N° 3363

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 12 octobre 2006

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR LE PROJET DE **loi de finances** *pour* **2007** (n° 3341),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 38

TRANSPORTS

TRANSPORTS ROUTIERS, FERROVIAIRES, FLUVIAUX ET MARITIMES

CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE

Rapporteur spécial : M. HERVÉ MARITON

Député

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION 9

CHAPITRE PREMIER : DES MODALITÉS DE FINANCEMENT TROP COMPLEXES 15

I.– LA DIVERSIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT : UN IMPÉRATIF DE CLARIFICATION 15

A.– LES BIENFAITS RELATIFS DE LA LOLF 15

1.– Une pratique budgétaire toujours marquée par le poids de la régulation 15

2.– La recherche de l'efficacité et du contrôle de la performance 16

B.– LE BUDGET 2007 : UNE LECTURE BROUILLÉE PAR LA MULTIPLICATION DES CIRCUITS DE FINANCEMENT 18

1.– La mission *Transports* : des crédits de personnel toujours regroupés sur un programme support 18

2.– Les deux comptes spéciaux : un financement complémentaire 19

3.– L'exemple de la complexification du triangle ferroviaire 21

II.– L'ENJEU DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES : UNE CHANCE POUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS 28

A.– LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'AFITF : UN PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION CONSIDÉRABLEMENT ÉLARGI 28

1.– Une mission première : financer les infrastructures nouvelles 29

2.– Une réalité plus forte : l'achèvement des contrats de plan et des projets de transport collectif en site propre 32

B.– LA RECHERCHE D'UN ASSOUPLISSEMENT DES MODES DE FINANCEMENT 34

1.– Les partenariats public–privé : une opportunité à saisir 34

a) La généralisation des concessions se poursuit 35

b) Le recours aux contrats de partenariat est désormais possible en matière de transport 36

2.– Des interrogations pour l'avenir : quel financement ? 40

C.– UN ENJEU CRUCIAL POUR L'EMPLOI ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE 42

1.– Un secteur économique porteur de croissance et d'emplois 42

2.– Le déséquilibre manifeste de la répartition entre modes de transport 43

CHAPITRE DEUXIÈME : LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR DES TRANSPORTS, UN MOUVEMENT À POURSUIVRE 47

I.– UN MOUVEMENT PROGRESSIF, DES RÉTICENCES ANCIENNES 47

A.– LA LIBÉRALISATION PROGRESSIVE DES TRANSPORTS 47

1.– Un mouvement lent mais des progrès décisifs 47

2.– Un contexte idéologiquement marqué et socialement explosif 48

B.– UNE CONDITION DE RÉUSSITE : INTRODUIRE LE SERVICE MINIMUM DANS LE RESPECT DU DROIT DE GRÈVE 49

1.– Les efforts d'amélioration de la prévisibilité du service et de l'information des voyageurs à la SNCF 50

2.– L'engagement de service de la RATP 51

II.– LES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET COLLECTIFS : UN MOUVEMENT EUROPÉEN D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE 53

A.– SNCF : LA FIN DU MONOPOLE 53

1.– La dynamique des « paquets ferroviaires » 53

2.– L'ouverture total du fret à la concurrence 56

3.– La prochaine étape : le transport des voyageurs 59

B.– TRANSPORT COLLECTIF : LA MISE EN CONCURRENCE DE LA RATP 60

III.– UNE CURIOSITÉ : LE TRANSPORT INTÉRIEUR DE VOYAGEURS PAR AUTOCAR 61

A.– LA RÉGLEMENTATION NATIONALE : DES OBSTACLES VISANT À PROTÉGER LA SNCF 61

1.– Le transport routier intérieur de voyageurs reste entravé pour les liaisons régulières d'intérêt national 62

2.– Au contraire, le transport de voyageurs d'un pays à un autre est autorisé en Europe 63

B.– LES EXEMPLES ÉTRANGERS : UN MARCHÉ DU TRANSPORT INTÉRIEUR DE VOYAGEURS EST PERTINENT ET POSSIBLE 64

C.– AFIN DE PROMOUVOIR L'EMPLOI COMME LA CO-MODALITÉ, LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS DOIT ÉVOLUER 68

CHAPITRE TROISIÈME : RÉUSSIR LA DÉCENTRALISATION 71

I.– LA MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS CONCERNE TOUS LES MODES DE TRANSPORT 72

A.– LA DÉCENTRALISATION DU DOMAINE ROUTIER 72

1.– L'État conservera un réseau national structurant plus important que prévu 72

2.– Le financement de la décentralisation : lever les inquiétudes 73

3.– Le calendrier des transferts est désormais plus clair 75

4.– Les parcs : la prochaine étape 77

B.– LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION PORTUAIRE 78

1.– Le transfert des ports d'intérêt national sera achevé au 1er janvier 2007 79

2.– Le transfert à la demande de ports départementaux 80

C.– LA DÉCENTRALISATION DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL 80

1.– Le réseau décentralisable est cohérent avec le mouvement déjà engagé 80

2.– Le processus de décentralisation des ports intérieurs et des voies navigables 81

D.– L'ORGANISATION RÉGIONALE DES TRANSPORTS FERROVIAIRES DE VOYAGEURS 82

1.– La décentralisation du STIF : une négociation douloureuse 82

2.– Le bilan financier de la régionalisation des services ferroviaires de voyageurs 84

II.– L'ADAPTATION DES STRUCTURES DE L'ÉTAT EST EN MARCHE 88

A.– LES SERVICES DÉCONCENTRÉS FACE AUX TRANSFERTS EN MATIÈRE ROUTIÈRE, FLUVIALE ET MARITIME 89

1.– L'impact sur les personnels : un droit d'option conforté par des mesures indemnitaires 89

a) Le droit d'option des fonctionnaires 89

b) L'accompagnement des agents et l'indemnité exceptionnelle de mobilité 90

2.– L'impact sur le dimensionnement des services : une approche interdépartementale 90

B.– L'INFLUENCE DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ADMINISTRATION CENTRALE 92

1.– La réorganisation du ministère : une configuration plus réduite 92

2.– L'avenir des centres d'études techniques de l'équipement (CETE) 95

CHAPITRE QUATRIÈME : LA SNCF À L'HEURE DU PASSAGE AUX NORMES IFRS 97

I.– L'ENJEU DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES INTERNATIONALES 97

A.– DES NORMES D'ORIGINE ANGLO–SAXONNE POUR UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DES COMPTES 97

B.– UN IMPACT POTENTIEL SUR DES COMPTES DÉJÀ FRAGILES 98

1.– Les résultats disparates de l'établissement public 99

a) Un exercice 2005 très solide 99

b) Maintenir des comptes 2006 et 2007 sur des bases économiquement saines 100

2.– Le périmètre du groupe SNCF 101

II.– LE PROBLÈME DU TRAITEMENT COMPTABLE DE LA DETTE 103

A.– L'AMPLEUR PRÉOCCUPANTE DE LA DETTE FERROVIAIRE : 41 MILLIARDS D'EUROS 103

1.– La dette de RFF est désormais stabilisée 104

2.– La gestion de la dette de la SNCF est satisfaisante 106

B.– LE SERVICE ANNEXE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE ET LES ENJEUX DE COMPTABILITÉ 108

1.– Le fondement juridique du SAAD, entité sans personnalité juridique dotée d'une comptabilité distincte 108

2.– Le traitement comptable des dettes ferroviaires reste en dehors du périmètre maastrichtien 109

C.– TROUVER UNE SOLUTION POUR LE SERVICE ANNEXE AVANT LES COMPTES DU PREMIER SEMESTRE 2007 110

1.– La question du calendrier 110

2.– La nécessité et la légitimité d'un débat démocratique 111

3.– Une solution cohérente avec l'analyse actuelle doit être privilégiée 116

III.– LA QUESTION DES RETRAITES DES CHEMINOTS 118

A.– TROUVER D'ABORD UNE SOLUTION AU PROBLÈME COMPTABLE 118

1.– La réforme des circuits de financement du régime de retraites de la RATP 118

a) Un régime spécial 118

b) Un déséquilibre pris en charge par l'État 119

c) Une réforme en cours 120

2.– Quelle solution pour la SNCF ? 121

B.– RÉFORMER ENSUITE LE RÉGIME SPÉCIAL 123

CHAPITRE CINQUIÈME : LES ACQUIS DE LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE DOIVENT ÊTRE CONSOLIDÉS ET ÉTENDUS AUX AUTRES MODES DE TRANSPORT 125

I.– LA SÉCURITÉ DES TRANPORTS : UNE QUESTION DÉSORMAIS INCONTOURNABLE 125

A.– TOUS LES MODES DE TRANSPORT SONT CONCERNÉS PAR LES ENJEUX DE SÉCURITÉ .. 125

B.– LA PRISE DE CONSCIENCE DE LA FRAGILITÉ DU RÉSEAU FERRÉ FRANÇAIS 127

C.– LA MISE EN SÉCURITÉ DES TUNNELS ROUTIERS 130

1.– Des crédits d'entretien à consolider globalement 130

2.– Un effort prioritaire sur la sécurité des tunnels routiers 131

D.– L'IMPÉRATIF D'ENTRETIEN DES VOIES NAVIGABLES 134

1.– Un réseau archaïque et dangereux 134

2.– Une mobilisation importante de moyens 135

E.– LA SÉCURITÉ MARITIME ET LA PROTECTION DU LITTORAL 136

II.– LA PRIORITÉ DONNÉE À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE 139

A.– FINANCER POUR SAUVER : LES MOYENS ET LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE 140

1.– Un financement interministériel du budget général de l'État 140

2.– Des actions tournées vers le conducteur, la route et le véhicule 141

B.– LE FONCTIONNEMENT ET LE FINANCEMENT DES RADARS 146

1.– Le programme d'automatisation de la chaîne de contrôle–sanction monte en puissance, malgré des faiblesses persistantes 146

a) La poursuite du déploiement du dispositif 146

b) Les difficultés persistantes 147

2.– Que fait l'État avec l'argent des radars ? 149

a) Le compte d'affectation spéciale : une garantie d'affectation vertueuse 149

b) L'État, seul bénéficiaire des recettes des « radars automatiques » 150

C.– LE PARTAGE TOUJOURS CONTESTABLE DU PRODUIT DES AMENDES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES 151

AUDITION DU MINISTRE EN COMMISSION ÉLARGIE 153

EXAMEN EN COMMISSION 179

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION 181

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES 183

Outre le compte d'affectation spéciale ***Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route***, les programmes de la mission *Transport*s examinés dans ce rapport spécial sont les suivants :

– Réseau routier national ;

– Sécurité routière ;

– Transports terrestres et maritimes ;

– Passifs financiers ferroviaires ;

– Sécurité et affaires maritimes ;

– Soutien et pilotage des politiques d'équipement.

Les autres programmes de la mission *Transports* font l'objet du rapport spécial de M. Charles de COURSON (*Transports aériens et météorologie*, Doc. AN n° 3363, annexe n° 37).

INTRODUCTION

Ce rapport spécial témoigne du chemin parcouru en quatre ans pour la fondation et la mise en œuvre d'une véritable politique des transports.

Les choix politiques sont explicites. Ainsi de l'encouragement au changement modal. Les moyens mobilisés sont adaptés. Ainsi de la réévaluation de la capacité d'investissement. Les principaux enjeux sont compris. Ainsi de l'importance de l'économie des transports en emplois. Les objectifs poursuivis seront servis. Ainsi de la recherche d'une meilleure croissance et d'un équilibre de l'aménagement du territoire.

Pour autant les résultats se démontrent dans la durée. Pour autant toutes les difficultés du secteur – en particulier les grandes questions du financement ferroviaire – ne sont pas résolues. Enfin, le contrôle parlementaire a encore beaucoup à faire. Et l'exécutif gagnera à mieux le respecter.

L'article 49 de la loi organique du 1er août 2001 relative aux lois de finances fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

À la date butoir, **100 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial** : il s'agit du meilleur taux de réponse jamais observé pour le ministère chargé des transports. Le contenu des réponses n'est cependant pas toujours très renseignant, en particulier pour les questions les plus délicates.

Votre Rapporteur spécial tient à remercier les services pour leurs efforts et leur implication dans le bon déroulement de cette procédure, essentielle à la bonne information et au contrôle parlementaires.

SYNTHÈSE

Le présent rapport spécial porte sur six des huit programmes de la mission *Transports* (représentant un total de **8,47 milliards d'euros de crédits de paiement en 2007**), ainsi que sur le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*, doté de **140 millions d'euros** en 2007.

Il analyse également le budget de **l'Agence de financement des infrastructures de transport de France** (AFITF) et les circuits de financement du système ferroviaire. S'agissant des seuls crédits de l'État dans le domaine ferroviaire, ils avoisinent les **7,2 milliards d'euros** en 2007. Le budget du transport ferroviaire reste néanmoins peu lisible et votre Rapporteur spécial regrette que la mise en œuvre de la LOLF se soit paradoxalement accompagnée d'un **éparpillement des vecteurs de financement**, que vient renforcer le fonctionnement opaque de l'AFITF, qui finance désormais, au-delà des seules infrastructures nouvelles, les investissements ferroviaires des contrats de plan.

Tous modes confondus, l'AFITF consacrera en 2007 un total de **1,13 milliard d'euros au titre des contrats de plan État–régions** et de **796 millions d'euros aux infrastructures nouvelles** (77 % iront aux modes ferroviaires, fluviaux et maritimes et 23 % au mode routier).

D'une manière générale, votre Rapporteur spécial déplore le manque d'informations disponibles dans le projet annuel de performances (PAP) des programmes et **rappelle que l'amélioration de la précision des documents budgétaires est un impératif démocratique**.

Par ailleurs, l'année 2007 verra la **décentralisation entrer dans une phase décisive et opérationnelle**. En termes d'infrastructures, le transfert de plus de la moitié des routes nationales non concédées, de certains ports et aéroports et, sur demande des collectivités, de voies d'eau constitue un bouleversement majeur pour l'action de l'État comme pour celle des collectivités territoriales. **Ce bouleversement appelle certaines garanties**, tant du point de vue des missions régaliennes de l'État et du rôle structurant de celui-ci en matière d'aménagement du territoire, que de celui des collectivités, soucieuses de disposer de moyens suffisants pour remplir leurs nouvelles missions.

Le présent rapport spécial évoque également l'absence de **liaisons régulières de transport intérieur de voyageurs par autocar sur longue distance**, aujourd'hui en France : si le transport régional ou international par autocar existe, les liaisons susceptibles de concurrencer la SNCF ne peuvent se mettre en place librement. Or, de nombreux élus seraient désireux de promouvoir, sur certaines distances, des liaisons par autocar, l'offre de transport étant parfois inadaptée et le rail présentant souvent des coûts prohibitifs en termes d'infrastructure et de personnel.

Aucune raison sérieuse ne s'oppose à l'ouverture de ce « marché de niche », qui trouverait son public et son équilibre économique et pour lequel des entreprises sont prêtes à s'engager, sans subvention publique. Des liaisons régulières par autocar pourraient notamment se mettre en place sur des lignes interrégionales que la SNCF n'assure pas en direct ou qu'elle envisage d'alléger.

– **La SNCF à l'heure du passage aux normes IFRS**

En 2007, la SNCF sera contrainte de tirer les conséquences comptables du passage aux nouvelles normes internationales (dites IFRS), dont elle a différé l'application pendant deux ans. Après de nombreuses tergiversations, ce basculement est aujourd'hui impératif : il doit permettre de **mieux refléter la réalité des engagements pesant sur les entreprises publiques** en offrant une vision exhaustive et plus transparente de leurs état financiers *via* un provisionnement des engagements hors bilan. Or, **il semble que très peu ait été fait pour préparer dans des conditions satisfaisantes cette échéance pourtant prévisible** et maintes fois repoussée.

Par la nature très particulière de son financement et la réactivité particulière de son tissu social, deux questions lourdes de conséquences financières se posent à la SNCF : le **traitement comptable du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)** et le **provisionnement, dans ses comptes, de ses engagements en matière de retraite**. Ces deux questions appellent une démarche subtile, équilibrée et progressive.

S'agissant du SAAD (**8,5 milliards d'euros sur un total de 40 milliards de dette ferroviaire**), votre Rapporteur spécial a souvent rappelé le caractère singulier de ce service sans personnalité juridique, créé en 1991, et cantonné au sein de la comptabilité de la SNCF, qui en fait toutefois une présentation particulière et pour lequel elle estime détenir une créance sur l'État (créance qu'elle n'affiche pas à l'actif de son bilan mais retire de son passif).

Si le soutien financier de l'État (627 millions d'euros au titre de la contribution au désendettement du programme *Passifs financiers ferroviaires* du budget général de l'État) est enregistré comme une dépense publique, la dette figurant au SAAD n'est pas une dette des administrations publiques au sens des critères européens.

Votre Rapporteur spécial considère qu'il est possible de définir **une solution respectueuse à la fois des normes IFRS, des finances de la SNCF** (pour éviter une dégradation subite et irrémédiable des capitaux propres de l'entreprise) **et du cadre réglementaire européen** (le dispositif retenu ne pouvant être interprété comme une aide d'État ou une reprise de dette). L'engagement bilatéral qui lie contractuellement la SNCF et l'État sur la question du SAAD peut être formalisé et pérennisé, car **il n'y a aucune raison de croire que l'analyse comptable qui a amené à préserver la dette du SAAD en dehors du périmètre maastrichtien ne puisse pas être reproduite**, sous les mêmes conditions et avec les mêmes garanties de la part de l'État et de la SNCF, une fois achevée la consolidation IFRS des comptes de l'entreprise. En phase avec l'approche constante de l'INSEE, cette solution, restant dans le champ du conventionnel, ne modifierait pas la situation actuelle.

S'agissant des engagements de retraite de la SNCF figurant aujourd'hui hors bilan (**8 milliards d'euros**), le risque est une dégradation des fonds propres de l'entreprise de la même ampleur que pour le SAAD.

Si l'enjeu comptable porte d'abord sur le mode de financement du régime de retraites de la SNCF, et non sur les droits des agents, votre Rapporteur spécial considère que **cette remise à plat pourrait être l'occasion de mener une réforme du régime spécial** dont bénéficient les agents de la SNCF **de plus grande ampleur** que le traitement du seul aspect comptable.

Malgré les multiples sollicitations de votre Rapporteur spécial auprès du Gouvernement et malgré l'enjeu pour les finances publiques, **le Parlement n'a jamais été sérieusement associé**, ni même informé, sur les différents scénarios envisageables pour le traitement comptable du SAAD comme du régime spécial de la SNCF.

Pire, **le rapport prévu par l'article 159 de la loi de finances pour 2006** sur les conditions de gestion et les perspectives d'évolution du SAAD dans la perspective de la mise en œuvre des normes IFRS n'a pas été remis à la date fixée par la loi (30 juin 2006). Un document – sans substance – a finalement été transmis à votre Rapporteur spécial, la veille l'examen en commission.

– Les acquis de la lutte contre l'insécurité routière doivent être consolidés et étendus aux autres modes de transport

En matière de transports, comme pour bien d'autres politiques publiques, la sécurité est devenue **une préoccupation cardinale des pouvoirs publics**, des autorités organisatrices et des exploitants de transports.

En matière ferroviaire, l'entretien et la régénération du réseau existant sont une priorité désormais incontournable. L'audit du 7 septembre 2005 sur l'état du réseau ferré national avait dressé un constat sévère : le 22 mai 2006, le Gouvernement a arrêté un **plan de renouvellement du réseau ferré national sur la période 2006–2010**, qui prévoit, d'une part, le **rééquilibrage entre les dépenses d'entretien** (aujourd'hui trop élevées vu le mauvais état du réseau) **et les dépenses de renouvellement** et, d'autre part, la fin des ralentissements les plus pénalisants.

Votre Rapporteur spécial, qui a fait adopter un amendement augmentant de 70 millions d'euros les crédits de l'État affectés au renouvellement du réseau en 2006, ne peut que se réjouir de ce qu'un effort significatif soit enfin fourni. En effet, la seule dotation de l'État aux travaux de régénération sera passée de 675 millions d'euros en 2004 à 900 millions d'euros en 2005, 970 millions d'euros en 2006 et sera portée à **992 millions d'euros en 2007** (soit + 92 millions d'euros en deux ans). Cet effort mobilise, au delà des moyens budgétaires, les ressources du système ferroviaire dans son ensemble, puisque ce sont au total 260 millions d'euros supplémentaires qui auront dégagés depuis 2005.

En matière routière, un rééquilibrage en faveur de l'entretien reste nécessaire, d'autant que les données indiquent que **13,4 % du réseau est en mauvais état** en 2005 (12,7 % en 2004), ce qui traduit une **dégradation de l'état structurel des chaussées**. Les crédits prévus pour 2007 (**471 millions d'euros**) vont dans le bon sens puisqu'ils devraient augmenter de 60 millions d'euros par rapport à 2006. En particulier, 20 millions d'euros supplémentaires seront consacrés à la mise en sécurité des tunnels, à commencer par ceux d'Île-de-France dont l'état est une source de préoccupation.

En matière fluviale, les impératifs d'entretien du réseau de voies navigables résultent de l'archaïsme et de la **dangerosité d'une grande partie du réseau existant**. Conscient de l'ampleur du problème de sécurité, le Gouvernement a décidé de **garantir le financement des opérations nécessaires dans le cadre du contrat d'objectifs et de moyens** entre Voies navigables de France et l'État. Ainsi, les **dépenses de grosses réparations** devraient passer de 79 millions d'euros en 2005 à 120 millions d'euros en

En matière maritime, les crédits de l'action *Sécurité et sûreté maritimes* seront en forte augmentation, puisqu'il est prévu un montant total de **30,43 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2007** (+ 37,3 %) et 27,21 millions d'euros en crédits de paiement (+ 13,6 %). Ces crédits permettront de renforcer les conditions de sécurité de la navigation le long des côtes. La **modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage** sera accélérée en 2007.

Enfin et surtout, **les réussites de la lutte contre l'insécurité routière dominent le bon bilan du Gouvernement en matière de politique des transports** : **en cinq ans, le risque d'être tué ou blessé sur la route a diminué de plus de 40 %**. L'année 2005 présente un bilan en diminution par rapport à celui de 2004, avec – 0,9 % pour les accidents corporels et – 4,7 % pour les tués : c'est la quatrième année consécutive que le nombre de tués diminue de façon significative. Au-delà des crédits de paiement identifiés dans l'annexe bleue pour le seul programme *Sécurité routière* (112 millions d'euros en 2007), l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière est évalué à **2,3 milliards d'euros en 2007**. Le **dispositif du « permis à 1 euro par jour »** monte en puissance puisqu'au 30 juin 2006, 40 % des écoles de conduite étaient conventionnées. Le coût total de la mesure au titre de 2007 s'élèverait à 12 millions d'euros pour la délivrance de 150.000 prêts.

La loi de finances pour 2006 a prévu que soit notamment affecté à l'AFITF un maximum de 100 millions d'euros perçus par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction (radars) : **l'engagement du Gouvernement de « flécher » ces 100 millions d'euros vers des opérations améliorant la sécurité routière** sera tenu et même dépassé, les dépenses routières de l'AFITF étant essentiellement destinées à la création d'autoroutes ou à la mise à 2 x 2 voies de routes existantes, sur lesquelles les taux d'accidents et de tués sont nettement moindres que sur le reste du réseau.

Enfin, le programme de mise en place des radars se déroule suivant le calendrier prévu. **Au 30 décembre 2005, 1.003 appareils étaient implantés sur le territoire répondant ainsi à l'objectif fixé par le Gouvernement**. Au 30 juin 2006, 1.100 appareils étaient implantés, soit 770 appareils fixes et 330 appareils embarqués. Le marché dit des « 1.000 » radars est arrivé à son maximum et un nouveau marché a été notifié au mois de juillet 2006, afin d'atteindre l'objectif de **1.500 radars à la fin de l'année 2006**.

Des difficultés demeurent néanmoins s'agissant de la **verbalisation des étrangers**, de l'**identification des motos et des poids lourds** et du **vandalisme**. Surtout, l'**obsolescence et l'opacité du fichier national du permis de conduire (FNPC)** sont évidentes : les retraits de points ne sont pas toujours enregistrés, l'accès d'un titulaire à son décompte de points est très difficile et les contrôles ne sont possibles qu'en temps différé. C'est pourquoi, **un programme dédié au sein du compte spécial** *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* **finance spécifiquement la modernisation du FNPC** (24 millions d'euros en 2007 contre 9 millions d'euros en 2006).

On rappellera que **votre Commission avait obtenu, l'an dernier, que le solde éventuel des recettes des radars revienne aux collectivités territoriales**, et non pas au budget général de l'État, comme le Gouvernement le proposait initialement. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la somme ainsi rétrocédée aux collectivités territoriales pourrait atteindre **50 à 60 millions d'euros en 2006**.

Signalons enfin que le Gouvernement ne respecte pas la loi, l'article 10 de la loi du 12 juin 2003 la loi l'obligeant à présenter au Parlement, chaque année, un **rapport sur l'utilisation du produit des amendes** et la répartition entre l'État et les collectivités locales. Aucun rapport n'a été communiqué à votre Rapporteur spécial.

CHAPITRE PREMIER :

DES MODALITÉS DE FINANCEMENT TROP COMPLEXES

I.– LA DIVERSIFICATION DES MODES DE FINANCEMENT : UN IMPÉRATIF DE CLARIFICATION

A.– LES BIENFAITS RELATIFS DE LA LOLF

1.– Une pratique budgétaire toujours marquée par le poids de la régulation

La LOLF [(1)] n'y a rien changé : cette année encore, la régulation budgétaire a contribué à **modifier la nature et le sens de l'autorisation parlementaire** accordée lors du vote de la loi de finances. Malgré les vertus de l'encadrement de la régulation par la LOLF et la transparence qu'elle impose, le problème général reste le même : est-il logique que les parlementaires soient appelés à se prononcer sur un projet de budget, pour lequel l'administration a déjà programmé les gels qu'elle imposera aux services au début de l'année suivante ?

La **réserve pour régulation budgétaire** constituée sur les crédits de la loi de finances pour 2006 a porté sur les crédits autres que de titre 2, à hauteur de 5 % du montant ouvert au sein de chaque programme de la mission *Transports*, abstraction faite des crédits mobilisés au titre du « plan banlieues ». La réserve constituée sur les crédits de personnel figurant au titre 2 correspond à 0,1 % des crédits ouverts [(2)].

En cours de gestion, plusieurs aménagements de la réserve sont intervenus ; d'autres interviendront peut-être d'ici à la fin de l'année. Notre collègue Gilles Carrez procédera à une analyse exhaustive des mouvements de crédits intervenus en 2006, à l'occasion de l'examen du collectif de fin d'année. On peut néanmoins mentionner d'ores et déjà le fait que les annulations de crédits ont, cette année encore, été particulièrement handicapants.

Ainsi un décret du 27 mars 2006 a annulé 7,81 millions d'euros sur la mission *Transports*. De même, un décret du 1er août 2006 a annulé 21,68 millions d'euros d'autorisations de programme et 21,96 millions d'euros de crédits de paiement en contrepartie des mesures prises face à l'épidémie de Chinkungunya et de grippe aviaire.

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

(2) Les crédits transférés en gestion à destination ou en provenance des programmes d'autres ministères ont été intégrés dans la base soumise à régulation.

2.– La recherche de l'efficacité et du contrôle de la performance

La mise en œuvre de la LOLF avait, au départ, suscité des craintes. Elle a en fait constitué pour le ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer une **occasion historique de remise en cause et de réforme de grande ampleur, dont les résultats sont** en définitive **globalement satisfaisants**.

On ne reviendra pas sur la structure des crédits et le dispositif de mesure de leur performance, ceux-ci ayant été abondamment commentés dans les précédents rapports spéciaux (1) comme à l'occasion des différents rapports d'évaluation de votre Commission (2).

S'agissant de la maquette budgétaire, on signalera la fusion du programme *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* de la mission *Transports* avec le programme *Stratégie en matière d'équipement* de la mission *Politique des territoires* : ces deux programmes n'en forment plus qu'un seul (*Soutien et pilotage des politiques de l'équipement*).

Votre Rapporteur spécial souscrit pleinement aux motifs de cette fusion des deux anciens programmes transversaux du ministère de l'équipement. Il est grandement préférable qu'un programme budgétaire dédié aux activités transversales soit adossé à une mission ministérielle de taille significative, comme c'est le cas de la mission *Transports*, alors que la mission *Politiques des territoires* n'atteignait pas la taille critique qui aurait permis de faire face aux aléas de gestion.

D'autre part, en 2006, les périmètres des programmes *Stratégie en matière d'équipement* et *Conduite et pilotage des politiques d'équipement* avaient tendance à s'entrecouper : **l'ensemble des dépenses d'état-major et celles liées aux fonctions support sont désormais regroupées dans un seul programme**. La nouvelle architecture est donc plus lisible.

Cependant, **ce programme gigantesque continue** – et continuera (tant que les transferts liés à la décentralisation ne seront pas intervenus de manière définitive) – **à regrouper la quasi-totalité des dépenses fonctionnement et de personnel** des autres programmes (3). Cependant, le regroupement des personnels déconcentrés sur ce programme ne saurait être autrement que provisoire.

---

(1) Voir les rapports spéciaux de M. Hervé Mariton sur les projets de loi de finances pour 2005 (Doc. AN n° 1863, annexe n° 21, octobre 2004) et pour 2006 (Doc. AN n° 2568, annexe n° 38, novembre 2005).

(2) Voir les rapports d'information de MM. Michel Bouvard, Didier Migaud, Charles de Courson et Jean-Pierre Brard, sur la mise en œuvre de la LOLF (Doc. AN n° 1554 du 28 avril 2004, Doc. AN n° 2161 du 16 mars 2005 et Doc. AN n° 3165 du 15 juin 2006).

(3) Cet état de fait a été décidé lors d'une réunion interministérielle tenue en mars 2005 : à l'exception des programmes Tourisme *et* Transports aériens *qui incluent la totalité de leurs effectifs, seuls les effectifs de l'administration centrale sont inscrits sur les programmes de politique publique, les effectifs des services déconcentrés étant inscrits sur le programme soutien et répartis entre « actions–miroirs » représentant les différentes politiques publiques. Cette modification a été acceptée par le comité interministériel d'audit des programmes dans son rapport d'audit de juin 2005 : «* Dans ces conditions, maintenir la gestion des effectifs par chaque programme sectoriel aurait entraîné des risques importants de gestion sans apporter d'avantages en termes de productivité et d'efficacité ».

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'il est impératif de veiller à ce qu'une maquette plus conforme à l'esprit de la LOLF soit présentée au Parlement dès que possible et, en tout état de cause, dès que le processus de décentralisation sera maîtrisé.

De plus, **on doit toujours regretter que le régime de retraite de la SNCF et** le régime de sécurité sociale et de retraite **des marins**, qui figurent sur la mission interministérielle *Régimes sociaux et de retraite*, **soient tout à fait disjoints des crédits affectés à la politique des transports**. L'assouplissement du droit d'amendement permis par la LOLF ne jouant pleinement qu'entre programmes d'une même mission, les parlementaires ne peuvent aujourd'hui que diminuer les crédits d'un régime social particulier pour augmenter ceux d'un autre, sans possibilité d'affecter l'économie potentielle ainsi réalisée à une action opérationnelle de la politique des transports. Il serait utile de réévaluer cette situation à moyen terme.

S'agissant de la mesure de la performance, votre Rapporteur spécial avait vivement critiqué l'absence d'objectifs et d'indicateurs du programme *Passifs financiers ferroviaires*. De ce point de vue, l'ajout, au sein de ce programme, d'un indicateur comparant le coût moyen du stock de la dette constitue un élément positif.

Pour autant, les deux actions du programme *Passifs financiers ferroviaires* **continuent à ne pas rendre compte de la totalité de l'endettement ferroviaire** : si l'action *Désendettement de RFF* porte bien sur la dette de l'établissement public Réseau ferré de France, l'action *Désendettement de la SNCF* ne porte que sur le seul service annexe d'amortissement de la dette, et non pas sur les 7 milliards d'euros d'endettement net de l'entreprise SNCF.

S'agissant enfin **de la justification au premier euro**, on déplore encore trop d'approximations et d'omissions, notamment lorsque l'absence de données budgétaires exhaustives empêche toute comparaison utile entre 2006 et 2007. La déception qu'inspirent les documents budgétaires est liée au constat très net que le niveau de précision et de détail qu'apportaient les unités de l'article et du chapitre, en régime « ordonnance de 1959 », représente **une perte que seule une rédaction suffisamment détaillée et lisible de la partie consacrée à la justification au premier euro est à même de compenser**.

Votre Rapporteur spécial condamne ainsi le **caractère souvent vague des projets annuels de performances** (PAP) **des programmes**. Certaines actions ne détaillent ainsi que de manière très peu budgétaire, les financements envisagés pour 2007. Certains programmes richement dotés sont très peu renseignés. Par ailleurs, les PAP donnent bien souvent l'impression désagréable de se répéter, ou de répéter les mêmes (et rares) informations budgétaires de différentes manières…

Il est essentiel que les projets annuels de performances présentés l'an prochain soient beaucoup plus exhaustifs et qu'ils se terminent tous par un récapitulatif clair et détaillé des évolutions les plus marquantes entre le budget de l'année *n* et celui de l'année *n + 1*.

Votre Rapporteur spécial rappelle que l'amélioration de la transparence et de la précision des documents budgétaires est un impératif démocratique pour l'ensemble de la Représentation nationale. Il en va de la réalité comme de l'effectivité du contrôle parlementaire.

B.– LE BUDGET 2007 : UNE LECTURE BROUILLÉE PAR LA MULTIPLICATION DES CIRCUITS DE FINANCEMENT

1.– La mission *Transports* : des crédits de personnel toujours regroupés sur un programme support

Ce rapport spécial porte sur six des huit programmes de la mission *Transports* (1) et couvre ainsi **8,47 milliards d'euros de crédits de paiement en 2007**.

Le programme ***Réseau routier national*** (499,64 millions d'euros de crédits de paiement prévus en 2007) finance le développement et l'entretien du réseau routier national.

Les moyens du programme ***Transports terrestres et maritimes*** (2.392,72 millions d'euros) doivent permettre l'amélioration de la desserte des territoires grâce à la qualité des transports ferroviaires, fluviaux et maritimes de voyageurs et de marchandises, favoriser le rééquilibrage des modes de transport et contribuer à la prospérité économique du secteur français des transports**.**

Pour ces deux programmes, les financements de l'État pour les investissements au titre des grands projets d'infrastructures et, depuis 2006, des contrats de plan État–régions, sont pris en charge par l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.

Le programme ***Passifs financiers ferroviaires*** (1.357,2 millions d'euros) a pour finalité de contribuer au désendettement des deux établissements publics ferroviaires : RFF et la SNCF.

Le programme ***Sécurité routière*** (111,86 millions d'euros) met en œuvre l'action préventive et répressive de l'État pour réduire le nombre d'accidents de la circulation.

---

(1) Les programmes Météorologie *et* Transports aériens *sont examinés dans le rapport spécial de notre collègue Charles de Courson (Doc. AN n° 3363, annexe n° 37).*

Le programme ***Sécurité et affaires maritimes***

territoriales) en ce qui concerne les travaux routiers afférents aux voiries nationale, départementale et communale.

La loi du 2 décembre 1992 ayant mis définitivement fin au régime transitoire de partage des charges liées aux prestations des parcs départementaux de l'équipement, elle s'est accompagnée de la contractualisation des rapports entre l'État et le département. Ce compte a été pérennisé à compter du 1er janvier 1993 par la loi de finances pour 1993, qui a élargi son domaine d'intervention en supprimant sa limitation aux activités effectuées dans le domaine routier. Il a également été habilité à retracer les opérations de recettes et de dépenses liées aux prestations que les subdivisions effectuent « en régie » pour le compte des communes (1).

Enfin, la loi de finances pour 1998 (2) a étendu le champ d'intervention du compte aux opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'Équipement.

Ce compte de commerce est conforme à l'alinéa I de l'article 22 de la LOLF (3). Conformément à l'article 20 de la LOLF, les dépenses de personnel ne sont pas imputées directement sur le compte. Les ETP sont inscrits au budget général et les dépenses de personnel sont exécutées sur le budget général. Il est procédé au remboursement au profit du budget général sur le programme *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement*.

L'hypothèse d'activité des parcs de l'équipement pour 2007 est celle d'une stabilisation du périmètre d'intervention des parcs, en tenant compte de la décentralisation, dont les enjeux seront présentés plus loin dans ce rapport, et des possibilités offertes aux présidents des conseils généraux d'avoir recours aux parcs départementaux pour réaliser l'entretien du réseau routier transféré. L'évaluation des recettes (4) et des dépenses (5) est ainsi fixée à **820 millions d'euros en 2007**. Le montant de l'autorisation de découvert reste donc proposé à 180 millions d'euros.

---

(1) Ces travaux afférents à l'entretien des réseaux routiers communaux étaient, antérieurement au 1er janvier 1993, facturés aux communes par l'intermédiaire du budget départemental. La loi du 2 décembre 1992 a mis fin à ce mode de fonctionnement : le compte de commerce est désormais habilité à servir de support à ces opérations et à reverser au budget général de l'État la part de la main d'œuvre des agents d'exploitation facturée dans ce cadre.

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

(3) Au regard du vote du Parlement, les évaluations de recettes et les prévisions de dépenses ont un caractère indicatif. Le découvert voté annuellement présente seul un caractère limitatif et va conditionner les modalités de gestion. Il n'est pas exécuté, au titre de ce compte, d'opérations d'investissement financier, de prêts ou d'avances, ainsi que des opérations d'emprunt. Au regard des modalités de gestion, le compte n'étant pas doté de crédits mais d'un découvert de trésorerie, il ne constitue pas un programme.

(4) À savoir le produit des prestations réalisées et les versements de l'État ou autres personnes publiques.

(5) À savoir les achats de matières premières, les dépenses de location de matériel d'équipement, de travaux, de fournitures et de services et les frais de fonctionnement liés à l'activité industrielle et commerciale des DDE et DRE, la part de main d'œuvre des agents d'exploitation facturée aux communes (à rembourser au budget général de l'État) et les dépenses diverses ou accidentelles.

3.– L'exemple de la complexification du triangle ferroviaire

Depuis que la mission d'évaluation de contrôle (MEC) [(1)] **a achevé ses travaux, la réforme du financement du système ferroviaire bute toujours sur les mêmes obstacles** : le mur infranchissable de la dette, l'épineuse question patrimoniale, l'Arlésienne de l'ouverture à la concurrence, les faux-fuyants du service minimum, la réforme des retraites, l'interminable sauvetage du fret, les normes IFRS, la surenchère dans les grands projets d'investissement, la lente dégradation des voies, l'équilibre des trains interrégionaux...

Alors que la MEC appelait à une clarification et une simplification du système de financement, le « triangle ferroviaire » est devenu quadrilatère, comme l'illustre le schéma ci-après, avec la mise en place de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF).

La compréhension des flux financiers doit également prendre en compte le fait que la loi relative à la sécurité et au développement des transports [(2)] crée un établissement public de sécurité ferroviaire et ouvre les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage de Réseau ferré de France (RFF) pour permettre le recours aux montages de type PPP [(3)].

Rappelons aussi qu'une société foncière (la SOVAFIM) a été créée par l'article 63 de la loi de finances pour 2006 pour valoriser et vendre des biens déclassés du domaine public ferroviaire, propriété de RFF. Tous ces éléments seront développés dans les parties thématiques de ce rapport.

On précisera néanmoins, à ce stade, les grandes évolutions des flux financiers entre 2006 et 2007. L'une des caractéristiques du budget 2007 est, à la suite de la publication de l'audit sur l'état du réseau, la recherche active de financement des travaux de maintenance.

La **convention de gestion** du réseau définit les conditions d'exécution et de rémunération des missions réalisées par la SNCF pour le compte de RFF pour la gestion du réseau [(4)]. Le montant de cette convention a été fixé à 2.531 millions d'euros en 2006 (dont 57 millions d'euros pour l'établissement du système d'organisation des circulations, 689 millions d'euros pour la gestion des systèmes de régulation et de sécurité et 1.785 millions d'euros pour la surveillance et l'entretien).

---

(1) Voir le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances, présenté par M. Hervé Mariton, « Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réformes » *(Doc. AN n° 1725, 8 juillet 2004), et notamment les pages 7 à 32 : www.assemblee-nationale.fr/12/rap-information/1725.asp*

(2) Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et développement des transports.

(3) La réalisation de nouvelles infrastructures ferroviaires est ainsi facilitée par le recours au contrat de partenariat prévu par l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 ou à la convention de délégation de service public prévue par la loi n° 93-122 du 29 janvier 1993 modifiée.

(4) À savoir, l'établissement du système d'organisation des circulations ferroviaires sur le réseau, la gestion des systèmes de régulation et de sécurité, la gestion opérationnelle des circulations et la surveillance, l'entretien régulier, les réparations et dépannages et les autres mesures nécessaires au fonctionnement du réseau et de l'ensemble des installations techniques.

À périmètre constant, son montant est pratiquement stable en euros courants sur plusieurs années, la SNCF est donc tenue de faire des gains de productivité correspondant à l'inflation [(1)]. L'estimation 2007 intègre la mise en service de la LGV Est, la montée en puissance des opérations de gros entretien décidée dans le plan d'action de la rénovation du réseau et l'intégration de prestations de gestion du patrimoine technique payées aujourd'hui dans le cadre d'une convention particulière.

Dans ce contexte de fort enchevêtrement des circuits de financement, **votre Rapporteur spécial se réjouit du bon avancement de la négociation d'un contrat d'objectifs et de moyens entre RFF et l'État**. Ce contrat, qui pourrait être signé au printemps 2007, peut être un « outil » utile pour RFF dans sa négociation avec la SNCF sur la convention de gestion. L'idée consiste à mettre en place un cadre pluriannuel, qui se substituerait à la logique annuelle de reconduction en euros courants, sans prise en compte de l'inflation, qui aboutit à une dégradation de la prestation de la SNCF.

En contrepartie, il sera demandé à RFF de mieux (…et davantage) définir ses choix de gestion du réseau, alors que la situation actuelle donne souvent l'impression que la SNCF « impose » ses objectifs. Le contrat comportera des indicateurs précis et un dispositif de suivi : **votre Rapporteur spécial forme le souhait que ces indicateurs soient mis en cohérence**, le moment venu, **avec ceux figurant dans le projet annuel de performances** du programme *Transports terrestres et maritimes*. À terme, on ne peut qu'espérer que cette démarche conduise à une approche véritablement économique de la convention de gestion, dans le sens des préconisations de la MEC qui, déjà, appelait de ses vœux une meilleure adéquation entre les dépenses et les gains de RFF.

