat de partenariat public-privé

Dans le cas du contrat de partenariat public-privé, le partenaire construit l'infrastructure puis perçoit un loyer de RFF qui l'exploite. **Le risque commercial est donc porté par l'établissement public dont l'équilibre financier peut être grandement mis à mal en cas de rentabilité insuffisante.** En revanche, la construction d'infrastructures ferroviaires par un partenaire privé permet de développer une expertise dans la construction et la gestion des infrastructures et donc de favoriser à terme la concurrence ainsi que des gains de productivité.

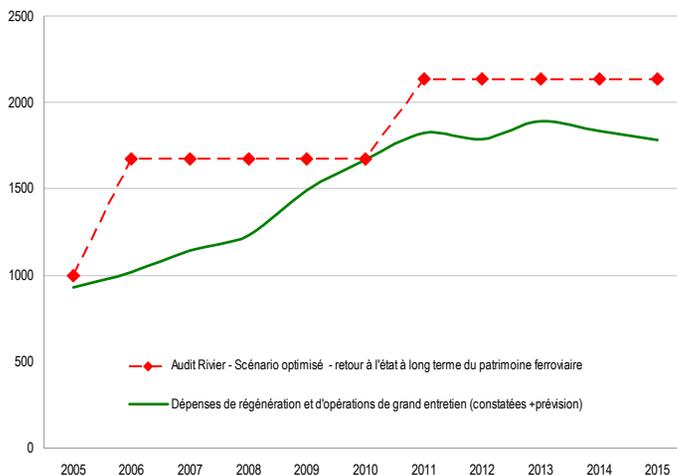
B.– UN RÉSEAU ENCORE HANDICAPÉ PAR UN MANQUE DE FINANCEMENT

1.– « L'audit Rivier » de 2005 pointait un risque de dégradation de la performance du réseau actuel

L'audit réalisé en 2005 par l'École Polytechnique fédérale de Lausanne sur l'état du réseau ferroviaire français affirmait que : *« les composantes du système « infrastructure ferroviaire » doivent être organisées et ajustées en permanence afin que le système ferroviaire dans son ensemble puisse atteindre les performances visées, à un coût minimum »*. La maintenance et les investissements de renouvellement des infrastructures constituent de ce fait un élément essentiel de la gestion du système ferroviaire.

L'audit préconisait *« une amélioration de l'état du patrimoine grâce à une augmentation des ressources financières de maintenance afin d'aboutir à un coût moyen de maintenance qui soit minimal à long terme tout en garantissant un réseau de qualité »*. **Il estimait les budgets nécessaires à ce scénario de croissance des investissements dans le réseau existant à 1,7 milliard d'euros par an entre 2005 et 2010, puis à 3 milliards d'euros par an entre 2011 et 2015.**

DÉPENSES DE RENOUVELLEMENT (EN MILLIONS D'EUROS 2010) PAR COMPARAISON AVEC LES PRÉCONISATIONS DE L'« AUDIT RIVIER »



Source : Audit réalisé en 2005 par l'École Polytechnique fédérale de Lausanne sur l'état du réseau français.

Après une montée en charge plus lente que nécessaire, les investissements de maintenance et de renouvellement ont atteint le niveau escompté en 2010 mais recommenceront à diverger de la trajectoire optimale à partir de 2011, si on se contente des budgets prévus par le SNIT, pour représenter un **déficit d'investissement cumulé sur la période 2005-2015 de l'ordre de 3,3 milliards d'euros**.

2.– Des investissements de régénération et de modernisation insuffisants

Les investissements prévus par le SNIT dans le réseau existant représentent 40 milliards d'euros sur 20 ans alors que le simple prolongement des montants actuels représente une enveloppe de 65 milliards d'euros sur 25 ans⁽¹⁾, 40 milliards d'euros pour le renouvellement et 25 milliards d'euros pour la modernisation.

Le volet **modernisation** correspond aux opérations régionales d'amélioration du réseau, aux grands investissements de modernisation et aux investissements fret. Le montant indiqué est de **15 milliards d'euros**. Le volet **maintenance (renouvellement)** correspond aux plans de renouvellement du réseau pour un montant affiché de **25 milliards d'euros**.

Ces insuffisances font courir le risque d'un système ferroviaire à deux vitesses, avec d'un côté des lignes à grande vitesse performantes et toujours plus

(1) Contrat de performance entre l'État et RFF 2008.

nombreuses et de l'autre côté un réseau de proximité ayant vocation à assurer les transports quotidiens souffrant de nombreux dysfonctionnements.

C.- DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES POUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME FERROVIAIRE

1.- Une situation financière du système ferroviaire vouée à se dégrader

Les projections économiques et financières de l'étude tripartite État-SNCF-RFF du 14 décembre 2010 ⁽¹⁾ montrent qu'à réseau constant, sur les quinze années à venir :

– **les contributions publiques** pour le système ferroviaire français seraient, en moyenne des **flux actualisés, de 6,5 milliards d'euros par an** ;

– **la dette de la SNCF triplerait en euros constants, passant de 6,2 milliards d'euros à 17,5 milliards d'euros** – en dépit d'une hypothèse de retour rapide à l'équilibre du fret ferroviaire. Les revenus des activités ne permettant ni maintenir les marges opérationnelles en compensant l'évolution des coûts, notamment salariaux, ni de rémunérer les actifs ;

TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT DE LA SNCF : HYPOTHÈSES RETENUES

La trajectoire est fondée sur un retour proche de l'équilibre opérationnel en 2014. Toutefois, les frais financiers et la nécessité de financer les investissements – renouvellement du parc TGV – continueront d'accroître l'endettement de l'activité. Concernant l'activité Voyages, la trajectoire financière présentée par la SNCF reprend les hypothèses de travail de RFF quant à l'évolution des péages TGV.

– **la dette de RFF** ne serait pas résorbée et passerait de **29,9 milliards d'euros en 2010 à 34,6 milliards d'euros en 2025**.

Le creusement de la dette du système ferroviaire n'aurait pas comme contrepartie une amélioration de la performance du réseau, celui-ci demeurant, au mieux, équivalent à celui d'aujourd'hui.

Néanmoins, le constat de cette dégradation ne porte que sur le périmètre des opérateurs publics actuels – RFF, SNCF et collectivités publiques. Une approche plus large, **qui prendrait en compte l'effet sur les autres opérateurs économiques, notamment les entreprises ferroviaires concurrentes, pourrait donner un éclairage différent en prenant notamment en compte les gains potentiels pour les passagers de l'ouverture à la concurrence** : rentabilité positive pour les entreprises et baisse des prix pour les utilisateurs.

(1) Mission tripartite État – RFF – SNCF : Modélisation économique et financière du système ferroviaire français – Enjeux financiers des grands projets. 14 décembre 2010.

2.– Les investissements de développement amplifieraient le déséquilibre

Parmi les investissements de développement prévus, deux groupes peuvent être distingués sur la période 2010-2025, en fonction de la date de mise en service des lignes et de la fiabilité des données disponibles.

Les investissements du **premier groupe** –LGV Est 2^{ème} phase, Sud Europe Atlantique Tours-Bordeaux ; LGV Bretagne-Pays de Loire ; Contournement Nîmes-Montpellier ; Rhin-Rhône Est 2^{ème} phase – soit 17 milliards d’euros sont financés par les fonds propres de RFF pour 7 milliards d’euros, par des subventions d’État pour 5 milliards et par d’autres cofinancements pour 5 milliards d’euros.

Pour ce groupe, RFF prévoit des revenus associés aux péages de 4 milliards d’euros sur la période 2010-2025 tandis que la SNCF est plus réservée quant à la capacité contributive des voyageurs et donc à la capacité des transporteurs à trouver une rentabilité, comme tenu du niveau attendu des péages, des investissements nécessaires –rames additionnelles– et des charges d’exploitation. Cependant, il n’existe pas d’étude confirmant ou infirmant la dégradation de la rentabilité des transporteurs liée aux nouvelles lignes.

Néanmoins, même selon l’hypothèse de haute utilisation de RFF, la dette du gestionnaire de réseau passerait de 29,9 milliards d’euros en 2010 à 43,3 milliards d’euros en 2025 tandis que les contributions publiques annuelles augmenteraient en moyenne de 0,5 milliard d’euros (+ 7 %).