S'agissant des seuls crédits de l'État en faveur du système ferroviaire, ils avoisinent les **7,2 milliards d'euros**. Soulignons toutefois que **le budget 2007 du transport ferroviaire reste peu lisible** : **votre Rapporteur spécial regrette que la mise en œuvre de la LOLF se soit paradoxalement accompagnée d'un éparpillement des vecteurs de financement** [(2) (3)], **que vient renforcer l'intervention de l'AFITF**, qui finance désormais, au-delà des seules infrastructures nouvelles, les investissements ferroviaires des contrats de plan État–régions.

---

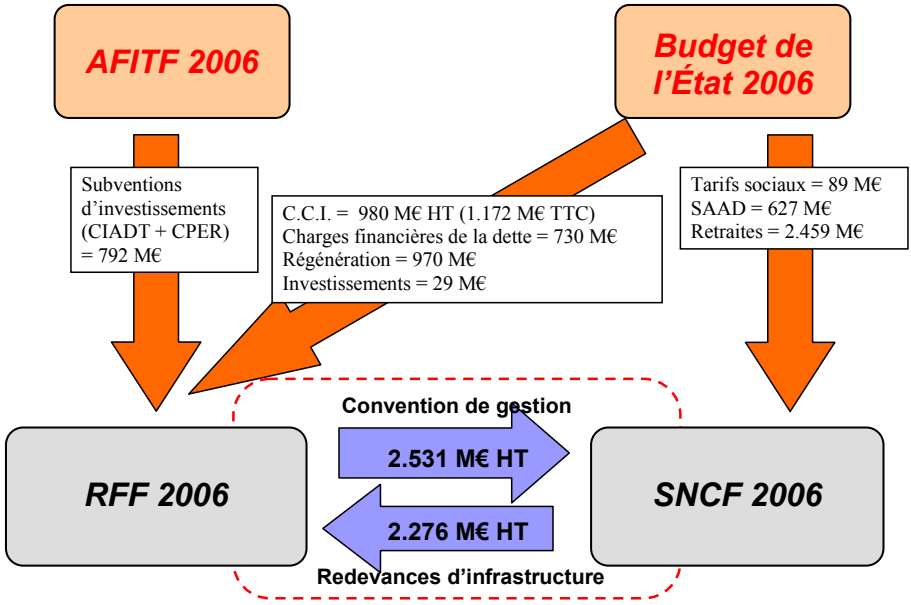
(1) Le montant 2006 intègre des dépenses supplémentaires de gros entretien arrêtées dans le cadre du plan de renouvellement du réseau.

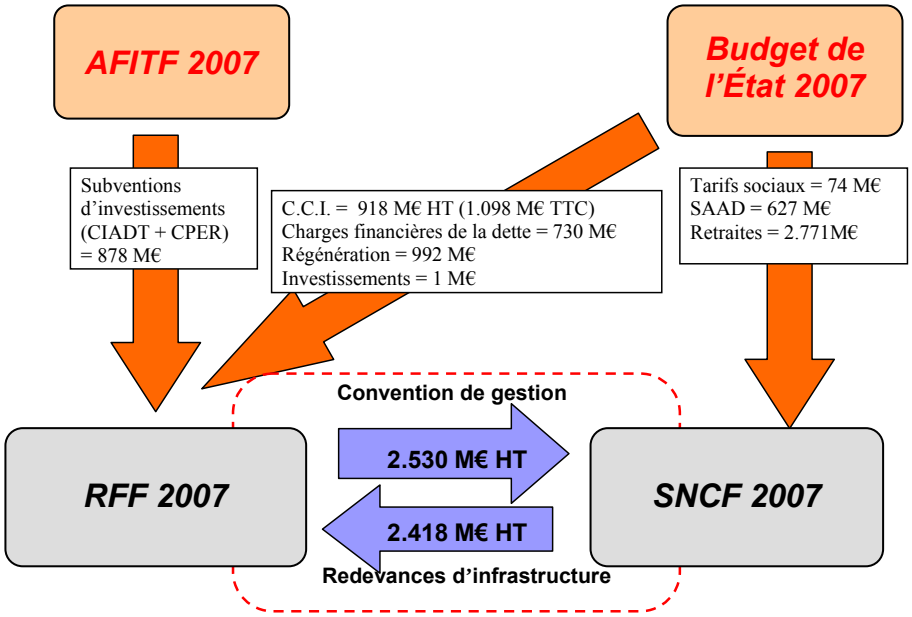
(2) La prise en charge du régime de retraite de la SNCF, qui représente le premier poste de dépenses de l'État en matière ferroviaire (près de 2,8 milliards d'euros en 2007), est imputée sur la mission Régime sociaux et de retraite. *Voir le rapport spécial de M. Tony Dreyfus au nom de la commission des Finances (Doc. AN n° 3363, annexe n° 26).*

(3) Quant à la contribution de l'État au désendettement de la SNCF et de RFF, elle figure dans le programme Passifs financiers ferroviaires.

FINANCEMENT DU SYSTÈME FERROVIAIRE EN 2006 ET 2007

(crédits de paiement, en millions d'euros)





Source : ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

ÉVOLUTION À PÉRIMÈTRE CONSTANT
DES DOTATIONS DE L'ÉTAT AU SYSTÈME FERROVIAIRE

(en millions d'euros)

	Loi de finances pour 2006		**Projet de loi de finances pour 2007**		***Évolution des crédits de paiement*** *(en %)*
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	
Financement des projets ferroviaires du CIADT + CPER ⇨ budget de l'AFITF	–	792,00	–	878,00 (1)	*+ 10,9*
Contribution aux charges d'infrastructures ⇨ programme TTM (action n° 1)	1.169,75	1.169,75	1.098,00	1.098,00	*– 6,1*
Subvention aux travaux de régénération ⇨ programme TTM (action n° 1)	970,00	970,00	992,00	992,00	*+ 2,3*
Programme Gares ⇨ programme TTM (action n°1)	10,00	7,75	5,30	4,00	*– 48,4*
Programme Bruit ⇨ programme TTM (action n°1)	6,50	4,30	1,20	1,00	*– 76,7*
Infrastructures de transport combiné (hors CPER) ⇨ programme TTM (action n° 1)	0,00	1,30	0,00	2,00	*+ 53,8*
Sécurité des transports ferroviaires et guidés ⇨ programme TTM (action n° 2) en 2006 ⇨ AFITF en 2007	18,92	17,25	17,50	17,00	*– 1,5*
Expérimentation de l'autoroute ferroviaire alpine ⇨ programme TTM (action n° 2)	7,50	7,50	7,50	6,25	*– 16,7*
Soutien au transport combiné ⇨ programme TTM (action n° 2)	18,37	18,37	18,40	17,30	*– 5,8*
Tarifs sociaux de la SNCF ⇨ programme TTM (action n° 2)	89,00	89,00	74,00	74,00	*– 16,9*
Désendettement de RFF ⇨ programme PFF (action n° 1)	730,00	730,00	730,00	730,00	*0*
Désendettement de la SNCF ⇨ programme PFF (action n° 2)	627,20	627,20	627,20	627,20	*0*
SOUS-TOTAL hors retraites	–	**4.434,42**	–	**4.446,75**	***+ 0,3***
Charges de retraite de la SNCF ⇨ programme RSRTR (action n° 2)	2.459,00	2.459,00	2.771,00	2.771,00	*+ 12,7*
TOTAL	**–**	**6.893,42**	**–**	**7.217,75**	***+ 4,7***

AE : autorisations d'engagement

CP : crédits de paiement

TTM : programme Transports terrestres et maritimes *(mission* Transports*)*

PFF : programme Passifs financiers ferroviaires *(mission* Transports*)*

RSTR : programme Régimes sociaux et de retraite des transports terrestres *(mission* Régime sociaux et de retraite*)*

AFITF : crédits de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (montants évaluatifs)

(1) : Montant provisoire. Le montant définitif de la part de l'AFITF dans le financement des projets ferroviaires du CIADT et des CPER sera déterminé par le conseil d'administration de l'agence, d'ici décembre 2006.

Sources diverses : PAP 2006, PAP 2007, questionnaire budgétaire, direction générale de la mer et des transports, déclarations publiques du ministre chargé des transports, …

Le tableau précédent (qui révèle une progression globale des dépenses de l'État en faveur du système ferroviaire de l'ordre de 4,5 % en un an) a été reconstitué avec difficulté par votre Rapporteur spécial et comporte nombre d'incertitudes, principalement liées à la **grande imprécision des documents budgétaires** [(1)] et à **l'absence de budget prévisionnel de l'AFITF au moment de la rédaction de ce rapport**.

Certains éléments méritent d'être précisés :

– le financement des **investissements ferroviaires des contrats de plan** État–régions **comme des projets d'infrastructure nouvelle** (pris en charge par l'AFITF) peut être estimé, au moment de la rédaction de ce rapport, à un montant de crédits de paiement de l'ordre de 878 millions d'euros en 2007 (contre 792 millions d'euros en 2006) ;

– la **contribution aux charges d'infrastructure** (CCI) est allouée à RFF au titre de l'entretien et de l'exploitation du réseau ferré. Depuis plusieurs années, la politique menée par le Gouvernement consiste à augmenter la part du financement de l'entretien et de l'exploitation du réseau ferré national supportée par ses utilisateurs, les entreprises ferroviaires (la SNCF et, depuis 2006, quelques autres entreprises). Ainsi, **entre 2004 et 2006, les barèmes des péages ont été augmentés** avec pour objectif de faire croître les péages perçus par RFF d'environ 120 millions d'euros HT (sur la base des niveaux de trafic 2003) : **la CCI perçue par RFF a été diminuée d'un montant comparable**. En 2007, la CCI diminue, selon le même principe, de 72 millions d'euros TTC, montant correspondant à la prévision d'augmentation des péages liés à la hausse du barème (60 millions d'euros HT) ;

– la **subvention de régénération** est destinée à financer les opérations d'investissement de RFF qui ne sont pas couvertes par le mécanisme de l'article 4 de son statut, lequel prévoit pour les investissements de développement une couverture par des recettes de péages ou par des subventions. La répartition entre les différents programmes d'investissement de régénération était en 2005 la suivante : investissements de renouvellement (85 %), investissements de mises aux normes (7 %), investissements dans le cadre d'opérations de développement (8 %). Cette subvention a été augmentée en 2006 de 70 millions d'euros, et sera à nouveau augmentée en 2007, de 22 millions d'euros, en application du plan de renouvellement du réseau 2006–2010. Les enjeux de cette forte augmentation seront développés en détail plus loin dans ce rapport ;

– le « **programme Gares** » résulte de l'article 128 de la loi SRU : depuis 2002, l'État est tenu de consacrer un effort financier à la modernisation des gares à vocation régionale dans le cadre d'un programme d'investissements d'une durée de 5 ans. L'exercice 2007 sera donc le dernier correspondant à cette obligation,

(1) Voire aux contradictions entre réponses au questionnaire budgétaire, projet annuel de performances et budget 2006 de l'AFITF.

même si des crédits seront prévus dans les projets de loi de finances ultérieurs pour couvrir les engagements déjà pris ;

– le « **programme Bruit** » vise à résorber les points noirs en termes de bruit, rencontrés le long du réseau ferroviaire, par la réalisation d'aménagement de protection (écrans). Ces aménagements sont financés pour moitié par les collectivités territoriales, le solde étant partagé entre l'État et RFF. La lutte contre les nuisances sonores constitue une priorité pour le ferroviaire notamment du fait des attentes croissantes des riverains et du retard rencontré en ce domaine. Le programme répertorie 65 « points noirs » pour la suppression desquels l'État prévoit de consacrer 20 millions d'euros au total sur plusieurs années, soit une participation moyenne de 307.000 euros par « point noir ». Il devrait être financé à hauteur de 1 million d'euros en crédits de paiement et 1,2 million d'euros en autorisations d'engagement en 2007 ;

– les crédits prévus au titre des **infrastructures de transport combiné** correspondent au solde des quelques opérations engagées antérieurement, en dehors des contrats de plan État–régions, les nouvelles opérations relevant désormais en totalité du budget de l'AFITF ;

– le financement de la mise en **sécurité des transports ferroviaires et guidés** correspond à deux grands programmes pour la mise en œuvre desquels l'État accorde des subventions à RFF : le traitement des passages à niveau dangereux et la sécurité des tunnels ferroviaires. À partir de 2007, ces opérations seront financées *via* l'AFITF et non plus depuis le budget général.

LES TARIFS SOCIAUX : UNE OBLIGATION DE SERVICE PUBLIC

On peut distinguer huit tarifs sociaux nationaux applicables sur le réseau SNCF :

– le **tarif « réformés pensionnés de guerre »** (lois du 29 octobre 1921 et du 24 décembre 1940) ;

– le **permis de visite aux tombes pour les familles des militaires morts pour la France pendant la guerre de 1914–1918** (loi du 29 octobre 1921) : les ascendants et descendants des militaires morts au front pendant les grands conflits bénéficient de la gratuité pour effectuer un voyage aller et retour par an leur permettant d'aller se recueillir sur les tombes de ces derniers ;

– les **abonnements de travail** (loi du 29 octobre 1921) : les salariés affiliés à la sécurité sociale ou à des régimes spéciaux, ainsi que les apprentis rémunérés des professions manuelles, peuvent bénéficier d'un abonnement de travail du lieu de résidence au lieu de travail et inversement sur des trajets inférieurs à 75 km. Leur validité permet d'effectuer un nombre illimité de voyages sur le trajet pour lequel ils ont été délivrés ;

– le **billet populaire de congés annuels** (décision ministérielle du 9 septembre 1936, dans le prolongement de la loi du 20 juin 1936) peut bénéficier aux salariés, agriculteurs, travailleurs à domicile, personnes exerçant une activité à caractère artisanal, demandeurs d'emploi inscrits à l'ANPE et percevant une indemnisation, stagiaires de la formation professionnelle, salariés en cessation anticipée d'activité, retraités, pensionnés ;

– le **tarif promenades d'enfants** (décision ministérielle du 29 décembre 1951) bénéficie à tout groupe de 10 à 99 enfants ou jeunes de moins de 15 ans, effectuant aux frais de municipalités ou d'œuvres philanthropiques un voyage d'instruction ou un déplacement à la campagne ou en bord de mer, et de leurs accompagnateurs éventuels ;

– les **abonnements élèves, étudiants, apprentis** (décision ministérielle du 29 décembre 1951) s'adressent aux élèves de moins de 21 ans, aux étudiants de moins de 26 ans et aux apprentis de moins de 23 ans ;

– les **tarifs pour les accompagnateurs d'handicapés civils** (décision du 30 mars 1955) ;

– et enfin, le **tarif familles nombreuses** (loi du 29 octobre 1921), qui s'adresse aux familles comprenant au minimum 3 enfants de moins de 18 ans. Le père, la mère et chacun des enfants peuvent obtenir une « carte familles nombreuses » permettant de bénéficier d'une réduction progressive, sur le prix de la 2ème classe, qui va de 30 % pour les familles comprenant 3 enfants à 75 % pour les familles comprenant 6 enfants et plus. Dans le cadre de la politique en faveur de la famille, le Gouvernement a engagé une revalorisation de ce tarif, grâce notamment à la mise en place de partenariats avec certaines enseignes offrant des réductions aux porteurs de la carte.

L'ensemble de ces tarifs offre des réductions pour des catégories spécifiques de voyageurs dont les conditions d'éligibilité reposent sur des caractéristiques physiques (âge, handicap), économiques (situation professionnelle) et, dans une moindre mesure, sociales (nombre d'enfants, catégorie socioprofessionnelle). Ils sont définis au niveau national et se déclinent en région. Ils **s'appliquent sur l'ensemble du réseau SNCF quel que soit le jour ou le train sans aucune restriction, à l'exception des abonnements**.

Les tarifs sociaux, en tant qu'obligations de service public imposées par l'État, font l'objet d'une compensation dont l'objectif est de neutraliser leurs incidences sur les résultats de la SNCF. Ce principe de compensation est régi par l'article 32 du cahier des charges de l'entreprise : « *les tarifs sociaux mis en œuvre par la SNCF à la demande de l'État donnent lieu à une contribution globale de celui-ci destinée à compenser les incidences de ces tarifs sur le résultat de l'établissement. Toute modification des tarifs sociaux demandée par l'État donne lieu à une correction du montant de base de la contribution* ». Elle vise à compenser, pour la SNCF, le manque à gagner subi lorsque des usagers voyagent avec un tarif social, alors qu'en leur absence, ils auraient peut-être voyagé avec un tarif offrant une réduction moindre.

En 2001, la mission Seligmann–Cheval avait examiné la situation des tarifs sociaux et leur financement. Suite à ce rapport et depuis le 1er janvier 2002, on distingue deux types de compensation :

– les voyages effectués avec des tarifs sociaux sur les services régionaux sont désormais compensés par les régions par le biais de la dotation générale de décentralisation et selon des modalités déterminées contractuellement avec la SNCF. Le mode de calcul retenu est conforme aux principes proposés par la mission Seligmann–Cheval ;

– les voyages effectués avec des tarifs sociaux sur des trains nationaux (TGV, *Corail Intercités*) sont toujours compensés par l'État à la SNCF selon un mode forfaitaire et par soustraction de la part qui a été incluse dans la dotation des régions. À ce titre, la SNCF a reçu 114,9 millions d'euros TTC entre 2002 et 2004.

Pourtant, votre Rapporteur spécial souligne que **la compensation à la SNCF est loin d'être intégrale**. **Or, cette entreprise n'a pas à prendre à sa charge le coût de cette politique, qui – pour légitime qu'elle soit – relève de la compétence de l'État**.

En 2005, la compensation a été réduite à 109 millions d'euros en loi de finances et le montant réellement versé a été de 100 millions d'euros. Pour l'année 2006, ce montant a été fixé à 89 millions d'euros et **il semble, à la lecture du projet annuel de performances, que 74 millions d'euros seulement soient prévus en 2007** (déduction faite d'environ 10 millions d'euros qui pourraient être fléchés vers le dispositif du chèque transport)… et ce, alors même que le ministre délégué à la famille a annoncé l'élargissement du bénéfice de la carte familles nombreuses (aux familles recomposées notamment).

Les données relatives aux tarifs sociaux méritent d'être mieux explicitées tant pour ce qui concerne la SNCF que pour ce qui concerne l'État. En compréhension des éléments dont il dispose, **votre Rapporteur spécial a donc déposé un amendement (II-180), adopté par votre Commission, visant à majorer le remboursement par l'État des tarifs sociaux imposés à la SNCF**.

*

* *

II.– L'ENJEU DU FINANCEMENT DES INFRASTRUCTURES : UNE CHANCE POUR LA POLITIQUE DES TRANSPORTS

A.– LA MONTÉE EN PUISSANCE DE L'AFITF : UN PÉRIMÈTRE D'INTERVENTION CONSIDÉRABLEMENT ÉLARGI

Les débats parlementaires des 20 mai et 3 juin 2003 n'ayant pas fourni de résultats particulièrement clairs s'agissant, d'une part, de la définition des besoins et priorités entre projets et, d'autre part, des méthodes de financements les plus adaptées, le **comité interministériel de l'aménagement et du développement du territoire** (CIADT) **du 18 décembre 2003** avait arrêté certains principes censés concilier « *développement économique* », « *attractivité du et des territoire(s) dans une Europe élargie* » et prise en compte des « *enjeux environnementaux globaux et locaux* ». Le report du trafic routier sur d'autres modes de transports reste ainsi l'un des enjeux majeurs du programme d'infrastructures du Gouvernement.

Le **comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires** (CIACT) **du 14 octobre 2005** a cherché à poursuivre cette politique volontariste, afin de « *renforcer la compétitivité des territoires* » et « *permettre les conditions de la croissance sociale* ». En continuité des décisions prises lors du CIADT de 2003, le CIACT a décidé d'accélérer ou de lancer 94 projets principaux, dont une vingtaine en ayant recours à des partenariats public–privé.

Pour garantir la mise en route de tous ces projets, le législateur a accepté d'en sortir le financement du cadre contraignant du budget de l'État et, pour ce faire, **le Gouvernement a créé l'AFITF**.

1.– Une mission première : financer les infrastructures nouvelles

La mission initiale de l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) [(1)] était de **concourir**, aux côtés d'autres financeurs et dans un objectif de développement durable, **au financement de grands projets d'infrastructures ferroviaires, routières, fluviales ou portuaires, ainsi qu'aux autoroutes de la mer**.

Le communiqué qui a suivi la réunion du CIADT du 18 décembre 2003 précisait que cet établissement devait disposer d'un **niveau de ressources de l'ordre de 7,5 milliards d'euros sur la période 2005–2012**. Le Gouvernement avait fixé une liste de projets à réaliser ou à engager d'ici 2012 et approuvé les cartes des infrastructures de transport majeures à réaliser d'ici 2025.

LE BUDGET DE L'AFITF (2005–2007)

L'AFITF est opérationnelle depuis le début de l'année 2005 et est, au sens de la LOLF, l'**opératrice** des programmes *Réseau routier national* et *Transports terrestres et maritimes*. Pour ces deux programmes, l'AFITF concourt au même objectif qui consiste à réaliser efficacement le réseau routier et les infrastructures de transport ferroviaire, fluvial et maritime planifiés par l'État. Ses interventions prennent notamment la forme de subventions d'investissement ou d'avances remboursables et l'agence peut participer au financement d'investissements dans le cadre des contrats de partenariat.

1. Le bilan de l'année 2005 : une accélération décisive des chantiers

Les ressources initiales de l'établissement, confirmées par l'article 60 de la loi de finances initiale pour 2005, étaient les suivantes :

– des dotations budgétaires ;

– les dividendes perçus par l'État au titre de ses participations dans les sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes (SEMCA) ;

– la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes ;

– le produit éventuel d'emprunts destinés à assurer, si nécessaire, le besoin de financement de l'établissement non couvert par ses recettes.

Le budget 2005 initial de l'AFITF prévoyait **155 millions d'euros issus du produit de la redevance domaniale** et **280 millions d'euros de dividendes autoroutiers**. Ce budget a été augmenté, en cours de gestion 2005, par un versement de **dividende exceptionnel de la SANEF à hauteur de 52,2 millions d'euros** (affectés à la LGV Est) et par une **dotation en capital de 450 millions d'euros** (au lieu des 200 millions d'euros prévus au départ), prélevée sur le produit de la privatisation des SEMCA (grâce à laquelle 250 millions d'euros ont été versés pour l'accélération des projets routiers).

À partir du mois d'août 2005, l'établissement a conclu avec l'Agence France Trésor des conventions de compte à terme lui permettant de rémunérer sa trésorerie excédentaire. Les produits de ces placements ont totalisé 330.000 euros en 2005.

(1) Rappelons que l'AFITF est un établissement public national à caractère administratif, créé par le décret n° 2004-1317 du 26 novembre 2004.

Au total, le montant des recettes de l'AFITF s'est élevé à **938,4 millions d'euros**. Les principales dépenses ont porté sur le financement :

– de la première phase de la LGV Est (352 millions d'euros) ;

– des opérations routières des contrats de plan (250 millions d'euros) ;

– des travaux de l'A 75 et de la RN 7 (175 millions d'euros) ;

– des travaux de la concession Perpignan–Figueras (60 millions d'euros).

2. L'exercice 2006 : les 4 milliards des privatisations

La décision du Premier ministre de céder les participations de l'État dans les SEMCA a permis de verser d'un seul coup **4 milliards d'euros** à l'AFITF en 2006.

De plus, les ressources de l'agence ont dû être complétées pour permettre de financer des projets autres que ceux décidés lors du CIADT (à savoir les contrats de plan État–régions et certains engagements de l'État relatifs à des projets de transport collectif).

L'article 62 de la loi de finances pour 2006 et la décision modificative du conseil d'administration du 27 avril 2006 ont permis de doter l'AFITF d'un budget de **1,89 milliard d'euros en 2006**, composé :

– du produit de la **redevance domaniale** à hauteur de **160 millions d'euros** ;

– du produit de la **taxe d'aménagement du territoire** (due par les sociétés d'autoroutes en application de l'article 302 *bis* ZB du code général des impôts) à hauteur de **510 millions d'euros** ;

– d'une fraction égale à **40 % du produit des amendes** perçues par la voie des systèmes automatiques de contrôle et sanction, **dans la limite de 100 millions d'euros** ;

– d'une **subvention budgétaire** (programmes *Réseau routier national* et *Transports terrestres et maritimes*), initialement prévue à hauteur de 345 millions d'euros et que la régulation devrait finalement ramener à seulement **158 millions d'euros** ;

– de l'utilisation d'**une partie du produit de la privatisation** des SEMCA à hauteur de **937 millions d'euros** en 2006 ;

– enfin, du **report de 26 millions d'euros** de crédits non consommés en 2005.

Le programme d'intervention de l'AFITF doit permettre en particulier :

– l'accélération de la réalisation des contrats de plan (1.175 millions d'euros) ;

– la poursuite des LGV Est et Perpignan–Figueras ;

– l'engagement des travaux de la branche Est de la LGV Rhin–Rhône ;

– la poursuite des études et travaux préparatoires de la liaison Lyon–Turin et des travaux de modernisation de la ligne ferroviaire Dijon–Modane ;

– les travaux de mise au gabarit en vue de la création d'une autoroute ferroviaire entre Perpignan et le Luxembourg ;

– la poursuite de la réalisation des travaux permettant de relier l'autoroute A 75 à Montpellier et à Béziers, ainsi que de ceux de la route Centre Europe Atlantique (RCEA).

3. Les prévisions pour 2007

Pour 2007, il est apparemment prévu que le budget de l'AFITF s'élève à **2,17 milliards d'euros**, ses ressources provenant :

– du produit de la **redevance domaniale** (**165 millions d'euros**) ;

– du produit de la **taxe d'aménagement du territoire** (**520 millions d'euros**) ;

– du produit des **amendes radars** (**100 millions d'euros**) ;

– de l'utilisation d'**une partie du produit de la privatisation** des SEMCA à hauteur de **1.385 millions d'euros** en 2007.

Ainsi **le présent projet de loi de finances ne prévoit**-il **plus de subvention budgétaire en 2007**. Les grands chantiers prévus en 2007 concernent notamment :

– l'achèvement de la première phase et le lancement des études de la deuxième phase de la LGV Est ;

– la poursuite des LGV Rhin–Rhône (branche Est) et Perpignan–Figueras, ainsi que la réalisation des installations ferroviaires terminales à Perpignan ;

– la poursuite des études et le lancement des appels d'offres de la LGV Sud–Europe–Atlantique et du contournement de Nîmes–Montpellier ;

– la poursuite des études et des travaux préparatoires de Lyon–Turin ;

– la poursuite de la modernisation des liaisons Dijon-Modane et du Haut-Bugey ;

– l'enquête publique du canal Seine–Nord–Europe ;

– le lancement des travaux portuaires de Fos 2XL à Marseille et la réalisation des dessertes terminales de Port 2000 au Havre ;

– la mise en service de l'autoroute ferroviaire Perpignan–Luxembourg ;

– le lancement du projet franco-espagnol d'autoroute de la mer Atlantique ;

– le lancement de la concession du projet CDG express ;

– le lancement des travaux de contournement autoroutier ouest de Strasbourg et de prolongation de l'A 34 entre Charleville-Mézières et la frontière belge ;

– la poursuite de l'aménagement des autoroutes A 75 et A 750 et de la mise à 2 x 2 voies de la RN 7 et de la RCEA ;

– les études et procédures préalables à la réalisation de 4 projets routiers (RN 88, tronc commun A 4–A 86, rocade L 2 à Marseille, liaison est-ouest d'Avignon) ;

– la poursuite du plan exceptionnel d'investissement pour la Corse (infrastructures routières et ferroviaires) et l'engagement des programmes de développement et de modernisation d'itinéraires routiers ;

– la poursuite ou l'achèvement des volets routiers des contrats de plan ;

– l'engagement des premiers chantiers des contrats de projet qui seront conclus avec les régions pour la période 2007–2013 (transports ferroviaires, fluviaux, maritimes, combinés, collectifs en site propre).

Au total, **796 millions d'euros seront ainsi consacrés aux infrastructures nouvelles** (77 % iront aux modes ferroviaires, fluviaux et maritimes et 23 % au mode routier), **soit significativement moins que pour les financements mobilisés au titre des contrats de plan État–régions (1,13 milliard d'euros)**.

De plus, 245 millions d'euros seront consacrés à d'autres projets d'investissements sur le réseau routier, le réseau ferroviaire (sécurité et GSM–R), les transports collectifs ou la protection du littoral.

D. Les moyens matériels de l'AFITF

Les moyens matériels dont dispose l'AFITF sont pour une large part mis à disposition par son autorité de tutelle : le ministère des Transports, selon les dispositions définies par une convention d'assistance conclue le 26 avril 2005, qui prévoit notamment la mise à disposition à titre onéreux de locaux (112 m² de bureaux à La Défense) et de quatre personnes. Seuls le secrétaire général et le secrétaire général–adjoint sont actuellement en poste. L'agent comptable de l'AFITF est celui du budget annexe de l'aviation civile, et le contrôleur financier celui du ministère de tutelle.

Au total, les dépenses de fonctionnement de l'agence au titre de l'exercice 2005 ont atteint 320.000 euros, soit 0,04 % de ses dépenses totales. Le poste principal des dépenses de fonctionnement 2005 est constitué par les charges financières (146.000 euros) supportées par l'agence du fait du décalage temporel entre ses premiers versements (courant mars 2005) et la perception de ses premières recettes encaissés en mai 2005. Le deuxième poste de dépense est relatif aux charges de personnel (117.000 euros).

En 2006, compte tenu de l'absence prévue de frais financiers, de reports de charges non facturées en 2005 et du fonctionnement en année pleine, **les dépenses de fonctionnement sont estimées au budget 2006 à 732.000 euros, dont 334.000 euros de charges de personnel**. Elles devraient être du même ordre de grandeur en 2007.

2.– Une réalité plus forte : l'achèvement des contrats de plan et des projets de transport collectif en site propre

Au-delà des nombreuses hésitations quant au mode de financement de l'AFITF, qui viennent d'être présentées, c'est surtout le **périmètre de compétences de l'agence** qui **a été considérablement élargi**.

En 2006 [(1)], **le domaine d'intervention de l'AFITF a** ainsi **été étendu** au financement des contrats de plan État–régions et des procédures contractuelles assimilées, des liaisons ferroviaires, fluviales ou maritimes régulières de transport de fret, ainsi qu'à celui des transports collectifs, y compris l'acquisition de matériels de transport.

On peut regretter que ce changement de nature de l'AFITF aboutisse à réduire, davantage encore, le contrôle du Parlement sur la politique de financement des infrastructures, comme en témoigne la difficulté à retrouver, dans le projet annuel de performances des programmes, les estimations de crédits mobilisés par l'État au sein de l'AFITF.

Cependant, **en finançant la part de l'État dans le volet « transports » des contrats de plan, l'AFITF permet une accélération décisive des projets contractualisés avec les régions**.

Ainsi, lors de la préparation du budget 2006 de l'AFITF, il était prévu d'affecter un milliard d'euros d'autorisations d'engagement et de dépenser des crédits de paiement à hauteur de 1.080 millions d'euros pour financer ces opérations. Le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 6 mars 2006 a décidé de renforcer ce volet en portant les

(1) Voir le décret n° 2006-894 du 18 juillet 2006.

autorisations d'engagement à hauteur **de 1,5 milliard d'euros** et les crédits de paiement à 1.175 millions d'euros.

D'après les informations communiquées à votre Rapporteur spécial, le budget 2007 de l'AFITF envisage, à ce stade, de consacrer **1,13 milliard d'euros au titre des contrats de plan État–régions**. De plus, 245 millions d'euros seront consacrés à d'autres projets d'investissements sur le réseau routier, le réseau ferroviaire (sécurité et GSM–R), les transports collectifs ou la protection du littoral.

Grâce à cet effort, les contrats de plan pourront être achevés vers 2008, soit avec deux ans de retard sur le calendrier initial. En particulier, **le taux d'avancement du volet routier devrait, grâce l'AFITF, atteindre 92 % à la fin de l'année 2007** (contre 51,4 % fin 2004, 64,5 % fin 2005 et 81,7 % fin 2006). Conformément à l'article 24 de la loi du 13 août 2004, les engagements routiers pris par l'État et les collectivités territoriales seront exécutés dans leur totalité.

D'autre part, l'intervention de l'AFITF a été étendue l'an dernier au **financement de certains engagements de l'État relatifs aux projets de transport collectif en site propre** (TCSP) **en province**, pour une enveloppe de 145 millions d'euros annoncée par le comité interministériel d'aménagement et de compétitivité des territoires du 14 octobre 2005, enveloppe portée à 170 millions d'euros en mars 2006.

Le désengagement de l'État, annoncé en 2003 et matérialisé par la suppression de l'ancienne ligne budgétaire consacrée aux plans de développement urbain et aux TCSP, n'aura donc pas été total.

Le Premier ministre a décidé de consacrer un **financement exceptionnel de l'ordre de 50 millions d'euros pour soutenir des projets de TCSP** réalisés par certaines collectivités territoriales : Le Mans, Nantes, Clermont, Montpellier, Toulon, Angers, Reims et Douai.

Dans le cadre des contrats de projet 2007–2013, financés par l'AFITF, l'État a retenu des orientations générales lui permettant de **soutenir certains projets d'infrastructures lourdes de transport collectif** visant à améliorer les déplacements quotidiens dans les grandes agglomérations, notamment les infrastructures ferroviaires dans les aires urbaines de plus de 400.000 habitants.

B.– LA RECHERCHE D'UN ASSOUPLISSEMENT DES MODES DE FINANCEMENT

1.– Les partenariats public–privé : une opportunité à saisir

Dans un contexte de contrainte budgétaire, le recours à l'expertise privée et à des capitaux extérieurs reste une nécessité en faveur de laquelle votre Rapporteur spécial n'a cessé de plaider au cours de la législature.

Le partenariat public–privé (PPP) est un mécanisme dont on attend principalement **une efficacité accrue de la dépense publique**, c'est-à-dire une économie de moyens financiers liée à l'efficacité du partenaire privé dans la mise en œuvre d'une mission de service public, compte tenu de la concurrence et des économies d'échelle. Les PPP constituent également un encouragement à l'innovation et un **mode de gestion assurant un service de qualité**, notamment lorsque la rémunération du partenaire est liée à sa performance ou à la disponibilité du service. Enfin, on peut en attendre un **effet de levier lié à la mobilisation de capitaux privés et à l'étalement de la dépense publique** sur la durée du contrat (prévu par l'article 6 de l'ordonnance) qui permet, par exemple, pour une dotation annuelle donnée d'engager un plus grand volume de travaux, au prix toutefois d'une rigidification du cadre budgétaire pendant la durée d'exécution des contrats.

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

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

Compte tenu de l'ensemble des éléments à prendre en compte, de natures économique, financière, juridique et administrative, le plein intérêt de ce mécanisme ne pourra s'apprécier qu'en le comparant avec les solutions alternatives. C'est pourquoi l'évaluation doit être une condition expresse et préalable du recours aux PPP. Cette évaluation doit s'effectuer notamment en termes de coût global, de performance et de partage des risques. À cet égard, le rôle du taux d'actualisation est évidemment fondamental pour comparer les distributions respectives dans le temps de séries de dépenses…

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

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

Le CIACT du 14 octobre 2005 a constitué un signe clair de la volonté du Gouvernement de démultiplier l'effet des financements disponibles en recourant, dans le secteur des transports, aux PPP. Une conception large du PPP a été retenue, recouvrant deux formes :

– les **concessions de service public** déjà utilisées dans le domaine routier : un « concessionnaire » est chargé de financer, concevoir, construire et exploiter une infrastructure. Sa rémunération provient de la perception d'un péage ;

– les **contrats de partenariat** : le partenaire aura les mêmes missions qu'un concessionnaire (financement, conception, construction et exploitation), mais sa rémunération provient d'un loyer versé par la puissance publique.

Dans tous les cas de figure, le PPP associe au maître d'ouvrage public le savoir-faire financier et technique du secteur privé. Il se traduit par un calendrier de réalisation plus rapide et permet de diminuer le coût des financements, donc la dépense publique. Le contrat passé avec le partenaire privé prévoit également que la rémunération est liée à sa performance : il garantit donc la satisfaction des besoins des usagers.

a) La généralisation des concessions se poursuit

Les concessions ne sont certes pas une nouveauté puisque les investissements routiers en ont largement bénéficié. L'État y a notamment eu recours pour la **réalisation de la très grande majorité des infrastructures autoroutières** (1).

Suite à la directive *Travaux* et à la « loi Sapin » du 29 janvier 1993, créant une obligation de publicité et de mise en concurrence pour l'attribution de nouvelles concessions d'autoroutes, l'État a ainsi concédé au terme de procédures d'appel d'offres l'A 86 à la société Cofiroute, l'A 28 entre Rouen et Alençon à la société ALIS (Bouygues), le viaduc de Millau à Eiffage, l'A 19 entre Artenay et Courtenay à la société ARCOUR (Vinci), l'A41 entre Annecy et Genève à la société ADELAC (Bouygues–AREA) et bientôt la concession de l'autoroute A 65 entre Langon et Pau à la société Aliénor (Eiffage–Sanef).

(1) Les sections autoroutières concédées qui sont actuellement en construction le sont soit dans le cadre des contrats des sociétés concessionnaires historiques (ASF, APRR, SANEF, COFIROUTE), soit à l'issue d'appels d'offres auxquels répondent des sociétés nouvellement constituées.

Des procédures de mise en concession sont actuellement en cours pour l'A 88 entre Falaise et Sées, l'A 150 entre Croix–Mare et Barentin, l'A 63 entre Salles et Saint-Geours-de-Maremne. La mise en concession de l'A 355 (contournement Ouest de Strasbourg) et de l'A 831 entre Fontenay-Le-Comte et Rochefort est également prévue.

Dans le domaine ferroviaire, le recours à la concession comme au contrat de partenariat est possible depuis la promulgation de la loi relative à la sécurité et au développement des transports [(1)].

LES ACQUIS DE LA LOI DU 5 JANVIER 2006

Le cadre juridique du secteur ferroviaire français, issu d'une part de la loi n° 82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs (LOTI) et d'autre part de la réforme de 1997 qui a créé Réseau ferré de France (RFF), ne permettait pas la mise en œuvre de PPP pour des projets d'infrastructures ferroviaires, puisque le dispositif législatif donnait le monopole de la maîtrise d'ouvrage des infrastructures ferroviaires à RFF et le monopole de leur entretien à la SNCF.

C'est la raison pour laquelle le Parlement a adopté la loi relative à la sécurité et au développement des transports et modifié les modalités d'exercice de la maîtrise d'ouvrage, de l'exploitation et de l'entretien des projets d'infrastructures ferroviaires d'intérêt national ou international destinées à être incorporées au réseau ferré national. Le recours aux montages en PPP est désormais ouvert et **une autorité contractante (l'État ou RFF) pourra confier à un partenaire privé la responsabilité du financement, de la construction, de l'entretien et de l'exploitation de tout ou partie de l'infrastructure**, à l'exception de la gestion des circulations et du fonctionnement et de l'entretien des installations de sécurité qui restent réalisés par la SNCF.

Le CIACT a décidé de lancer deux projets ferroviaires en concession : la **LGV Sud–Europe–Atlantique** et la **liaison CDG express**. S'agissant de cette dernière, l'avis d'appel public à candidatures pour une concession a été lancé par la direction des transports ferroviaires et collectifs le 28 juillet 2006 et la date de remise des candidatures a été fixée au 30 octobre 2006. S'agissant de la LGV Sud–Europe–Atlantique, l'avis d'appel public à candidatures sera lancé par RFF dès réception de la confirmation de l'accord de principe des collectivités territoriales sur le partage à parité avec l'État de la subvention publique. L'objectif de calendrier est un **démarrage des travaux courant 2008**.

b) Le recours aux contrats de partenariat est désormais possible en matière de transport

Au-delà des formes classiques de réalisation des investissements publics que sont les marchés publics et les délégations de service public, l'ordonnance n° 2004-559 du 17 juin 2004 sur les **contrats de partenariat** est venue confirmer le choix des partenariats public–privé.

(1) Loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 précitée. Voir le rapport pour avis de M. Hervé Mariton (Doc. AN n° 2733, décembre 2005) : http://www.assemblee-nationale.fr/12/rapports/r2733.asp

L'ordonnance autorise une nouvelle formule de contrat global de longue durée entre un maître d'ouvrage public et le secteur privé. En 2005, la direction générale des routes a mené une réflexion sur le champ d'application du contrat de partenariat dans le domaine routier et les modalités pratiques de mise en œuvre conduisant à des partenariats équilibrés. Les analyses menées ont montré que le contrat de partenariat peut être **avantageux, notamment pour les aménagements ou extension de voirie urbaine, qui sont des projets complexes techniquement et où l'acceptabilité sociale du péage est faible**.

Le contrat de partenariat pourrait également se révéler intéressant en termes de coûts pour l'autorité publique dans le cadre de montages combinant loyer et péage, notamment pour les sections où le péage est envisageable mais qui ne peuvent être concédées en raison de revenus tirés du péage insuffisants et de la nécessité de subventions d'équilibre trop importantes. Le contrat de partenariat avec péage pourrait par ailleurs être préféré à la concession pour les sections où l'État souhaite reprendre à son compte certains risques que le secteur privé n'aurait pu assumer avantageusement sans surcoût excessif.

Pour développer le recours aux contrats de partenariat, le CIACT du 14 octobre 2005 a décidé de la mise à l'étude de quatre contrats de partenariat sur les projets de tronc commun des autoroutes A 4 et A 86 à l'Est de Paris, de mise à 2 x 2 voies de la RN 88 entre Albi et l'A 75, de périphérique L 2 à Marseille et enfin de liaison Est–Ouest Avignon. Les rapports d'évaluation préalable des deux premiers projets ont été transmis à la mission d'appui des PPP du ministère des Finances. Une fois son avis rendu, il sera possible de poursuivre les discussions avec les représentants des collectivités locales co-financeurs en vue du lancement effectif de la consultation. Les évaluations doivent être terminées à la fin de l'année.