Le retour sur les investissements du **second groupe**, c'est-à-dire pour des mises en service au-delà de 2020, est encore plus aléatoire. Les investissements représenteraient, selon le SNIT, 86 milliards d’euros. RFF prévoit 3,7 milliards d’euros de revenus sur la période, à compter de 2020 tandis que la SNCF n’a pas fourni de chiffres à ce stade. Les revenus sont très modestes au regard de l’investissement conséquent prévu. Le déséquilibre serait alors difficilement quantifiable.

3.– Une analyse socio-économique des projets doit être menée

Au-delà du seul système ferroviaire et de son équilibre financier, l’appréciation de l’intérêt de ce programme d’investissements suppose de faire l’analyse de ses coûts et de ses bénéfices pour l’ensemble de la collectivité et d’y intégrer ses effets socio-économiques.

Le faible niveau d’autofinancement de ces investissements par le système ferroviaire *via* les redevances d’infrastructures est cependant un indice important du faible bénéfice socio-économique prévisible et devrait inciter à rééquilibrer le SNIT vers les investissements de maintenance et de renouvellement du réseau existant.

II.– AUTRES MODES DE TRANSPORT : LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES NE DOIVENT PAS CONDUIRE À NÉGLIGER L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER

A.– PROJETS ALTERNATIFS À LA ROUTE : LA PRIORITÉ AU TRANSPORT FLUVIAL ET AUX TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE

PART DES INVESTISSEMENTS DANS DIFFÉRENTS MODES DE TRANSPORT RAPPORTÉE AUX INVESTISSEMENTS TOTAUX

(en millions d'euros)

POSTE	Coûts totaux		Voie d'eau		Port		Transport en commun		Aérien	
		%		%		%		%		%
Investissements de développement	166 000	63,7	16 000	9,7	3 000	1,8	30 000	7,8	1 000	0,6
Investissements de modernisation	59 500	22,8	2 500	4,2	2 000	3,4	17 000	28,5	1 000	1,7
Investissements de régénération	30 500	11,7	4 000	13						
Accroissement des charges d'entretien et d'exploitation	4 500	1,7	500	11,1						
Total	260 500	100	23 000	8,8	5 000	1,9	47 000	18	2 000	0,8

1.– Priorité à la liaison fluviale Seine-Nord Europe

Le deuxième poste de dépense d'investissements de développement après le ferroviaire concerne les voies d'eau.

Le projet Seine-Nord Europe – canal à grand gabarit de 106 kilomètres entre Compiègne (Oise) et le canal Dunkerque-Escaut est le projet le plus avancé : décret d'utilité publique le 12 septembre 2008, appel d'offres à la concurrence le 3 avril 2009 par Voies navigables de France (VNF). La procédure est actuellement en cours, avec une signature de contrat de partenariat prévue pour 2012, pouvant permettre une mise en service pour 2016.

Le projet évalué initialement par VNF en 2005 à 3,17 milliards d'euros est revu à la hausse dans le SNIT à **4,2 milliards d'euros** – 2 milliards pour le partenaire et le reste à partager entre l'État, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

FINANCEMENT DU CANAL SEINE-NORD EUROPE

Conseils régionaux du Nord-Pas-de-Calais, de Picardie, d'Île-de-France : 510 millions d'euros ;

Conseils généraux de l'Oise, de la Somme, du Nord et du Pas-de-Calais : 200 millions d'euros ;

Conseils généraux d'Île-de-France : 75 millions d'euros ;

Grands ports maritimes du Havre, de Rouen, de Dunkerque et ports de Paris : 106 millions d'euros ;

Commission européenne : 333 millions d'euros ;

État : 900 millions d'euros.

LES GRANDES ÉTAPES DU PROJET

Juin 2008 : inscription dans le projet de loi relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement ;

Septembre 2008 : déclaration d'utilité publique et lancement des opérations archéologiques ;

Septembre 2010 : lancement des travaux de rénovation de l'autoroute A29 Le Havre-Saint Saëns ;

11 avril 2011 : **lancement du dialogue compétitif par le Président de la République** ;

Automne 2012 : signature du contrat ;

2016 : mise en service.

Le Rapporteur spécial estime que le second projet d'envergure – la liaison fluviale à Grand gabarit Saône-Moselle et Saône-Rhin, estimée entre 8,5 et 11,5 milliards d'euros – doit pouvoir bénéficier du retour d'expérience du premier projet afin d'éviter les écueils.

2.– Ports et autoroutes de la mer : s'inscrire en cohérence avec la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire

Le SNIT prévoit plus de 2,8 milliards d'euros sur la période 2010-2025 pour des investissements visant à renforcer la compétitivité aux plans nationaux et internationaux des grands ports français.

Il s'agit soit de la création de nouveaux terminaux – Grand port maritime de Dunkerque pour 650 millions d'euros, Grand port maritime du Havre pour 700 millions d'euros, Grand port maritime de Nantes Saint-Nazaire

pour 270 millions d'euros – soit d'améliorer les dessertes ferroviaires et/ou fluviales des ports.

Le SNIT propose également de relancer les autoroutes de la mer en continuité avec les autoroutes existantes : liaison TransManche et Liaison Nantes-Dijon. Il s'agit de projet de la façade Atlantique vers l'Espagne et le Portugal mais aussi de la façade Méditerranéenne vers l'Espagne, l'Italie et l'Afrique du Nord.

Ces projets ne sont pas financés et n'ont fait, pour l'heure, l'objet d'aucune étude préalable.

3.– Projets de développement et de modernisation des transports collectifs urbains : un aspect important du Grenelle de l'environnement

La loi n° 2010-597 relative au Grand Paris a prévu la réalisation d'une rocade par métro automatique, incluant le prolongement de la ligne 14. La loi a créé la Société du Grand Paris, chargée de la maîtrise d'ouvrage de l'opération.
Les financements relatifs au Grand Paris ne sont pas retracés dans le schéma.

Par ailleurs, le développement des transports collectifs urbains est un vecteur essentiel pour l'atteinte des objectifs du Grenelle de l'environnement, notamment en matière d'évolution des comportements de mobilité. La loi n° 2009-967 du 3 août 2009 relative à la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement prévoit, en son article 13, que les transports collectifs en site propre (TCSP) soient développés afin de porter en quinze ans le kilométrage de lignes de 329 kilomètres à 1 800 kilomètres pour un coût estimé à 1,8 milliard d'euros. Dans ce contexte, la loi prévoit que l'État apporte, à concurrence de 2,5 milliards d'euros d'ici 2020, son concours aux projets de TCSP portés par les collectivités territoriales obéissant à des critères de qualité au regard des objectifs nationaux en matière de développement durable.

Pour sélectionner au mieux les projets, il a été décidé de procéder par appels à projets. Un premier appel a été lancé le 22 octobre 2008. Il a conduit à retenir 52 projets correspondant à un concours de l'État de 800 millions d'euros. Un deuxième appel a été lancé le 4 mai 2010 pour lequel l'État engage un montant de 590 millions d'euros dont 90 millions d'euros proviennent de premiers projets ayant été abandonnés.

Dans ce cadre, 81 projets – 440 kilomètres de bus à haut niveau de service, 210 kilomètres de tramways, 14 kilomètres de métro et deux projets de liaison maritime – représentant 8,5 milliards d'euros de travaux seront soutenus par l'État.

B.– CONCILIER LES PROJETS ALTERNATIFS À LA ROUTE ET L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER EXISTANT

PART DES INVESTISSEMENTS ROUTIERS DANS LES INVESTISSEMENTS TOTAUX

(en millions d'euros)

POSTE	Coûts		Route	
		%		%
Investissements de développement	166 000	63,7	13 000	7,8
Investissements de modernisation	59 500	22,8	22 000	36,9
Investissements de régénération	30 500	11,7	1 500	4,9
Accroissement des charges d'entretien et d'exploitation	4 500	1,7	2 000	44,4
Total	260 500	100	38 500	14,8

1.– Les projets de développement en matière routière ont été fortement réduits

Le SNIT décline une politique de l'État en matière d'infrastructures de transport résolument multimodale. Il met, de ce fait, particulièrement l'accent sur le développement des modes alternatifs à la route, et essaie, en cela, de concrétiser le paradigme du Grenelle de l'environnement : il n'y a plus de nécessité en France d'augmenter significativement la capacité du réseau routier.