Dans le domaine ferroviaire, deux projets doivent être lancés en contrat de partenariat. S'agissant du projet **GSM–R**, l'évaluation préalable du contrat de partenariat a fait l'objet d'un avis favorable de la mission d'appui du

Le CIACT du 14 octobre 2005 a décidé la réalisation du projet GSM–R sous la forme d'un contrat de partenariat. **Il est envisagé que l'ensemble des investissements soit financé par l'AFITF**. Le planning actuel prévoit la signature du contrat de partenariat fin 2007, ce qui nécessite de disposer pour l'année 2007 d'autorisations d'engagement égales au total des coûts d'investissement, de la quote-part de l'annuité liée au fonctionnement et au financement et enfin du montant contractuel du dédit. **Le projet de budget 2007 de l'AFITF prévoit à ce stade 279 millions d'euros en autorisations d'engagement et 51 millions d'euros en crédits de paiement**, afin de permettre à RFF de continuer le déploiement du réseau GSM–R en maîtrise d'ouvrage publique dans l'attente de la signature du contrat.

S'agissant du **contournement en LGV de Nîmes–Montpellier**, l'évaluation préalable du contrat a été sou

Le CIADT du 18 décembre 2003 a décidé la poursuite des études, avec pour objectif une déclaration d'utilité publique avant la fin de l'année 2007. En avril 2004, VNF a été chargé de conduire les études d'avant-projet sommaire du futur canal.

Au terme de **près de deux années d'études**, **VNF a remis le 5 juillet 2006**, au ministre chargé des transports, **le dossier d'avant-projet sommaire**. Ce document rassemble les résultats des études et propose une bande de référence de 500 mètres au sein de laquelle doit s'inscrire le tracé du futur canal. Le projet comporte deux bassins–réservoirs destinés à sécuriser l'alimentation en eau de l'ouvrage et intègre 350 hectares de zones d'activités susceptibles de contribuer au développement du trafic fluvial.

Les études ont donné lieu à une **concertation large et approfondie** avec les collectivités, les acteurs socioéconomiques et les associations concernés entre mars et septembre 2005. La nature et le contenu des études ont ainsi pu être enrichis des attentes et souhaits exprimés par ces différents acteurs. Par la suite, une consultation formelle des services déconcentrés de l'État et des acteurs locaux a été conduite en deux phases, respectivement d'octobre à décembre 2005 pour les aspects techniques, environnementaux et hydrauliques, et de mars à avril 2006 pour les aspects à caractère socio-économique. Le préfet de région Picardie, coordonnateur du projet, en a transmis un bilan le 5 juin 2006, assorti d'un avis favorable.

La concertation puis les consultations ont permis d'ajuster le tracé en plusieurs points, parfois de manière sensible, d'optimiser l'escalier d'eau et de diminuer les déblais excédentaires de 25 millions de mètres cube, soit près de moitié, réduisant ainsi l'impact du projet sur les exploitations agricoles.

Le coût du projet est évalué par VNF à 3,2 milliards d'euros (valeur de juillet 2005) sur la base d'un équipement en écluses simples. Il est **estimé à 3,7 milliards d'euros dans le cas où la réalisation intègre un doublement initial des écluses**, si les conditions de trafic rendaient celui-ci nécessaire.

En parallèle de ces procédures de concertation, une commission interministérielle, placée sous l'égip]TJrw[3.7(m)4.8(ill)-1nTT40.om0 0f0.8998 ula1.66 327.335 0.36i2év

2.– Des interrogations pour l'avenir : quel financement ?

Les PPP sont un élément positif, mais ils ne résolvent pas la question du financement public qui, pour étalé qu'il puisse être, n'en demeure pas moins nécessaire. Or, l'utilisation du produit des privatisations des sociétés d'autoroutes par son affectation à l'AFITF (et *in fine* au volet transports des contrats de plan et aux projets d'infrastructure nouvelle) pose nécessairement la **question des financements mobilisables à moyen et long termes**.

Si les enjeux liés aux financements des projets de transport dans le cadre de la décentralisation seront évoqués plus loin dans ce rapport, on rappellera que le Gouvernement a décidé que **les futurs contrats de projet ne comporteraient pas de volet routier**, l'État arrêtant un programme d'investissement par itinéraires, après consultation des collectivités territoriales. Il va de soi que si des collectivités veulent participer financièrement, afin d'accélérer certains projets d'investissement, l'État n'y trouvera que des avantages.

Pour le reste, des questions – parfois taboues dans l'opinion publique – ne manqueront pas de se poser : **les ressources de l'AFITF, dont la nature a beaucoup évolué entre 2005 et 2007, suffiront-elles à éviter un recours à l'emprunt ?** L'usager devra-t-il contribuer davantage ? Les péages devront-ils être étendus ou généralisés dans certains modes de transport ?

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

Ainsi est-il probable que, parmi les pistes de financement complémentaire à envisager, celle des **péages urbains** reviendra dans le débat public, à l'issue des échéances électorales de l'an prochain. Votre Rapporteur spécial considère que cette piste de financement ne doit pas être exclue.

LES PÉAGES URBAINS

Les mesures existantes concernant le **stationnement payant sur voirie** constituent une **première forme de tarification de l'usage de l'automobile et de péage urbain**. Au début des années 1990, sont apparus les premiers péages pour l'utilisation d'infrastructures routières ou autoroutières urbains (tunnel du Prado Carénage pour la traversée du Vieux Port de Marseille, TEO à Lyon, A 14 en Île-de-France…).

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

À la lumière des expériences étrangères, **le péage urbain apparaît à la fois comme un outil et une ressource au service d'une politique d'organisation des déplacements urbains**. Il répond notamment aux objectifs de recherche de nouveaux financements, de décongestion et de régulation du trafic, d'incitation à la modification du comportement des automobilistes, ou encore d'incitation à l'utilisation de modes de transport plus respectueux de l'environnement, en faisant supporter aux usagers de l'automobile le coût des nuisances générées par leurs déplacements.

S'il existe déjà en France quelques exemples de péage d'infrastructures urbaines, qui peuvent être présentés comme la déclinaison urbaine du péage autoroutier, il n'en est pas de même pour le péage « de zone ». Ce dernier contraint l'automobiliste à **acquitter un droit d'entrée dans une zone urbaine dont les accès sont réglementés**.

Dans les exemples étrangers, le prélèvement s'effectue de manière automatique de manière à ne pas multiplier les postes de péage et afin d'accélérer le paiement. Outre les barrières de péage, deux méthodes fiables dominent : la mise en place dans les véhicules d'un « transpondeur » qui permet l'identification du véhicule lors de son passage sous les portiques d'accès ; l'analyse par caméra vidéo qui identifie les véhicules par leur plaque d'immatriculation lors de leur passage aux portiques d'accès. Ces deux méthodes ne sont pas incompatibles, la principale difficulté technique tenant à la fiabilité et à l'efficacité des dispositifs de contrôle et de lutte contre la fraude.

Pour autant, **la question de l'opportunité du péage urbain renvoie à celle de son acceptabilité**. Cette dernière peut toutefois être favorisée si le péage urbain est compris comme un outil au service d'une politique d'amélioration des déplacements au niveau de l'agglomération. Mais le péage ne doit pas remettre en cause l'accès des différentes catégories de population à la zone concernée, ni entraver les déplacements par la multiplicité d'obstacles physiques à la circulation, ni même être imposé sans concertation. Les recettes doivent être clairement affectées à l'amélioration du système de déplacements.

Rappelons qu'en décembre 2003, **notre collègue Christian Philip avait proposé la mise place d'une tarification des déplacements urbains à l'initiative des collectivités territoriales**. Son rapport propose que la loi donne aux communes, à leurs groupements ou aux syndicats mixtes compétents pour l'organisation des transports urbains, dans les agglomérations de plus de 100.000 habitants, la possibilité d'instituer une tarification des déplacements.

La forme et les modalités du « péage urbain » seraient choisies par la collectivité. La perception de la redevance pourrait alors s'appliquer soit à l'entrée des véhicules dans une zone déterminée, soit à l'usage d'une partie ou de la totalité du réseau de voirie d'agglomération. Dans ce dernier cas, le paiement du péage donnerait, en outre, droit à l'attribution gratuite de titres intermodaux de déplacement dans les réseaux de transports publics. L'assiette du péage pourrait être fixée en fonction du passage, soit de la distance parcourue, soit de la durée de la période autorisée. Son taux pourrait être modulé en fonction de divers critères, par catégories d'utilisateurs ou de véhicules.

Le produit du péage serait affecté à l'amélioration et au développement des transports collectifs, des infrastructures de transport et aux actions prévues par les plans de développement urbains.

C.– UN ENJEU CRUCIAL POUR L'EMPLOI ET L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

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

La stimulation de l'ensemble des vecteurs de financement est d'autant plus cruciale que les perspectives de croissance de la demande de transport dans les vingt prochaines années sont importantes : même avec des hypothèses modérées, **la croissance du transport devrait être d'ici 2020 d'environ 40 % pour les marchandises et d'environ 60 % pour les voyageurs**.

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

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

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

L'année 2005 a néanmoins été marquée par un **ralentissement de la mobilité en France**, à la fois pour les marchandises et pour les voyageurs. Le choc pétrolier, sensible dans la zone euro puisque le prix du brent a augmenté de 42 % en moyenne sur l'année, n'a pas eu à court terme de répercussions aussi fortes qu'en 1974 sur l'économie, mais il semble avoir joué dans le domaine des transports un rôle de révélateur d'inflexions de comportements, dont les tendances se dessinent depuis le début de la décennie.

Le ralentissement, puis la **baisse du volume de transport enregistré sur le territoire métropolitain**, se traduisent par une inflexion dans les consommations totales d'énergie du secteur des transports, et tout particulièrement les consommations de produits pétroliers. Ce secteur est à l'origine de plus des deux tiers de la consommation énergétique de produits pétroliers en France.

En 2005, avec une baisse de 1 % de la consommation de carburants sur le territoire, la route a réduit ses émissions polluantes. Depuis 14 ans, et malgré l'accroissement de la circulation (+ 29 %), les principaux polluants émis

par le transport routier avaient diminué très significativement. La baisse de circulation en 2005 vient accentuer ces tendances. Les émissions de gaz carbonique, directement liées aux consommations de carburants, devraient être réduites également.

L'emploi salarié dans les transports reste stable dans l'ensemble, en 2005 comme en 2004, étant entendu que l'on considère que **le secteur des transports occupe près d'un actif sur vingt**. L'évolution de l'emploi est surtout tirée par la **croissance des effectifs du transport de voyageurs** (+ 2,2 % entre la fin 2004 et la fin 2005), poursuivant ainsi une tendance haussière de plusieurs années.

2.– Le déséquilibre manifeste de la répartition entre modes de transport

Selon le bilan complet présenté à la commission des comptes des transports de la Nation, le 29 juin 2006, les **transports intérieurs de marchandises** s'établissent en France, en 2005, à 368 milliards de tonnes–kilomètres, dont 312 hors transit. C'est à partir de ce bilan que sont calculées les parts relatives des différents modes dans les transports intérieurs sur le territoire français. **La route y reste le mode dominant : près de 80 % des transports de marchandises** (hors transit).

Malgré le repli de 2005, le transport routier voit pourtant sa part de marché progresser encore au détriment du rail. En effet, le mode ferroviaire connaît une baisse de 12 % des tonnes–kilomètres réalisées ce qui traduit une conjoncture défavorable et le repositionnement opéré par la SNCF sur son activité marchandises à travers la mise en place du plan fret.

Les transports de produits pétroliers par oléoducs sont eux aussi en légère baisse en 2005. Seul le transport fluvial (qui représente 2 % des tonnes–kilomètres) est en croissance. Le mode fluvial ne profite pas tant des anciens marchés ferroviaires que de nouveaux marchés, comme par exemple le transport de déchets par containers qui connaît une très forte croissance.

Quant aux **transports intérieurs de voyageurs**, ils s'établissent en France, en 2005, à 873 milliards de voyageurs-kilomètres. Les déplacements en voiture particulière représentent 83 % des transports de voyageurs. Si l'on y ajoute les autres modes routiers (bus et cars), **la part de la route s'élève à 88 %**.

LES TRANSPORTS INTÉRIEURS DE VOYAGEURS EN FRANCE

(en milliards de voyageurs/km)

	2004	**2005**	***Variation 2005/2004 (en %)***
Voitures particulières	736,9	727,4	*– 1,3*
Autobus & autocars (y compris RATP)	44,0	43,9	*– 0,2*
Transports ferroviaires (dont métros et tramways)	86,6	89,0	*+ 2,8*
– dont SNCF :	*74,3*	*76,5*	*+ 3,0*
– dont TGV :	*41,4*	*42,7*	*+ 3,1*
Transports aériens intérieurs	12,7	12,9	*+ 1,6*
Total	**880,3**	**873,2**	***– 0,8***

Source : ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

L'année 2005 est marquée par une baisse de la mobilité : **les transports de voyageurs**, mesurés en voyageurs-kilomètres, **diminuent de 0,8 %**. Cette baisse est exclusivement imputable à la baisse de la circulation automobile : la circulation des voitures particulières sur l'ensemble du réseau est en baisse de 1,3 %.

Parallèlement, **les trafics de transports collectifs poursuivent leur tendance à la hausse ininterrompue depuis le point bas de 1995**. Les transports ferroviaires connaissent la plus forte croissance depuis 1995, notamment grâce aux améliorations de l'offre (mises en service de TGV, rénovation des réseaux TER, développement des transports urbains ferrés en site propre).

Le ralentissement de la circulation routière des voitures particulières se focalise sur les réseaux locaux (trajets quotidiens). Il illustre un **transfert modal, de la voiture vers les transports collectifs urbains**. Le ralentissement de la circulation s'observe depuis plusieurs années déjà et la hausse récente des prix des carburants n'est pas la seule explication du report des voyageurs vers les transports en commun.

Pour 2006, les données provisoires ne portent que sur le premier trimestre de l'année. Malgré les difficultés d'interprétation dues aux effets saisonniers, ces résultats semblent montrer la poursuite de la tendance observée, avec une baisse de la circulation routière parallèlement à une hausse des transports collectifs.

Des projections de la demande de transport en 2025 sont en cours d'actualisation. Reposant sur une croissance annuelle du PIB de 1,9 %, il semble que **ces projections prévoient un ralentissement de la croissance tous modes confondus à l'horizon 2025**.

*

* *

CHAPITRE DEUXIÈME :

LA LIBÉRALISATION DU SECTEUR DES TRANSPORTS, UN MOUVEMENT À POURSUIVRE

I.– UN MOUVEMENT PROGRESSIF, DES RÉTICENCES ANCIENNES

A.– LA LIBÉRALISATION PROGRESSIVE DES TRANSPORTS

1.– Un mouvement lent mais des progrès décisifs

Lente mais voulue, la libéralisation des transports se poursuit **faisant progressivement basculer ce secteur ultra–réglementé**, et dominé par des acteurs nationaux en situation de monopole, **vers un univers plus souple et plus dynamique** où l'ouverture européenne des marchés nationaux et l'apparition des concurrents privés redéfinissent les attentes des clients et les exigences des usagers.

Tous les modes de transports ont été concernés par ce mouvement : le capital des entreprises publiques a évolué vers une participation plus grande des salariés et des investisseurs privés, parfois même jusqu'à la privatisation (sociétés d'autoroutes, Air France).

Des **autorités de régulation**, plus ou moins indépendantes de l'administration, se sont mises en place. La fonction d'opérateur de transport a été distinguée de celles de gestionnaire d'infrastructure et d'autorité organisatrice.

L'État a dû redéfinir son rôle en réglementant de façon moins autoritaire et en régulant de manière plus intelligente un secteur dont on a montré à quel point il pouvait être porteur de croissance et d'emplois. Ce repositionnement n'est pas simple, d'autant moins simple que les aides octroyées par les pouvoirs publics doivent désormais être compatibles avec le droit communautaire applicable en matière d'aides d'État.

Symbole des résistances les plus fortes, le monde ferroviaire bouge. Le marché du transport de marchandises est à présent totalement ouvert à la concurrence et les liaisons internationales de transport de voyageurs devraient l'être à compter de 2010.

De même, l'assouplissement des conditions d'exercice de la maîtrise d'ouvrage des investissements sur le réseau ferré national est un élément positif qui devrait dynamiser et stimuler les investissements. Rappelons que jusqu'à l'intervention de la loi du 5 janvier 2006, RFF n'avait que deux possibilités d'exercer sa maîtrise d'ouvrage : directement dans le cadre des dispositions

relatives aux pouvoirs adjudicateurs ou à travers un mandat de maîtrise d'ouvrage, qui ne pouvait être confié qu'à la seule SNCF. **La loi du 5 janvier 2006 a supprimé les restrictions d'exercice de sa maîtrise d'ouvrage par RFF, qui peut désormais confier un mandat librement** (1).

C'est d'ailleurs cette même loi qui a introduit la possibilité de réaliser des infrastructures en PPP ou en délégation de service public, le titulaire de la convention ou du contrat étant alors le maître d'ouvrage.

2.– Un contexte idéologiquement marqué et socialement explosif

Mais les imperfections comme les résistances au changement demeurent extrêmement fortes.

Le cadre social du monde des transports est loin d'être harmonisé. Le transport routier français subit de plein fouet l'hétérogénéité des pratiques sociales et des conditions de travail au sein de l'Union européenne. Le transport maritime nécessite un soutien permanent de la part de l'État, tant au niveau des outils fiscaux que des aides sociales allouées aux marins.

Une entreprise historique comme la SNCF continue à s'ériger en symbole des avantages acquis – à commencer par le maintien d'un régime de retraite particulier – **et en dernier rempart des archaïsmes syndicaux**. Le dialogue social peine à s'établir sur des fondements raisonnés et raisonnables et les grèves à répétition exaspèrent toujours autant la plupart de nos concitoyens.

Nombre de secteurs connaissent d'ailleurs **des conflits sociaux plus explosifs et plus violents qu'ailleurs** : telle grève de chauffeurs routiers, tel conflit dans les transports urbains d'une grande ville, tel détournement de navire nécessitant l'intervenant de l'armée… viennent périodiquement rappeler combien l'archaïsme des relations sociales est fort dans le monde des transports.

De plus, les mécanismes de financement manquent encore de souplesse et n'associent pas suffisamment l'expertise et les ressources du secteur privé. Si les

Quant à l'État–actionnaire, il peine à définir une véritable politique industrielle et à unifier son discours, laissant perdurer les logiques de « guerre administrative » entre services, contribuant *in fine* à renforcer l'immobilisme et à contrarier les choix les plus rationnels.

Les frontières entre nationalisme primaire et patriotisme économique en paraissent d'autant plus floues, comme en témoignent les réactions au choix de Bombardier pour la fourniture de 172 trains SNCF de nouvelle génération destinés au réseau régional d'Île-de-France. Cette décision du conseil d'administration de la SNCF, le 25 octobre 2006, faisait pourtant suite à un **appel d'offres européen** transparent, lancé en février 2002 et largement ouvert [(1)].

B.– UNE CONDITION DE RÉUSSITE : INTRODUIRE LE SERVICE MINIMUM DANS LE RESPECT DU DROIT DE GRÈVE

Autant la législature aura apporté des améliorations décisives à de nombreux aspects de la politique des transports (à commencer par le recul de l'insécurité routière), autant **l'absence d'un véritable « service minimum » dans les transports en commun peut susciter une légitime déception**…

Pourtant, **des progrès significatifs ont été réalisés** à la SNCF et à la RATP, essentiellement en 2004 et 2005, **en matière de prévisibilité du trafic et de niveau de service garanti** en cas de mouvement social. Ils permettent de mieux assurer une certaine « continuité » du service public dans les transports terrestres de voyageurs.

Au sein de la branche de transports urbains, par contre, **les partenaires sociaux ne sont pas encore parvenus à la conclusion d'un accord sur la prévention des conflits** et seul un nombre réduit de réseaux a conclu un dispositif s'inscrivant dans cette démarche. Signalons que le ministre chargé des transports a présenté, le 4 juillet 2006, aux autorités organisatrices un guide et une charte sur la prévisibilité du service public des transports en période de perturbation.

Ce guide intitulé « *Les voyageurs au cœur des préoccupations des acteurs du transport public* » vise à aider les autorités organisatrices à mettre en place, en concertation avec l'entreprise chargée d'exploiter le réseau, un programme de prévisibilité du service. Il rappelle, dans sa structure, les trois volets sur lesquels doivent porter les accords : prévention des conflits ; prévisibilité et information aux voyageurs ; effectivité du service en cas de conflit. L'objectif de cette charte est de recueillir le plus grand nombre de « promesses de mise en œuvre » de la démarche [(2)].

---

(1) Cet appel d'offres portait sur le renouvellement d'ici 2015 de plus de 20 % des trains du réseau Transilien. Le contrat portera également sur 200 trains supplémentaires en tranche optionnelle, dont la livraison pourrait intervenir à partir de 2016.

(2) À ce jour, elle a recueilli la signature de plusieurs acteurs du transport public de voyageurs tels que le GART, l'UTP, la FNAUT, la CFTC, AGIR, la SNCF, la RATP et des représentants des collectivités territoriales. Ces acteurs s'engagent, par la concertation, à mettre en place un programme de prévisibilité dans les transports.

1.– Les efforts d'amélioration de la prévisibilité du service et de l'information des voyageurs à la SNCF

Votre Rapporteur spécial fait **le constat d'une évolution positive de la démarche conduite par la SNCF** pour mieux anticiper et contenir des grèves qui pèsent lourdement sur son activité et ses résultats.

En 2005, le nombre de journées de travail perdues à la SNCF s'est élevé à 238.962, dont plus de 91 % résultent de six conflits nationaux. À l'inverse, la conflictualité locale a, de nouveau, reculé, confirmant l'évolution constatée depuis 2000. La conflictualité a fortement diminué au premier semestre 2006 par rapport à celle constatée au premier semestre 2005 (0,47 journée de travail perdue par agent en 2006 contre 0,87 en 2005) : 87,7 % des journées perdues l'ont été lors de conflits nationaux, notamment celui lié au retrait du contrat première embauche (CPE).

En matière d'organisation et de fiabilisation du service, plusieurs éléments positifs peuvent être identifiés : une bonne anticipation dans la préparation du service, un travail avec chaque région sur les possibilités espérées en matière de service (traction, accompagnement et circulation), la fixation de priorités de circulation, et surtout des efforts d'information des voyageurs, jamais mis en œuvre à cette hauteur.

Des efforts encore circonscrits ont été engagés dans le cadre de la contractualisation avec les autorités organisatrices, la SNCF n'ayant signé d'avenants aux conventions régionales que pour le TER d'Alsace et le Transilien. Reposant sur le principe d'une large information en amont, la SNCF a surtout cherché à généraliser la démarche par les moyens les plus divers (presse régionale, affichage en gare, téléphone, internet, bientôt SMS ou courriel).

Poursuivant sa concertation avec les élus sur le contenu du service, la SNCF sollicite actuellement l'avis des autres autorités organisatrices sur le modèle de l'**avenant à la convention TER conclue avec la région Alsace, le 18 juillet 2005**. Cette convention prévoit désormais un certain nombre de mesures concernant la consistance des dessertes de substitution en période de conflits, le choix du service à mettre en œuvre ou la nature de l'information à diffuser dans ces circonstances.

Ainsi, lorsqu'un conflit ne peut être évité, le choix de l'offre de service à mettre en œuvre est concerté entre la SNCF et la région Alsace jusqu'à la veille à 18 heures, moment où le plan de transport de substitution est arrêté. La SNCF développe une information aux voyageurs en amont [(1)]. D'autre part, la création d'un « centre de relation clientèle TER Alsace » est à l'étude, afin d'envoyer des

(1) À travers des communiqués de presse, l'affichage des horaires dans tous les points d'arrêt, l'alimentation du site internet TER Alsace, la mise en place de points d'accueil à Strasbourg et Mulhouse (pointe du soir). Le jour même, la continuité de l'information est assurée par des affichages en gares, une mise à jour internet et la mise en place de points d'accueil à Strasbourg et Mulhouse (pointe du matin).

informations personnalisées aux abonnés par courriel ou SMS et de mettre en place un numéro téléphonique spécifique avec serveur vocal.

L'avenant est entré en vigueur en 2006 et s'accompagne d'un système de *bonus/malus* lié au respect du service prévu le jour de la grève. **Après six mois d'application, le plan de transport de**

La seconde étape a consisté en un **renforcement de l'information des voyageurs en cas de grève**. Elle s'est traduite par un avenant au protocole de concertation entre la RATP et les associations de consommateurs et d'usagers le 15 mars 2005.

L'entreprise a prolongé sa démarche avec l'instauration d'un engagement de service lorsqu'une perturbation est envisagée. Cet engagement porte sur deux points. D'une part, en cas de préavis de grève, **la RATP s'engage à assurer au moins 50 % du service normal** et accepte des pénalités financières si cet engagement n'est pas respecté (1). La pénalité est évaluée sur la base du service réalisé par rapport au service prévu normalement avec deux niveaux forfaitaires (de 50 % à 25 % et inférieur à 25 %).

D'autre part, une qualité de prévision et d'information des voyageurs est assurée, assortie d'un **système de *bonus/malus***. Le processus d'information est déclenché dès que le service envisagé est inférieur à 75 % du service normal, le dispositif de *bonus/malus* portant sur la qualité de la prévision et de l'information. Cette dernière est mesurée par un référentiel qui comprend quatre indicateurs (2).

La prévision est constituée des éléments perçus par le management local, plus proche des agents. La qualité de cette prévision correspond à sa fiabilité, un écart maximum de + ou – 20 % avec le trafic constaté étant accepté. Le dispositif de *bonus/malus* s'applique dès que le trafic constaté est inférieur à 50 %. Un *bonus* est versé si la qualité de la prévision et tous les indicateurs du référentiel sont respectés, le *malus* est dû dans le cas contraire.

Sur la première année d'application (de juin 2005 à juin 2006), **cinq grèves ont nécessité la mise en œuvre de l'engagement de service**. À l'exception du mouvement social du 28 mars 2006, les prévisions, l'information et le service ont été conformes à l'engagement. **La journée du 28 mars 2006 a généré une pénalité financière, sur la ligne B, avec un service réalisé à 36 %**.

Mais rappelons-le une nouvelle fois : **les dispositifs vertueux mis en place** – qui sont d'ailleurs plus exigeants à la RATP qu'à la SNCF, et qui reposent encore sur une logique de réseaux et non de lignes – **ne correspondent pas suffisamment au service minimum qu'attendent nos concitoyens… d'autant que tout reste à faire dans les autres régions !**

*

* *

(1) La durée et le périmètre retenus pour mesurer ces niveaux de trafic sont la journée et les sous–réseaux définis dans le contrat actuel (métro, RER A, RER B, bus de Paris).

(2) Une information publique à J–2 sur la possibilité d'une perturbation ; la veille, une communication publique des prévisions de service ; le jour même, une information en temps réel déployée sur l'ensemble des supports technologiques et sur le terrain par les agents présents ainsi que par affichage ou annonce sonore ; enfin, la mise en place d'un numéro vert gratuit.

II.– LES TRANSPORTS FERROVIAIRES ET COLLECTIFS : UN MOUVEMENT EUROPÉEN D'OUVERTURE À LA CONCURRENCE

A.– SNCF : LA FIN DU MONOPOLE

1.– La dynamique des « paquets ferroviaires »

En France, le **premier paquet ferroviaire** a fait l'objet du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 relatif à l'utilisation du réseau ferré national, qui constitue aujourd'hui le cadre réglementaire applicable au secteur ferroviaire [(1)].

La France fait partie des rares États à avoir mené à bien les travaux de transposition dans les délais impartis, avec la publication du décret de transposition dès le 8 mars 2003 [(2)]. Ce dernier permet aux entreprises ferroviaires de l'Union européenne qui veulent offrir des services internationaux de fret ferroviaire d'emprunter le réseau ferré national, limité dans un premier temps aux lignes relevant du réseau trans-européen (RTE) de fret.

Pour exercer ces droits, les entreprises doivent disposer d'une licence et d'un certificat de sécurité délivrés par l'État et formuler des demandes de capacités d'infrastructure (« sillons ») auprès de RFF. Afin de prévenir les litiges liés à l'application de ces dispositions, **une mission de contrôle des activités ferroviaires** a été créée auprès du ministre chargé des transports.

Le deuxième paquet ferroviaire, adopté par le Parlement européen et le Conseil en avril 2004, **tend à accélérer l'intégration juridique et technique de l'espace ferroviaire européen**. Il est constitué d'un règlement, qui institue l'agence ferroviaire européenne au 1er janvier 2005, et de trois directives.

L'AGENCE EUROPÉENNE DE SÉCURITÉ FERROVIAIRE

L'agence européenne de sécurité ferroviaire a été instituée par le règlement 881/2004 du 29 avril 2004. Ses principales missions concernent la sécurité et l'interopérabilité ferroviaire. Le Conseil européen de décembre 2003 a décidé qu'elle serait **implantée à Lille/Valenciennes** en France. Le siège et les bureaux de l'agence sont à Valenciennes, alors que les réunions associant les représentants du secteur ferroviaire et des autorités nationales de sécurité se tiennent à Lille.

L'agence est pilotée par un conseil d'administration qui adopte le budget et le programme de travail. Le conseil est composé d'un représentant par État–membre, de quatre représentants de la Commission et d'un représentant sans droit de vote des entreprises ferroviaires, des gestionnaires d'infrastructure, de l'industrie, des syndicats, des passagers et des clients du fret. **Sa première réunion s'est tenue le 15 juillet 2004** et, depuis lors, il se réunit deux à trois fois par an.

(1) Ce décret a transposé les directives 2001-12 (développement des chemins de fer et droits d'accès), 2001-13 (licences ferroviaires) et 2001-14 (capacités d'infrastructures, redevances et certificats de sécurité).

(2) Ce texte a été complété par la suite par des arrêtés d'application : arrêtés des 6 et 20 mai 2003 sur les licences, arrêté du 6 mai 2003 sur la mission de contrôle des activités ferroviaires, arrêté du 4 août 2003 sur les certificats de sécurité. Le décret du 7 mars 2003 a également modifié le décret du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national.

L'activité de l'agence a démarré courant 2005. Elle compte, au 1er septembre 2006, environ 70 personnes et devrait atteindre à terme 100 personnes. Son budget prévisionnel est de 14,5 millions d'euros par année pleine. L'agence anime d'ores et déjà, sous mandat de la Commission, une dizaine de groupes de travail dans les domaines de la sécurité et de l'interopérabilité ferroviaire.

La **directive 2004/49** concernant la sécurité des chemins de fer communautaires a supprimé certains obstacles à l'intégration de l'espace ferroviaire européen, au rang desquels figure la disparité des réglementations nationales en matière de sécurité. Elle prévoit en outre la **création d'une autorité nationale de sécurité au sein de chaque État–membre**.

L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC DE SÉCURITÉ FERROVIAIRE

En application de la directive 2004/49, la France a institué une **autorité de sécurité veillant à l'application de la réglementation de sécurité et de la réglementation technique en matière d'interopérabilité** dans les transports ferroviaires.

La directive a été transposée par **la loi du 5 janvier 2006** relative à la sécurité et au développement des transports, qui **a créé l'établissement public de sécurité ferroviaire**, dont le décret statutaire est le décret n° 2006-369 du 28 mars 2006. Par ailleurs, les dispositions de la loi n° 2002-3 relative à la sécurité des infrastructures et des systèmes de transport ont été modifiées pour permettre l'auto saisine du bureau enquête accidents (BEA) des transports terrestres.

L'établissement public de sécurité ferroviaire est **un organisme indépendant des entreprises ferroviaires et des gestionnaires d'infrastructure**. Aux termes des articles 1er à 4 de la loi du 5 janvier 2006, il est chargé de **délivrer les autorisations requises pour l'exercice d'activités ferroviaires** et d'en assurer leur suivi, dans les conditions prévues par un décret du 18 octobre 2006. Par ailleurs, un arrêté du 24 mars 2006 a fixé le taux du droit de sécurité perçu auprès des entreprises ferroviaires au profit de l'établissement public à 0,5 % du montant des redevances que ces dernières versent à RFF au titre de l'utilisation du réseau ferré national.

La **directive 2004/50** dite « interopérabilité » permet de tenir compte du travail d'élaboration des spécifications techniques d'**interopérabilité sur le réseau à grande vitesse**. Elle a été transposée par le décret du 18 octobre 2006.

Enfin, la **directive 2004/51** (modifiant la directive 91/440 relative au développement de chemins de fer communautaires), étend le droit d'accès des entreprises ferroviaires titulaires d'une licence à l'ensemble du réseau pour le fret international dès le 1er janvier 2006, à l'ensemble du réseau pour tout type de fret ferroviaire (international et intérieur) dès le 1er janvier 2007.

La première phase de l'ouverture a nécessité l'adoption du décret n° 2005-1633 du 20 décembre 2005, alors que la deuxième phase a été transposée par la loi du 5 janvier 2006 qui a mis fin au monopole de la SNCF sur le service intérieur de marchandises dès le 31 mars 2006.

ÉTAT D'APPLICATION DES PAQUETS FERROVIAIRES EN EUROPE

Allemagne : la transposition du premier paquet a été achevée en mars 2005. Le deuxième paquet est transposé

Autriche : le premier paquet est transposé. La transposition du deuxième paquet a été achevée en avril 2006

Belgique : le premier paquet a été mis en œuvre fin décembre 2004. Le deuxième paquet est transposé

Danemark : la transposition du premier paquet a été achevée début 2004. Une partie est transposée depuis février 2006

Espagne : la transposition du premier paquet a été achevée en février 2005. Le deuxième paquet est transposé

Finlande : le premier paquet est transposé. La transposition du deuxième paquet devrait s'achever en septembre 2006

Grèce : le premier paquet est transposé. Le deuxième paquet en cours de transposition

Hongrie : le premier paquet est transposé. Le deuxième paquet est transposé

Irlande : le premier paquet est transposé. le deuxième paquet en cours de transposition

Italie : les règlements d'application doivent être pris afin d'achever la transposition. Le deuxième paquet est transposé

Lettonie : le premier paquet est transposé. Deuxième paquet en cours de transposition

Lituanie : le premier paquet est transposé. Le deuxième paquet est transposé

Luxembourg : le premier paquet est transposé depuis juin 2006. Le deuxième paquet en cours de transposition

Pays-Bas : la loi de transposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2005. Le deuxième paquet est transposé

Pologne : la transposition a été achevée en mars 2005. Le deuxième paquet est transposé depuis février 2006

Royaume-Uni : la transposition des deux paquets a été achevée fin 2005

Slovaquie : le premier paquet est transposé. Le deuxième paquet en cours de transposition

Suède : la transposition du premier paquet a été achevée courant été 2005. le deuxième paquet devrait être transposé à l'automne 2006

Face à l'évolution de ce contexte et l'arrivée de la concurrence, la SNCF a cherché à s'organiser. Si l'entreprise nationale a toujours été en concurrence avec d'autres modes de transport, **la concurrence intramodale, d'ores et déjà effective pour le fret, deviendra une réalité pour l'ensemble de ses activités dans la décennie à venir**.

La stratégie de la SNCF face à l'ouverture à la concurrence est explicitée dans son « projet industriel 2006–2008 ». Elle se décline marché par marché,

En France, huit licences avaient été délivrées, à la fin du mois d'août 2006 [1]. **L'objectif des nouveaux entrants est d'assurer un développement à partir de bassins géographiques** ou d'axes, selon l'opportunité d'optimisation de leurs moyens, **puis d'accroître leur part de marché** par extension autour de ces premières implantations.

Quoiqu'encore très marginale, **la concurrence s'exerce donc pleinement, la plupart du temps sous forme de mises en appel d'offre des trafics**. Pour ne pas perdre trop d'appels d'offres, la SNCF a engagé un plan d'actions visant à améliorer sa compétitivité et sa qualité de service (fiabilité, régularité) tout en réduisant l'écart de coûts avec les nouveaux entrants. Par ailleurs, la SNCF pratique une politique de « coopération/compétition ».

D'une part, **l'entreprise nationale continue d'approfondir les alliances en priorité avec ses principaux partenaires historiques**. Plusieurs projets d'alliances sont ainsi en voie de réalisation [2]. En outre, la mise en commun de moyens (système d'information, réservations, guichet client) est recherchée au travers d'une fédération de type « Cargo Team ».

D'autre part, pour saisir toutes les opportunités de l'ouverture des marchés, **Fret SNCF se positionne également comme entreprise ferroviaire opérant sur d'autres réseaux que le réseau ferré national**. Ainsi a-t-elle obtenu des certificats de sécurité en Italie, en Belgique et au Luxembourg et est en attente d'obtention pour le Royaume-Uni et les Pays-Bas.

Enfin, des efforts sont portés sur des solutions qui intègrent mieux les attentes des clients par filière (chimie et sidérurgie, notamment). En favorisant une plus grande synergie entre les sociétés du groupe SNCF, l'entreprise cherche à étendre la gamme des offres et prestations logistiques et d'enrichir les services rendus aux clients.

Ces efforts suffiront-ils ? L'activité fret de la SNCF reste lourdement handicapée par ses deux problèmes majeurs : **les clients sont très peu satisfaits et les pertes financières sont importantes**. La SNCF doit donc accroître la qualité (au prix d'un important travail en interne) et réduire les coûts. Cela implique notamment de poursuivre les discussions sur la traction et les disponibilités des locomotives, d'augmenter les moyens dédiés au fret et d'établir un véritable réseau dédié permettant de contourner les nœuds. Il est enfin essentiel de pouvoir sauver les « trains vitaux » de fret en cas de grève.

---

(1) Outre la SNCF, ces licences bénéficient aux entreprises suivantes : Europorte 2 (filiale d'Eurotunnel), CFTA Cargo, CONNEX et CONNEX CARGO France, filiales de Connex (devenu Veolia Transport), SECO RAIL, VFLI (filiale de la SNCF) et EURO CARGO RAIL (filiale de EWS). À cette échéance, huit certificats de sécurité avaient également été délivrés.

(2) L'un concerne la sidérurgie, grand secteur économique utilisateur du mode ferroviaire. Un autre, dénommé Sibelit, en partenariat avec les chemins de fer belges, suisses et luxembourgeois, porte sur la mise en place d'un centre opérationnel unique pour la gestion de l'ensemble des trafics Anvers–Bâle.

Par ailleurs, une harmonisation du cadre social entre les employés de la SNCF et ceux du secteur privé semble inévitable. **Votre Rapporteur spécial souhaite que cette adaptation des conditions de travail ne passe pas uniquement par la voie réglementaire, mais favorise la négociation** entre les différents acteurs, d'une part grâce à la négociation d'une convention collective pour les nouveaux entrants, d'autre part avec un assouplissement des règles relatives à la durée du travail à la SNCF.

Le plan *Fret SNCF* est donc un plan de la dernière chance, afin de renouer avec une activité économiquement équilibrée au moment où le marché du fret ferroviaire se libéralise en droit comme en fait.

LE PLAN FRET SNCF

L'objectif du plan est de **doter la branche Fret SNCF d'une structure financière saine** pour retrouver une croissance durable en Europe. Cela se traduit par un objectif de retour à l'équilibre financier et par la priorité accordée à l'amélioration de la qualité offerte aux clients. Le plan fret se décline en **quatre volets essentiels** :

– la refonte de l'outil de production dans une logique industrielle avec la création de cinq grands axes, véritables « tapis roulants » gérant des grands flux industriels de manière centralisée, de douze zones locales assurant sous leur entière responsabilité les dessertes locales et d'une gestion informatisée et centralisée ;

– l'amélioration de la productivité par une restructuration de la maintenance, une rationalisation des roulements des matériels de traction et des conducteurs, investissements supplémentaires évalués à près de 600 millions d'euros pour 2004, 2005 et 2006 en matériel roulant et sur les systèmes d'information ;

– une nouvelle politique commerciale, de marge plutôt que de volume, qui s'appuie par exemple sur un filtrage et un rétablissement de la rentabilité des trafics ;

– une offre de bout en bout en trafic international, qui nécessite des alliances avec d'autres partenaires logistiques.

La mise en œuvre du plan fret s'est traduite concrètement par **une réduction de 2.500 emplois** et par **une nouvelle organisation du système de production**, avec la mise en place des entités de gestion de convois et quatre centres de gestion de flux. La mutation commerciale de Fret SNCF s'est poursuivie dans la mesure où la remise à niveau de ses conditions commerciales s'est bien passée. Ainsi, entre 2003 et 2005, le produit moyen a augmenté de 9 % en moyenne, traduction des hausses tarifaires et du repositionnement sur les marchés à plus forte contribution. Pour 2006, Fret SNCF n'a pas réalisé de hausses de prix en moyenne.

Par ailleurs, est prévue une **aide de l'État de 800 millions d'euros**, qui a reçu l'accord de la Commission européenne, le 2 mars 2005. Cette aide permet de couvrir le résultat déficitaire de Fret SNCF sur trois ans (2004 à 2006) et d'aider aux investissements à réaliser. Les versements, échelonnés sur trois ans, sont conditionnés par les résultats du plan. La première tranche de 250 millions d'euros a été versée en 2005. Les deux dernières tranches devraient l'être avant la fin 2006. Par ailleurs, un **investissement de 700 millions d'euros de la SNCF par vente d'actifs non stratégiques** est prévu.

À la fin 2004, les résultats de trafics et de recettes étaient conformes au plan.

En 2005 par contre, les produits du trafic marchandises et le volume de trafic ont diminué respectivement de 6 % et 12 % : les problèmes de qualité de service, associés aux conflits sociaux, ont pesé sur les volumes transportés. Le repositionnement commercial a également été pénalisé par une conjoncture peu favorable, notamment dans les secteurs de l'automobile et de la sidérurgie. Toutefois, les résultats financiers ont été en ligne avec les objectifs d'amélioration de la productivité, concrétisés par un gain de 10 % à la fin 2005 (sur les 20 % du plan fret).

Les résultats du premier semestre 2006 sont affectés par les mouvements sociaux du printemps, avec des effets très importants sur la qualité de service et les délais d'acheminement, notamment des wagons isolés. Les indicateurs industriels de productivité et de qualité sont néanmoins en progression : le taux de remplissage en longueur des trains du lotissement est en croissance (+ 2,6 %) et le taux de rotation des wagons progresse depuis mars 2005.

Il paraît désormais évident que, face aux exigences très fortes en termes de gains de productivité, le plan Fret de la SNCF aura du mal à être achevé avant la fin de l'année 2006.

3.– La prochaine étape : le transport des voyageurs

À l'exemple de l'Allemagne par exemple, **le transport ferroviaire de voyageurs doit également s'ouvrir à la concurrence**. Rappelons d'ailleurs que le transport de longue distance, à grande vitesse ou sur ligne classique, affronte depuis longtemps la concurrence de l'automobile, et, depuis quelques années, celle, de plus en plus rude, des compagnies aériennes à bas coûts.

À l'horizon 2010, **l'accès au marché ferroviaire pourrait être ouvert à d'autres entreprises ferroviaires en concurrence avec la SNCF**, notamment sur les axes dotés de lignes à grande vitesse.

Face à ce défi, la SNCF s'est fixée **une politique dite de « *coopétition* »**, cherchant à privilégier des partenariats, ciblés par marché, avec des opérateurs historiques… sans exclure la concurrence là où le partenariat s'avère impossible ou inefficace.

En particulier, sur les **axes européens transfrontaliers**, la SNCF continue à privilégier ses partenariats avec les entreprises ferroviaires historiques, sous forme de filiales communes qui existent déjà depuis une dizaine d'années : Eurostar (avec ses partenaires anglais et la SNCB), Thalys (avec la SNCB), Artesia (avec Trenitalia), Lyria (avec les CCF) et Elipsos (avec la RENFE). Une coopération avec la Deutsche Bahn pour le TGV Est Européen est en voie de finalisation, avec une filiale commune Rhéalys.

Quant aux **axes intérieurs**, il est temps pour la SNCF de se préparer à une concurrence intramodale, qui est inéluctable et doit se faire au bénéfice du voyageur et de la modernisation de l'entreprise ferroviaire publique.

B.– TRANSPORT COLLECTIF : LA MISE EN CONCURRENCE DE LA RATP

Les perspectives d'ouverture à la concurrence du marché des transports collectifs se précisent également en Île-de-France : elles annoncent la remise en cause du monopole de la RATP.

En effet, la proposition de **règlement sur les services de transports publics de voyageurs par chemin de fer et par route – dit règlement sur les obligations de service public** (OSP) – a fait l'objet d'un accord politique lors du Conseil des ministres du 9 juin 2006. Elle prévoit l'attribution directe « *des contrats de service public de transport par chemin de fer, à l'exception d'autres modes ferroviaires tels que le métro ou le tramway* ». Ce règlement devrait ainsi appliquer au marché des transports urbains le modèle de concurrence régulée existant depuis de nombreuses années en province.

C'est ce qui explique que la stratégie de la RATP soit d'accélérer son développement hors de l'Île-de-France (1), en diversifiant les techniques de pénétration des marchés (notamment à travers des acquisitions d'entreprises) et en élargissant les partenariats sur quelques pays ou régions du monde. L'objectif que se fixe l'entreprise serait d'atteindre 270 millions d'euros de chiffre d'affaires consolidé en 2010, ce qui est à la fois ambitieux et réaliste compte tenu des contrats déjà signés.

En province, la stratégie de la RATP devrait être plus sélective et se concentrer sur les grands réseaux multimodaux. Elle se traduira par une montée en puissance d'Equival, en liaison avec Transdev, pour la gestion des services liés à la mobilité, et avec Eurailco afin de positionner cette marque sur le marché ferroviaire régional.

Sur les marchés internationaux, la RATP continuera à se positionner sur de grands contrats dans des pays comme l'Allemagne, la Grande-Bretagne (2), la Grèce (3) ou l'Italie (4). Ces projets font l'objet d'une approche à la fois prudente et sélective, l'objectif de recentrage des activités et de concentration sur quelques marchés restant toujours une priorité.

En revanche, pour la SNCF, l'ouverture à la concurrence pour les activités de transport public est plus lointaine, la proposition de règlement OSP n'ayant pas pour objet d'anticiper l'ouverture à la concurrence de l'accès au réseau ferré national.

---

(1) Ce n'est que depuis la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains que la RATP peut exercer, hors Île-de-France, des activités dans le domaine de l'exploitation.

(2) L'effort de développement se poursuit en Allemagne, afin de gagner les appels d'offres qui sont de plus en plus nombreux, ainsi qu'en Grande Bretagne où est notamment envisagée l'acquisition d'une entreprise ferroviaire.

(3) Les enjeux consistent à concrétiser l'activité avec Proastikos et de mettre en œuvre d'autres implantations en Grèce.

(4) Le plan à moyen terme 2006–2010 verra le début de l'exploitation du tramway de Florence (dès 2008) et la recherche d'autres opérations de développement.

C'est pourquoi l'accord politique du 9 juin dernier prévoit l'attribution directe « *des contrats de service public de transport par chemin de fer, à l'exception d'autres modes ferroviaires tels que le métro ou le tramway* ».

La SNCF tente néanmoins d'adapter son fonctionnement et son organisation afin de mieux répondre aux attentes des autorités organisatrices régionales. Dans ce contexte, elle pourrait certainement faire valoir une certaine expertise, un savoir-faire de ses personnels, ainsi qu'une capacité d'intégration entre systèmes de transport public local (régional, départemental, urbain) et entre le transport public local et le transport ferroviaire longue distance.

*
* *

III.– UNE CURIOSITÉ : LE TRANSPORT INTÉRIEUR DE VOYAGEURS PAR AUTOCAR

Votre Rapporteur spécial s'est intéressé à la situation très particulière du transport intérieur de voyageurs par autocar sur des **liaisons commerciales régulières de longue distance**, cette situation étant assez simple à observer en France dans la mesure **l'activité y est aujourd'hui… inexistante**. Si le transport régional ou international par autocar existe, les liaisons susceptibles de concurrencer celles offertes par la SNCF ne peuvent se mettre en place librement.

Alors que de nombreux élus, face à l'inadaptation de l'offre de transport sur certaines liaisons, face surtout aux coûts du rail en termes d'infrastructure, d'activité et de personnel, seraient désireux de promouvoir, dans certains cas et sur certaines distances, des liaisons par autocar, **l'évolution du cadre juridique suscite de grandes réticences de la part de l'État comme de la SNCF**.

Or, pour des raisons difficiles à comprendre, **des entreprises françaises sont aujourd'hui empêchées de mettre en place des services réguliers de voyageurs par autocar** qui, s'ils resteraient probablement marginaux, pourraient assurément dynamiser l'offre de transport et créer des emplois.

A.– LA RÉGLEMENTATION NATIONALE : DES OBSTACLES VISANT À PROTÉGER LA SNCF

Les transports routiers de voyageurs sont régis par la loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI) du 30 décembre 1982, ainsi que par des règlements européens ou des accords internationaux pour les transports internationaux de voyageurs.

1.– Le transport routier intérieur de voyageurs reste entravé pour les liaisons régulières d'intérêt national

La LOTI fixe les principes généraux de l'organisation du service public des transports de personnes. Ce service ne peut être organisé que par une autorité organisatrice de transport. Au sens de la LOTI, les responsables des transports collectifs sont les communes et leurs groupements, les départements, les régions et l'État.

L'article 29 de la LOTI dispose que les services réguliers et les services à la demande sont organisés par le département **à l'exclusion des liaisons d'intérêt régional ou national** : les régions sont responsables des services de transports (ferroviaires comme routiers) de voyageurs d'intérêt régional [(1)] et **l'État est l'autorité organisatrice des services de transports non urbains routiers d'intérêt national, c'est-à-dire des services réguliers qui concernent deux ou plusieurs régions**.

Théoriquement, l'État peut toutefois déléguer sa compétence d'autorité organisatrice pour un service régulier d'intérêt national, en application de l'article 31 du décret n° 85-891 du 16 août 1985. Il pourrait ainsi faire assurer à la demande des régions, départements, communes ou groupements de communes et avec l'accord de toutes les parties concernées, l'organisation d'un service d'intérêt national dont il aurait approuvé le principe.

Les modalités d'organisation de ces services par l'État (ou par d'autres collectivités auxquelles il aurait délégué sa compétence) sont précisées dans des circulaires des 22 mars et 2 août 1990 : après une instruction par les directions régionales de l'équipement de la région d'implantation de l'entreprise souhaitant mettre en place le service [(2)], les collectivités concernées et la SNCF doivent être consultées. En pratique, **cette instruction prend en compte les conséquences possibles** du service projeté **sur l'équilibre financier des dessertes ferroviaires de la SNCF, ce qui aboutit à faire obstacle à toutes les initiatives**…

ORGANISATION DES SERVICES ROUTIERS DE VOYAGEURS

Selon l'article 7-II de la LOTI, les services réguliers routiers peuvent être exploités en régie directement par l'autorité organisatrice ou par une entreprise de transport. Dans ce dernier cas, l'entreprise et l'autorité organisatrice doivent passer une convention à durée déterminée. Ces conventions sont soit des marchés publics, soit (et le plus souvent) des délégations de service public.

(1) Par ailleurs, les collectivités territoriales ont la possibilité d'organiser directement des services dépassant le cadre strict de leur domaine de compétence territoriale. En effet, l'article 30-1 de la LOTI prévoit que deux ou plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent, sur un périmètre qu'elles définissent d'un commun accord, s'associer au sein d'un syndicat mixte de transport afin de coordonner les services qu'elles organisent, ce syndicat mixte pouvant organiser, en lieu et place de ses membres, des services publics réguliers et des services à la demande.

(2) À partir d'un cadre méthodologique élaboré par l'INRETS.

Plusieurs textes régissent les conventions : la LOTI, la loi n° 82-213 relative aux droits et libertés des communes, des départements et des régions et le décret n° 85-891 relatif aux transports routiers non urbains de personnes.

Avant de lancer un appel d'offres pour établir la convention, il est nécessaire de dresser un cahier des charges où doivent apparaître notamment l'objet et la consistance du service, les titres de transports, les conditions générales d'exploitation et les conditions administratives et financières.

On précisera également que deux types d'activités de transport par autocar coexistent :

– les **services réguliers** qui comprennent les services scolaires, les lignes régulières ordinaires et les transports à la demande. Les itinéraires, les points d'arrêts, les fréquences, les horaires et les tarifs sont fixés et publiés à l'avance ;

– les **services occasionnels** qui répondent à des besoins ponctuels du public, les circuits collectifs étant soumis à une autorisation délivrée par le préfet du département dans lequel l'entreprise est inscrite.

2.– Au contraire, le transport de voyageurs d'un pays à un autre est autorisé en Europe

Les transports par autocar effectués sur le territoire de l'Union européenne – ou hors de l'Union – par des entreprises de transport françaises ou étrangères peuvent se développer beaucoup plus simplement.

Un cadre juridique favorable à la libéralisation des transports s'est, en effet, mis en place au niveau communautaire [(1)] : il repose sur **le respect de la libre concurrence et sur le libre accès au marché de transport** sans discrimination en raison de la nationalité ou du lieu d'établissement, à condition d'être habilité dans l'État d'établissement à effectuer des transports internationaux [(2)].

Quant aux transports internationaux entre un pays de l'Union et un pays tiers, ils sont encadrés et régis, selon la nature des services, soit par l'accord international dit « accord *Interbus* », soit par des accords bilatéraux passés entre États.

Qu'ils soient effectués au sein de l'UE, avec la Suisse, la Norvège, l'Islande ou des États tiers à l'UE, **les services réguliers ne peuvent être exploités qu'après avoir obtenu une autorisation préalable**. Les caractéristiques du service sont prévues par l'autorisation qui précise, outre l'itinéraire, la durée de validité, les entreprises autorisées, les arrêts et les horaires.

---

(1) Les transports effectués entre les 25 États–membres de l'Union européenne, auxquels s'ajoutent la Suisse, la Norvège et l'Islande, sont régis par le règlement 684/92 du Conseil du 16 mars 1992, modifié par le règlement 11/98 du 11 décembre 1997.

(2) En France, le régime juridique est précisé par le décret n° 79-222 du 6 mars 1979 fixant le régime applicable aux transports routiers internationaux de voyageurs.

L'entreprise doit être titulaire d'une licence communautaire. Elle dépose sa demande d'autorisation dans l'un des deux pays situés en bout de ligne du service envisagé : ce pays, appelé « autorité délivrante », instruit le dossier en vérifiant le sérieux de l'entreprise et saisit pour accord tous les autres pays concernés, à savoir le pays de destination du service et les pays de transit. Une fois cette instruction achevée, l'autorisation est délivrée à l'entreprise pour une période maximale de 5 ans et l'ensemble des pays concernés en est informé.

Par contre, une entreprise qui prendra un voyageur à Paris, sur une liaison régulière Paris–Varsovie, ne pourra pas laisser ce voyageur descendre à Strasbourg, quand bien même elle disposerait d'une autorisation et d'une licence communautaire pour effectuer cette liaison transeuropéenne.

B.– LES EXEMPLES ÉTRANGERS : UN MARCHÉ DU TRANSPORT INTÉRIEUR DE VOYAGEURS EST PERTINENT ET POSSIBLE

Alors que la France se caractérise par de fortes restrictions à l'activité des lignes nationales régulières d'autocar, votre Rapporteur spécial s'est rendu à Londres et a saisi cinq missions économiques, afin de pouvoir comparer la situation française avec l'organisation et les résultats obtenus sur ce marché à l'étranger. Le tableau ci-après présente les principaux résultats de cette étude.

Des pays étudiés, seuls **le Royaume-Uni et la Suède ont libéralisé le transport par autocar**, ces deux pays disposant également d'une source d'information centralisée pour la publication des horaires et des prix.

Afin de pouvoir concurrencer le mode ferroviaire, on constate que **les prix pratiqués par les autocaristes restent bien inférieurs**. De ce fait, il n'existe pas d'offre *low cost* spécifique, à l'exception toutefois du Royaume-Uni. Dans ce pays et sur le même principe que l'avion, on trouve ainsi des compagnies de bus à bas prix (comme *Stagecoach* ou *Easybus*) reliant entre elles les principales villes britanniques. Pour ces liaisons, les réservations se font uniquement sur internet et **le prix d'appel de toutes les dessertes ou presque est de… 1,5 euro**.

LIGNES INTÉRIEURES RÉGULIÈRES D'AUTOCARS DANS 5 PAYS EUROPÉENS

	Allemagne	**Espagne**	**Italie**	**Royaume-Uni**	**Suède**
Cadre juridique	Transport réglementé. Pas d'évolution significative	Attribution de concessions. Pas d'évolution significative	Concessions. Abrogation prévue en cours d'année	Libéralisation depuis les années 80	Ouverture progressive depuis 1985
Délivrance d'autorisations	Autorisation requise. Délivrée par les Länder	Autorisation requise. Délivrée par le ministère des transports	Autorisation requise. Délivrée par le ministère des transports	Pas d'autorisation requise	Autorisation requise. Délivrée par l'agence routière suédoise
Obligations pour la création	Déclaration des caractéristiques (cahier des charges). Priorité donnée à la voie ferrée	Soumission d'un cahier des charges précis	Soumission d'un cahier des charges précis	Création de ligne libre (pour les distances ≥ 24,15 km)	Déclaration des caractéristiques (cahier des charges)
Information des usagers	Information et publicité assurée par le transporteur et disponible dans les gares routières. Pas de centralisation	Information et publicité assurée par le transporteur et disponible dans les gares routières. Pas de centralisation	Information et publicité disponible dans les gares, aéroports et offices de tourisme. Projet de centralisation	Sites Internet du ministère ou de la ville de Londres proposant des outils de planification de voyage et de réservation de billets	Centralisation effectuée par une société créée à cet effet
Évolution de la fréquentation et des tarifs	Pas d'évolution significative. Parts de marché < 1 %	Pas d'évolution significative. Parts de marché : 11 %	Marché stable. Parts de marché : 1,2 %	Croissance moins importante que pour le mode ferroviaire. Baisse des prix après libéralisation, puis augmentation. Parts de marché : 6 %	Croissance annuelle de 4-5 %. Parts de marché : 5 %
Existence de *low costs*	Non	Non	Non	Oui	Non
Intervention des autorités pour le financement	Non (sauf pour transport régional ≤ 50 km)	Non (sauf pour le transport régional ou local)	Non	Non	Non
Complémentarité avec le mode ferroviaire	Concurrence	Libre concurrence	Complémentarité totale	Concurrence totale	Complémentarité en fin de semaine. Concurrence en semaine

Source : ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

LES LIGNES RÉGULIÈRES D'AUTOCAR AU ROYAUME-UNI

Le Royaume-Uni a dérégulé les activités de transport par autocar (*coach*) **en 1980 et de transport par autobus** (*local bus*) **en dehors de Londres en 1985** [1].

La loi sur les transports de 1980 (*Transport Act*) a supprimé la majorité des règlements qui s'appliquent aux services d'autocars sur le territoire britannique. Elle a notamment éliminé la régulation économique et **les tarifs pratiqués sur les services d'autocars interurbains ne sont désormais quasiment plus soumis à aucun contrôle**. Le gouvernement britannique visait la **réduction des dépenses publiques** et l'introduction de la concurrence sur les itinéraires.

À l'extérieur de Londres, les transports collectifs par autocar sont toutefois soumis aux régulateurs suivants :

– les *Traffic Commissioners* octroient les licences aux opérateurs de véhicules de transport collectif (*Public Service Vehicles* ou *PSV operators' licence*) et veillent à ce que tout opérateur dispose d'une capacité financière suffisante pour exploiter et maintenir son réseau d'autocars. En revanche, ils n'exercent aucun pouvoir en matière de régulation économique et ne peuvent pas contrôler les tarifs ;

– l'*Office of Fair Trading* (OFT, autorité de régulation de la concurrence) applique les dispositions de la loi sur la concurrence de 1998 (*Competition Act*) relative

atl9c rg0 00rl 19c rg0 00rl 19c rg0 00rl

Pour le reste, la **Suède** a déréglementé tant le transport régional que le transport interrégional de voyageurs par autocar. Déréglementé en 1989, le transport local et régional constitue la forme la plus commune de transport en bus en Suède avec 70 % du transport total par bus [(1)]. **Contrairement à ce qui s'est fait au Royaume-Uni, la Suède a décidé de ne pas ouvrir toutes les fonctions des transports collectifs à la concurrence du marché**. Si les autorités organisatrices des transports collectifs disposent de la possibilité de mettre en adjudication l'exploitation de lignes, ce qu'elles font à 95 %, les questions de planification et de coordination des transports collectifs relèvent toujours de leur responsabilité et sont ainsi maintenues dans le secteur public.

Quant au transport interrégional suédois, déréglementé depuis 1999 [(2)] et correspondant à des **lignes régulières supérieures à 100 kilomètres**, il représente certes une part assez réduite du transport par bus en Suède mais comporte également un certain nombre d'avantages et de réussites. En effet, avec cette déréglementation, la Suède souhaitait favoriser le développement du transport par bus afin d'**offrir non seulement une alternative plus sûre et moins polluante à la voiture mais aussi une alternative moins chère et plus flexible que le train**.

Votre Rapporteur spécial souligne que l'exemple suédois permet de mettre utilement en perspective les craintes de la SNCF de se voir concurrencée sur le marché national. En effet, il y a dix ans, beaucoup craignaient en Suède que la déréglementation des lignes de bus interrégional ne crée une trop forte pression sur les lignes ferroviaires.

Or, en 1996, l'agence nationale de la concurrence a publié un rapport en faveur de la déréglementation estimant qu'une telle réforme permettrait d'**attirer les automobilistes et les passagers de trains à la recherche de moyens de transport alternatifs moins coûteux**. En 1997, l'institut national d'analyse des moyens de communication a également publié un rapport affirmant que la déréglementation était bénéfique aussi bien pour les passagers que pour les opérateurs et qu'elle favorisait un meilleur réseau de transport au niveau national.

On signalera, enfin, que le régime de concessions existant pour l'heure **en Italie** devrait être considérablement assoupli dans le courant de l'année 2006. Si les lignes régionales ont été libéralisées dès 1997 [(3)], **une loi du 1er mars 2005 est allée plus loin en libéralisant totalement le marché italien du transport interurbain interrégional**. La nouvelle loi met en place un système général d'autorisation d'une durée de 5 ans, accordée par le ministère des transports.

---

(1) Les autorités organisatrices du transport régional obtiennent la responsabilité politique et économique des lignes régulières dans leurs frontières et sont autorisées à mettre en concurrence les opérateurs pour l'exploitation de leurs lignes.

(2) Fonctionnant selon les conditions du marché, il ne relève pas du réseau géré par les autorités publiques de transport.

(3) Le décret loi du 19 novembre 1997 a prévu la libéralisation complète des services de transport publics locaux (par voie ferroviaire, fluviale ou routière) au 31 décembre 2003. Pleine compétence est donnée aux régions dans l'attribution de ces lignes, qui se fait par voie d'appels d'offre.

Devant entrer en vigueur cette année, elle prévoit un système d'autorisation valable pour n'importe quel opérateur respectant un certain nombre de conditions. Un régime de transition devrait pourtant subsister pendant 4 ans, jusqu'au 31 décembre 2010 : les concessions déjà accordées resteront valides jusqu'à cette date, pour peu que l'entreprise réponde aux pré–requis désormais exigés pour l'ouverture d'une ligne. Si le 1er janvier 2011, elle ne répond pas à ces exigences, la concession ne sera plus valide.

C.– AFIN DE PROMOUVOIR L'EMPLOI COMME LA CO-MODALITÉ, LE CADRE JURIDIQUE FRANÇAIS DOIT ÉVOLUER

Votre Rapporteur spécial n'est pas naïf : **l'exemple du Royaume-Uni montre que l'essor du transport par autocar reste un marché marginal**. De plus, la croissance de la route doit être mesurée afin de protéger l'environnement comme le développement équilibré et soutenable des autres modes de transport.

Mais, la promotion du transport de voyageurs par autocar sur des liaisons régulières est **cohérente avec le nouveau concept de « co-modalité »**, qui fait florès en Europe. Rappelons, en effet, que la Commission européenne a présenté en juin 2006 une communication relative à la révision à mi-parcours du Livre Blanc sur la politique européenne des transports. Il en ressort un **infléchissement notable de l'approche très volontariste du Livre Blanc de 2001 s'agissant du transfert modal**, et ce bien que la Commission réaffirme la nécessaire intégration des exigences environnementales dans la politique des transports.

Plutôt que de réitérer des objectifs irréalistes de transfert modal, la Commission préconise désormais une **optimisation du potentiel que recèle chaque mode de transport** et un recours accru à la co-modalité. Il ne s'agirait plus de découpler la croissance économique de celle du secteur des transports, mais de rappeler le caractère essentiel de la mobilité dans le respect des objectifs du développement durable [(1)]. Le développement du transport intérieur par autocar traduit bien ce souci.

De plus, si l'on garde à l'esprit qu'**un bus interrégional correspond à 30 ou 40 voitures individuelles**, une déréglementation du transport intérieur de voyageurs par autocar permettrait probablement de réduire le transport en voiture.

Surtout, **aucune raison sérieuse ne s'oppose à l'ouverture en France de ce « marché de niche », qui trouverait son public** (des étudiants, des retraités, des voyageurs peu pressés ou rétifs à d'autres modes de transport), **son équilibre économique** (en lien avec le succès des *low costs*) **et pour lequel des entreprises** (privées) **sont prêtes à s'engager**.

---

(1) Sur d'autres points, tels que la poursuite de la construction du marché intérieur, la continuité avec les orientations de 2001 prévaut davantage. La Commission tire ainsi un bilan positif de la libéralisation du marché intérieur dans les transports et souhaite poursuivre les efforts en ce sens. Cette évolution conduit la Commission à préconiser l'optimisation des potentiels de chacun des modes de transport. La Commission affirme, par ailleurs, avec davantage de force que dans le Livre Blanc de 2001 sa volonté d'inscrire la politique des transports au cœur de la stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi.

Ainsi, **des liaisons régulières par autocar pourraient se mettre en place sur des lignes interrégionales que la SNCF n'assure pas en direct ou qu'elle pourrait envisager d'alléger** : Lille–Strasbourg, Paris–Belfort–Bâle, Quimper–Nantes–Tours–Lyon, ou encore Nantes–Bordeaux–Toulouse.

Des projets immédiatement opérationnels, sur lesquels des études de marché ont conclu à une véritable pertinence, **existent**, notamment sur les trois liaisons suivantes : Valenciennes–Paris–Tours–Bordeaux, Toulouse–Perpignan et Montpellier–Marseille.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, cette alternative au rail serait d'autant plus heureuse, dans un contexte de crise des Corail Intercités, que **le tarif kilométrique moyen de la SNCF varie entre 9 et 15 centimes d'euros… alors que les tarifs d'une compagnie comme *Eurolines***, leader sur le marché des transports internationaux de voyageurs par autocar, **se situent plutôt autour de 6 à 7 centimes d'euros**.

Alors… **pourquoi interdire à des entreprises de prendre un risque qu'elles entendent assumer – sans subvention publique – et qui peut au mieux se traduire par des créations d'emplois**, par une amélioration de l'offre pour les voyageurs et, accessoirement, par une stimulation de la concurrence propre à faire évoluer les mentalités et les comportements des acteurs publics ?

Il ne s'agit, enfin, nullement de contester l'impact différent sur l'environnement de tel ou tel mode de transport, mais de **comprendre la complémentarité et la pertinence des différentes offres**.

*

* *

CHAPITRE TROISIÈME :

RÉUSSIR LA DÉCENTRALISATION

La décentralisation en matière de transports entre enfin dans une phase décisive et opérationnelle. Les transferts vont bouleverser le fonctionnement des services déconcentrés à l'échelon départemental et nécessiter une nouvelle répartition des missions et une articulation différente entre chaque niveau territorial (infradépartemental, départemental, interdépartemental et régional).

En termes d'infrastructures, le transfert de plus de la moitié des routes nationales non concédées, de certains ports et aéroports [(1)] et, sur demande des collectivités, de voies d'eau constitue **un bouleversement majeur pour l'action de l'État comme pour celle des collectivités territoriales dans la politique des transports**.

D'une façon générale, la mise en œuvre de cette nouvelle étape de la décentralisation comprend trois phases fonctionnelles :

– la phase de **transfert des compétences**, essentielle pour délimiter les contours des compétences transférées (au niveau des infrastructures comme des missions) et les conditions dans lesquelles ces compétences seront transférées. Il s'agit également de bien prévoir les conditions de réalisation des expérimentations et délégations de compétences. Pour donner aux collectivités les moyens d'exercer ces compétences, les services de l'État doivent être mis à disposition de ces collectivités par convention ou arrêté interministériel en procédant à la quantification des moyens correspondants ;

– la phase de **transfert des services**, qui repose sur la publication de décrets et d'arrêtés de transfert de services, identifiant nominativement les agents dont les emplois sont transférés, ainsi que l'état des charges liées à ces transferts ;

– la phase de **transfert d'emplois**, qui suit le transfert du service et doit régler les mouvements financiers vers les collectivités pour leur permettre de prendre en charge le fonctionnement des services transférés et les moyens humains affectés à leurs missions.

---

(1) Dans le domaine aéroportuaire, la loi prévoit, pour le 1er janvier 2007 au plus tard, le transfert aux collectivités de 151 aérodromes civils de l'État (seuls 7 aérodromes ont déjà été transférés à ce stade). Les missions transférées (gestion domaniale et contrôle juridique, contrôle de l'infrastructure et de l'exploitation, travaux et entretien, planification stratégique…) sont à ce jour exercées au sein des DDE. Celles-ci sont donc appelées à identifier les parties de services en charge de ces missions, et de les transférer. Pour autant, l'État poursuivra l'exercice de plusieurs missions, à commencer par ses missions régaliennes (sécurité, sûreté, environnement, plans de servitudes) ou la gestion du domaine non transféré.

Ce bouleversement appelle certaines garanties, tant du point de vue des missions régaliennes de l'État et de son rôle structurant en matière d'aménagement du territoire, que de celui des collectivités territoriales, soucieuses de disposer de moyens suffisants pour remplir leurs nouvelles missions.

I.– LA MISE EN ŒUVRE DES TRANSFERTS CONCERNE TOUS LES MODES DE TRANSPORT

A.– LA DÉCENTRALISATION DU DOMAINE ROUTIER

1.– L'État conservera un réseau national structurant plus important que prévu

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

La loi renvoie à des décrets en Conseil d'État, actualisés tous les dix ans, la détermination, parmi les itinéraires, de ceux qui répondent aux critères précités. Le principe de répartition est que l'État conserve, jusqu'à leur déclassement, les tronçons de routes nationales n'ayant pas de vocation départementale et devant rejoindre le domaine public routier communal.

L'application du principe de subsidiarité implique, en effet, que l'État reste opérateur – et donc gestionnaire – d'un réseau routier national lorsque cette fonction permet d'assurer **des missions qui ne peuvent être réalisées par les collectivités territoriales**. Certaines routes nationales assurent ainsi la circulation de grand transit, les déplacements entre les métropoles régionales, la desserte des équipements présentant un intérêt économique national ou européen et la desserte équilibrée du territoire. Les caractéristiques de ces routes définissent la consistance du domaine routier national qui demeure un réseau structurant cohérent et continu, censé assurer les grands déplacements et un aménagement cohérent du territoire.

Le décret fixant la consistance du réseau routier national après transferts [(1)] a ramené la longueur du réseau des routes nationales et autoroutes non concédées [(2)] **de 30.000 kilomètres à 11.870 kilomètres**. À l'issue d'une longue période de consultation des conseils généraux, lancée en décembre 2004, l'État a ajouté 1.800 kilomètres aux 10.000 kilomètres qu'il prévoyait initialement de conserver.

---

(1) Décret n° 2005-1499 du 5 décembre 2005 relatif à la consistance du réseau routier national.

(2) Fin 2005, le réseau routier national se composait de 7.500 kilomètres d'autoroutes concédées et 30.500 kilomètres d'autoroutes non concédées et de routes nationales.

Près de 17.000 kilomètres de routes nationales ont été transférés aux départements au 1er janvier 2006. **Il reste encore plus de mille kilomètres à transférer**, répartis en différentes sections : le transfert de ces sections interviendra **soit au 1er janvier 2007, soit au 1er janvier 2008** en fonction des discussions conduites localement par les préfets.

2.– Le financement de la décentralisation : lever les inquiétudes

Votre Rapporteur spécial ne reviendra pas sur l'évaluation de cette question, les travaux de la commission d'enquête sur la fiscalité locale (1) ayant été menés pour **garantir que le transfert des infrastructures s'accompagnera bien du transfert des ressources** que l'État y consacrait en entretien, réhabilitation, aménagements de sécurité et d'exploitation, afin d'assurer la pérennité des biens transférés (2).

Inutile non plus de rappeler l'exigence du quatrième alinéa de l'article 72-2 de la Constitution disposant que « *tout transfert de compétences entre l'État et les collectivités territoriales s'accompagne de l'attribution de ressources équivalentes à celles qui étaient consacrées à leur exercice* ».

Les articles 119 et 121 de la loi du 13 août 2004 impliquent que **l'État accorde aux collectivités l'équivalent des ressources qu'il consacrait aux charges de fonctionnement et d'investissement** – notamment les réhabilitations et les opérations de sécurité et liées aux risques naturels – **des routes transférées**. Après l'avis favorable de la Commission consultative d'évaluation des charges, le décret fixant les modalités précises de cette compensation (3) a été publié.

Il est utile de rappeler les propos du directeur général des routes devant la commission d'enquête : « *l'ensemble des collectivités, régions, départements et communes, sortiront gagnantes de cette opération de décentralisation* […] *Il a beaucoup été dit que l'État "maltraitait" les collectivités, en ne transférant pas les crédits nécessaires ; globalement, je suis sûr du contraire, même si, c'est vrai, certains cas particuliers méritent attention* »…

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial et compte tenu du caractère non récurrent et non obligatoire des **investissements de développement** du réseau routier, la loi n'a pas prévu de compensation financière.

---

(1) Voir le rapport d'enquête de M. Hervé Mariton sur l'évolution de la fiscalité locale (Doc. AN n° 2436, 5 juillet 2005). Voir notamment les documents annexés relatifs au transfert des routes nationales aux départements (tome III, pages 125 à 139) : www.assemblee-nationale.fr/12/rap-enq/r2436.asp.

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

(3) Décret n° 2005-1711 du 29 décembre 2005 relatif à la compensation financière des charges liées aux routes nationales transférées aux départements et aux régions.

Le raisonnement est le suivant : actuellement, le plan de financement du volet routier des contrats de plan en valeur brute (hors programmes d'aménagements de sécurité) s'établit ainsi :

PLAN DE FINANCEMENT ACTUEL (TTC) DU VOLET ROUTIER DES CPER

(en millions d'euros)

	Part État	Part région	Part département	Autres participations	**Total TTC**
Opérations sur le réseau conservé par l'État	3.611	3.518	1.461	492	9.083
Opérations sur le réseau transféré aux départements	1.101	1.189	757	260	3.307
Total	4.712	4.707	2.219	752	12.390

Source : direction générale des routes

En valeur nette, c'est-à-dire en diminuant la part de l'État des montants de TVA encaissés sur les travaux réalisés, ce plan de financement est le suivant :

PLAN DE FINANCEMENT ACTUEL (HT) DU VOLET ROUTIER DES CPER

(en millions d'euros)

	Part État (*récupération de la TVA déduite*)	Part région	Part département	Autres participations	**Total HT**
Opérations sur le réseau conservé par l'État	2.205	3.518	1.461	492	7.677
Opérations sur le réseau transféré aux départements	589	1.189	757	260	2.795
Total	2.794	4.707	2.219	752	10.472

Source : direction générale des routes

Si l'État ne participe plus aux investissements sur les routes nationales transférées aux départements et si les départements n'interviennent plus sur le réseau maintenu à l'État, le bilan devient alors le suivant :

BILAN APRÈS RETRAIT DE L'ÉTAT

(en millions d'euros)

	Part État (*récupération de la TVA déduite*)	Part région	Part département (récupération de la TVA déduite)	Autres participations	**Total HT**
Opérations sur le réseau conservé par l'État	3.666	3.518		492	7.677
Opérations sur le réseau transféré aux départements		1.189	1.346	260	2.795
Total	3.666	4.707	1.346	752	10.472
Écart	***873***	***0***	***– 873***	***0***	***0***

Source : direction générale des routes

C'est cette analyse qui a conduit à retenir le **principe du décroisement des financements** entre l'État et les départements, à l'issue des actuels contrats de plan État–régions, en faisant les hypothèses suivantes :

– l'État consacre ses crédits au réseau qu'il conserve ;

– les départements font de même sur le réseau qui leur est transféré et ne participent plus au développement des futures routes nationales ;

– pour les régions et les agglomérations la situation est inchangée, dans la mesure où l'on peut considérer que ces dernières continueront à participer au financement des investissements sur les routes nationales conservées par l'État et sur les routes nationales devenues départementales.

Par ailleurs, on signalera qu'un amendement du Gouvernement (II-139) vise à tirer les conséquences sur les crédits de la mission *Transports* des **ajustements opérés par les séances de la commission consultative d'évaluation des charges** (CCEC) **des 14 juin et 5 octobre 2006** (1).

La CCEC du 5 octobre 2006 a arrêté le **montant du droit à compensation du transfert des routes nationales** aux départements de métropole et aux régions de Guadeloupe et de Martinique. Ce montant a été fixé à 191,55 millions d'euros (valeur 2005). Pour 2007, le montant doit être **majoré d'une provision de 2,4 millions** d'euros prévue au titre du transfert du réseau routier national en Seine-Saint-Denis, au 1er janvier 2007, et de l'actualisation de la dotation globale de décentralisation (DGD) en valeur 2006 et 2007 pour les régions d'outre-mer (+ 427.946 euros), soit **194,38 millions d'euros** (2).

3.– Le calendrier des transferts est désormais plus clair

La loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales met fin à la mise à disposition des services ou parties de service des DDE auprès des départements pour l'entretien et l'exploitation des routes départementales : ces services ou parties de services doivent donc être transférés aux départements.

L'objectif reste le transfert des services routiers aux départements au 1er janvier 2007, cette échéance pouvant toutefois être décalée pour tout ou partie de ces services au 1er avril 2007, lorsque les conditions locales de préparation du décroisement des organisations l'exigeront notamment pour garantir la bonne exécution de la viabilité hivernale sur le réseau routier.

(1) Cet ajustement du droit à compensation a été effectué, au profit des collectivités territoriales, par un amendement à l'article 14 du présent projet de loi de finances (affectation de taxe spéciale sur les conventions d'assurance aux départements au titre du transfert du réseau routier national).

(2) Il se répartit en 185,26 millions d'euros au titre du transfert du réseau routier national aux départements métropolitains, intégrant la provision de 2,4 millions d'euros prévue pour la Seine-Saint-Denis, et 9,12 millions d'euros au titre du transfert du réseau national aux régions de Guadeloupe et Martinique.

Ainsi, le **décret du 6 novembre 2006 relatif au transfert des services** (1) procède au transfert aux départements, dès le 1er janvier 2007, des services ou parties de services qui participent à l'exercice des compétences en matière de voirie routière, affectés aux routes nationales qui ont été transférées le 1er janvier 2006. Il procède également au transfert des parties de services chargées des fonctions de support, notamment de la gestion administrative et financière.

Le décret confie aux préfets le soin de préciser la consistance des services faisant l'objet de ces transferts et de fournir des éléments représentatifs de l'état des charges liées à ces services ou parties de services. À cet effet, les préfets prendront, après avis du comité technique paritaire spécial de la DDE, des arrêtés comportant la liste détaillée des services ou parties de services à transférer, ainsi que **le nombre des emplois à transférer**, qui **correspondra au nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2005. Si ce nombre est inférieur à celui des emplois pourvus au 31 décembre 2002, il sera tenu compte de cette situation dans le calcul de la compensation**.

Ces arrêtés présenteront également un état des charges supportées par l'État pour les années 2003 à 2005 relatif aux indemnités de service fait (2), liées à l'organisation du travail, et un état des charges de fonctionnement, autres que celles de personnel, et des charges supportées par l'État pour les vacations nécessaires au fonctionnement des services.

S'agissant du **transfert des services mis à disposition des conseils généraux ou placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général** sur le fondement de la loi du 2 décembre 1992, il interviendra également le 1er janvier 2007, ou, si la continuité du service public routier en période hivernale l'exige, le 1er avril 2007. **Le nombre des emplois transférés correspondra au nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2004** dans les services ou parties de services mis à disposition des conseils généraux pour la part d'activité exercée au titre des routes départementales (3).

On soulignera que les missions exercées par les services à transférer comprennent la **viabilité hivernale**, activité la plus visible et la plus sensible pour les usagers. Cette activité particulière est exercée actuellement par les DDE sur les routes départementales déjà transférées, sur les routes nationales d'intérêt local dont la compétence a été transférée au 1er janvier 2006 et sur le réseau routier national. Les modalités d'organisation de la viabilité hivernale impliquent de faire en sorte que les services à transférer aux conseils généraux interviennent sur les seules routes du réseau départemental, et ceux restant à l'État sur les seules routes nationales.

---

(1) Décret n° 2006-1342 du 6 novembre 2006 relatif au transfert aux collectivités territoriales des services ou parties de services déconcentrées du ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer pour l'exercice des compétences en matière de routes nationales transférées.

(2) Indemnités de sujétion horaire, indemnités d'astreintes, indemnités de permanence, indemnités horaires pour travaux supplémentaires.

(3) Décret n° 2006-1341 du 6 novembre 2006 relatif au transfert aux départements des services ou parties de services déconcentrés du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, qui concourent à l'exercice des compétences de ces collectivités dans le domaine des routes départementales.

Votre Rapporteur spécial rappelle qu'il est essentiel que ces réorganisations ne perturbent en aucune manière l'exécution des missions de service public pendant l'hiver 2006–2007.

4.– Les parcs : la prochaine étape

La loi du 13 août 2004 prévoit dans son article 104-I une disposition renvoyant l'examen de l'évolution des parcs de l'équipement à l'issue d'un rapport que le Gouvernement doit présenter au Parlement dans un délai de trois ans à compter de l'entrée en vigueur de la loi (c'est-à-dire avant le 1er janvier 2008).

Dans cette perspective, un rapport sur le fonctionnement et l'évolution des parcs a été remis par M. Jean Courtial début 2006. L'orientation majeure proposée par ce rapport est le **transfert des parcs aux départements**. Le rapport Courtial considère que la mise en œuvre des transferts doit concilier le principe d'un transfert au département et la nécessité de rechercher des modalités d'application adaptées à la diversité des situations. Il estime nécessaire une rénovation du statut des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) ainsi que le respect d'une parité entre les OPA au statut rénové et les OPA transférés.

Le rapport Courtial propose trois pistes de solutions :

– la mise à disposition des OPA transférés, ou le détachement de longue de durée, qui pourrait répondre aux préoccupations relatives au maintien d'un statut d'État pour tous les agents, mais pose le problème de la double gestion des carrières sur une longue durée et du pouvoir de gestion des autorités départementales. Cette solution est présentée comme un « pis-aller » ;

– la création d'un quasi-statut d'OPA territorial, pendant de celui d'État rénové : ce quasi-statut national reprendrait les éléments caractéristiques du statut d'État tout en garantissant à l'employeur un réel pouvoir de gestion ;

– l'évolution du quasi-statut vers un quasi-statut commun à la fonction publique d'État et à la fonction publique territoriale.

Sur la base de ces orientations, le ministre chargé des transports cherche, semble-t-il, à anticiper la remise du rapport au Parlement, qui devrait être suivi de l'élaboration d'un projet de loi (1).

(1) On préciser que, dans le cadre de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services, les départements dans lesquels des routes nationales ont été transférées au 1er janvier 2006, peuvent prendre à leur charge la part de commande au parc correspondant à ce réseau sans limite par rapport aux dispositions de cette loi, compte tenu du caractère exceptionnel du processus de décentralisation.

Votre Rapporteur spécial estime nécessaire de **mener cette démarche à son terme, afin de parachever la décentralisation**. Rappelons, en outre, que **la situation du régime spécial de pensions des OPA est très préoccupante**.

B.– LE PROCESSUS DE DÉCENTRALISATION PORTUAIRE

Le système portuaire français comprend trois grands types de ports : les ports autonomes, les ports décentralisés et les ports relevant de l'État dans les départements d'outre-mer et à Saint-Pierre-et-Miquelon.