Toutefois le schéma prévoit, pour des motifs de sécurité, de désenclavement et de réduction de la congestion quelques tronçons de route supplémentaire.

Sur cette base, **ont été abandonnés certains projets inscrits au CIADT de 2003**, parmi lesquels se trouvent les axes suivants :

– A51 Grenoble-Gap-Sisteron (remplacée par une modernisation de la RN 85 entre Gap et Grenoble) ;

– Contournement de Nancy, d'Aix-en-Provence, de Chambéry, sud de Rennes, sud de Caen, ouest de Saint-Étienne, de Grenoble, 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 contournement de Figeac ;

– A37 Besançon – Poligny ;

– A24 Amiens – Lille – Belgique ;

– A26 Troyes – Auxerre – Bourges ;

– Baie de Seine – Île-de-France (projet à définir) ;

– A650 Pau – Oloron.

Les réalisations prévues sont néanmoins estimées à 8 370 millions d'euros sur la période 2010-2025 dont 4 780 millions d'euros au titre de la congestion, 2 570 millions d'euros au titre de la sécurité et 1 440 millions d'euros au titre de l'équité territoriale.

Il n'est pas prévu de plan de financement spécifique pour la réalisation de ces investissements ce qui obère fortement leur effectivité.

2.- Ne pas transiger sur la maintenance du réseau routier existant

a) Le désengagement de l'État suite au transfert du réseau aux départements est porteur de risques

Dans un communiqué datant du 9 mars 2011, l'Union des syndicats de l'industrie routière française déplorait « *les risques importants d'une dégradation rapide du niveau de service de l'ensemble des réseaux routiers existants et du probable accroissement de l'accidentologie liée à leur utilisation* ». En effet, l'entretien du réseau routier est un facteur essentiel de la politique de sécurité routière.

Le SNIT constate : « *les coûts moyens d'entretien et d'exploitation des routes en France, évalués par kilomètre exploité ou par kilomètre parcouru pondéré se situent dans le bas de la fourchette des coûts constatés en Europe pour des routes de structure comparable. Ce résultat peut être le signe d'une bonne efficacité économique mais aussi celui d'une possible insuffisance des moyens affectés à ces fonctions* ».

En effet, les crédits alloués aux 11 640 kilomètres de réseau national depuis le transfert aux départements, en 2006 et 2007, de routes nationales devenues départementales sont passés de 414 millions d'euros d'autorisations d'engagement en 2010 à 302 millions d'euros en 2011 et de 390 millions d'euros de crédits de paiement en 2010 à 312 millions en 2011. Le Rapporteur spécial déplorait déjà cette baisse lors de l'examen du projet de loi de finances pour 2011.

En définitive, « **en 2008, 16 % des chaussées et 12 % des ouvrages d'art du réseau routier national non concédé avaient un indice de qualité mauvais** ».

b) Le SNIT vise à passer d'une logique de maintenance curative à une logique préventive

Le SNIT prévoit une remise à niveau des infrastructures les plus dégradées pour pouvoir les inscrire dans une démarche d'entretien préventif garantissant à coût maîtrisé un bon état de conservation du patrimoine. Cette remise à niveau garantira un niveau satisfaisant de l'état général des chaussées et de leur sécurité permettant de limiter les interventions lourdes sur la structure.

Pour atteindre ces objectifs, le SNIT évalue l'effort supplémentaire à 70 millions d'euros par an par rapport aux crédits actuellement consacrés à l'entretien du réseau routier national non concédé. Pendant 7 ans, toutefois, l'effort supplémentaire devra être de 120 millions d'euros afin de rattraper le retard accumulé. S'agissant des ouvrages d'art, l'effort supplémentaire est estimé à 10 millions d'euros.

Le Rapporteur spécial salue la priorité ainsi donnée aux opérations de maintenance routière.

EXAMEN EN COMMISSION

Au cours de sa réunion du mardi 18 mai à 17 heures, la Commission procède à l'examen du présent rapport d'information.

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 fausse 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.

*

* *