Les **ports autonomes** sont des établissements publics à caractère mixte (administratif et industriel et commercial) qui constituent des unités de gestion autonomes auxquelles l'État confie l'administration et la capacité d'aménager et d'agrandir les structures. Il existe 8 ports autonomes relevant de la compétence de l'État : Dunkerque, le Havre, Marseille, la Guadeloupe, Rouen, Bordeaux, Nantes Saint-Nazaire et, depuis le 1er janvier 2005, le port de la Rochelle. Ils sont administrés par un conseil d'administration. Ces ports assurent 80 % du tonnage commercial total pour la France.

Dès la loi n° 83-8 du 7 janvier 1983, **l'ensemble des ports autres que les ports autonomes, ainsi que 22 ports d'intérêt national alors conservés par l'État, ont fait l'objet d'une mesure de décentralisation** : **les ports de pêche et de commerce ont été confiés aux départements** et **les ports de plaisance aux communes**. En outre, les deux ports d'intérêt national qu'étaient le port d'Ajaccio et Bastia ont été transférés en pleine propriété à la collectivité territoriale de Corse (1).

Ce mouvement de décentralisation a été parachevé par la loi du 13 août 2004, qui a prévu le **transfert des ports d'intérêt national aux collectivités territoriales**, à l'exception de certains ports des départements d'outre mer n'ayant pas vocation à être décentralisés compte tenu du rôle spécifique qu'ils occupent dans ces collectivités territoriales.

La liste de ces ports demeurant de la compétence de l'État a été fixée par le décret n° 2006-330 du 20 mars 2006. Ainsi, au 1er janvier 2007 au plus tard, ne resteront de la compétence de l'État que les ports autonomes et les ports d'outre-mer mentionnés dans le décret (2).

Il convient enfin de préciser que l'article 36 de la loi n° 2006-10 du 5 janvier 2006 relative à la sécurité et au développement des transports a tiré confirmé le **statut spécial du port de Port-Cros**, qui présente la particularité d'être géré par le parc national de Port-Cros, établissement public administratif de l'État.

---

(1) En vertu de la loi n° 2002-92 du 22 janvier 2002 relative à la Corse et par dérogation à l'article 9 de la loi n° 83-663 du 22 juillet 1983, la collectivité territoriale de Corse est compétente pour créer, aménager, entretenir, gérer les ports maritimes de commerce et de pêche.

(2) À savoir les ports de Fort de France, de Dégrad des Cannes et de Port Réunion, étant entendu que les ports de Saint-Pierre-et-Miquelon continuent à relever de la compétence de l'État.

1.– Le transfert des ports d'intérêt national sera achevé au 1er janvier 2007

Pour le reste, l'article 30 de la loi du 13 août 2004 transfère aux collectivités territoriales ou à leurs groupements (1) la propriété, l'aménagement, l'entretien et la gestion des ports non autonomes de l'État (2).

Les catégories de collectivités qui bénéficieront des transferts des ports maritimes n'ont pas été définies par la loi. Il en résulte un **dispositif flexible** qui permet à toutes les collectivités territoriales et à leurs groupements de bénéficier de cette décentralisation. L'unique exigence pour qu'une collectivité soit éligible au transfert d'un port maritime d'intérêt national est qu'elle soit géographiquement compétente. Peuvent, en effet, bénéficier des transferts les collectivités ou groupements de collectivités dans le ressort géographique desquels sont situées ces infrastructures. Cela signifie que l'emprise du port ou de la partie de port doit se situer dans la circonscription de la collectivité demanderesse ou, dans le cas d'un groupement, dans le territoire des collectivités territoriales le composant (3).

En revanche, le droit actuel ne prévoit pas le cas où, une seule collectivité ayant été candidate dans les délais, d'autres auraient souhaité ultérieurement s'associer à elle pour former un tel groupement avant le transfert. Une proposition de loi visant à faciliter le transfert des ports maritimes aux groupements de collectivités a été adoptée par le Sénat le 7 novembre dernier, afin de combler cette lacune.

Le transfert des 18 ports d'intérêt national interviendra au plus tard au 1er janvier 2007 et nécessite une réorganisation des services, pour assurer les missions restantes (phares et balises, police portuaire, gestion du domaine public maritime, ingénierie pour le compte de collectivités…). Les activités de ces ports sont actuellement conduites au sein de services maritimes spécialisés, de services maritimes et de navigation, ou de directions départementales de l'équipement.

Un **décret du 6 novembre 2006** prévoit le **transfert aux départements des services mis à disposition des conseils généraux ou placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général** sur le fondement de la loi du

(1) S'agissant des groupements de collectivités susceptibles de bénéficier de la décentralisation, il pourra s'agir aussi bien d'établissements publics de coopération intercommunale (communauté de communes, communauté d'agglomération ou communauté urbaine) que de syndicats mixtes regroupant plusieurs catégories de collectivités territoriales.

(2) Cette catégorie de ports maritimes correspond aux ports d'intérêt national et contigus aux ports militaires énumérés dans l'article R. 121-7 du code des ports maritimes. Les 17 ports concernés en métropole sont Calais, Boulogne, Dieppe, Caen-Ouistreham, Cherbourg, Saint-Malo, Brest, Le Fret, Roscanvel, Concarneau, Lorient, La Rochelle (port de pêche), Bayonne, Port-la-Nouvelle, Sète, Toulon, Nice. Outre-mer, le seul port concerné est le Larivot en Guyane (port de pêche).

(3) Cette condition géographique s'accompagne de la possibilité de se porter candidat pour « une partie de port, individualisable, d'un seul tenant et sans enclave *». La souplesse ainsi introduite vise les ports pour lesquels les activités commerce, pêche et plaisance sont séparables.*

2 décembre 1992, au 1er janvier 2007 (1). Le nombre des emplois transférés correspondra au nombre d'emplois pourvus au 31 décembre 2004 dans les services ou parties de services en question, pour la part d'activité exercée au titre de la création, de l'aménagement et de l'exploitation des ports départementaux maritimes.

Ainsi, le port de Bayonne a déjà été transféré à la région Aquitaine. Du reste, ont été désignés comme bénéficiaires d'un transfert la région Languedoc-Roussillon pour les ports de Sète et de Port-la-Nouvelle, le département des Alpes Maritimes pour le port de Nice, le département du Var pour le port de Toulon et la commune de Matoury pour le port du Larivot en Guyane.

2.– Le transfert à la demande de ports départementaux

La loi a aussi un impact sur des ports déjà décentralisés : il est prévu en effet que des **ports départementaux** pourront être transférés à la région (ou à la collectivité territoriale de Corse), sur demande du département et après accord du conseil régional (ou de l'assemblée de Corse).

En outre, le code des ports maritimes précise désormais que des ports dont l'activité principale est la plaisance ne peuvent être transférés aux communes ou à leurs groupements sans leur accord exprès. Le département ou un syndicat mixte peut à la demande d'une commune prendre en charge un port dont l'activité principale est la plaisance.

Enfin, un transfert de propriété à titre gratuit des ports décentralisés en 1983–1984 sera opéré par l'État si la collectivité compétente le demande. Aucun délai n'est fixé pour de tels transferts.

C.– LA DÉCENTRALISATION DU DOMAINE PUBLIC FLUVIAL

1.– Le réseau décentralisable est cohérent avec le mouvement déjà engagé

C'est la **loi sur les risques de 2003** (2) qui a prévu la possibilité d'un transfert de propriété du domaine public fluvial de l'État à l'exception des voies d'intérêt national dont la liste est fixée par décret.

La **loi du 13 août 2004** a complété ce dispositif en prévoyant des dispositions analogues pour les ports intérieurs et des dispositions spécifiques pour les voies déjà transférées (3), ainsi que des dispositions relatives aux transferts des services et des personnels.

---

(1) Décret n° 2006-1344 du 6 novembre 2006 relatif au transfert aux départements des services ou parties de services du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer qui participent à l'exercice des compétences transférées dans le domaine des ports départementaux maritimes

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

(3) À trois régions, en application des lois de 1983 : Bretagne, Picardie et Pays de la Loire.

Le décret d'application de ces deux lois [1] fixe la liste des voies d'eau et des ports d'intérêt national dont la propriété et la gestion resteront de la compétence de l'État. Pour les voies d'eau et canaux relevant du ministère chargé des transports, **le réseau non décentralisable est constitué du réseau utile au transport de marchandises** (à savoir le réseau à grand gabarit et certaines voies de liaisons interbassins), alors que **les voies décentralisables sont les voies d'intérêt touristique** [2]. Pour les voies relevant du ministère de l'Écologie, l'ensemble du domaine est transférable, à l'exception de la Loire et de la Garonne (du fait des enjeux liés à l'alimentation en eau des centrales nucléaires). Enfin, concernant les ports intérieurs, seuls **les deux ports autonomes de Paris et de Strasbourg sont exclus des transferts**.

2.– Le processus de décentralisation des ports intérieurs et des voies navigables

La propriété et la gestion des voies d'eau, canaux, lacs, plans d'eau et ports intérieurs décentralisables peuvent être **transférées aux régions prioritairement** [3], puis aux autres collectivités ou groupements de collectivités qui en feront la demande. Les transferts ne sont possibles que si la cohérence de la gestion hydraulique est garantie [4]. Par ailleurs, les collectivités peuvent demander une expérimentation d'une durée maximale de six ans.

Les transferts de compétences s'accompagneront des transferts des services et des personnels correspondants du ministère chargé des transports, dans des conditions analogues aux autres transferts de compétences.

Le transfert se concrétise par une convention de transfert qui en précise les modalités et la date d'effet, un arrêté préfectoral de transfert de propriété et une convention de mise à disposition du service ou partie de service concerné dans l'attente des décrets de transfert. En cas d'expérimentation, une convention tripartite est passée entre l'État, la collectivité et Voies navigables de France.

Par **circulaire du 24 avril 2006**, il a été demandé aux préfets d'inscrire le plus possible la **décentralisation des voies d'eau** dans le cadre général des autres transferts de compétences et d'engager les discussions avec les collectivités territoriales avant la fin de l'année 2007.

Les services de l'État confectionnent actuellement les dossiers de présentation du domaine à transférer afin de solliciter les collectivités sur la base de sections de voies d'eau prédéfinies comme des ensembles homogènes présentant les garanties de cohérence hydraulique imposées par la loi. Les régions

(1) Décret n° 2005-992 du 16 août 2005 relatif à la constitution et à la gestion du domaine public fluvial de l'État, des collectivités territoriales et de leurs groupements.

(2) Certaines sont confiées à Voies navigables de France (canal des Deux-Mers, canal de Bourgogne, celui de Briare, canal du Rhône au Rhin), d'autres sont gérées par l'État ou concédées (Sèvre niortaise, Charente).

(3) Une région dispose d'un délai de six mois pour faire valoir son droit de priorité.

(4) Il appartient au représentant de l'État de définir les sections « indivisibles », de dresser la liste des annexes hydrauliques indissociables de la section à transférer et enfin de mettre à jour les règlements d'eau.

prioritaires pour le transfert seront amenées à se prononcer sur un éventuel transfert avant la fin de l'année 2006.

Par ailleurs, des discussions sont déjà très avancées sur le transfert du canal de la Haute Seine avec le département de l'Aube, sur le transfert du canal d'Orléans avec le département du Loiret et sur le transfert de la Charente avec les départements de la Charente et de la Charente Maritime.

En ce qui concerne le **transfert des ports intérieurs**, des demandes sont déjà formulées pour des ports de plaisance des lacs de Savoie, ainsi qu'en Languedoc-Roussillon pour les ports de Béziers, Carcassonne et Agde. À plus grande échelle, la région Nord-Pas-de-Calais a lancé une mission d'étude sur la faisabilité d'une prise de compétence sur les ports de marchandises de la région, à savoir les ports de Lille, Valenciennes, Arques, Béthune, Harnes, Marquion, Arras et Douai.

S'agissant du cas particulier des **voies déjà transférées aux régions Picardie, Bretagne et Pays-de-la-Loire**, la loi du 13 août 2004 a prévu un transfert de propriété à ces trois régions au terme d'une période de 3 ans, sauf refus par la région. Mais dans ce délai, les collectivités concessionnaires ont un droit de priorité sur le transfert de propriété. Dans ces trois régions en effet, la gestion de la quasi-intégralité de ces voies d'eau a été concédée aux départements. Si l'échéance du transfert est fixée **au 1er janvier 2008**, les discussions sont très avancées avec le département de la Somme pour le transfert de la Somme et de la Somme canalisée, ainsi que dans la région des Pays de la Loire avec les départements concessionnaires, la Mayenne, la Sarthe, le Maine et Loire et la Loire Atlantique.

D.– L'ORGANISATION RÉGIONALE DES TRANSPORTS FERROVIAIRES DE VOYAGEURS

1.– La décentralisation du STIF : une négociation douloureuse

La **décentralisation du Syndicat des transports d'Île-de-France** (**STIF**) devait intervenir le 1er juillet 2005. Au terme d'une rocambolesque négociation, le nouveau conseil d'administration du STIF ne s'est en réalité constitué qu'au début du mois de mars 2006.

On rappellera que les dispositions de la loi relative aux libertés et responsabilités locales (1) sont entrées en vigueur dès le 1er juillet 2005, faisant du président du conseil régional le président de droit du STIF. Cette réforme constituait l'aboutissement de l'évolution initiée en 2001 avec l'entrée de la région, en tant que membre minoritaire, au conseil d'administration du STIF. Les dispositions de la loi du 13 août 2004 ont ainsi mis en place :

(1) Lesquelles modifient pour partie l'ordonnance du 7 janvier 1959 relative à l'organisation des transports de voyageurs en Île-de-France.

– **le retrait complet de l'État du conseil d'administration du STIF**, lequel est devenu un établissement public territorial ;

– **un élargissement des compétences du STIF**, qui est devenu une autorité organisatrice à part entière, à l'image de ses homologues en province. Sont notamment concernées la compétence d'organisation des transports scolaires, des transports à la demande et du transport fluvial régulier de voyageurs, l'élaboration et la révision du plan de déplacements urbains, la possibilité de réaliser des projets d'investissements, la fixation des taux du versement de transport dans la limite des plafonds fixés par la loi, ainsi que la possibilité d'emprunter ;

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

La loi prévoyait que ces dispositions entreraient en vigueur au maximum six mois après l'adoption du décret statuaire du nouvel établissement (qui a été publié le 12 juin 2005) et, au plus tard, le 1er juillet 2005. Or, **une situation de blocage est apparue**, les élus de la région, de la ville de Paris et de 4 départements sur 7 (Seine-et-Marne, Essonne, Seine-Saint-Denis et Val de Marne) n'ayant pas désigné leurs représentants au conseil d'administration (1).

Les principaux points de discussion ont porté sur les volets institutionnels, avec la mise au point du décret statutaire, et financier, s'agissant des **modalités de la compensation financière** à apporter au STIF et aux collectivités concernées au titre des charges nouvelles transférées (2).

Au-delà, le conseil régional a souhaité qu'il soit procédé à un audit sur le matériel roulant, dont le caractère « vieillissant » implique, à ses yeux, une mise à niveau de la dotation de l'État (3). La région souhaitait également une remise à niveau des infrastructures (4). Elle voulait enfin être dédommagée de la forte diminution du fonds de roulement du STIF, ces dernières années, en raison d'une baisse des concours de l'État.

---

(1) Seuls les départements des Yvelines, des Hauts-de-Seine et du Val d'Oise l'ont fait dans les délais requis, ainsi que la chambre régionale de commerce et d'industrie.

(2) On rappellera que ces modalités doivent tenir compte des dispositions de la loi du 13 août 2004 attribuant un concours financier direct de l'État à la RATP au titre des charges de retraite. Ce concours est donc censé venir en déduction des sommes à transférer aux collectivités, dans la mesure où il allège les dépenses du syndicat.

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

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

Le 6 octobre 2005, la **commission consultative d'évaluation des charges** a examiné les conditions financières accompagnant la décentralisation du STIF. La CCEC a demandé qu'une mission soit confiée à l'inspection générale des finances et au conseil général des Ponts-et-Chaussées, afin d'évaluer le montant de compensations financières complémentaires correspondant à des mesures décidées par le STIF avant sa décentralisation et dont les charges n'entrent pas dans la base de compensation prévue par la loi. La mission d'expertise couvrait quatre des demandes des collectivités jugées fondées par la commission : **l'extension du demi-tarif** à la carte orange **pour les bénéficiaires de la couverture maladie universelle** (CMU), la mise en œuvre de **l'offre de nuit du Noctilien**, la **suppression de l'abattement fiscal de 20 %** sur les salaires des conducteurs du réseau Optile et, enfin, la mise en place d'un service normal le **lundi de Pentecôte**.

Les conclusions de cette mission ont été examinées lors de la CCEC du 14 juin 2006 : le rapport de la mission considère que seules deux des mesures envisagées pouvaient justifier, en opportunité, une compensation complémentaire versée par l'État, à savoir le coût de l'extension du demi-tarif à la carte orange pour les bénéficiaires de la CMU complémentaire et le coût du service Noctilien, la compensation complémentaire correspondante étant évaluée à 18,9 millions d'euros.

La CCEC du 14 juin 2006 n'est cependant pas parvenue à un accord entre l'État et la région sur le montant de cette compensation complémentaire, la région considérant l'effort de l'État encore insuffisant.

L'État s'est engagé à apporter 529 millions d'euros par an aux collectivités membres du STIF au titre de la compensation prévue par la loi du 13 août 2004 et **400 millions d'euros étalés sur 10 ans financés par l'AFITF pour aider la SNCF à acquérir du matériel roulant neuf**.

Enfin, le ministère chargé des transports devrait transférer quelques emplois au titre des missions nouvelles du STIF (organisation des transports scolaires, élaboration et révision du plan de déplacements urbains).

2.– Le bilan financier de la régionalisation des services ferroviaires de voyageurs

On rappellera que la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) avait poursuivi le mouvement de décentralisation, engagé avec l'expérimentation de régionalisation des services régionaux de voyageurs lancée en 1997 dans six régions volontaires, en le généralisant à l'ensemble des autres régions (hors Île-de-France et Corse). Depuis le 1er janvier 2002, **l'organisation et le financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs ne relèvent pas de la compétence de la SNCF** par délégation de l'État, **mais des conseils régionaux**.

Cette décentralisation de compétences aux régions a constitué une réforme majeure dans le domaine des transports et un élément d'accélération du mouvement de transferts. La compétence ferroviaire est, en effet, venue s'ajouter aux responsabilités que détenaient déjà les régions en matière d'organisation et de financement des services routiers réguliers non urbains régionaux et leur a donné les moyens de mener une politique des transports plus cohérente au plan régional. Elle a également permis de rapprocher le pouvoir de décision des usagers et de leur offrir ainsi un service plus adapté à leurs attentes et à leurs besoins [(1)].

La décentralisation ferroviaire des services régionaux de voyageurs a permis une réévaluation de la compensation allouée par l'État et l'intégration dans celle-ci de la compensation des tarifs sociaux mise en œuvre à la demande de l'État et d'une aide au renouvellement du parc de matériel roulant.

En 2001, la participation de l'État au secteur ferroviaire s'élevait à 4,1 milliards d'euros, dont 0,96 milliard d'euros au titre des services régionaux de voyageurs pour l'exploitation. En contrepartie, l'État a versé en 2002 aux vingt régions concernées, près de 1,52 milliard d'euros, dont 1,1 milliard d'euros au titre de la contribution pour l'exploitation des services transférés (permettant au compte de l'activité TER de la SNCF d'être équilibré l'année du transfert l'exploitation), 179,7 millions d'euros correspondant aux pertes de recettes induites par les tarifs sociaux mis en place à la demande de l'État et 208,7 millions d'euros pour aider au renouvellement du parc de matériel roulant.

Le montant de la compensation financière est intégré dans la dotation générale de décentralisation (DGD) qui est indexée chaque année suivant le taux d'évolution de la dotation globale de fonctionnement. Ce montant a évolué de 2,29 % en 2003, 1,93 % en 2004, 3,28 % en 2005 et 2,72 % en 2006.

Par ailleurs, la compensation versée par l'État a dû prendre en compte l'ajustement de la dotation de base établie en 2002. En effet, l'impact réel de la hausse du barème des redevances d'utilisation des infrastructures, entré en vigueur en 2002, n'est apparu qu'en 2003. Il s'est avéré que certaines régions avaient reçu une dotation insuffisante au regard des charges à compenser alors que d'autres avaient perçu une compensation excessive. L'article 101 de la loi de finances rectificative pour 2004 a donc ajusté en conséquence la base de la compensation ainsi que sa répartition au 1er janvier 2002. Dans ce cadre, l'État a procédé à la régularisation des écarts sur les années 2002 à 2004, la DGD de 2005 étant à ce titre ajustée de 4,2 millions d'euros. En 2004, le montant de la compensation versée aux régions a été très supérieur à celui résultant de la seule indexation, en raison de la compensation financière des charges résultant de la mise en œuvre, en 2004, d'un nouveau barème des redevances [(2)].

---

(1) Par ailleurs, la loi avait prévu un programme quinquennal spécifique pour la modernisation des gares à vocation régionale qui s'est engagé en 2003 : dans ce cadre, la participation financière de l'État s'est élevée respectivement à 8,61 millions d'euros, 5,3 millions d'euros, 8,7 millions d'euros pour les trois premières années et devrait s'élever à 8,5 millions d'euros pour sa quatrième année de mise en oeuvre.

(2) Conformément à l'article L. 1614-8-1 du code général des collectivités territoriales, qui prévoit que toute disposition législative ou réglementaire ayant une incidence financière sur les charges transférées doit

C'est donc sur cette base que la DGD des régions a été accrue de 225,8 millions d'euros en 2004 et également revalorisée à ce même titre de 0,5 million d'euros en DGD de 2005.

Ce droit à compensation sera ajusté, à la suite de l'avis de la commission consultative sur l'évaluation des charges du 14 juin 2006, sur la base des données chiffrées issues des factures définitives tenant compte des péages versés au titre des activités TER en 2004. Cet arrêté fixe le montant de la compensation à verser à 227,5 millions d'euros ainsi que sa répartition.

Après prise en compte de ces rebasages, le montant versé par l'État aux régions au titre de l'exploitation sera donc passé de 1.130,9 millions d'euros en 2002 à 1.452,9 millions d'euros en 2005. **Le montant versé aux régions au titre de l'année 2006 s'élève à 1.922,3 millions d'euros**, dont 1.492,6 millions d'euros au titre de l'exploitation. S'agissant des régions, le montant de la contribution versée à la SNCF, au titre de l'exploitation, est passé de 350,9 millions d'euros en 1997 à 1.599,6 millions d'euros en 2005, l'augmentation étant liée pour partie à l'augmentation des péages.

S'agissant du matériel, **la régionalisation s'est accompagnée d'une accélération du renouvellement du parc de matériel roulant**. De nombreuses conventions ont été signées ou sont encore en cours de préparation, pour le financement d'un matériel neuf, permettant d'acquérir des « AGC » (autorail à grande capacité, dans les versions thermiques, électriques, ou mixtes) et des « TER 2N » nouvelle génération. Dans le même temps, une modernisation du matériel existant (tels que les voitures Corail ou les automotrices électriques de type Z2) est en cours.

L'investissement est ainsi passé de 244 millions d'euros en 2001 à 482 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2002–2005, en ce qui concerne le matériel neuf, et de 25 millions d'euros en 2001 à 70 millions d'euros en moyenne annuelle sur la période 2002–2005 pour les transformations et révisions de matériels. Si toutes les ambitions exprimées se concrétisent, ce seront **324 rames neuves** qui **seront livrées sur la période 2007–2010**, l'année 2009 représentant un pic avec 141 rames devant être livrées.

LES CONVENTIONS DE GESTION DES SRV

La première convention pour l'exploitation des services régionaux de voyageurs (SRV) a été signée en décembre 2001. En juillet 2002, les 20 régions concernées avaient toutes signé une convention avec la SNCF, sept d'entre elles ayant opté pour une durée supérieure au minimum de 5 années fixé par les textes. **Treize conventions sont en cours de renégociation**.

donner lieu à révision du montant de la compensation afin de compenser intégralement la charge supplémentaire en résultant.

Les régions sont responsables de la définition des services régionaux de voyageurs et versent à la SNCF une contribution financière au titre de l'exploitation de ces services et de la perte de recettes induites par la mise en œuvre de tarifications spécifiques régionales ou des tarifs sociaux nationaux, pour lesquels **elles reçoivent une compensation de l'État**.

La SNCF s'engage sur la base d'un forfait de charges évoluant suivant une formule d'indexation choisie par les deux partenaires pour les charges dont elle a une certaine maîtrise, alors qu'elle facture au réel les charges qui lui sont imposées (notamment les péages d'infrastructure).

Pour 2005, les charges forfaitisées représentent plus de 1.935 millions d'euros soit 75 % du total des charges. Les charges refacturées au réel sont passées de 374 millions d'euros en 2002 à 638 millions d'euros en 2005 (70 %), essentiellement du fait de l'augmentation des péages.

La contribution d'exploitation versée par les régions à la SNCF au titre du TER (hors compensation tarifaires et dépenses d'investissement pour la modernisation du matériel) est passée de 1.204,3 millions d'euros en 2002 à 1.599,6 millions d'euros en 2005 soit une augmentation de 32,8 % ramené à 15 % hors péages.

Outre le fait qu'elles **offrent une visibilité financière pluriannuelle aux deux partenaires**, les conventions **introduisent un système de responsabilisation de la SNCF** : partage des bénéfices ou des pertes par rapport aux objectifs de trafic et de recettes fixés par la convention, pénalités en cas de retards de trains ou de perturbations du service, mise en place d'indicateurs pour vérifier la qualité des services en gare ou à bord des trains, accompagnée parfois de mécanismes d'incitation financière, créations de comités de suivi régulier examinant les modifications d'offre aussi bien pour les services d'intérêt régional que national concernant la région. En contrepartie, la plupart des régions acceptent que le risque pris par la SNCF en tant qu'exploitant soit rémunéré.

Par ailleurs, les conventions comportent des dispositions en matière d'évolution des services, de coordination entre les services Grandes lignes et TER, d'utilisation des biens affectés à l'exploitation, d'information de la région et de concertation entre les différents partenaires.

Après quatre années de généralisation de la régionalisation, **le bilan de ces conventions est plutôt positif, même si des tensions ont pu naître** entre certains partenaires. Le nombre d'avenants conclus (260 signés depuis 2002) montre une réelle dynamique du transport régional.

De nombreux investissements sont en cours et leur mise en service s'accompagne d'une refonte de l'offre ferroviaire, pour un meilleur service aux voyageurs. **Les régions ont ainsi engagé avec la SNCF un travail de recomposition de l'offre ferroviaire** sur certains axes et ont investi dans le développement de l'offre ferroviaire. Elles ont également développé la gamme des produits tarifaires régionaux proposés à leurs usagers.

Les recettes sur l'ensemble des régions (y compris mécanismes d'intéressement) ont augmenté de 16 % sur la période 2000–2005 soit une croissance supérieure au trafic (12 % entre 2002 et 2005) avec un taux de couverture moyen des charges hors péages par les recettes directes qui est resté stable sur la même période (34 %).

On signalera qu'un amendement du Gouvernement (II-139) au présent projet de loi de finances vise précisément à tirer les conséquences sur les crédits

de la mission *Transports* des **ajustements opérés par la séance de la commission consultative d'évaluation des charges** (CCEC) **du 5 octobre 2006**.

Cet ajustement du droit à compensation a été effectué, au profit des collectivités territoriales, par un amendement à l'article 34 lors de l'examen des crédits de la mission *Relations avec les collectivités territoriales* (affectation de DGD aux régions d'outre-mer et correction du montant de la compensation de la décentralisation des services régionaux de voyageurs).

La CCEC du 14 juin 2006 a majoré le droit à compensation au titre des services régionaux de voyageurs de 1,25 million d'euros (valeur 2007) par rapport au montant inscrit dans le projet de loi de finances : le Gouvernement propose donc que cette majoration se traduise par une diminution de même montant sur le programme *Transports terrestres et maritimes* qui assure le financement des services de voyageurs. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, l'ajustement de ce droit à compensation, pour les années 2004 à 2006, devrait être traité dans le projet de loi de finances rectificative pour 2006.

*
* *

II.– L'ADAPTATION DES STRUCTURES DE L'ÉTAT EST EN MARCHE

En application de la loi du 13 août 2004, le transfert des services chargés de l'entretien et de l'exploitation des routes départementales et des routes nationales d'intérêt local aux départements sera effectif au 1er janvier ou au 1er avril 2007 : les premiers transferts de ressources aux collectivités interviendront donc à ce moment-là. Toutefois, **l'ensemble des transferts de ressources relatives aux emplois n'interviendra qu'en 2008 au plus tôt**, compte tenu des délais de mise en œuvre des droits d'option.

En revanche, comme l'a formalisé la commission consultative d'évaluation des charges le 6 avril 2006, d'autres charges – qui prennent en gestion la forme d'enveloppes – telles que **les indemnités de service faits ou les vacations**, ainsi que **les frais de fonctionnement**, **seront transférées dès le début 2007**. Un transfert de ces ressources est prévu en gestion pour 2007, le transfert définitif intervenant en 2008 *via* la dotation générale de décentralisation.

Sur le plan de la nomenclature budgétaire et s'agissant des personnels travaillant dans les services transférés, le programme *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement* comporte une action n° 22 intitulée *Personnels des services transférés aux collectivités territoriales*. Cette action miroir a été créée

comme support des dépenses de personnels mis à disposition des collectivités dans les services transférés, afin d'assurer un suivi précis des charges avant effet de l'exercice par ces agents de leur droit d'option et leur intégration dans la fonction publique territoriale ou leur détachement sans limitation de durée auprès des collectivités.

A.– LES SERVICES DÉCONCENTRÉS FACE AUX TRANSFERTS EN MATIÈRE ROUTIÈRE, FLUVIALE ET MARITIME

1.– L'impact sur les personnels : un droit d'option conforté par des mesures indemnitaires

a) Le droit d'option des fonctionnaires

Au total, plus de **30.000 emplois seront concernés** par les transferts de services ou parties de services. **Les agents fonctionnaires devront opter, soit pour le statut de fonctionnaire territorial, soit pour le maintien du statut de fonctionnaire de l'État**. Dans ce dernier cas, ou en l'absence de choix effectué dans un délai de deux ans, les agents seront placés en position de détachement sans limitation de durée. Jusqu'au changement de situation consécutif à leur choix, ces agents conserveront leur statut de fonctionnaire d'État et seront mis à disposition à titre individuel de la collectivité.

S'agissant des **agents non titulaires** de droit public de l'État, ils deviendront des agents non titulaires de droit public de la fonction publique territoriale, à la date d'entrée en vigueur des décrets de transfert des services. L'article 147 de la loi de finances pour 2006 prévoit, par ailleurs, un dispositif spécifique pour ces agents, qui resteront à la charge de l'État entre la date d'entrée en vigueur des décrets en Conseil d'État fixant les transferts de service et le 31 décembre de cette même année.

Pour permettre aux agents de faire jouer leur droit d'option, le cadre réglementaire s'est mis en place [(1)]. Par ailleurs, les statuts particuliers de la fonction publique territoriale ont été modifiés de façon à assurer la plus grande correspondance possible, notamment pour les agents d'exploitation, les contrôleurs et les ingénieurs des travaux publics de l'État.

Afin d'éviter que les collectivités territoriales ne supportent, au fur et à mesure de l'exercice du droit d'option des agents, les charges résultant de ces transferts de personnels, **l'article 147 de la loi de finances pour 2006 a prévu la mise en œuvre du droit à compensation pour les agents ayant expressément opté soit pour l'intégration soit pour le détachement** :

---

(1) Voir le décret n° 2005-1727 du 30 décembre 2005 fixant les conditions d'intégration des agents dans la fonction publique territoriale et le décret n° 2005-1285 du 30 décembre 2005 fixant les règles de détachement sans limitation de durée.

– le droit d'option exercé par les agents de l'État entre le 1er janvier et le 31 août de l'année *n* prend effet le 1er janvier de l'année *n* + 1 ;

– le droit d'option exercé par les agents de l'État entre le 1er septembre et le 31 décembre de l'année *n* prenne effet le 1er janvier de l'année *n* + 2

Au delà, les agents n'ayant pas formulé de choix seront placés en détachement sans limitation de durée au 1er janvier de la troisième année suivant la publication du décret de transfert, s'il est publié entre le 1er janvier et le 31 août, ou au 1er janvier de la 4ème année suivant la publication du décret de transfert, s'il est publié entre le 1er septembre et le 31 décembre.

b) L'accompagnement des agents et l'indemnité exceptionnelle de mobilité

Afin d'accompagner les personnels dans la mise en œuvre de la décentralisation et de la réorganisation des services déconcentrés du ministère, des cellules locales d'accompagnement et de suivi des agents ont été installées pour répondre aux difficultés particulières rencontrées par certains agents suite au changement de leur environnement de travail.

Enfin, une **indemnité spéciale de mobilité** a été mise en place au ministère de l'équipement par le décret n° 2005-472 du 16 mai 2005, pour les agents publics, titulaires et non titulaires, et les ouvriers de parcs et ateliers. Celle-ci vise à compenser un allongement de parcours de plus de 20 kilomètres aller–retour entre le lieu de travail et la résidence familiale pour les agents de l'État qui doivent changer de lieu de travail en raison d'une mutation dans l'intérêt du service ou d'un déplacement d'office avec changement de résidence à l'occasion de la réorganisation de leur service.

D'après les estimations, **près de 8.000 agents devraient bénéficier de cette indemnité**, qui varie en fonction de la situation familiale de l'agent, de l'allongement de la distance entre la résidence familiale et le lieu de travail. Le coût budgétaire de cette indemnité est évalué à **9 millions d'euros en 2006** et **10 millions d'euros en 2007**.

2.– L'impact sur le dimensionnement des services : une approche interdépartementale

Pour garantir une gestion par itinéraire et une information performante de l'usager, l'organisation des services de l'État n'est plus basée sur l'échelon départemental. Le ministère chargé des Transports procède à la **restructuration complète des DDE** et à la **mise en place de nouveaux services routiers sur des périmètres interdépartementaux** pour assurer l'exploitation, l'entretien et l'ingénierie de l'aménagement du réseau national structurant.

Le début de l'année 2006 a vu la création juridique [1] **des directions interdépartementales des routes (DIR) et des services de maîtrises d'ouvrage (SMO)** [2], en plaçant les DIR sous l'autorité d'un préfet coordonnateur des itinéraires routiers, préfet du département chef-lieu de la région dans laquelle est implanté le siège de la DIR.

Un arrêté interministériel du 26 mai 2006 a fixé à onze le nombre de DIR et défini les sections de routes de leur ressort territorial. Les directeurs interdépartementaux des routes ont été nommés par arrêté du 23 juin 2006. Les arrêtés préfectoraux fixant l'organisation de chaque DIR ont été pris avant le 31 juillet 2006 [3]. Le processus collectif d'affection des agents des DDE vers les nouveaux services routiers a démarré à la mi-avril et a permis de communiquer à chaque agent sa pré–affectation début juin.

À partir de l'été 2006, chaque préfet de département a conduit une **étude de décroisement des organisations des services routiers de l'État et des départements avec une perspective de bascule des organisations et** donc **des compétences entre le 1er novembre 2006 et le 1er avril 2007**.

Si l'ensemble des transferts de compétences et de services ne remet pas en cause l'existence de l'échelon départemental, les **missions des DDE pour le compte de l'État vont être recentrées autour de quatre piliers** :

– les problématiques relatives à l'habitat et au logement (constructions publiques, politiques de la ville…) ;

– l'aménagement de l'espace (connaissance des territoires, planification et application des règles d'urbanisme) ;

– les risques et l'environnement (établissement des plans de prévention des risques, intervention en matière de protection de l'environnement, essentiellement autour d'activités d'ingénierie) ;

– les domaines des transports, de leur sécurité (en particulier pour la sécurité routière), ainsi que des questions de sécurité, de défense et d'ingénierie s'articulant autour des enjeux de transports.

Toutes ces missions ne sont pas nouvelles, mais les attentes exprimées à l'égard de beaucoup d'entre elles se sont considérablement accrues et

---

(1) Voir le décret n° 2006-304 du 16 mars 2006 portant création et organisation des directions interdépartementales des routes. Voir aussi le décret n° 2006-305 du 16 mars 2006 modifiant le décret n° 67-278 du 30 mars 1967 relatif à l'organisation et aux attributions des services départementaux et régionaux du ministère de l'équipement.

(2) Chaque DRE sera dotée d'un service de maîtrise d'ouvrage chargé d'assurer, à l'intérieur du périmètre de la région, le pilotage technique et financier des opérations de modernisation et de développement de ce réseau. La maîtrise d'ouvrage des opérations d'investissement routier sera assurée par les SMO des DRE au 1er janvier 2007.

(3) Par ailleurs, les plans d'installation matérielle des DIR et SMO ont été arrêtés et sont en cours de mise en œuvre. Ils intègrent l'immobilier, l'informatique, la migration des systèmes d'information et des dossiers, le mobilier, les matériels et autres équipements et accessoires nécessaires à chacun des postes de travail.

diversifiées ces dernières années, à l'image de l'aménagement et du développement durables, de la prévention contre les risques naturels et accidentels, ou encore de la sûreté et de la sécurité des déplacements et des transports.

Les DDE vont également rester au service des communes qui le souhaitent. C'est pourquoi ce repositionnement s'accompagne de la mise en œuvre de plans d'amélioration de la qualité du service rendu notamment dans les domaines de l'urbanisme (réforme d'ensemble des permis de construire) et de l'ingénierie au service des collectivités [(1)]. Ces politiques contribuent au maintien du service public en milieu rural, auquel l'ensemble des maires est très attaché.

Enfin, **les directions générales en région** seront renforcées et animeront des pôles transports, logement, aménagement et mer (pour les régions littorales). Cela devrait permettre de garantir, au niveau d'une région, l'unité du ministère tout en renforçant le management des services. L'autorité des directeurs généraux doit être essentiellement comprise comme une autorité de management stratégique et comme une autorité d'allocation des moyens communs. Dans ce cadre, les directeurs généraux seront nécessairement investis d'un rôle d'évaluation et de contrôle de gestion. Ils devront définir avec pragmatisme les mutualisations de moyens et rendre les services plus économes et plus efficaces, grâce notamment aux nouvelles marges de manœuvre ouvertes par la LOLF.

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

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

B.– L'INFLUENCE DE LA DÉCENTRALISATION SUR L'ADMINISTRATION CENTRALE

1.– La réorganisation du ministère : une configuration plus réduite

Rappelons d'abord que le ministère de l'Équipement a été créé en 1967 par la fusion des deux administrations : celle des Ponts-et-Chaussées et des travaux publics d'un côté, celle de la construction et de l'urbanisme de l'autre.

(1) Par ailleurs, la loi dite « MURCEF » du 11 décembre 2001 définit un cadre juridique pour l'aide technique de solidarité pour l'aménagement du territoire (ATESAT) dans un cadre rénové pour les communes de moins de 10.000 habitant. La priorité est également donnée pour l'ingénierie dans le champ concurrentiel au milieu rural et aux petites communes pour lesquelles l'offre du secteur privé est insuffisante.

L'administration centrale mise en place à cette époque a connu ensuite plusieurs réorganisations, mais après 20 ans, cette organisation montrait ses limites.

Avec la deuxième étape de décentralisation d'une part, et le remodelage des services déconcentrés qui en découle, **avec l'entrée en vigueur de la LOLF** d'autre part, **une réforme globale s'est avérée nécessaire**.

Le ministère a ainsi restructuré profondément l'organisation de son administration centrale par la création des directions générales en nombre réduit par rapport aux anciennes entités [(1)]. Afin de tirer toutes les conséquences de la transparence des moyens consacrés aux politiques publiques voulue par la LOLF et de la logique de résultats et de performance dans laquelle doit s'inscrire l'action de l'administration, **les services du ministère se sont organisés autour d'une configuration plus réduite**. Ont ainsi été créés :

– un **secrétariat général**. Comme dans d'autres ministères, un secrétaire général assiste désormais le ministre dans l'administration du ministère et coordonne l'organisation et l'action des services, en conseillant notamment le ministre pour la nomination et la gestion des cadres dirigeants. Il s'appuie sur les directions en charge des affaires économiques et européennes, de la recherche et de l'animation scientifique et technique, et de la communication. Il a vocation à mieux articuler le pilotage d'ensemble du ministère avec les enjeux européens, et stratégiques. Enfin, le secrétaire général propose au ministre les arbitrages, notamment budgétaires ;

– une **direction générale du personnel et de l'administration** (DGPA). Cette direction est également un élément–clé de la réforme puisqu'au moment de la mise en place de la LOLF et de la fonction de responsable de programmes, elle est la garante de la gestion unifiée du personnel et de la qualité du dialogue et des relations sociaux ;

– une **direction générale des routes** (DGR), profondément remaniée sur le terrain avec la mise en place de la gestion par itinéraire. Pour piloter cette nouvelle organisation locale, l'ancienne direction des routes a été érigée en direction générale ;

– une **direction générale de la mer et des transports** (DGMT). Cette direction intermodale est l'un des éléments les plus visibles de la réforme. Elle est chargée de la politique intermodale des transports terrestres et maritimes, de la tutelle des entreprises de transports et a en charge la politique des déplacements et du transport collectif. La DGMT a également en charge la sécurité et la sûreté maritime et portuaire, ainsi que le développement des ports et du pavillon. Elle supervise enfin la politique sociale dans ces différents modes de transports.

(1) Voir le décret n° 2005-471 du 16 mai 2005 fixant l'organisation de l'administration centrale du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

Enfin, le rôle de la **direction de la sécurité et de la circulation routières** (DSCR) dans la conduite de la politique interministérielle de lutte contre l'insécurité routière a été confirmé.

Dans le prolongement de cette réorganisation, aujourd'hui pleinement opérationnelle, les principales directions du ministère se sont lancées dans une **démarche d'élaboration de « projet de service »**, qui vise à créer une dynamique autour d'un projet commun précisant les méthodes de travail et de coordination interne et à préciser les principaux axes stratégiques quant aux politiques publiques portées par chaque direction.

Pour accompagner ce projet, **un contrat triennal de performance entre les ministères chargés des Transports et du Budget a été signé pour la période 2007–2009**. Il fixe pour les trois prochaines années les volumes d'effectifs et de crédits à des niveaux qui doivent permettre de mener à bien les changements liés à la mise en place de LOLF et à la décentralisation, dans le cadre d'une gestion publique vertueuse, rigoureuse et responsable, mais avec toutes les souplesses nécessaires.

Ce contrat rend possible un **étalement sur trois ans du non remplacement des départs à la retraite** : la contribution du ministère à l'effort de maîtrise de l'emploi public sera donc étalée sur la durée du contrat triennal, moins fort en 2007 qu'en 2008 et 2009.

À ce stade, il est prévu **1.044 recrutements externes en 2007** contre 2.010 en 2005 et 1.692 en 2006 [(1)]. Ce net infléchissement est le résultat de l'évolution à la baisse du plafond d'autorisation d'emploi du ministère. **Les recrutements seront effectués en 2007 uniquement pour les services non transférés aux collectivités territoriales** dans la mesure où, après transfert, les remplacements d'agents mis à disposition par l'État qui partiront en retraite en 2006 ne pourront être effectués que par les collectivités. La prévision des recrutements 2007 du ministère sera donc affinée une fois connu le résultat du processus d'affectation des agents entre services transférés et non transférés.

Sur le périmètre actuel du ministère, il est prévu environ **2.900 départs à la retraite en 2007** contre 2.365 en 2005 et 2.675 en 2006. L'annonce de la réforme des retraites avait eu pour effet une augmentation massive des départs en retraite, dont le pic s'est situé en 2003. Ce pic a eu pour conséquence de réduire les départs des années suivantes, réduction renforcée par les dispositions de la loi portant réforme des retraites. **En dehors des services transférés, le nombre de départs à la retraite est, à ce stade, évalué à 1.800 pour 2007**.

Lors de la répartition du plafond d'autorisation d'emplois entre les différents programmes, il a été défini un certain nombre de politiques prioritaires nécessitant des renforts en effectifs, renforts compensés par des réductions plus fortes dans certains programmes : au total, **88 ETP seront créés en 2007**.

---

(1) Les recrutements externes correspondent aux concours externes et sur titre, ainsi qu'aux concours réservés.

Ainsi le programme *Transports terrestres et maritimes* a-t-il été renforcé de 38 ETP, devant notamment permettre la **création de 10 postes de contrôleurs des transports terrestres** – dans un contexte de nette augmentation du trafic intracommunautaire et de forte concurrence entre transporteurs – et de **5 inspecteurs du travail des transports**. Sur le programme *Sécurité et affaires maritimes*, 31 ETP seront créés pour poursuivre le plan de relance de l'enseignement maritime (**création de 10 professeurs de lycées professionnels maritimes**) et mettre en place les unités littorales des affaires maritimes et renforcer les CROSS.

Sur le périmètre des missions restant à l'État, il a été décidé la **suppression de 968 ETP en 2007**, répartis entre les programmes selon les priorités du ministère. **Le solde des créations et des suppressions représente donc une diminution de 880 ETP**.

2.– L'avenir des centres d'études techniques de l'équipement (CETE)

Les centres d'études techniques de l'équipement, créés entre 1968 et 1973, participent, en fonction de leurs compétences, aux actions de recherche et d'études méthodologiques. De même, les CETE assurent un appui aux services de terrain, par des actions de formation, de diffusion et d'animation technique, ainsi que par des prestations particulières [(1)]. Ils remplissent enfin certaines fonctions spécifiques, comme la gestion des centres régionaux d'information sur la circulation routière. Depuis 2004, le budget des CETE a évolué de la manière suivante :

BUDGET DES CETE

(en millions d'euros)

	2004	**2005**	**Prévisions 2006**
Salaires et charges des personnels	157	159	160
Frais de fonctionnement	60	58	55
Total	**217**	**217**	**215**

La décentralisation pose la question de l'évolution des CETE et de leurs missions. La Cour des comptes avait notamment dénoncé, dans un contexte de dégradation des comptes, une **insuffisante valorisation des savoir-faire des CETE** auprès de leurs clients extérieurs au ministère.

Une nouvelle démarche stratégique a ainsi été engagée autour de trois axes : accompagner les services de l'équipement dans leur évolution ; s'ouvrir aux collectivités territoriales et aux autres partenaires [(2)] ; tenir compte des nouvelles attentes de la société et des mutations techniques. La traduction concrète de ces orientations doit encore être arrêtée.

(1) Établissement de projets techniques, études d'impact et d'environnement, expertise en matière de sécurité routière, assistance au contrôle d'exécution des ouvrages de génie civil, etc.

(2) À ce titre une manifestation est prévue en novembre 2006 et une cinquantaine d'élus y participera.

Votre Rapporteur spécial rappelle que cette démarche devra tenir compte des éléments préconisés par l'audit de modernisation qui a été réalisé sur les CETE entre mai et juin 2006, les objectifs de cet audit étant d'**élaborer une cartographie des activités et des principaux commanditaires des CETE et** d'**examiner les modalités financières de leur activité pour compte de tiers**.

D'ores et déjà, les efforts de mutualisation des moyens et de polarisation des compétences, menés depuis 1997, doivent être poursuivis, et les méthodes de gestion des différents CETE homogénéisées. Enfin, une réflexion spécifique sur le réseau des laboratoires régionaux devrait être engagée, afin de l'adapter à l'évolution des besoins de l'État et des collectivités.

*

* *

Viendra un temps d'évaluation de ces évolutions, d'appréciation des effectifs, des moyens, des résultats. Il est encore trop tôt.

CHAPITRE QUATRIÈME :

LA SNCF À L'HEURE DU PASSAGE AUX NORMES IFRS

En 2007, la SNCF sera contrainte de tirer les conséquences comptables du passage aux nouvelles normes internationales, dont elle a différé l'application pendant deux ans.

Après de nombreuses tergiversations, ce basculement comptable est aujourd'hui impératif. **Il semble que très peu ait été fait pour préparer dans des conditions satisfaisantes cette échéance pourtant prévisible** et maintes fois repoussée.

Malgré les multiples sollicitations de votre Rapporteur spécial auprès du Gouvernement, **le Parlement n'a jamais été sérieusement associé**, ni même informé sur les différents scénarios envisageables et leurs implications comptables.

Par la nature très particulière de son financement et la réactivité particulière de son tissu social, deux questions lourdes de conséquences financières se posent à la SNCF : le **traitement comptable du service annexe d'amortissement de la dette** et le **provisionnement dans les comptes des engagements en matière de retraite**. Ces deux questions appellent une démarche subtile, équilibrée et progressive.

I.– L'ENJEU DES NOUVELLES NORMES COMPTABLES INTERNATIONALES

A.– DES NORMES D'ORIGINE ANGLO–SAXONNE POUR UNE MEILLEURE TRANSPARENCE DES COMPTES

En application d'un règlement communautaire [(1)], **de nouvelles normes comptables sont apparues dans le paysage européen, entraînant un impact significatif sur les comptes consolidés de nombreuses entreprises**.

Elles ont été rendues obligatoires pour les sociétés faisant appel public à l'épargne depuis 2005, tout en laissant aux autorités nationales la possibilité de reporter le délai de 2005 à 2007 pour les sociétés émettant seulement des obligations sur un marché réglementé d'un État–membre ou pour celles dont les titres sont admis à la vente directe au public dans un pays tiers et qui utilisent à cet effet des normes acceptées sur le plan international.

(1) Règlement 1606/2002/CE du 19 juillet 2002.

Décidées par des organisations indépendantes des pouvoirs publics, les normes IAS/IFRS témoignent d'**une influence anglo-saxonne significative** [1] et se distinguent clairement des principes de la comptabilité française, symbolisés par le plan comptable général : **elles font prévaloir une vision plus économique que patrimoniale**, avec une prééminence du compte de résultat sur le bilan et une communication des comptes plus fréquente. Le principe français traditionnel de « prudence » est abandonné au profit du principe anglo-saxon de « valeur de marché », permettant en quelque sorte de passer du concept de « bon père de famille » à celui « d'investisseur ».

Avec cette nouvelle approche comptable, la notion d'annualité des exercices perd de sa force, dans la mesure où la valorisation des actifs et des passifs patrimoniaux est faite *a minima* de façon trimestrielle dans les comptes consolidés. La notion de bilan ou d'historique devient dynamique et en mouvement perpétuel : on passe ainsi du nominalisme monétaire ou du coût historique à la capacité à apprécier la valeur de marché quotidienne. Enfin, la parole donnée (c'est-à-dire la date d'engagement) devient une date de référence : le formalisme juridique perd de sa prééminence, la date d'enregistrement pouvant être la date d'engagement ou la date de valeur pour l'inscription au bilan.

Ces normes se veulent ainsi d'application plus large, s'appliquant à l'ensemble des entités économiques produisant des états financiers. Leur objectif est bien d'**harmoniser l'information financière présentée par les sociétés afin de garantir un degré élevé de transparence et de comparabilité des états financiers**.

L'information financière sera ainsi plus correcte, complète et transparente, améliorant les pratiques existantes et permettant une démarche de convergence avec les normes généralement utilisées, aux États-Unis notamment.

B.– UN IMPACT POTENTIEL SUR DES COMPTES DÉJÀ FRAGILES

La SNCF est d'abord et avant tout une entreprise, qui n'est ni immortelle, ni suffisamment singulière pour multiplier les traitements dérogatoires dans un univers de plus en plus concurrentiel.

S'agissant d'une entreprise dont le financement est aussi complexe, le basculement à un nouveau mode de présentation des comptes est loin d'être neutre pour la SNCF. D'autant plus que les comptes du groupe SNCF se caractérisent à la fois par leur grande dépendance aux flux financiers entre entités publiques et par leur périmètre très large.

---

*(1) Le comité directeur de ces normes, basé à Londres, est composé de sept pays : les États-Unis, le Canada, l'Australie, le Royaume-Uni, le Japon, l'Allemagne et la France. Les normes comptables internationales IAS (*International Accounting Standards*) sont alors devenues les normes internationales d'informations financières IFRS (*International Financial Reporting Standards*).*

1.– Les résultats disparates de l'établissement public

a) Un exercice 2005 très solide

Après un exercice 2004 assez bon, **l'année 2005 a été une année exceptionnelle pour la SNCF, marquée par une amélioration notable des marges de l'entreprise**. Ces résultats s'inscrivent dans une trajectoire concourant au désendettement de l'établissement public SNCF et à l'amélioration de sa situation financière, liés notamment à la croissance du trafic « voyageurs ».

RÉSULTATS DE L'ÉTABLISSEMENT PUBLIC SNCF

(en millions d'euros)

	Résultats 2004 *(pro forma)*	**Résultats 2005**
Chiffre d'affaires	15.500	16.009
Excédent brut d'exploitation	1.155	1.418
Résultat d'exploitation	401	640
Résultat courant	153	417
Résultat net	444	**1.334**

Source : SNCF

Cohérents avec le projet industriel 2006–2008 visant à accroître la compétitivité de la SNCF, les comptes de résultat 2005 affichent un résultat courant (hors dividendes non récurrents versés par SNCF–Participations) **en bénéfice de 417 millions d'euros** (contre 153 millions d'euros en 2004).

Ce redressement résulte notamment de la croissance du chiffre d'affaires, fruit du dynamisme commercial, et de la maîtrise des charges d'exploitation, notamment sur les achats d'exploitation. Le résultat d'exploitation est bénéficiaire de 640 millions d'euros, en progression de 239 millions d'euros par rapport à 2004. Compte tenu des plus-values de cessions d'actifs, **le résultat net de l'exercice 2005 est un bénéfice de 1,33 milliard d'euros, contre un bénéfice net de 444 millions d'euros en 2004**. Le résultat financier s'améliore de 26 millions d'euros hors dividendes non récurrents, notamment du fait de la baisse de la charge de gestion de la dette, due en particulier à une situation nette de trésorerie positive en 2005.

Le chiffre d'affaires 2005 atteint 16 milliards d'euros et est en augmentation de 509 millions d'euros (+ 3,3 %) par rapport à 2004. Les produits du trafic, d'un montant de 9,36 milliards d'euros sont en hausse de 2,6 %. Hors effet net des grèves 2004 et 2005, leur progression aurait été de 3,4 % par rapport à 2004 (1).

Les produits du trafic Grandes lignes propres à l'exercice sont supérieurs de 3,8 % à ceux de l'année 2004. Les produits du trafic TER augmentent de 9,1 %

(1) La création, à l'intérieur de la branche Transport public, de l'activité Corail Intercités au 1er janvier 2005, par la reprise d'une partie des relations Corail de l'activité Voyageurs France Europe (VFE) et la nouvelle présentation du compte de résultat par nature, à partir de 2005, se traduisent par une évolution du périmètre des produits du trafic.

et, pour l'activité Transilien, la croissance est de 2,3 % [1]. Quant aux produits du trafic Corail Intercités, ils augmentent de 5,3 % [2].

Par contre, les produits du trafic Fret propres à l'exercice diminuent de 6,4 % par rapport à l'année 2004 en raison d'une conjoncture peu favorable, des grèves intervenues à la SNCF et de certains dysfonctionnements internes [3].

b) Maintenir des comptes 2006 et 2007 sur des bases économiquement saines

Les prévisions pour le budget 2006 de l'établissement public ont été présentées au conseil d'administration du 18 janvier 2006 en référence au budget 2005 et avant que les comptes 2005 ne soient connus. Elles sont en phase avec les ambitions de développement de la SNCF et cohérentes avec les objectifs de compétitivité et de solidarité du projet industriel 2006–2008.

Le budget 2006 vise à permettre à l'entreprise d'autofinancer dès 2007 ses investissements sur fonds propres et de continuer à réduire son endettement pour mieux préparer l'avenir. L'objectif de performance économique en 2006 est fondé sur des hypothèses volontaristes de développement du chiffre d'affaires et de maîtrise des charges dans un environnement qui reste incertain.

Les produits d'exploitation courante sont évalués à 17,48 milliards d'euros contre 17,23 milliards d'euros réalisés en 2005 (+ 1,4 %). Les produits du trafic sont prévus à 9,7 milliards d'euros contre 9,36 milliards d'euros réalisés en 2005 (+ 3,7 %) [4]. On soulignera que le budget 2006 était fondé sur une hypothèse – volontariste – d'augmentation des produits du trafic Fret en 2006 (1,72 milliard d'euros contre 1,68 milliard d'euros réalisés en 2005), concernant principalement le transport combiné, lequel se redéploie fortement sur les trafics maritimes. Mais le transport conventionnel doit plus que jamais reconquérir, par sa fiabilité et sa régularité, la confiance des clients.

---

(1) Elle s'explique principalement par l'évolution entre 2004 et 2005 de l'objectif fixé par le contrat 2004–2007 entre le STIF et la SNCF. Le trafic Île-de-France progresse de 3 % par rapport à l'année 2004, grâce au développement des cartes Solidarité Transport *et* Intégrale *et à la confirmation du succès de la carte* Imagine'R.

(2) Cette progression s'explique principalement par l'augmentation du trafic sur les réseaux Paris–Cherbourg/Trouville, Paris–Montluçon/Bourges et Paris–Orléans.

(3) Les baisses de trafic les plus importantes concernent les produits de la sidérurgie (en liaison avec une conjoncture défavorable), les boissons et les produits pétroliers (avec une baisse de la consommation et un report du trafic vers les oléoducs).

(4) La progression des produits du trafic Grandes Lignes concerne principalement les TGV intérieurs et dans une moindre mesure Eurostar et Thalys. La croissance TER doit s'inscrire dans le prolongement de la hausse importante du trafic observée depuis le printemps 2004, favorisée par l'extension de l'offre et par une attractivité renforcée, ainsi que par la hausse du prix des carburants. La hausse des produits Transilien résulte de l'effet combiné de la croissance des trafics et de l'actualisation modérée de la rémunération prévue au contrat avec le STIF. L'objectif Corail Intercités s'appuie sur une hypothèse de stabilité de l'offre et de baisse des compensations tarifaires par rapport à 2005.

2.– Le périmètre du groupe SNCF

Votre Rapporteur spécial a souvent eu l'occasion de rappeler que la question du périmètre du groupe se pose : la SNCF ne devrait-elle pas revenir à une conception plus unitaire de son activité ? Il existe certainement, à la SNCF, des cessions possibles qui permettraient d'aller plus loin dans le recentrage sur le cœur de métier.

Le groupe **SNCF–Participations**, détenu à 99,8 % par la SNCF, est un groupe d'entreprises de transport, **structuré autour de quatre branches** : « *Fret* », « *Transport Public* », « *Voyage France Europe* » et « *Infrastructure* ». Une trentaine de groupes compose l'ensemble SNCF–Participations qui compte au total **697 entreprises** et plus de 35.000 personnes. Son chiffre d'affaires consolidé est de 5,65 milliards d'euros en 2005.

Mais le « groupe SNCF » est plus vaste encore que cet ensemble, puisqu'à SNCF–Participations il faut ajouter un certain nombre de filiales relevant directement de la SNCF et de filiales de groupes appartenant à SNCF–Participations. Le chiffre d'affaires de la totalité du groupe SNCF s'est élevé en 2005 à près de 21 milliards d'euros, en progression de 4 % par rapport à 2004. Son résultat net atteint 1,27 milliard d'euros en 2005. Les filiales Kéolis et Geodis [(1)] en restent les figures de proue.

RÉSULTATS DU GROUPE SNCF

(en millions d'euros)

	Résultats 2004 *(pro forma)*	**Résultats 2005**
Chiffre d'affaires	20.231	20.994
Excédent brut d'exploitation	1.618	1.800
Résultat d'exploitation	575	836
Résultat courant	216	533
Résultat net	328	**1.271**

Source : SNCF

L'endettement net du groupe a diminué de 1,3 milliard d'euros et se situe à 6,36 milliards d'euros au 31 décembre 2005. Cette évolution s'explique non seulement par des résultats d'exploitation favorables mais également par les encaissements réalisés sur la cession partielle de la SHEM et sur la cession de Cegetel [(2)].

S'agissant de **la SHEM**, Electrabel s'est engagé, de manière ferme et irrévocable, à racheter à la SNCF sa participation, en vertu d'un accord signé le 21 octobre 2002. Le calendrier prévoit une cession progressive : la promesse d'achat de 40 % a été réalisée en janvier 2005 ; à l'issue de ce transfert, une

(1) Au sein du groupe, Kéolis, premier opérateur privé de transport public de voyageurs en France, et Geodis, leader de la messagerie en France et opérateur logistique multi–métiers, ont renforcé leur position en France et à l'international.

(2) On rappellera aussi que, dans le cadre de la reconfiguration du capital de la SNCM, la SNCF a cédé sa participation de 1,9 % dans le capital de cette société à la Compagnie Générale Maritime et Financière (CGMF) le 31 mai 2006.

cession complémentaire irrévocable de 40 % interviendra à la date du deuxième anniversaire de la première cession, soit janvier 2007 ; enfin, une seconde promesse d'achat jouera sur le solde de la participation, entre la date de cession complémentaire et le 30 avril 2010.

S'agissant de **Cegetel**, la cession a été réalisée. Les accords de rapprochement entre Telecom Développement et les activités téléphonie fixe de Cegetel avaient été signés le 30 décembre 2003. À la suite de ces accords, la SNCF détenait 35 % de la nouvelle entité fusionnée, dénommée Cegetel SAS. Ces 35 % ont été apportés à SNCF–Participations en janvier 2005. À l'occasion de la fusion de Neuf Telecom et Cegetel, et en application du pacte d'actionnaires, la SNCF a signé en mai 2005 un accord pour vendre la participation du groupe SNCF de 35 % dans Cegetel. La cession a été réalisée en août 2005.

Enfin, on signalera que le **parc de logement** de la SNCF est en cours de réorganisation, afin de mieux le préserver, d'optimiser sa gestion et d'améliorer l'offre et les conditions d'hébergement. Une première étape a été réalisée en 2005 avec la réduction du capital de la Société Immobilière des Chemins de fer Français (SICF), et avec l'apport, par la SNCF à cette société, de la Société Française de Construction Immobilière (SFCI). En 2006, une seconde étape a eu lieu consistant en l'apport par la SICF d'un parc « libre » d'environ 900 logements à la SFCI.

LA CESSION DE SERNAM

Conformément à ses engagements et suite à la décision de la Commission européenne, la SNCF a entamé, dès le second semestre 2004, un processus de recherche d'un repreneur pour les activités de Sernam, ayant abouti le 30 juin 2005 à une offre ferme de l'équipe de direction de Sernam portant sur 100 % des titres d'une société *ad hoc*, Sernam Xpress, regroupant l'ensemble des actifs de Sernam pour un montant de 2 millions d'euros payable immédiatement et assorti d'un complément de prix payable à terme.

La société Sernam Xpress portant les actifs, **a préalablement bénéficié d'une augmentation de capital par le groupe SNCF à hauteur de 59 millions d'euros** correspondant à sa valeur de marché négative. L'opération a également fait l'objet d'une garantie d'actif et de passif classique et plafonnée dans ses modalités et son contenu.

Par ailleurs, la SNCF s'est engagée à renouveler un certain nombre d'accords avec le Sernam (dont le protocole social fixant les modalités de mise à disposition de certaines catégories de personnel, la mise à disposition de sites immobiliers et la fourniture des prestations liées au Train Bloc Express).

Le Sernam a été intégralement cédé par la SNCF à son équipe de direction le 17 octobre 2005. Conformément aux exigences de la Commission européenne, la SNCF ne conserve plus aucun lien capitalistique avec cette entreprise. On peut considérer que cette opération, qui permet un règlement définitif du dossier, répond aux exigences communautaires, tout en étant de nature à assurer la pérennité de l'ensemble des activités de la société et de ses relations avec ses clients et à permettre la sauvegarde de l'emploi.

*

* *

II.– LE PROBLÈME DU TRAITEMENT COMPTABLE DE LA DETTE

A.– L'AMPLEUR PRÉOCCUPANTE DE LA DETTE FERROVIAIRE : 41 MILLIARDS D'EUROS

Un rappel préalable s'impose, afin de bien faire comprendre l'enjeu du problème : **la dette du secteur ferroviaire constitue un « *boulet* »** attaché aux comptes des deux établissements publics ferroviaires que sont Réseau ferré de France (RFF) et la SNCF.

Au 31 décembre 2005, l'endettement net de la SNCF s'élevait à 6,7 milliards d'euros [(1)]. La dette du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) s'élève à 8,5 milliards d'euros environ et, si l'on intègre l'encours à la charge de RFF (25,6 milliards d'euros), la dette ferroviaire globale apparaît alors considérable, puisqu'**entre 1990 et 1999, cette dette est passée de 15 milliards d'euros à 41 milliards d'euros**, somme à laquelle elle est désormais stabilisée.

ENDETTEMENT DU SYSTÈME FERROVIAIRE DEPUIS 1990

(en millions d'euros)

	Dette de l'entreprise SNCF nette		**Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD)**		**Dette de Réseau ferré de France**		**DETTE TOTALE**
	Encours moyen	Taux de charge *(en %)*	**Encours moyen**	Taux de charge *(en %)*	**Encours moyen**	Taux de charge *(en %)*	**Encours moyen**
1990	**14.910**	*10,97*					**14.910**
1991	**11.555**	*10,20*	**5.563**	*10,09*			**17.118**
1992	**14.644**	*9,65*	**5.409**	*9,24*			**20.053**
1993	**18.772**	*8,75*	**5.246**	*9,01*			**24.018**
1994	**22.207**	*7,99*	**5.013**	*8,60*			**27.220**
1995	**25.536**	*7,88*	**4.712**	*8,31*			**30.248**
1996	**28.728**	*7,17*	**4.357**	*7,59*			**33.085**
1997	**5.732**	*6,86*	**8.540**	*6,87*	**20.661**	*6,70*	**34.933**
1998	**6.595**	*5,36*	**8.414**	*6,86*	**22.576**	*6,60*	**37.585**
1999	**6.295**	*5,04*	**8.946**	*7,02*	**25.930**	*6,07*	**41.171**
2000	**6.002**	*4,95*	**8.930**	*7,33*	**25.718**	*6,23*	**40.650**
2001	**6.145**	*4,12*	**8.930**	*7,42*	**26.061**	*6,28*	**41.136**
2002	**6.508**	*4,41*	**8.864**	*6,90*	**25.242**	*5,92*	**40.614**
2003	**7.463**	*4,66*	**7.907**	*5,86*	**25.234**	*5,40*	**40.604**
2004	**6.673**	*4,87*	**8.561**	*5,64*	**25.568**	*5,14*	**40.802**
2005	**6.421**	*4,68*	**9.141**	*5,34*	**25.613**	*4,84*	**41.175**

Source : ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

Comme l'avaient démontré les travaux de la mission d'évaluation et de contrôle (MEC) [(2)], cette dette, qui sera difficile à maîtriser sur le long terme, va continuer d'augmenter au cours des prochaines années.

(1) Ce montant intègre les opérations de cession–bail et les engagements vis-à-vis d'Eurofima.

(2) Voir le rapport d'information de la mission d'évaluation et de contrôle de la commission des Finances, présenté par M. Hervé Mariton, « Les relations financières entre le système ferroviaire et ses partenaires publics : un train de réformes *» (Doc. AN n° 1725, 8 juillet 2004) : www.assemblee-nationale.fr/12/rap-information/1725.asp*

Au moins 50 % de la dette actuelle n'est pas remboursable dans un horizon de 30 ans par les seules recettes commerciales, y compris les subventions perçues pour l'exploitation du système ferroviaire [(1)].

1.– La dette de RFF est désormais stabilisée

L'augmentation de la dette de RFF s'est en partie expliquée par le fait que RFF a dû financer jusqu'en 2003 des déficits d'exploitation couplés à des charges financières importantes qui se traduisaient par une capacité d'autofinancement insuffisante pour assurer 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 a marqué un tournant, avec de nouvelles dispositions budgétaires permettant non seulement de clarifier les comptes de l'établissement, mais aussi de restaurer progressivement les équilibres financiers. Ces dispositions se sont traduites en 2004 dans les comptes de RFF par le **versement de 800 millions d'euros au titre d'une « *contribution au désendettement* »** liée à la prise en charge de la dette d'infrastructure héritée à sa création et de 675 millions d'euros au titre de la subvention de régénération précédemment évoquée.

RFF a, pour la première fois en 2004, dégagé une capacité d'autofinancement positive, maîtrisant ainsi son endettement dans un contexte de croissance des investissements (investissements en grande partie de développement, qui généreront des revenus durables propres à rembourser la part financée sur fonds propres).

La pérennisation de cette nouvelle donne financière doit permettre à RFF de définir une politique adaptée de gestion de son endettement sur la base d'une gestion actif–passif différenciée, en distinguant :

– une dette dite « article 4 » relative aux investissements de développement financés sur fonds propres (dont le montant peut être estimé à 6,2 milliards d'euros à fin 2005) et qui a pour vocation a être amortie sur le long terme par les revenus des projets (conformément à l'article 4 des statuts de RFF) ;

– le solde de la dette pouvant se décliner entre une part amortissable par RFF (de l'ordre de 8,2 milliards d'euros) et une part amortissable par la contribution au désendettement de RFF versée par l'État (de l'ordre de 12,8 milliards d'euros).

(1) Les frais financiers supportés par l'ensemble du système ferroviaire en 2003 représentaient environ 2,5 milliards d'euros, soit près de 25 % des concours du budget de l'État au système ferroviaire, lesquels se sont établis à 10,6 milliards d'euros en 2003.

D'après les projections actualisées en 2005 (prenant en compte la baisse des recettes de péages par rapport aux hypothèses retenues en 2004), **la dette amortissable par la contribution au désendettement de RFF pourrait être apurée à l'horizon 2028** [(1)], et la dette amortissable par les revenus de RFF serait fortement réduite, à environ 3 ou 4 milliards d'euros.

Subsisterait donc une dette dite « article 4 », dont le montant dépend des investissements futurs de développement, et qui par définition a vocation à être amortie à terme par les revenus issus de ces nouveaux projets.

Ces projections de 2005 ont toutefois été établies dans l'hypothèse d'une **contribution de l'État au désendettement de RFF** de 800 millions d'euros. Or, ce **montant a été réduit l'an dernier à 730 millions d'euros** dans la loi de finances pour 2006, à l'initiative de votre Rapporteur spécial, en liaison avec l'accélération annoncée du programme de cession d'actifs immobiliers de RFF grâce à la SOVAFIM (*cf. encadré*), permettant un financement complémentaire du désendettement.

Par ailleurs, de nouveaux éléments nécessitent une révision de ces projections : les hypothèses d'évolution des péages, du montant de la convention de gestion et des contributions de l'État doivent être mises à jour, comme celles de l'affectation du produit des cessions.

Ces éléments – et notamment l'évolution des péages au-delà de 2008 – sont en cours d'examen dans le cadre d'une mission conjointe de l'inspection générale des finances et du conseil général des Ponts et Chaussées, de la même manière que les dépenses de maintenance du réseau sont à replacer dans le cadre du plan de renouvellement. Les projections concernant l'évolution des dettes amortissables et non amortissables de RFF devront donc être revues en conséquence.

Par ailleurs, on rappellera qu'en face à son passif que constitue la dette, RFF a subi une modification substantielle de son actif immobilier.

LA SOVAFIM

Conformément à l'**article 63 de la loi de finances pour 2006**, les biens immobiliers de RFF « *inutiles à ses missions de service public ferroviaire* » peuvent être déclassés du domaine public de RFF et transférés en pleine propriété à une société détenue par l'État et chargée d'en assurer la valorisation.

Cette société a été créée début 2006, par rachat d'une « coquille vide » que détenait… la SNCF : **la Société de valorisation foncière et immobilière** (SOVAFIM). En février, une assemblée générale a modifié les statuts de cette société pour la transformer en foncière et a approuvé une augmentation de capital de 100 millions d'euros, afin de lui permettre d'acquérir un premier portefeuille de biens immobiliers auprès de RFF.

(1) On rappellera que la recommandation n° 8 de la MEC prévoyait que l'État « s'engage, dès le projet de loi de finances pour 2005, sur un montant de contribution au désendettement de RFF sur une base pluriannuelle, dans le cadre de la construction de la maquette financière de RFF à horizon 2028 ».

Un décret du 15 mars 2006 a désigné les huit représentants de l'État au conseil d'administration de la SOVAFIM, lequel comprend des personnalités qualifiées.

La création de cette foncière, pas forcément bien vécue au sein de RFF, s'inscrit **dans le cadre de la nouvelle politique de valorisation du patrimoine immobilier public**. La mission de la SOVAFIM est ainsi d'accélérer la mise en valeur et la cession des terrains et immeubles inutiles au service public ferroviaire, afin de favoriser la construction de logements, en particulier de logements sociaux dans les centres urbains.

Évidemment, des recettes publiques seront générées. **Si les biens de RFF transférés à la SOVAFIM le sont moyennant une indemnité égale à leur valeur nette comptable, les plus-values dégagées par les cessions sont enregistrées dans les comptes de la foncière et bénéficient à l'État**, actionnaire unique de la société. La loi mentionne simplement le fait que RFF reçoit, outre son indemnité de transfert immédiate, une partie des plus-values, la SOVAFIM pouvant rétrocéder à RFF une partie du produit de cession des biens.

L'objectif de recettes au profit du budget général de l'État a été fixé à 350 millions d'euros en 2006… là où, dans l'ancien système, les cessions réalisées directement par RFF généraient une centaine de millions d'euros par an. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, **cet objectif de 350 millions d'euros en 2006 doit pouvoir être, sinon atteint, du moins approché, et ce malgré la complexité des actifs transférés à la SOVAFIM** (notamment lorsqu'il s'agit de terrains dont l'utilisation définitive n'est toujours pas définie dans les documents d'urbanisme, les biens de RFF étant dispersés sur l'ensemble du territoire national et de tailles unitaires très variées).

À un moment où les besoins en termes d'entretien et de régénération du réseau ferroviaire se font grandement sentir, votre Rapporteur spécial considère opportun de rendre à RFF l'équivalent de 75 % du montant des plus-values réalisées sur le produit de cession réalisé de la SOVAFIM.

2.– La gestion de la dette de la SNCF est satisfaisante

Pour l'exercice 2005, la part de la dette libellée en monnaie étrangère, et la part à taux fixe et à taux variable s'établissent ainsi :

STRUCTURE DE L'ENDETTEMENT GÉRÉ PAR LA SNCF À FIN 2005

(en millions d'euros)

Répartition par taux	**Entreprise SNCF nette + SAAD**		**Entreprise SNCF nette**	
	Dette à fin 2005	*(en %)*	Dette à fin 2005	*(en %)*
Devises *in* fixes	11.476	*76.57*	5.593	*83,15*
Devises *in* variables	3.365	*22,45*	987	*14,68*
Devises *out* fixes	146	*0,98*	146	*2,17*
Devises *out* variables	0	*0,00*	0	*0,00*
Total	14.987	*100*	6.726	*100*

Répartition par devises	Entreprise SNCF nette + SAAD		Entreprise SNCF nette	
	Dette à fin 2005	*(en %)*	Dette à fin 2005	*(en %)*
Devises *in*	14.841	*99,03*	6.580	*97,83*
Franc suisse	146	*0,97*	146	*2,17*
Total	14.987	*100*	6.726	*100*

Source : SNCF

La gestion de l'activité de financement à long terme par l'entreprise est sérieuse et satisfaisante. Avec 1,6 milliard d'euros, les financements mis en place en 2005 ont été légèrement supérieurs à ceux de 2004. Aucun financement direct n'a été réalisé cette année par l'intermédiaire d'Eurofima. Les seules opérations mises en place avec cette banque ont été des opérations déjà prévues, associées à des opérations de *leasing* mises en place dans les années précédentes. Ces opérations ont porté sur de faibles montants [(1)].

Les autres opérations de l'année ont été réalisées soit directement en euro à taux fixe ou à taux variable, soit ont fait l'objet d'un contrat d'échange à l'origine, transformant les engagements en devises en engagements en euro à taux variable. On notera que **la SNCF n'a pas eu besoin de faire appel à des placements privés au vu des conditions très intéressantes proposées par les marchés publics**. Cette situation favorable a permis de réaliser l'intégralité des financements durant le premier semestre 2005.

La SNCF a notamment réalisé quatre opérations publiques sur les marchés étrangers. Ces opérations ont constitué des saisies d'opportunité, afin de tirer profit des conditions avantageuses qu'offraient les marchés du dollar canadien, du dollar et du franc suisse. S'agissant du franc suisse, le succès rencontré auprès des investisseurs a été tel que l'émission a été abondée du même montant dix jours à peine après le lancement de la première émission, et ce à des conditions financières encore plus attractives.

Dans un **contexte de taux long terme historiquement bas**, les plus bas depuis 60 ans [(2)], la SNCF a lancé, fin mai, une émission de 500 millions d'euros d'une durée de 15 ans offrant un intérêt annuel de 3,625 %. Ces opérations notables ont été réalisées dans le cadre du programme *Euro Medium Term Notes* (EMTN).

(1) Par ailleurs 281,77 millions d'euros ont eu pour provenance les réinvestissements afférents au plan d'épargne entreprise « La Clef ».

(2) L'année 2005 a été marquée par une relative stabilité des rendements des titres obligataires de maturité longue et un fort aplatissement des courbes de taux d'intérêt, dans un contexte de flambée des cours des matières premières. Ces phénomènes sont imputables aux durcissements monétaires répétés aux États-Unis dont les effets ont été en Europe tempérés en toute fin d'année par la pression exercée à la baisse sur les taux longs par d'abondantes liquidités.

B.– LE SERVICE ANNEXE D'AMORTISSEMENT DE LA DETTE ET LES ENJEUX DE COMPTABILITÉ

1.– Le fondement juridique du SAAD, entité sans personnalité juridique dotée d'une comptabilité distincte

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

Le SAAD est assurément un objet paradoxal. Les travaux de la MEC avaient mis en lumière une double interrogation sur l'adaptation du SAAD aux normes comptables internationales et sur sa base juridique.

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

C'est en application de l'article 28 du contrat de plan État–SNCF 1990–1994 que **le SAAD a été créé, le 1er janvier 1991**, « *afin d'assainir de manière durable la situation financière de l'entreprise par un désendettement significatif* ». Or, la SNCF n'a plus de contrat de plan avec l'État.

Le directeur financier de la SNCF avait défendu, devant la MEC, le fondement juridique du SAAD en considérant qu'il avait été fixé dans un contrat de plan et confirmé par une lettre du ministre des Finances, et qu'il était garanti par l'article 9 de la directive n° 91/440/CEE du 29 juillet 1991, adoptée sous présidence française.

Le rapport de gestion du groupe fait figurer le SAAD au sein des états financiers des services annexes de la SNCF, en dresse un bilan propre et un compte de résultat distinct et qualifie les versements de l'État comme des versements reçus sans impact sur le résultat de l'exercice, au même titre donc que les subventions d'investissement des collectivités territoriales pour le matériel roulant des TER ou que la contribution d'équilibre au régime de retraite. Le SAAD y est défini comme une « ***entité sans personnalité juridique, dotée d'une comptabilité distincte*** *au sein de la comptabilité de la maison mère* ».

Le rapport financier explique ainsi que ce service annexe a pour vocation « *d'isoler* ***une part de la dette de la SNCF, dont le service en intérêts et capital est assuré pour l'essentiel par l'État français*** ».

Ses ressources consistent, en effet, en un **concours annuel de l'État de 677 millions d'euros** et en une **contribution annuelle de la SNCF de 18 millions d'euros**. La dette transférée au SAAD n'apparaît ainsi plus au bilan de la SNCF et figure uniquement… au SAAD jusqu'à son extinction.

2.– Le traitement comptable des dettes ferroviaires reste en dehors du périmètre maastrichtien

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

Pour la SNCF, **ni la dette de l'entreprise, ni celle affectée au SAAD ne sont reprises dans la dette publique** au sens du traité de Maastricht. On précisera également qu'au regard des critères d'Eurostat, **RFF n'appartient pas au secteur des administrations publiques**, les péages perçus de la SNCF ou de tout autre opérateur ferroviaire depuis l'ouverture à la concurrence du fret international, représentant plus de la moitié de ses charges d'exploitation. De plus, sa dette n'est pas garantie par l'État. Les 25,6 milliards d'euros à fin 2005 ne sont donc pas consolidés dans le périmètre de l'État pour le calcul de la dette publique.

Enfin, on rappellera, pour mémoire, que l'ancienne dotation en capital à RFF [(1)] avait été budgétisée en 2004 à la suite de la décision d'Eurostat, en février 2003, de requalifier ces dotations en subventions de l'État, dès lors qu'elles n'étaient pas affectées à des investissements jugés rentables [(2)]. Cette décision explique notamment la création de la dotation de 800 millions d'euros précédemment évoquée, imputée directement sur des crédits de l'État.

Le précédent Président de RFF, Jean-Pierre Duport, avait d'ailleurs pertinemment demandé devant la MEC que l'on différencie la double activité de RFF : gestionnaire de dette d'un côté, gestionnaire d'infrastructure de l'autre. Cela aurait pu conduire à distinguer dans les comptes de RFF la structure de « *défaisance* » du reste des activités de l'établissement. Le raisonnement consistait à faire la distinction entre la dette héritée de la période précédant 1997 et celle qui obéit aux principes d'endettement fixés depuis lors.

---

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

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

La MEC a estimé qu'un cantonnement porterait un risque de requalification maastrichtienne. Par contre, on peut toujours imaginer une identification et une gestion différenciée de la dette de RFF.

C.– TROUVER UNE SOLUTION POUR LE SERVICE ANNEXE AVANT LES COMPTES DU PREMIER SEMESTRE 2007

1.– La question du calendrier

À la SNCF, la contrainte impérative pour le basculement aux normes IAS/IFRS de ses comptes consolidés se situe en 2007. En effet, **la France a, conformément au règlement européen n° 1606/2002, opté pour le report de 2005 à 2007 de l'obligation de passage aux normes IAS pour les sociétés non cotées faisant appel public à l'épargne** (comptes consolidés). Les établissements publics faisant appel public à l'épargne suivent la même obligation dans la continuité de la démarche traditionnelle de leur rapprochement avec les sociétés commerciales.

La SNCF a lancé un projet spécifique sous le pilotage du comité de direction, qui a procédé à une analyse exhaustive et détaillée des différentes normes pour identifier sur le périmètre de l'établissement public et de ses filiales, les impacts potentiels des normes sur sa comptabilité, en termes de principes comptables, d'organisation et de procédures, et de système d'information. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, **ce travail a été mené tardivement mais sérieusement**.

Désormais, tous les efforts doivent être tournés vers la préparation de la publication, au 31 août 2006, des comptes semestriels arrêtés au 30 juin 2007, lesquels permettront de comparer les comptes du premier semestre 2007 à ceux du premier semestre 2006, établis en normes IFRS.

Avant même cette échéance, la publication des comptes 2006 en normes française, le 31 mars 2007, sera l'occasion de donner une photographie de l'année de référence à laquelle seront comparés les nouveaux comptes. Une annexe aux comptes 2006 présentant ceux-ci en format IFRS serait opportune. Aux yeux de votre Rapporteur spécial, **il serait préférable que les décisions soient prises dès la fin de cette année**, afin de bien anticiper 2007 en consolidant 2006 comme année de référence.

Le groupe SNCF pourrait ainsi **présenter ses premiers états financiers consolidés aux normes IFRS à compter de 2007, avec une présentation *pro forma* des comptes 2006 aux normes IFRS pour permettre d'établir la comparaison**.

2.– La nécessité et la légitimité d'un débat démocratique

Si l'on peut comprendre que la nature du sujet rend délicate l'obtention d'information écrite, **il n'est pas normal que le Gouvernement cherche à éviter cet enjeu**. Des questions ont été posées par votre Rapporteur spécial les années précédentes, elles n'ont jamais trouvé de réponse officielle et écrite. Le caractère elliptique des réponses aux questionnaires budgétaires est symptomatique d'un refus d'associer les représentants de la Nation à une réflexion qui engage les finances publiques, ne serait-ce que pour garantir un minimum d'information des parlementaires.

Votre Rapporteur spécial dénonce en particulier le refus du Gouvernement de respecter la loi. Introduit à l'initiative de votre Rapporteur spécial, l'article 159 de la loi de finances pour 2006 (1) imposait au Gouvernement la remise d'un rapport à votre commission des Finances avant le 30 juin 2006. Ce rapport n'a pas été remis à cette date.

ARTICLE 159 DE LA LOI DE FINANCES POUR 2006

« *Le Gouvernement remettra, **avant le 30 juin 2006**, aux commissions de l'Assemblée nationale et du Sénat chargées des finances, un rapport sur les conditions de gestion et les perspectives d'évolution du service annexe d'amortissement de la dette, en particulier dans la perspective de la mise en œuvre des normes comptables IFRS à la SNCF* ».

Un document – sans substance – a finalement été transmis à votre Rapporteur spécial… la veille de l'examen de la mission *Transports* en commission. Ce rapport est reproduit ci-après.

Quant aux réponses au questionnaire budgétaire, la seule avancée mentionnée réside dans le **regroupement, depuis le 1er janvier 2006, sur une seule entité des lignes d'emprunt réparties auparavant sur les deux entités** SNCF–EPIC (2) et SAAD. Les transferts de ligne entre la SNCF et le SAAD ont ainsi été réalisés dans les systèmes de l'entreprise publique afin de les intégrer dans les comptes au 30 juin 2006.

Rapport remis en application de l'article 159 de la loi de finances pour 2006

(novembre 2006)

I.– La création du service annexe d'amortissement de la dette a répondu à l'objectif d'assainissement financier des opérateurs ferroviaires historiques

A. Les fondements juridiques du SAAD

1. La directive n° 91-440

Le premier instrument communautaire majeur dans le domaine ferroviaire a été mis en place en 1991, avec l'adoption d'une directive du Conseil des ministres (91/440/CEE) qui a permis l'ouverture d'une partie du marché ferroviaire, en incitant les chemins de fer à se concentrer davantage sur la compétitivité. Les principaux objectifs lors de son adoption étaient :

– de garantir l'indépendance de gestion des entreprises ferroviaires ;

– d'assurer la séparation de la gestion de l'infrastructure ferroviaire et de l'exploitation des services de transport des entreprises ferroviaires, la séparation comptable étant obligatoire, la séparation organique ou institutionnelle facultative ;

– d'assainir la structure financière des entreprises ferroviaires ;

– de garantir les droits d'accès aux réseaux ferroviaires des États membres pour les regroupements internationaux d'entreprises ferroviaires effectuant des transports combinés internationaux de marchandises.

Cette directive a notamment permis la création de Réseau ferré de France (RFF). Par ailleurs, lors de la négociation, l'État français a obtenu la création d'un article spécifique relatif à l'assainissement financier des entreprises ferroviaires :

« *Article 9 : Les États membres mettent en place, conjointement avec les entreprises ferroviaires publiques existantes, des mécanismes adéquats pour contribuer à réduire l'endettement de ces entreprises jusqu'à un niveau qui n'entrave pas une gestion financière saine et pour réaliser l'assainissement de la situation financière de celles-ci. À cette fin, les États membres peuvent prendre les mesures nécessaires pour que soit créé, au sein de la comptabilité de ces entreprises, un service distinct d'amortissement des dettes. Au passif de ce service peuvent être transférés, jusqu'à extinction, tous les emprunts de l'entreprise contractés tant pour le financement des investissements que pour la couverture d'excédents de dépenses d'exploitation résultant de l'activité de transport par chemin de fer ou de la gestion de l'infrastructure ferroviaire. Les dettes provenant d'activités de filiales ne peuvent pas être prises en compte. L'octroi des aides des États membres destinées à l'annulation des dettes visées au présent article se fait dans le respect des articles 77, 92 et 93 du traité* ».

Cet article a ainsi permis la création du service annexe d'amortissement de la dette, en conformité avec le droit communautaire.

2. L'article 28 du Contrat de plan 1990–1994

Dans la même période, un contrat de plan a été conclu entre l'État et la SNCF, avec notamment pour objectif d'assainir durablement la situation financière de la SNCF. Ainsi, l'article 28 de ce contrat de plan, repris ci-dessous, a procédé à la création du SAAD et a déterminé ses ressources pour la période 1991-1994.

« *Article 28 : Afin d'assainir de manière durable la situation financière de l'entreprise par un désendettement siq*

– le concours de l'État qui est versé chaque année par acomptes trimestriels égaux, le 1er jour du dernier mois de chaque trimestre. Il est traité, chaque année, du point de vue de la SNCF, pour partie comme une dotation en capital au SAAD, pour partie en couverture des charges de l'exercice.

– la contribution de la SNCF (versée le 16 juillet de chaque année) ;

– les produits de trésorerie du SAAD résultant des situations nettes positives ;

– le cas échéant, la soulte d'égalisation de taux (*cf. ci-après*).

Les décaissements du SAAD sont constitués par :

– les paiements correspondants aux charges des emprunts transférés (intérêts frais financiers, services divers) ;

– les remboursements des emprunts transférés ;

– les intérêts et autres frais sur la dette intercalaire affectée au SAAD ;

– les remboursements de cette dette intercalaire ;

– les charges de trésorerie liées aux situations nettes négatives :

– le cas échéant, la soulte d'égalisation de taux (*cf. ci-après*).

L'équilibre annuel du SAAD est obtenu par émission ou remboursement d'une dette intercalaire, constituée par des emprunts en euros réalisés par la SNCF sur les marchés. Sur le plan comptable, il est acté que le SAAD reprend l'ensemble des risques rattachés la part de la dette qui lui a été transférée. Il réalise donc le provisionnement du risque de change lié à sa dette en devises, l'étalement des frais d'émission et le provisionnement des primes de remboursement des emprunts transférés.

4. Des modalités de gestion identiques à celles de la dette de l'EPIC

Les décisions de gestion du SAAD sont prises par la SNCF sur l'ensemble constitué par la dette affectée au SAAD et par la dette de l'EPIC. Les stocks respectifs de dettes n'étant pas, ni à l'origine, ni *a fortiori* durant la durée de vie du SAAD, de composition identique, il est procédé une fois par an à un équilibrage des charges financières supportées par les deux comptabilités. Cet équilibrage est réalisé comme suit :

– chaque fin d'année, à partir des écritures comptables de l'exercice écoulé, sont calculés les taux de charges respectifs de la dette affectée au SAAD, de la dette restant à la charge de la SNCF et de l'ensemble des deux. Le taux de charge est défini comme le rapport du montant des charges financières long terme nettes relatives à la dette en Euro et autres devises « in » d'un exercice et de l'encours moyen de la dette correspondante pendant ladite année, calculé en tenant compte des dates réelles de remboursement et d'encaissement des emprunts.

– les taux de charges du SAAD et de l'EPIC sont équilibrés de telle sorte que chaque comptabilité supporte le même taux de charge.

Cet équilibrage fait l'objet d'un versement de soulte au débit ou au crédit du compte courant du SAAD qui est effectué le premier jour de l'exercice suivant. De manière transitoire, la soulte a fait l'objet d'une franchise d'un montant de 556 MF pour chacun des exercices 1999 à 2002 inclus [(1)].

Cette franchise a été mise en place par l'échange de lettres des 29 et 30 juin 1999. Par ailleurs, afin notamment d'éviter un ressaut brutal sur les charges financières de la SNCF, un courrier des ministres en date du 20 août 2001 a mis en place une réduction

(1) Une soulte inférieure au montant de la franchise devant conduire à porter la différence en faveur de l'EPIC sur le compte courant du SAAD.

progressive de cette franchise jusqu'en 2005 (franchise de 250 MF en 2003, 200 MF en 2004 et 150 MF pour 2005).

II. – Le SAAD a été « rechargé » à plusieurs reprises

A. Le rechargement de 1997

À la suite de la décision d'accompagner le redressement de la SNCF par un désendettement supplémentaire, le SAAD a été rechargé le 1er janvier 1997 d'un montant de 28,3 milliards de francs de passif net. Les emprunts ont été choisis parmi les seuls emprunts en francs français de manière à limiter le nombre de lignes à transférer au SAAD et à respecter la répartition entre dette à taux fixe et dette à taux variable affectée au SAAD au 31 décembre 1996.

B. Le rechargement de 1999 et la mise en place d'une franchise de soulte

Le SAAD a été rechargé le 1er janvier 1999, d'un montant complémentaire de 4 milliards de francs. Par ailleurs, la structure existante a été modifiée par substitution d'emprunts affectés. À cette occasion, le mécanisme de franchise de soulte (cf. supra) a été mis en œuvre, pour une durée limitée à la période 1999–2002.

C. La reconduction temporaire du mécanisme de franchise de soulte

Le transfert aux régions de la compétence d'autorité organisatrice des services régionaux de voyageurs au 1er janvier 2002 a conduit à modifier les modalités de financement du système ferroviaire. À cette occasion, le mécanisme de la franchise de soulte a été reconduit pour trois années supplémentaires (jusqu'en 2005 compris), afin d'ouvrir de nouvelles perspectives pour la SNCF en poursuivant sa modernisation et le renforcement de ses moyens.

III.– La comptabilisation des engagements du SAAD sera impactée par le passage de la SNCF aux normes IAS/IFRS

A. Les nouvelles normes comptables sont applicables à la SNCF

1. Règle générale

Le règlement CE n° 1606/2002, publié au JOCE du 11 septembre 2002 et entré en vigueur le 14 septembre 2002, impose aux sociétés européennes dont des titres sont cotés de préparer et de publier des comptes consolidés conformes aux normes IFRS, à compter du 1er janvier 2005.

« *Article 4 : Comptes consolidés des sociétés qui font appel public à l'épargne. Pour chaque exercice commençant le 1er janvier 2005 ou après cette date, les sociétés régies par le droit national d'un État membre sont tenues de préparer leurs comptes consolidés conformément aux normes comptables internationales adoptées dans le cadre de la procédure prévue à l'article 6, paragraphe 2, si, à la date de clôture de leur bilan, leurs titres sont admis à la négociation sur le marché réglementé d'un État membre au sens de l'article 1er, point 13, de la directive 93/22/CEE du Conseil du 10 mai 1993 concernant les services d'investissement dans le domaine des valeurs mobilières* ».

Le texte fait référence aux sociétés. Ces dernières, définies à l'article 48 instituant la Communauté Européenne, incluent donc les établissements publics.

En effet, « par sociétés, on entend les sociétés de droit civil ou commercial, y compris les sociétés coopératives, et les autres personnes morales relavant du droit public ou privé, à l'exception des sociétés qui ne poursuivent pas de but lucratif. ». Le règlement

CE 1606/2002 dispose donc bien du passage aux normes IFRS de certains EPIC puisque certains ont « des titres émis en négociation sur le marché réglementé ». Par ailleurs, ce même règlement a laissé trois options aux États membres, dont seule une concernait la SNCF : la possibilité de différer, pour certaines entités n'émettant que des obligations cotées, l'utilisation des normes IFRS de l'exercice 2005 à l'exercice 2007.

2. Une dérogation a été accordée aux EPIC

La dérogation, spécifique aux EPIC, concerne une seule option. Elle est présentée dans l'article 9 du règlement :

« *Article 9 : Dispositions transitoires. Par dérogation à l'article 4, les États membres peuvent prévoir que les exigences prévues par ledit article ne s'appliqueront, pour chaque exercice commençant le 1er janvier 2007 ou après cette date, qu'aux sociétés:*

a) dont seules les obligations sont admises sur un marché réglementé d'un État membre au sens de l'article 1er, point 13, de la directive 93/22/CEE, ou

b) dont les titres sont admis à la vente directe au public dans un pays tiers et qui utilisent à cet effet des normes acceptées sur le plan international depuis un exercice ayant commencé avant la publication du présent règlement au Journal officiel des Communautés européennes ».

L'État a retenu cette option et l'article 7 de l'ordonnance n° 2004-1382 du 20 décembre 2004 (1) a différé à 2007 la date d'application obligatoire des normes IFRS aux établissements publics ayant des titres de créance cotés.

B. La présentation des engagements du SAAD devra être modifiée lors du passage aux normes IFRS

Les engagements du SAAD figurent aujourd'hui dans les annexes aux comptes de la SNCF. Dans le cadre de l'application des normes IFRS, la présentation des engagements du SAAD dans les comptes de la SNCF conduira à des modifications qui sont en cours d'examen avec les commissaires aux comptes.

C. Le passage aux normes IFRS est sans impact sur les comptes publics

Les versements opérés par l'État au bénéfice de la SNCF, en tant que contribution au désendettement du SAAD, sont aujourd'hui, et resteront demain après le passage de la SNCF aux normes IFRS, conditionnés par l'approbation annuelle du Parlement. En ce sens, ils constituent, ainsi que l'INSEE l'a rappelé de façon constante depuis la création de ce service, un passif conditionnel au sens de la comptabilité des administrations publiques.

3.– Une solution cohérente avec l'analyse actuelle doit être privilégiée

Il va de soi qu'en tout état de cause, **cette solution devra respecter, outre les normes IFRS, le cadre réglementaire européen** pour qu'en aucun cas, le dispositif retenu puisse être interprété comme une aide d'État. La solution ne doit impacter ni le besoin de financement des administrations publiques, ni la dette de l'État.

L'enjeu, du point de vue de la SNCF, serait celui d'un provisionnement théorique d'environ 8,5 milliards d'euros dans les comptes et d'un risque de

(1) Ordonnance portant adaptation de dispositions législatives relatives à la comptabilité des entreprises aux dispositions communautaires dans le domaine de la réglementation comptable.

dégradation subite des capitaux propres de l'entreprise, basculant à un solde négatif de 4,5 milliards d'euros.

Votre Rapporteur spécial a la faiblesse de croire que les problèmes comptables, pour complexes et délicats qu'ils soient, peuvent être ramenés à des questions simples. Ainsi, **il n'y a aucune raison de croire que l'analyse comptable qui a amené à préserver la dette du service annexe en dehors du périmètre « maastrichtien » ne puisse pas être reproduite, sous les mêmes conditions et avec les mêmes garanties de la part de l'État et de la SNCF, une fois achevée la consolidation IFRS des comptes de l'entreprise**.

Aussi peut-on mettre en avant une solution consistant à **établir une « convention bilatérale » écrite explicitant la définition des relations contractuelles entre l'État et la SNCF sur le SAAD**, en mentionnant l'engagement de l'État sur un versement annuel à la SNCF (correspondant aux charges annuelles du SAAD). D'après une telle convention, il n'y aurait pas transfert effectif de titres de dette, ceux-ci restant au passif de la SNCF, et continuant donc à faire partie de sa propre dette. La créance inscrite à l'actif du bilan de la SNCF continuerait de traduire, du point de vue de la SNCF, l'engagement pris par l'État à son égard. En effet, dans les comptes nationaux, ce type d'engagement ne constituerait pas un actif financier et ne serait pas inscrit dans les comptes.

Correspondant à l'approche constante de l'INSEE, **cette solution**, restant dans le champ du conventionnel, **ne modifierait pas la situation actuelle et ne serait donc pas susceptible d'être interprétée comme une reprise de dette**, et ainsi d'affecter le déficit public.

Par contre, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la solution consistant pour l'État à transférer à un tiers privé (*e.g.* une institution financière) un portefeuille d'actifs appartenant à l'État en échange de la garantie implicite de l'État sur le SAAD n'a pas trouvé de solution satisfaisante aujourd'hui.

Votre Rapporteur spécial souhaite qu'une solution rapide intervienne afin de **clarifier une question lancinante qui doit enfin trouver une réponse** pour permettre à la SNCF de se concentrer sur les nombreuses réformes auxquelles elle doit faire face.

*

* *

III.– LA QUESTION DES RETRAITES DES CHEMINOTS

Les normes IFRS imposant une vision exhaustive des comptes des entreprises publiques (avec à la clef une approche économique des actifs et un

provisionnement des engagements hors bilan), leur mise en œuvre impacte nécessairement les charges de retraites des cheminots [(1)].

Si la RATP paraît, avant la SNCF, sur le point de trouver une solution comptable, la question des régimes de retraite ne peut échapper au débat plus large qui se pose nécessairement, en termes de soutenabilité des engagements et d'équité dans la prise en charge d'avantages spécifiques par la collectivité publique.

A.– TROUVER D'ABORD UNE SOLUTION AU PROBLÈME COMPTABLE

1.– La réforme des circuits de financement du régime de retraites de la RATP

a) Un régime spécial

Jusqu'au 31 décembre 2005, le régime de retraite des agents de la RATP reposait sur le décret du 23 septembre 1959 portant statut de la RATP pris en application de l'ordonnance du 7 janvier 1959 modifiée relative à l'organisation de transports de voyageurs dans la région parisienne et qui avait abrogé la loi du 21 mars 1948, laquelle précisait seulement que le conseil d'administration avait compétence pour délibérer sur les questions relatives au règlement des retraites.

Le régime de retraites de la RATP est entièrement géré, depuis le 1er janvier 2006, par une structure autonome, la Caisse de retraites du personnel de la RATP (CRPRATP), qui est désormais l'interlocuteur unique des pensionnés. Cette caisse de retraite a été instituée par le décret n° 2005-1635 du 26 décembre 2005. Le règlement des retraites ne peut désormais être modifié que par décret pris sur le rapport des ministres chargés du budget, des transports et de la sécurité sociale, après avis du conseil d'administration de la CRPRATP.

Le régime de retraite du personnel de la RATP s'applique aux agents ayant plus de 15 ans d'ancienneté et ayant un statut de personnel permanent. Le droit à pension d'ancienneté dépend d'une double condition d'âge et de durée de service : 60 ans d'âge et 30 ans de service.

Toutefois, dans les emplois d'exploitation et de maintenance, ont été mises en place des **anticipations pour cause de pénibilités spécifiques** (travail en roulement et horaires décalés, travail sous tunnel) : des anticipations d'âge à l'exploitation (2 ans tous les 5 ans limité à 10 ans) et à la maintenance (1 an tous les 5 ans limité à 5 ans), ainsi que des anticipations de durée de service à l'exploitation comme à la maintenance (1 an tous les 5 ans, limité à 5 ans). Ces

(1) Voir le rapport spécial pour 2007 de M. Tony Dreyfus sur les crédits de la mission Régimes sociaux et de retraite *(Doc. AN n° 3363, annexe n° 26).*

anticipations permettent des départs après 25 années de service, et 50 ans à l'exploitation ou 55 ans à la maintenance [(1)].

La mise à la retraite est prononcée d'office à 60 ans pour le personnel d'exploitation et à 65 ans pour les autres personnels. Le calcul de la pension est effectué sur la base du salaire (hors primes) perçu au cours des six derniers mois d'activité. Il est strictement proportionnel au nombre d'annuités acquises, chacune valant 2 % du salaire de référence. **Le nombre d'annuités est limité à 37,5**.

Une pension à taux plein (75 % du salaire de référence) est versée aux agents ayant acquis 37,5 annuités. Les mères de famille bénéficient par enfant d'une année de réduction de la condition d'âge et d'augmentation du nombre d'annuités, celui-ci restant limité à 37,5 : celles ayant au moins trois enfants peuvent bénéficier d'une pension proportionnelle à jouissance immédiate après 15 ans de services. Une majoration de 10 % du montant de la pension est accordée au personnel ayant élevé trois enfants jusqu'à l'âge de 16 ans [(2)].

b) Un déséquilibre pris en charge par l'État

Le financement est assuré par les cotisations sur les salaires des actifs (le taux de cotisation était jusqu'au 31 décembre 2005 de 7,85 % pour les agents et de 15,34 % pour l'entreprise ; il est de 12 % pour les agents et de 18 % pour l'employeur depuis le 1er janvier 2006), par des contributions publiques et par la solidarité inter–régimes (compensation et surcompensation).

Le relèvement des taux des cotisations salariales et patronales est intervenu au 1er janvier 2006 pour les porter au niveau de droit commun. Cette hausse du taux de cotisation salarial a été compensée par des mesures salariales afin qu'elle soit neutre pour les personnels.

Jusqu'en 2005, le régime de retraite des agents de la RATP, structurellement déficitaire, était géré directement par l'entreprise. Avant le 1er juillet 2005, le déficit était financé par le syndicat des transports d'Île-de-France (STIF), dans le cadre du contrat pluriannuel d'exploitation qui le lie à la RATP. Il est **désormais pris en charge directement par l'État**.

À l'occasion de la décentralisation du STIF au 1er juillet 2005, l'État s'est en effet engagé, en lieu et place du STIF, à « *apporter un concours financier en raison des charges de retraite supportées par la régie* » [(3)], les droits des pensionnés étant maintenus conformément aux engagements pris par le Gouvernement en 2003.

(1) Des bonifications d'annuités existent également, limitées à 5 ans : 1 an tous les 5 ans à l'exploitation , et la moitié du temps au-delà de 50 ans à la maintenance.

(2) Les hommes comme les femmes bénéficient de cette majoration augmentée de 5 % par enfant supplémentaire à partir du quatrième.

(3) Article 39 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales.

ÉQUILIBRE DES RETRAITES DE LA RATP

(en millions d'euros)

	2002	2003	2004	2005
Charges	656,48	677,97	697	759,70
Ressources	247,98	240,70	246,74	287,50
I.C.R. [(1)]	**408,50**	**437,27**	**450,26**	**472,20**

(1) Insuffisance du compte de retraite.

Source : RATP

c) Une réforme en cours

Afin d'**éviter que l'application des normes comptables IFRS**, au plus tard en 2007, **impose à la RATP de provisionner dans ses comptes l'intégralité de ses engagements de retraites**, une réforme des circuits de financement du régime de retraite de la RATP était nécessaire [(1)].

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la réforme des circuits de financement du régime de retraite de la RATP suivra les orientations suivantes :

– **cette caisse sera adossée financièrement aux régimes de droit commun** (régime général géré par la CNAV et régimes complémentaires AGIRC-ARRCO). **Cet adossement conduira à transférer à ces régimes une partie des engagements en contrepartie du versement des cotisations employeur et salariales de droit commun**. Les conditions et modalités de l'adossement devront être analogues à celles définies récemment pour le régime spécial des industries électriques et gazières (IEG) ;

– compte tenu des différences de situation, notamment démographiques, entre le régime spécial RATP et le régime général, **la neutralité financière de l'adossement** pour ce dernier **sera assurée par le versement à la CNAV d'une soulte financée par l'État dont le montant a été évalué à 700 millions d'euros** ;

– **les droits spécifiques du régime spécial**, passés et futurs, (essentiellement les départs avant 60 ans) non repris par les régimes de droit commun, **feront l'objet d'une contribution spécifique de l'État dans la limite d'un effectif de 45.000 agents**. **Les versements annuels relatifs à ces droits seront compris entre 300 millions d'euros et 500 millions d'euros au maximum vers 2018** ;

– **l'État financera par ailleurs le versement à la RATP de 174,2 millions d'euros pour compenser le versement de sa participation aux réserves techniques des régimes complémentaires** AGIRC–ARRCO

(1) De même, les perspectives d'ouverture à la concurrence du marché des transports collectifs en Île-de-France imposaient une réforme, le futur règlement obligations de service public ayant pour effet de remettre en cause le monopole de la RATP.

(représentant une année de cotisations) et aux frais de fonctionnement de la CRPRATP.

Une convention financière a été signée le 25 janvier 2006 entre l'État et la CRPRATP pour déterminer les conditions de versement de la contribution de l'État. Par ailleurs, en vertu d'un mandat de gestion qui lui avait été confié en application du décret du 26 décembre 2005 précité, la RATP s'est temporairement substituée à la CRPRATP pour recevoir le versement de l'État. Ce mandat de gestion s'est achevé le 30 juin 2006. Depuis cette date, la caisse reçoit directement le versement de l'État.

Cependant, votre Rapporteur spécial constate que les conditions de l'adossement et notamment **le montant de la soulte due par l'État** faisaient encore l'objet de négociations avec la CNAV au moment de la rédaction de ce rapport.

2.– Quelle solution pour la SNCF ?

Aucune réponse au questionnaire budgétaire n'a été apportée à l'interrogation de votre Rapporteur spécial sur l'impact, pour le régime de retraites de la SNCF, du passage aux normes IFRS.

Comme on l'a expliqué pour la dette, l'application des nouvelles normes comptables va obliger la SNCF à **provisionner les engagements relatifs aux garanties du régime spécial de retraites figurant actuellement hors bilan** (à hauteur de **8 milliards d'euros**).

On précisera que **le régime de retraites de la SNCF se décompose en trois éléments** : les prestations équivalentes aux régimes de droit commun (dites « T1 »), les avantages supplémentaires du régime accordés jusqu'au 1er janvier 1990 (« T2 ») et les avantages accordés à compter du 1er janvier 1990 (« T3 »). Si « T1 » et « T2 » sont garantis par l'État (pour un engagement total estimé à 97 milliards d'euros), **« T3 » est garanti par la SNCF elle-même** (pour environ 8 milliards d'euros d'engagements) et est financé par une contribution complémentaire de l'entreprise [(1)]. C'est le provisionnement de ces 8 milliards d'euros qui pose aujourd'hui problème.

Faute d'engager une réforme avant le 30 juin 2007, date de clôture des comptes du premier semestre 2007 qui devront être conformes aux nouvelles normes comptables, les fonds propres de l'entreprise, qui sont de 4 milliards d'euros, se verraient dégradés d'environ 8 milliards d'euros… ce que personne ne peut raisonnablement souhaiter.

Comme pour la RATP, les enjeux comptables portent d'abord sur le mode de financement du régime de retraites de la SNCF, et non sur les droits des agents.

(1) Cette contribution T3 est égale au surcoût des avantages accordés par rapport aux prestations ayant servi de base à la définition du taux de cotisation normalisé.

L'un des enjeux d'une réforme est aussi d'éviter qu'elle mette l'entreprise en position concurrentielle défavorable par rapport aux autres entreprises de transport, du fait de ses charges de retraites [(1)].

En outre, le mode de financement du régime de retraites de la SNCF devra être compatible avec le droit communautaire en matière d'aides d'État. Cette contrainte est d'autant plus forte que certains marchés de la SNCF seront ouverts à la concurrence.

Sur le modèle du dispositif d'adossement mis en place pour les industries électriques et gazières (IEG) et pour la RATP, une piste de réforme réaliste consisterait à terme à **créer une caisse autonome de retraites** et **à l'adosser aux régimes de droit commun** (CNAV, AGIRC et ARRCO), c'est-à-dire à faire prendre en charge par ces régimes la partie des engagements correspondant aux prestations de droit commun, **moyennant le versement de soultes**.

Étant donné l'importance de ce déséquilibre démographique, le montant des soultes serait assez élevé pour l'État (23 milliards d'euros pour la soulte CNAV). À titre de comparaison, rappelons que la soulte payée par la CNAV dans le cadre de la réforme des IEG est 7,6 milliards d'euros et celle prévue dans le cas de la RATP, se situerait entre 500 et 700 millions d'euros.

En toute rigueur, cette réforme devrait être mise en œuvre au cours du premier semestre 2007 pour permettre à la SNCF de se mettre à temps en conformité avec les normes IFRS. Cependant, la réalisation de l'adossement semble difficilement compatible avec l'échéance du 30 juin 2007.

Votre Rapporteur spécial rappelle que, lors de la réforme des IEG, la négociation avec la CNAV au sujet de la soulte a pris beaucoup de temps. Outre les impacts probables en termes d'acceptabilité sociale, la réforme nécessitera une modification du cahier des charges et la prise de décrets qui devront être soumis à l'approbation du conseil d'administration et du comité d'entreprise.

Cela étant, il semble, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, qu'**une étape intermédiaire puisse intervenir avant le 30 juin 2007**.

Cette première étape de la réforme du financement des retraites de la SNCF pourrait permettre, à titre transitoire et en attendant un adossement ultérieur, de libérer rapidement et entièrement la SNCF de ses engagements en **donnant à l'ensemble de ses contributions au financement du régime, le caractère de cotisations libératoires**. La première étape pourrait ainsi consister *a minima* à transférer à l'État, à titre temporaire, la garantie de l'ensemble des droits (c'est-à-dire y compris « T3 »).

(1) Le marché de transport de marchandises est ouvert à la concurrence depuis le 31 mars 2006. Les liaisons internationales de transport de voyageurs pourraient l'être à compter de 2010.

Cela lui permettrait de respecter les nouvelles normes comptables… sans avoir à provisionner quoi que ce soit, les financements par l'État et la SNCF restant par ailleurs strictement identiques au dispositif actuel. Sa mise en œuvre impliquerait la modification du décret portant cahier des charges de la SNCF.

Toutefois, votre Rapporteur spécial considère que, dans un tel scénario, il serait indispensable de veiller à ce que cette « étape transitoire » en reste bien une… en attendant l'adossement. Il ne serait pas envisageable de pérenniser un tel schéma, **la SNCF devant au contraire être fortement incitée à s'impliquer dans la mise en place d'un scénario d'adossement**. On peut également croire légitime de demander à la SNCF de provisionner les engagements afférents aux mesures supplémentaires destinées à maintenir le pouvoir d'achat des retraités qu'elle pourrait être amenée à prendre à compter de 2007.

B.– RÉFORMER ENSUITE LE RÉGIME SPÉCIAL

Aucune information n'a été fournie à votre Rapporteur spécial quant à la forme de l'engagement que pourrait prendre la SNCF de procéder ultérieurement à l'adossement de la caisse de retraites. Il s'agit néanmoins d'une question essentielle et on ne peut qu'encourager l'entreprise et l'État à s'impliquer pour négocier une solution acceptable par tous.

Pour autant, votre Rapporteur spécial estimerait regrettable qu'on ne saisisse pas l'occasion de cette « remise à plat » pour **mener une réforme du régime spécial** dont bénéficient les agents de la SNCF **de plus grande ampleur que le traitement du seul aspect comptable**.

Des aménagements des modalités de financement du régime de retraites des salariés de droit commun ont eu lieu : l'équité impose que la réforme s'étende à présent aux avantages spécifiques de la retraite des cheminots. Il en va de l'égalité des citoyens devant l'impôt. Tôt ou tard, les salariés de la SNCF devront le comprendre.

*

* *

CHAPITRE CINQUIÈME :

LES ACQUIS DE LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE DOIVENT ÊTRE CONSOLIDÉS ET ÉTENDUS AUX AUTRES MODES DE TRANSPORT

En matière de transports, comme pour bien d'autres politiques publiques, la sécurité est devenue **une préoccupation cardinale des pouvoirs publics**, des autorités organisatrices et des exploitants de transports.

Au-delà de la seule question des violences urbaines qui focalise l'attention générale, **les risques sont très divers** : qu'ils impliquent des facteurs humains ou matériels, ces risques peuvent toucher les personnes et les biens comme les infrastructures ou l'environnement. Une défaillance physique, une catastrophe naturelle, des intempéries, un défaut d'entretien, de surveillance ou de contrôle, un matériel inadapté ou une signalisation obsolète, ou encore la nature toxique, inflammable ou dangereuse d'une matière transportée… tous ces facteurs peuvent être à l'origine de perturbations plus ou moins graves.

De même, **la régulation des comportements est essentielle** à une pratique sécurisée des transports, qui va de la bonne adaptation des formations et des instructions face aux conséquences de négligences ou de défaillances… à la nécessaire vigilance face aux malveillances, aux incivilités et aux violences de toute nature.

L'action des pouvoirs publics en matière de sécurité des (et dans les) transports s'est à la fois diffusée à l'ensemble des problématiques et concentrée sur quelques grands domaines d'intervention, l'évitement total du risque étant par nature impossible.

Elle s'articule sur des outils probablement perfectibles mais indispensables et connaît certaines réussites notables, à commencer par la lutte contre l'insécurité routière.

I.– LA SÉCURITÉ DES TRANPORTS : UNE QUESTION DÉSORMAIS INCONTOURNABLE

A.– TOUS LES MODES DE TRANSPORT SONT CONCERNÉS PAR LES ENJEUX DE SÉCURITÉ

Tout le monde a encore à l'esprit l'accident tragique survenu le 11 octobre dernier à Zoufftgen, à la frontière entre la France et le Luxembourg, suite à l'autorisation donnée à tort à la circulation d'un train de voyageurs alors que le tronçon de ligne était déjà occupé par un train de fret.

Malheureusement, **on constate souvent qu'il faut une catastrophe ou un accident majeur pour que le constat de l'insuffisant degré de sécurité des transports se traduise concrètement par la mise en place de politiques publiques coordonnées et par la mobilisation de moyens conséquents**.

Ainsi aura-t-il fallu une remontée historique du nombre de **tués sur les routes** entre 2000 et 2001 pour que la prise de conscience collective et l'engagement personnel du Président de la République permettent une mobilisation sans précédents des efforts en faveur de la sécurité routière.

De même, les **catastrophes de l'Erika et du Prestige** ont été à l'origine d'un mouvement mondial d'amélioration de la sûreté des navires, de la sécurité maritime et de la surveillance du littoral, tout comme la **catastrophe du tunnel du Mont–Blanc** avait accéléré de façon décisive la mise en sécurité des tunnels routiers et même ferroviaires.

La **répétition d'accidents graves d'autocar** sur les routes françaises, comme leur impact dans la population, ont conduit à renforcer les règles de sécurité pour les voyageurs, dans l'esprit du rapport de M. Yves Bonduelle, inspecteur général de l'équipement, sur le renforcement de la sécurité des transports routiers non urbains, rapport qui avait précisément été demandé à la suite de l'accident survenu à Saint-Martin d'Estréaux le 15 janvier 2005.

Quant aux violences commises dans le train Nice–Lyon durant la nuit de la Saint Sylvestre, elles ont probablement accéléré la création du **service national de police ferroviaire** (SNPF) et la réorganisation de la police aux frontières (PAF). Le SNPF est opérationnel depuis le 12 juin 2006 et substitue une logique de ligne de chemins de fer à une organisation par zone dans le contrôle et la sécurisation des trains [(1)].

Au-delà des accidents ou catastrophes naturelles, la sécurité dans les transports prend de plus en plus en compte les actes de malveillance ou de terrorisme. Déjà, le **11 septembre 2001** avait initié un mouvement général de renforcement de la sûreté aérienne et de la sécurité aéroportuaire, dont les conséquences organisationnelles et financières ont souvent été rappelées [(2)]. Les attentats du **11 mars 2004** à Madrid ont également mis en lumière la difficile mise en sûreté des trains.

Enfin, les **violences urbaines** prennent de plus en plus souvent les transports collectifs comme cible du déchaînement de la violence physique ou verbale. Si le phénomène est général, les transports de la région parisienne

(1) Voir le rapport spécial pour 2007 de M. Marc Le Fur sur les crédits de la mission Sécurité *(Doc. AN n° 3363, annexe n° 30).*

(2) Voir le rapport spécial pour 2007 de M. Charles de Courson sur les crédits des programmes Transports aériens *et* Météorologie *(Doc. AN n° 3363, annexe n° 37).*

paraissent concentrer les difficultés [1]. Force est de constater que **les transports en commun sont devenus l'un des premiers lieux de construction du sentiment d'insécurité** en France, de la même manière que les voitures qui brûlent (… et maintenant les bus) sont une « figure imposée » de la délinquance urbaine. Un récent sondage a même révélé qu'un Français sur trois aurait peur dans le train.

Rappelons enfin que l'un des outils utiles de cette politique est l'**Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité** (INRETS). Créé par décret interministériel du 18 septembre 1985, cet établissement public à caractère scientifique et technologique, placé sous la tutelle des ministères chargés de la recherche et des transports, a pour mission de rassembler et développer les

– par des opérations de renouvellement, financées par la subvention de régénération, pour les lignes à fort trafic (classées UIC 1 à 4) et les lignes à trafic moyen (classées UIC 5 et 6), qui s'ajoutent à l'entretien courant de ces voies ;

– par le seul entretien courant et, de façon plus ponctuelle (et essentiellement pour des motifs de sécurité), par des opérations de renouvellement curatives pour les lignes plus faiblement circulées (classées UIC 7 à 9) : **les ralentissements de trains constatés ces dernières années touchent ces lignes à faible trafic**.

L'**audit du 7 septembre 2005 sur l'état du réseau ferré national** français réalisé par les experts de l'École polytechnique fédérale de Lausanne a conclu à un déséquilibre manifeste entre les moyens dédiés au renouvellement et ceux consacrés à l'entretien courant [(1)]. Cet audit a dressé un constat sévère de l'état du réseau et des méthodes de gestion et a formulé une série de recommandations pour améliorer l'efficacité et la productivité des moyens engagés.

Le 22 mai 2006, le Gouvernement a arrêté, sur la base des propositions des présidents de la SNCF et de RFF, un **plan de renouvellement du réseau ferré national sur la période 2006–2010**.

RÉSEAU FERRÉ : LE PLAN DE RENOUVELLEMENT 2006–2010

Le plan présenté par le ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer, le 22 mai 2006, vise à permettre :

– d'une part, le **rééquilibrage entre les dépenses d'entretien, qui atteignent aujourd'hui un niveau trop élevé compte tenu du mauvais état du réseau, et les dépenses de renouvellement** ;

– d'autre part, la **fin des ralentissements les plus pénalisants**, prioritairement sur les lignes secondaires les plus circulées. Les régions pourront, si elles le souhaitent et là où elles le jugent prioritaire, participer au financement de la modernisation des lignes à vocation essentiellement régionale dans le cadre des futurs contrats de projets État–régions.

Ce plan a pour objectif de préserver, partout et à tout moment, un haut niveau de sécurité, en s'appuyant sur :

– un **accroissement sensible des moyens financiers mobilisés, de l'ordre de 600 millions d'euros supplémentaires d'ici 2010** ;

– le maintien du réseau dans son périmètre actuel (c'est-à-dire **sans fermeture de lignes**) ;

– la remise à niveau du patrimoine ferroviaire, afin d'assurer sa pérennité ;

(1) Audit sur l'état du réseau ferré national français, dirigé et coordonné par les professeurs Robert Rivier et Yves Putallaz (École polytechnique fédérale de Lausanne). Cet audit révèle notamment que la France investit sensiblement moins dans la maintenance de son réseau ferré que ne le font la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Espagne et la Suisse et ce, pour toutes les catégories de lignes chargées du réseau classique.

– la modernisation des méthodes d'entretien et d'exploitation, et la maîtrise de leurs coûts ;

– la mise en œuvre d'une politique de maintenance pluriannuelle, basée sur des objectifs précis.

Cinq priorités d'actions permettront d'atteindre les objectifs suivants :

– la mise au point d'un programme pluriannuel de renouvellement et de grand entretien des voies ;

– le regroupement progressif des 1.500 postes d'aiguillage existants ;

– la réduction des voies de service et des voies en gare ;

– la modernisation des méthodes d'entretien ;

– la réorganisation de la gestion des circulations.

Votre Rapporteur spécial, qui a fait adopter un amendement augmentant de 70 millions d'euros les crédits de l'État affectés au renouvellement du réseau en 2006, ne peut que se réjouir de ce qu'un effort significatif soit enfin fourni en faveur du système ferroviaire.

Ainsi, le total des moyens financiers consacrés à la régénération du réseau aura connu une augmentation spectaculaire : par rapport à l'année 2005, les moyens consacrés au renouvellement se seront accrus de 110 millions d'euros en 2006 (+ 70 millions d'euros liés à l'amendement de votre Rapporteur spécial, + 20 millions d'euros de la part de la SNCF et + 20 millions d'euros devant être financés *via* des cessions d'actifs de RFF).

La seule dotation de l'État aux travaux de régénération sera ainsi passée de 675 millions d'euros en 2004 à 900 millions d'euros en 2005 et 970 millions d'euros en 2006 et ce, afin d'engager rapidement les travaux de remise en état du réseau [(1)]. Ce montant sera porté à **992 millions d'euros en 2007** dans le cadre du plan de renouvellement du réseau (soit + 92 millions d'euros en deux ans).

Cet effort mobilise, au-delà des moyens budgétaires, les ressources du système ferroviaire dans son ensemble : **ce sont au total 260 millions d'euros supplémentaires qui seront dégagés, depuis 2005, en faveur du renouvellement du réseau ferré national**. En effet, outre les 92 millions d'euros supplémentaires de la part de l'État, ce dernier a prévu (*via* l'AFITF) d'affecter 46 millions d'euros l'an prochain pour la modernisation du réseau [(2)]. De plus, conformément aux engagements pris par le Gouvernement lors de la création de la SOVAFIM, RFF pourra consacrer 90 millions d'euros supplémentaires, qui auront

(1) La MEC avait néanmoins chiffré à 1,1 milliard d'euros l'effort annuel nécessaire à la régénération du réseau existant et préconisé d'autoriser RFF à conduire des investissements de régénération à partir de sa capacité d'autofinancement, sans se limiter au montant de la subvention allouée par l'État.

(2) Cette marge de manœuvre supplémentaire est liée au partenariat public–privé mise en place pour le projet GSM–R , qui dégage une économie pour la dépense publique annuelle, laquelle peut être réinjectée en faveur de la modernisation du réseau ferroviaire.

été dégagés grâce aux cessions d'actifs en 2007. Enfin, la SNCF elle aussi contribuera à cet effort à hauteur de 32 millions d'euros supplémentaires, liés notamment à des économies sur la convention de gestion l'an prochain.

Dans ce contexte contraint, votre Rapporteur spécial rappelle que **l'accroissement des gains de productivité attendus de la part de RFF et de la SNCF est une nécessité qui peut profiter au fonctionnement de l'ensemble du système ferroviaire**.

C.– LA MISE EN SÉCURITÉ DES TUNNELS ROUTIERS

1.– Des crédits d'entretien à consolider globalement

Tout autant qu'en matière de voies ferrées, le développement du réseau routier, autoroutier et tunnelier ne saurait se faire au détriment des impératifs de régénération et de maintenance. **Un rééquilibrage en faveur de l'entretien du réseau reste nécessaire**, notamment au vu de l'évolution des crédits depuis 2003. Ce rééquilibrage est un enjeu essentiel pour l'avenir de notre parc d'ouvrages d'art, qui est vieillissant. Les logiques d'exploitation ne doivent pas être négligées dans l'emballement des nouveaux projets d'infrastructure.

Les crédits prévus pour 2007 vont dans le bon sens puisqu'ils devraient augmenter de 60 millions d'euros par rapport à 2006 et atteindre **471 millions d'euros en 2007**. En particulier, 20 millions d'euros supplémentaires devraient être consacrés l'an prochain à la mise en sécurité des tunnels, à commencer par ceux d'Île-de-France dont l'état est une source de préoccupation.

S'agissant de l'entretien préventif et de la réhabilitation des chaussées, rappelons que la campagne d'évaluation de l'état du patrimoine réalisé en 2005 indique que **13,4 % du réseau est en mauvais état** contre 12,7 % en 2004, ce qui traduit une **dégradation de l'état structurel des chaussées**. La rigueur des deux derniers hivers a eu pour effet d'accélérer le vieillissement des chaussées et a mobilisé des moyens financiers importants au détriment de l'entretien préventif, ce qui a pour conséquence d'accroître les besoins dans ce domaine en 2007 : 169 millions d'euros (contre 144 en 2006 à linéaire égal) seront consacrés l'an prochain à l'entretien et à la réhabilitation des chaussées. Cette augmentation par rapport à 2006 permet de revenir à un niveau proche de celui de 2005.

Les grands travaux à entreprendre concernent prioritairement les chaussées dont les données indiquent qu'elles sont en mauvais état. Les niveaux de dégradations relevés montrent que **certaines chaussées, notamment celles en béton, atteignent la limite de leur durée de vie**. **L'entretien courant et préventif ne permet plus de garantir le niveau de service requis** : ces voies

nécessitent donc des interventions lourdes spécifiques programmées sur plusieurs années [(1)].

On observe un **déficit d'aires de repos dédiées aux poids lourds** sur le réseau routier national. Du fait notamment du durcissement de la réglementation sur les temps de conduite, ce déficit pose problème et peut être à l'origine d'un stationnement anarchique et accidentogène des poids lourds [(2)].

S'agissant de la **viabilité hivernale**, les crédits ont été réévalués de 7 millions d'euros par rapport à 2006. La rigueur des deux derniers hivers a conduit à augmenter en gestion ces crédits au détriment le plus souvent de l'entretien préventif : 27 millions d'euros seront consacrés à ce poste en 2007.

Enfin, s'agissant de la **maintenance et réhabilitation des ouvrages d'art**, l'objectif reste de diminuer sensiblement le nombre d'ouvrages dont la structure est gravement altérée. Chaque service déconcentré doit traiter 20 % des ouvrages classés dans cette catégorie l'année précédente. Compte tenu de l'apparition de pathologies nouvelles, notamment sur les ponts à précontrainte extérieure [(3)], qui aura dans les prochaines années des répercussions importantes sur les budgets, l'augmentation de 9 millions d'euros par rapport aux crédits consacrés à ce poste en 2006 permettra de maintenir le pourcentage de ces ouvrages au même niveau qu'en 2005.

2.– Un effort prioritaire sur la sécurité des tunnels routiers

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

Parallèlement à la mise en œuvre des premières mesures d'urgence et de manière générale pour l'ensemble des tunnels, la réglementation applicable a été revue et a fait l'objet d'une circulaire interministérielle, le 25 août 2000, qui a

(1) Tel est le cas de l'A 25, l'A 21 ou l'A 16 dans le Nord-Pas de calais, de l'A 6 en Ile de France, mais aussi de l'A 31 et la RN4 en Lorraine, l'A 35 en Alsace, et de l'A 63 en Gironde.

(2) Les problèmes les plus sensibles se situant notamment sur les autoroutes A20, A31, A63 et A84, les RN2, RN4, RN10 dans les Landes et sur la route Centre Europe-Atlantique. Un programme d'accompagnement à la création de nouvelles places sur les infrastructures non concédées existantes sera amorcé en 2007.

(3) Une quarantaine de ponts susceptibles de subir des dégâts structurels importants sur leurs appuis à la suite d'un choc sévère de poids lourd a également été recensée. Les piles, dites « allumettes », de l'ensemble de ces ouvrages nécessitent un renforcement adapté. L'apparition de pathologies nouvelles, notamment pour les ponts à précontrainte extérieure, aura dans les prochaines années des répercussions importantes sur les budgets.

largement pris en compte les recommandations de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques [1].

Un **décret du 24 juin 2005** [2] est venu compléter les mesures prises en 2000, qui ne concernaient que les tunnels sur routes nationales, pour les étendre aux autres maîtres d'ouvrage routiers que l'État. Ce décret prévoit que tous les tunnels routiers de plus de 300 mètres de long, qu'ils soient gérés par l'État, par des collectivités territoriales ou par une société concessionnaire, sont soumis à une procédure visant à en évaluer les conditions d'exploitation. La mise en place de dispositifs permanents de lutte contre l'incendie et de secours est obligatoire pour les tunnels d'une longueur de plus de cinq kilomètres.

Le dossier de conception d'un tunnel doit être soumis à l'avis d'une commission nationale d'évaluation de la sécurité des ouvrages routiers, créée par décret et remplaçant le comité d'évaluation de la sécurité des tunnels routiers [3].

S'agissant des moyens consacrés à la maintenance des tunnels en service sur le **réseau non concédé**, une dotation de 60 millions d'euros a été consacrée en 2006 (par rapport à 32,4 millions d'euros en 2005 et 11,4 millions d'euros en 2000) pour les travaux de mise en sécurité des tunnels.

Les travaux qui restent à financer sont estimés à 40 millions d'euros sur le réseau hors Île-de-France [4] **et à 243 millions d'euros en Île-de-France** pour des travaux de génie civil, de fermeture automatique des accès, de signalisation des sorties de secours ou de détection automatique des accidents. **En 2007, il est prévu de consacrer 77 millions d'euros** à ce programme (contre 57 millions d'euros en 2006), dont 63 millions d'euros pour la montée en puissance progressive du programme de travaux concernant les tunnels routiers d'Île-de-France.

---

(1) Voir le rapport de M. Christian Kert sur les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour améliorer la sécurité des tunnels routiers et ferroviaires français (Doc. AN n° 2388, 11 mai 2000).

(2) Ce décret devance l'essentiel des exigences contenues dans la directive 2004/54/CE du 29 avril 2004 applicables aux tunnels du réseau routier trans-européen (RTE) de plus de 500 mètres, elle-même largement inspirée de la circulaire interministérielle du 25 août 2000 tout en restant globalement moins exigeante que celle-ci.

(3) Après construction ou réalisation de travaux substantiels, la mise en service d'un tunnel doit être autorisée par le préfet après avis de la commission nationale. Tous les 6 ans ou après un incident ou accident grave, les tunnels d'une longueur de plus de 300 mètres doivent faire l'objet d'une nouvelle autorisation suivant la même procédure, le gestionnaire devant faire réaliser par un expert indépendant agréé par la commission nationale un rapport de sécurité. 190 tunnels routiers seront concernés par ces mesures.

(4) Il s'agit notamment la création, d'une galerie de sécurité dans le tunnel du Siaix sur la RN 90. Les travaux d'amélioration des tunnels du Lioran sur la RN 122 et de Foix sur la RN 20 sont en grande partie financés dans le cadre des contrats de plan Etat–régions. S'agissant du tunnel du Lioran, un nouveau tunnel, dont le coût est de 76 millions d'euros, sera mis en service fin 2006. Le tunnel actuel sera conservé comme galerie de secours.

LES TUNNELS ROUTIERS D'ÎLE-DE-FRANCE

Comme l'an dernier, **votre Rapporteur spécial attire l'attention sur la nécessité absolue que représente la mise en œuvre du programme de mise en sécurité des tunnels d'Île-de-France**.

Ce **programme dit « transversal »** consiste en la création du système centralisé et opérationnel permettant de surveiller et d'agir sur l'exploitation et la sécurité des tunnels d'Île-de-France, par l'installation des systèmes de détection automatique des incidents et des fermetures physiques, l'amélioration de la gestion technique centralisée et la signalisation des issues de secours. En 2006, les travaux du programme « transversal », communs à l'ensemble des tunnels, vont démarrer. Le montant global de ce programme est estimé à **115 millions d'euros** et le montant des autorisations d'engagement déjà affectées s'élève à 87 millions d'euros. La phase d'examen des dossiers de sécurité et d'établissement des programmes de travaux à réaliser est achevée.

S'agissant des **programmes spécifiques à chaque tunnel**, les tunnels de Nogent sur l'A 86, du complexe A 14/A 86 à la Défense et de Saint-Cloud sur l'A 13, ainsi que les tranchées couvertes de Landy sur l'A 6, d'Ambroise Paré à Boulogne sur l'A 13 et de Champigny sur l'A 4 sont ceux qui nécessitent les plus lourds travaux de sécurité. Ces travaux, dont le coût global est aujourd'hui estimé à **215 millions d'euros**, consistent essentiellement en la création d'issues de secours, l'amélioration de la ventilation et des systèmes de désenfumage et l'amélioration de la tenue au feu des ouvrages.

Une première série de création d'issues de secours sera lancée en 2006 sur les ouvrages de Nogent et de Thiais sur l'A 86. L'engagement des autres aura lieu en grande partie en 2007 et 2008.

Sur le **réseau concédé** (hors tunnels du Mont Blanc et du Fréjus), les crédits consacrés aux opérations de mise en conformité sont passés de 37 millions d'euros en 2003 à 105 millions d'euros 2006. Pour l'année 2007, 145 millions d'euros devraient être mobilisés. Des opérations spécifiques sont en cours.

Le programme de **sécurisation du tunnel Maurice Lemaire de Sainte Marie-aux-Mines**, décidé lors du CIADT de 2003, se poursuit. La première phase, qui prévoit la construction d'une galerie d'évacuation parallèle au tunnel et des aménagements de sécurité renforcés, a été déclarée d'utilité publique en 2002 [(1)]. Son coût est évalué à 180 millions d'euros, qui seront pris en charge par le concessionnaire, avec une hausse significative du tarif de péage, un allongement substantiel de la durée de la concession et une contribution publique limitée à 35 millions d'euros. Ces travaux ont été engagés le 19 avril 2004 et doivent être achevés pour la mi–2008. Le tunnel est fermé à la circulation pour toute la durée des travaux. Par ailleurs, des études pré–opérationnelles sont en cours en vue de la seconde phase qui prévoit la construction d'un second tube permettant d'isoler chaque sens de circulation.

(1) Cette première phase a pour objectif d'atteindre, dans les meilleurs délais, la mise aux normes du tunnel, ce qui autorisera le retour des poids lourds dans le tunnel actuel

Le contournement de Nice et la section Nice Est-frontière sur l'autoroute A 8 comportent seize tunnels sur une longueur de plus de 34 kilomètres, dont deux de plus d'un kilomètre (tunnels de l'Arme et de Las Planas) [(1)]. Le préfet des Alpes-Maritimes a décidé de maintenir en exploitation les tunnels, y compris pour les transports de matières dangereuses, et adressé des prescriptions à la société ESCOTA, notamment celle de réaliser sous 10 ans les travaux d'amélioration de la sécurité des ouvrages. Le programme d'amélioration de la sécurité des ouvrages de l'A 8 s'élève à environ 275 millions d'euros pour des travaux qui s'échelonnent sur une période de 8 à 10 ans.

Enfin, la mise en sécurité des tunnels transfrontaliers fait l'objet de modalités particulières : 29 millions d'euros de travaux de mise en sécurité ont été réalisés dans le **tunnel du Somport** afin d'autoriser le transport des matières dangereuses. La France et l'Italie ont décidé de réaliser un nouveau tube complété par un réalèsage du tube existant au tunnel de Tende. Le principe de répartition de la charge financière reste à définir. En attendant, les matières dangereuses et les véhicules de plus de 26 tonnes sont interdits, la signalisation a été renforcée et une équipe permanente de pompiers a été mise en place à la tête française du tunnel. De plus, 19,8 millions d'euros sont prévus au contrat État–régions pour renforcer la sécurité dans l'attente de la construction du nouveau tube.

D.– L'IMPÉRATIF D'ENTRETIEN DES VOIES NAVIGABLES

1.– Un réseau archaïque et dangereux

Les impératifs d'entretien du réseau de voies navigables français ne sont pas moindres qu'en matière ferroviaire. Votre Rapporteur spécial souhaite attirer l'attention sur **l'archaïsme et la dangerosité d'une grande partie du réseau existant**. **Les risques pèsent non seulement sur le trafic** (avec un basculement possible sur la route), **mais surtout sur les riverains et les agents** de Voies navigables de France (VNF) [(2)].

Les grosses réparations constituent l'essentiel de l'investissement de VNF sur le réseau qui lui est confié. Les opérations d'amélioration du réseau portent sur l'accroissement du gabarit, la remise en navigation de canaux fermés à la navigation ou encore sur une modernisation des méthodes d'exploitation (automatisation d'ouvrages, chemins de service pour favoriser l'exploitation par accompagnement plutôt qu'en poste fixe…) visant à augmenter ou maintenir la disponibilité des ouvrages dans un contexte de redéploiement des effectifs.

---

(1) L'A 8, entre la barrière de péage de Nice Saint Isidore et l'échangeur de Nice–Est, se trouve dans un contexte difficile, avec un parcours tourmenté (nombreuses courbes et des pentes à 6 %) et un trafic moyen de plus de 65.000 véhicules par jour, ce trafic combinant du transit poids lourds international à des déplacements du type domicile/travail, concentrés aux heures de pointe du matin et du soir.

(2) L'établissement public Voies navigables de France est un opérateur au sens de la LOLF. Il bénéficie de dotations budgétaires de l'État et de subventions des collectivités territoriales (au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan État–régions), de l'AFITF et de l'Union européenne. Sa ressource principale reste liée au rendement – en forte croissance – de la taxe hydraulique.

On signalera notamment la **poursuite du programme d'aménagement de l'Oise**, qui comprend la reconstruction de sept barrages sur l'Oise ainsi que la modernisation des écluses et d'un barrage sur la Seine. La mise en service d'un système d'exploitation du trafic devrait améliorer la fluidité et la sécurité du passage des convois aux points singuliers, tels que les accès aux écluses, les croisements dans les fortes courbes ou au droit de certains ponts. Le coût estimatif de ce programme s'élève à 97,6 millions d'euros, comprenant 77,2 millions d'euros pour les barrages, 18,9 millions d'euros pour les écluses et 1,5 million d'euros pour le système d'exploitation

Parallèlement, les **dépenses d'amélioration du réseau** s'élèvent à 16,1 millions d'euros en 2005 et 30,6 millions d'euros en 2006 sur le réseau magistral, et à 5,8 millions d'euros en 2005 et 11,5 millions d'euros en 2006 sur le réseau régional. Le COM prévoit de porter ces investissements à, respectivement, 39,5 millions d'euros et 10,6 millions d'euros en 2007.

Quant à la restauration et la mise en sécurité des 700 kilomètres de voies navigables restées à l'État, les dépenses concernent pour l'essentiel la partie de ce réseau géré par les services annexes des voies navigables des ports autonomes de Marseille, Le Havre et Dunkerque [(1)]. Une enveloppe de 2,6 millions d'euros est prévue en 2007.

E.– LA SÉCURITÉ MARITIME ET LA PROTECTION DU LITTORAL

En touchant respectivement cinq et treize départements, les pollutions causées par les naufrages des pétroliers *Erika* le 13 décembre 1999 et *Prestige* le 19 novembre 2002 ont mis en évidence la fragilité de notre littoral. Avec plus de 5.000 kilomètres de côtes et 10 millions de kilomètres carrés de zone économique exclusive (ZEE), **la France dispose** en effet **du deuxième domaine maritime du monde**. Ses approches maritimes, notamment dans la zone ouest Bretagne, Manche, Mer du Nord figurent parmi les plus fréquentées du globe.

Dans ce contexte et à la suite d'accidents maritimes récents, dont les plus emblématiques sont ceux du *Klein Familie* et l'*Ecce*, **la sécurité maritime restera au cœur des priorités du Gouvernement en 2007**. Ainsi les crédits de l'action *Sécurité et sûreté maritimes* du programme *Sécurité et affaires maritimes* seront-ils en forte augmentation, puisqu'il est prévu un montant total de **30,43 millions d'euros en autorisations d'engagement en 2007** (+ 37,3 % par rapport à 2006) et **27,21 millions d'euros en crédits de paiement** (+ 13,6 %).

Ces crédits visent à poursuivre l'effort d'équipement et de modernisation en matière de sécurité maritime, afin de **renforcer les conditions de sécurité de la navigation le long des côtes françaises**. La France agit dans le domaine de la sécurité et de la sûreté maritimes à un triple titre :

– en tant qu'État du pavillon pour garantir le respect des normes à bord des navires français ;

– en tant qu'État du port pour contrôler les navires de commerce étrangers en escale dans nos ports ;

(1) En 2005, les grands travaux ont portés sur l'écluse de Tancarville, le quai de Tounis en Haute-Garonne, le port piroguier du Maroni, le tunnel du Rove et le pont des Florides à Marseille ainsi que sur le canal du Nivernais. En 2006, les grosses opérations portent essentiellement sur la vallée du Lot, le terminal fluvial à conteneurs du quai Brûle-Tabac à Marseille, le port de Givet, le port de Muhlouse, le port de Lille, le port Edouard Herriot de Lyon ainsi que de nouvelles opérations sur l'écluse de Tancarville.

– en tant qu'État côtier pour l'ensemble de la circulation maritime qui longe nos côtes, quels que soient la destination et l'objet de l'exploitation des navires en cause.

S'agissant des priorités, la **modernisation des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage** (CROSS), dont les équipements sont vieillissants, sera accélérée en 2007. À l'augmentation du périmètre opérationnel des CROSS outre-mer et en métropole, s'ajouteront des efforts de rénovations et d'adaptation de leurs équipements techniques radars et radios. Le lancement d'un plan triennal correspondant à cet objectif implique un **engagement de 45 millions d'euros sur la période 2007–2009**, soit un engagement complémentaire en faveur des CROSS 20 millions d'euros au total, par rapport à un maintien du dispositif tel qu'il existe aujourd'hui.

On rappellera que les CROSS sont chargés de la coordination des missions de recherche et de sauvetage en mer, de la surveillance du trafic maritime, de la coordination de la police des pêches, de la diffusion d'informations de sécurité maritime aux navigateurs, de la participation à la lutte anti-pollution et de la répression des délits de pollution volontaire. Ils sont armés par des personnels des affaires maritimes à statut militaire et civil et par des personnels de la marine nationale à statut militaire, mis pour emploi hors budget défense. En 2005, leur effectif était de 285 professionnels, sous statut militaire ou civil.

En revanche, les crédits consacrés à la **signalisation** maritime [(1)], au **fonctionnement** des centres de la sécurité des navires, ainsi que les moyens du **Bureau d'enquête accidents** (BEA–Mer) [(2)] seront **en légère diminution** par rapport à 2006 (– 1 %) : votre Rapporteur spécial salue un effort vertueux d'optimisation des dépenses.

On signalera, en particulier, le rôle des **centres de sécurité des navires** (CSN), qui assurent la délivrance et le renouvellement des titres de sécurité nationaux et internationaux pour les navires français, ainsi que des inspections des navires étrangers au titre de l'État du port [(3)].

Enfin, la subvention à la **société nationale de sauvetage en mer** (SNSM) restera stable en 2007 à 2,17 millions d'euros.

---

(1) Rappelons que les services des phares et balises sont chargés de la gestion opérationnelle et de la mise en œuvre de la signalisation maritime : aides à la navigation visuelle ou radioélectrique (positionnement satellitaire, Loran C, Racon). Un plan de modernisation est en cours d'exécution.

(2) Rattaché au ministre chargé de la mer, le BEA est chargé des enquêtes techniques sur les événements de mer, conduites en toute indépendance.

*(3) Les CSN se sont vus confier des missions nouvelles en matière de sûreté maritime dans le cadre du code international ISPS (*International ships and port facilities code*).*

LA SOCIÉTÉ NATIONALE DE SAUVETAGE EN MER

La SNSM est **une association** (loi de 1901) fondée en 1967, reconnue d'utilité publique et bénéficiant de subventions publiques. Le montant de des subventions de fonctionnement et d'investissement est fixé chaque année en loi de finances.

La SNSM exerce son activité en matière de sauvetage principalement en zone côtière, jusqu'à 20 milles des côtes. Elle dispose sur le littoral d'une implantation régulière, selon un maillage serré, ainsi que d'équipages disponibles connaissant parfaitement les particularités géographiques et nautiques de la côte. Cette situation fait d'elle **l'intervenant privilégié pour participer aux opérations de sauvetage en zone côtière**, **placées sous la coordination des CROSS**.

Par son rôle, la SNSM s'intègre de fait dans le dispositif opérationnel de l'action de l'État en mer au côté des administrations publiques engagées dans des interventions maritimes : marine nationale, douanes, gendarmerie, affaires maritimes, sécurité civile.

On précisera qu'en application de l'article L. 131-2-1 du code des communes, ce sont les maires qui ont compétence pour organiser les secours maritimes et prendre toutes mesures d'urgence d'assistance et de secours dans la zone des baignades s'étendant du rivage à 300 mètres vers le large. Dans cette zone, les pompiers ou les sauveteurs saisonniers armant les postes de plage interviennent sous l'autorité du maire. C'est la SNSM qui fournit du personnel pour l'armement d'un certain nombre de ces postes.

La SNSM est organisée en deux composantes :

– une première composante « **sauvetage au large et côtier** », mobilisée jusqu'à 20 milles au large des embarcations spécialisées, armées par des équipages bénévoles. Cette composante est constituée de **181 stations permanentes** situées en métropole et dans les départements d'outre-mer, et disposant d'une ou plusieurs embarcations de sauvetage spécialisées. D'autre part, 52 stations saisonnières en métropole permettent d'étoffer le dispositif de sauvetage pendant la saison estivale. Au total, 4.000 navigants et 1.000 personnes de soutien à terre, **tous bénévoles**, sont mobilisés ;

– une deuxième composante, « **sauvetage saisonnier** », forme et entraîne durant l'année scolaire des jeunes en les préparant aux épreuves des brevets et certificats nécessaires pour exercer la surveillance des plages. Elle mobilise 1.424 sauveteurs saisonniers bénévoles dans 234 plages dont la surveillance est confiée à la SNSM par les communes.

En 2005, les moyens de la SNSM ont été engagés dans 5.002 opérations de secours et d'assistance en mer, dont 997 effectuées par les postes de plage armés par la SNSM. Ces opérations ont permis d'assister 3.370 navires et 547 engins de plage planches à voile et de secourir 8.810 personnes, dont 724 se trouvaient dans un danger immédiat.

Les ressources de la SNSM en 2006 s'établissent **à 20 millions d'euros au total** et proviennent principalement de **subventions et concours publics** de l'État et des collectivités territoriales (33 %), de la **générosité du public** et du **mécénat** privé (39 %) et d'autres recettes liées à l'organisation d'actions de promotion ou aux revenus issus de l'activité sociale de la SNSM.

*

* *

II.– LA PRIORITÉ DONNÉE À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Les réussites de la lutte contre l'insécurité routière dominent le bon bilan du Gouvernement en matière de politique des transports : **en cinq ans, le risque d'être tué ou blessé sur la route a diminué de plus de 40 %**. Rappelons que face au drame humain que représente la somme des morts et des blessés graves chaque année, cette lutte a été mise au premier plan par le Président de la République, lors de son discours du 14 juillet 2002. Les états généraux de la sécurité routière du 17 septembre 2002 ont alors donné une impulsion décisive au renouveau de cette politique publique.

Si les crédits ont considérablement progressé depuis le début de la législature, votre Rapporteur spécial rappelle surtout qu'**une nouvelle culture de l'usage de la route et du véhicule est probablement en train de naître**, dans notre pays.

Mais la sécurité routière n'est pas un combat qui se gagne une fois pour toutes : c'est **une lutte permanente contre la déviance des comportements et le relâchement des politiques publiques**. Le choc psychologique créé par l'impulsion nouvelle donnée en 2002 suffira-t-il ? La vigilance des pouvoirs publics ne saurait se relâcher.

L'année 2005 présente un bilan en diminution par rapport à celui de 2004, avec – 0,9 % pour les accidents corporels (87.026) et **– 4,7 % pour les tués** (5.543 personnes tuées à trente jours). Le nombre de blessés en 2005 (111.683, dont 40.792 blessés hospitalisés) reste quasiment le même qu'en 2004. On soulignera surtout que c'est **la quatrième année consécutive que le nombre de tués diminue de façon significative**, sans toutefois retrouver la baisse spectaculaire et exceptionnelle de 2003 [(1)].

S'agissant des différents facteurs qui ont contribué à ces résultats, il faut d'abord citer le ralentissement de la croissance du trafic qui a eu un impact similaire à l'année dernière (**baisse de 1,9 % des vitesses** moyennes pratiquées par les automobilistes et motocyclistes en 2005). Les progrès en matière de port de la ceinture se poursuivent en ville, les taux de port en rase campagne avoisinant désormais les 100 %.

Au niveau des résultats détaillés, on notera que les principales baisses du nombre de tués en 2005 par rapport à 2004 concernent les autoroutes de dégagement (– 22,5 %), les routes nationales (– 9,9 %), les usagers de voitures de tourisme (– 10 %) et de véhicules utilitaires (– 9 %), les enfants de moins de 15 ans (– 25,1 %) et la classe d'âge des 22–44 ans (– 10,5 %). Seule une augmentation est à déplorer en 2005 : l'augmentation du nombre de tués sur les **autoroutes de liaison** (+ 16,7 %), dont on rappellera néanmoins que de très bons résultats avaient été constatés l'an dernier (– 34,5 % en 2004 par rapport à 2003).

*(1) La gravité (avec 6,29 tués pour 100 accidents corporels) est inférieure de 0,26 point à celle de l'an dernier, elle-même déjà en baisse par rapport**nf7aTJ4ue [(9*

A.– FINANCER POUR SAUVER : LES MOYENS ET LES RÉSULTATS DE LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE

1.– Un financement interministériel du budget général de l'État

Les crédits du programme *Sécurité routière* diminueront mécaniquement en 2007, en raison des opérations de transferts sur les équipements de la route, le fonctionnement et la maintenance, liées à la décentralisation.

Le programme, qui est structuré en cinq actions, présente ainsi une diminution apparente d'environ 10 millions d'euros en crédits de paiement, entre 2006 et 2007.

LES CRÉDITS DU PROGRAMME SÉCURITÉ ROUTIÈRE

(en millions d'euros)

	2006		**2007**		**Évolution** *(en %)*	
	AE	**CP**	**AE**	**CP**	**AE**	**CP**
Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	24,25	23,55	20,18	20,18	*– 17*	*– 14*
Démarches interministérielles et communication	34,51	34,51	29,50	29,50	*– 15*	*– 15*
Éducation routière	19,31	16,21	25,45	25,95	*+ 32*	*+ 60*
Gestion du trafic et information des usagers	47,00	47,21	31,03	36,23	*– 34*	*– 23*
Contrôle automatisé	–	–	–	–		
Total général	**125,07**	**121,47**	**106,16**	**111,86**	***– 15***	***– 8***

Mais les crédits budgétaires ne reflètent qu'imparfaitement l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, lequel mobilise des moyens plus larges. En effet, au-delà des crédits de paiement identifiés dans le fascicule bleu pour le seul programme *Sécurité routière* (112 millions d'euros), le document de politique transversale [(1)] donne une vision plus large de l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, en l'évaluant à **2,295 milliards d'euros en 2007**.

Pour avoir une appréciation plus juste des interventions en faveur de la sécurité routière, il faut ainsi prendre en compte, par exemple, les crédits affectés à la police et à la gendarmerie nationales ou encore certains crédits des ministères chargés de l'éducation nationale ou de la justice.

(1) Dans le cadre de la mise en place des nouveaux outils budgétaires liés à la LOLF, le Gouvernement a décidé que la dimension interministérielle de la sécurité routière serait traitée à travers un document de politique transversale, dont le chef de file est le responsable du programme Sécurité routière *au sein de la mission* Transports*, en l'occurrence le délégué interministériel à la sécurité routière, directeur de la sécurité et de la circulation routières.*

On constate, dans le tableau précédent, que l'ensemble des programmes relevant du ministère chargé des transports participe globalement à hauteur de 686,1 millions d'euros en 2007 à l'effort en faveur de la sécurité routière, notamment grâce aux programmes d'entretien et de développement du réseau routier national mis en œuvre par la direction générale des routes ou au compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*.

2.– Des actions tournées vers le conducteur, la route et le véhicule

On rappellera que l'action des pouvoirs publics porte sur les trois composantes que sont **le conducteur, la route, le véhicule**.

Pour le conducteur, l'action porte d'abord sur la formation, qui est conçue comme un véritable *continuum* éducatif, depuis l'école (attestation scolaire de sécurité routière) jusqu'aux formations post–permis tout au long de la vie du conducteur. En complément des actions d'éducation et de prévention, le contrôle et la sanction viennent rappeler l'utilité et la nécessité du respect des règles. La sécurité des infrastructures, l'amélioration de la signalisation et l'information des conducteurs sont autant d'éléments contribuant à réduire l'insécurité routière.

La réglementation technique du véhicule doit permettre de renforcer sa sécurité mais aussi d'accroître l'aide à la conduite en utilisant des moyens d'information mais aussi des dispositifs tels que le limiteur de vitesse adaptable par le conducteur.

Toutes ces actions ne sont possibles que grâce au développement d'une meilleure connaissance de l'accidentologie et par une politique locale forte visant à associer tous les services de l'État et les collectivités territoriales, ainsi que de nombreuses associations œuvrant bien au-delà de la sécurité routière au sens strict.

Au cours de l'année 2005, l'action des pouvoirs publics a porté sur deux axes principaux : **la poursuite du déploiement du contrôle automatisé**, sur laquelle on reviendra, et **des actions de mobilisation**.

Cette volonté de mobiliser l'ensemble des acteurs se traduit par des efforts de communication sous la forme de campagnes nationales et d'actions locales. En 2005, **deux catégories de publics ont été jugées prioritaires : les jeunes** (15-24 ans) **et les conducteurs de deux-roues motorisés**. Deux campagnes de communication importantes ont porté sur les jeunes pour les inciter à adopter le principe du conducteur désigné avant de sortir [(1)]. Les conducteurs de deux-roues motorisés ont fait l'objet d'une campagne destinée à leur faire comprendre, ainsi qu'aux automobilistes, qu'ils sont plus fragiles et qu'ils doivent, de ce fait, respecter les règles du code de la route. D'autres campagnes plus générales ont sensibilisé les citoyens sur le port de la ceinture de sécurité à l'arrière et sur les risques des trajets quotidiens de proximité.

(1) Un personnage a été créé pour incarner ce concept : « Sam, celui qui conduit, c'est celui qui ne boit pas ».

Par ailleurs, on rappellera que **le dispositif du permis à 1 euro par jour**, mis en place récemment, a pour but de faciliter l'accès à l'examen du permis de conduire.

LE PERMIS À 1 EURO PAR JOUR

Une formation au permis de conduire coûte en moyenne 1.000 euros : ce prix peut être une réelle barrière pour les jeunes. C'est la raison pour laquelle, à partir des conclusions du rapport de notre collègue Jean-Michel Bertrand, le Gouvernement a annoncé, le 11 février 2005, sa volonté de mettre en œuvre un dispositif permettant d'aider les jeunes à accéder au permis de conduire.

Après la publication du **décret** n° 2005-1225 **du 29 septembre 2005** instituant une aide au financement de la formation à la conduite et à la sécurité routière, le dispositif a été officiellement lancé le 3 octobre 2005.

Il est **ouvert à tous les jeunes de 16 à 25 ans** révolus, soit 700.000 jeunes passant chaque année leur permis de conduire de la catégorie B (formation traditionnelle et conduite accompagnée) et a été mis en place afin de faciliter le financement de la formation à la conduite et à la sécurité routière des jeunes et de **favoriser l'accès au permis de conduire qui peut être un obstacle fort à l'obtention d'un emploi**, en poursuivant l'amélioration de la qualité générale de la formation pour une meilleure sécurité routière.

En effet, **le coût de la formation au permis est étalé sur plusieurs mois**, au travers d'un **prêt à taux zéro accordé sans conditions de ressources, l'État prenant en charge les frais financiers en payant directement les intérêts aux banques**. Quatre niveaux de prêts sont proposés : 600, 800, 1.000 et 1.200 euros.

Cette opération est partenariale et repose sur des conventions, entre, d'une part, l'État et les écoles de conduite et, d'autre part, l'État et les établissements financiers. Elle fait l'objet d'un bilan trimestriel. Au 30 juin 2006, le nombre d'établissements conventionnés était de 4.500 soit **40 % de l'ensemble des écoles de conduite** représentant plus de 50 % de parts de marché. 22 établissements financiers participent au dispositif depuis son lancement. Au 31 mars 2006, **près de 40.000 prêts** avaient été réalisés par l'ensemble de ces établissements.

Pour le dernier trimestre de 2005 et les deux premiers trimestres 2006, les établissements financiers ont indiqué que **plus de la moitié des prêts portaient sur un montant de 1.200 euros**, et un tiers sur des prêts à 1.000 euros. Les prêts à 600 euros sont très rarement sollicités.

Le montant total provisoire d'intérêts à payer s'élève à 4,73 millions d'euros, soit un coût moyen de 71 euros par dossier de prêt au dernier trimestre 2005, 77 euros par dossier de prêt au premier trimestre 2006 et 84 euros par dossier de prêt au deuxième trimestre 2006. Le nombre de prêts accordés depuis le lancement du dispositif permet d'estimer le nombre de prêts délivrés à **environ 88.000 prêts pour l'exercice 2006**.

Depuis la décision n° 2005-530 DC du Conseil constitutionnel invalidant le financement du dispositif « permis à un euro » par le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*, **c'est le budget général (programme *Sécurité routière*) qui supporte désormais le financement du dispositif**.

Votre Rapporteur spécial souligne que **cette dépense sera financée, d'une part, à hauteur de 1,7 million d'euros, par des crédits d'études qui ont été transférés sur le compte d'affectation spéciale et, d'autre part, par le déblocage de la réserve pour aléas de gestion propre au programme (à hauteur de 3,105 millions d'euros) et l'éventuel dégel de la régulation budgétaire**.

En 2007, le coût moyen par dossier de prêt est estimé à 80 euros. Sur la base d'un taux d'intérêt de 3,5 %, **le coût total de la mesure au titre de 2007 s'élèverait à 12 millions d'euros** (financés sur le budget général) **pour la délivrance de 150.000 prêts**.

Au-delà, la qualité des infrastructures reste au cœur des enjeux de sécurité routière. En premier lieu, il est essentiel d'assurer un bon **contrôle de sécurité des nouvelles infrastructures routières**. Le contrôle de sécurité des projets routiers est déployé sur le réseau de l'État conformément aux dispositions de la circulaire 2001-30 du 18 mai 2001. Des audits ont été menés, qui vont faire l'objet d'une analyse et d'une synthèse courant 2006. Les audits effectués dans les régions Provence–Alpes–Côte d'Azur et Languedoc-Roussillon ont été analysés en 2005. Il est projeté en 2006 d'étendre cette analyse à un plus grand nombre d'audits réalisés afin d'en tirer les pistes d'amélioration possibles.

Cela étant, votre Rapporteur spécial souligne que le **rôle des infrastructures nouvelles dans le renforcement de la sécurité sur les routes** est facile à mettre en lumière : il trouve même un vecteur de financement complémentaire depuis la mise en place de l'AFITF.

LA CONTRIBUTION DE L'AFTIF À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

L'article 62 de la loi de finances pour 2006 a prévu que soit notamment affectée à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) une fraction égale à 40 % du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et sanction, dans la limite de 100 millions d'euros. **Le Gouvernement avait pris l'engagement, l'an dernier, que ces 100 millions d'euros seraient « fléchés » vers des opérations améliorant la sécurité routière**.

Cet objectif sera tenu et même dépassé, et **les recettes du produit des amendes des radars devraient contribuer à l'amélioration de la sécurité routière**. En effet, les dépenses routières de l'AFITF sont essentiellement destinées à la création d'autoroutes ou à la mise à 2 x 2 voies de routes existantes, sur lesquelles les taux d'accidents et de tués par rapport au nombre de kilomètres parcourus sont nettement moindres que sur le reste du réseau.

Parmi les opérations ainsi financées par l'AFITF, on peut citer la prolongation de l'autoroute A 34 entre Charleville-Mézières et la frontière belge, la poursuite de l'aménagement de l'autoroute A 75 (section Pézenas–Montpellier), de la RN 7 (sections Nevers – Magny-Cours dans la Nièvre, La Pacaudière – Changy dans la Loire, Lapalisse – Saint-Prix dans l'Allier) et de la route Centre–Europe–Atlantique (RCEA, sections Morages–Saint-Désert, Cortelin–Droux, Paray-le-Monial–Charolles). Les financements de l'AFITF qu'il est prévu d'affecter sur ces opérations représentent déjà un total de près de 130 millions d'euros.

Plus généralement si l'on prend en compte le seul investissement 2007 de l'AFITF **sur le réseau non concédé** (soit 952 millions d'euros), qui comprend les 100 millions d'euros provenant des amendes perçues au moyen des radars et la durée de vie moyenne de l'infrastructure de 50 ans, une modélisation simplifiée fait apparaître, d'après les informations demandées par votre Rapporteur spécial, que **cet investissement permet d'épargner entre 350 et 650 vies, et entre 700 et 1.400 blessés graves**, sur la période.

À titre d'illustration, le réseau autoroutier actuel, concédé mais aussi non concédé, permet d'éviter environ 1.000 morts par an. Ce chiffre correspond, en effet, à la différence entre le nombre de tués sur les autoroutes et celui que l'on obtiendrait dans une situation fictive où ces axes, à trafic égal, auraient les mêmes taux d'accidentalité que les autres routes du réseau routier national. **En prenant en compte l'ensemble des routes à 2 x 2 voies, dont le développement est aujourd'hui financé par l'AFITF et donc par le produit des amendes, le gain de sécurité est encore plus grand**.

Cette volonté d'améliorer la sécurité routière correspond au premier objectif, présenté dans le projet annuel de performances du programme *Réseau routier national* : « *Améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national* ». Afin de mesurer la performance atteinte pour cet objectif, trois indicateurs ont été identifiés :

– le premier compare l'accidentalité du réseau routier national à celle de l'ensemble des réseaux ;

– le second évalue le nombre de vies épargnées grâce aux investissements de sécurité réalisés sur le réseau : il mesure pour les aménagements de sécurité mis en service dans l'exercice, les gains théoriques de sécurité exprimés en « *vies humaines épargnées* » en les rapportant à l'investissement effectué ;

– le troisième rend compte de la perception du niveau de service ressentie par les usagers.

Le premier indicateur calcule en particulier le nombre de tués à plus de 30 jours et blessés hospitalisés de plus de 24 heures sur le réseau routier national rapporté au nombre de tués à plus de 30 jours et blessés hospitalisés de plus de 24 heures sur l'ensemble des réseaux. Il permet d'apprécier le résultat des actions menées spécifiquement sur l'infrastructure du réseau routier national pour améliorer la sécurité. Il **rend ainsi compte de l'utilisation des recettes de l'AFITF liées à la sécurité routière** (amendes) pour financer des mesures permettant de réduire ou de lutter contre l'insécurité routière.

L'amélioration de la sécurité des infrastructures nationales fait l'objet de **programmes d'investissements spécifiques**. Ces programmes regroupent notamment les opérations issues des plans régionaux d'aménagements de sécurité (PRAS), dont la rentabilité en termes de sécurité routière est forte, financées sur le volet sécurité des contrats de plan État–régions.

En parallèle, la **démarche de « sécurité des usagers sur les routes existantes » (SURE)** correspond à l'une des priorités affichées par le Gouvernement pour renforcer les investissements de sécurité sur les itinéraires où le risque est le plus élevé. Elle consiste, en partant d'un diagnostic précis de l'accidentologie, à définir les actions à mettre en œuvre prioritairement en privilégiant les solutions pragmatiques relevant non seulement de l'aménagement

mais aussi de l'entretien et de l'exploitation de la route. La méthodologie mise en place permet de définir des aménagements cohérents pour l'ensemble d'un itinéraire et évite ainsi les incohérences que soulèvent des aménagements localisés.

Cette démarche, mise en œuvre par l'État sur son réseau, a été expérimentée sur quinze itinéraires pilotes en 2004 pour les études de diagnostic et pour une première phase de travaux en 2005. Suite au transfert des routes nationales d'intérêt local, six de ces itinéraires demeurent concernés dans le nouveau réseau routier national. En 2006, l'identification des itinéraires a été menée sur l'ensemble du réseau national et les premiers diagnostics sont réalisés ou en cours de réalisation. Parallèlement, la mise en œuvre des plans d'actions est engagée au fur et à mesure de la réalisation de ces diagnostics. L'État envisage, une fois les nouvelles organisations issues de la décentralisation mises en place, de travailler avec les instances représentatives des conseils généraux (1).

Enfin, la **résorption des points noirs de la sécurité des passages à niveau** reste une priorité. Dès 1998, un programme d'amélioration de la sécurité et de suppression des passages à niveau a été lancé par l'État. Depuis lors, l'État et RFF consacrent, chaque année, 15 millions d'euros à la politique d'amélioration de la sécurité aux passages à niveau. Ce budget permet, entre autres, une meilleure mobilisation des collectivités locales concernant les opérations de suppression. Les participations des collectivités territoriales, gestionnaires des voiries routières, viennent compléter le financement de ces actions.

Au total, près de 50 millions d'euros sont ainsi consacrés, chaque année, par les collectivités publiques à des opérations de suppression des passages à niveau ou d'amélioration de leur sécurité. L'État, au titre du ferroviaire, participe à hauteur de 15 % par opération, avec un plafond de l'assiette subventionnable fixé à 6,1 millions d'euros. La participation de RFF est également de 15 % par opération, avec un plafond de l'assiette subventionnable fixé à 3,05 millions d'euros (2).

On soulignera également que certaines idées restent à l'étude pour renforcer la sécurité sur les routes, à l'image de la volonté de généraliser l'usage des feux de croisement de jour.

L'EXPÉRIMENTATION DES FEUX DE CROISEMENT DE JOUR

Le 30 octobre 2004, le Gouvernement a décidé d'engager une campagne nationale pour recommander à tous les usagers d'allumer leurs feux de croisement quand ils circulent de jour, hors agglomération.

(1) Depuis 2004, l'État publie annuellement des cartes traduisant par des codes couleur l'accidentalité sur le réseau national. Ces documents, accompagnés de notes explicatives compréhensibles par tous, sont des appuis précieux aux démarches de diagnostic menées.

(2) En 2005, 42 passages à niveau ont été supprimés, dont 8 étaient considérés comme préoccupants. En 2006, 60 passages à niveau sont en cours de suppression dont 12 préoccupants.

L'observatoire national interministériel de sécurité routière a été chargé de l'évaluation de la mesure qui a été présentée au conseil national de la sécurité routière le 11 octobre 2005. L'évaluation comportait trois volets relatifs à l'adhésion des Français, la pratique réelle sur la route et l'impact de la mesure sur le risque accidentel. Du fait de la faible pratique, **il n'a pas été possible de démontrer une baisse de l'accidentalité résultant de l'allumage des feux**, mais a néanmoins été considéré que ce résultat, en raison des difficultés propres à l'évaluation de la mesure en France, ne permettait pas de contredire tous les résultats significatifs et probants recueillis dans le monde et qu'**il serait très dommageable de renoncer à cette mesure au moment où sa généralisation à l'ensemble de l'Europe se poursuit**.

Au cours de sa réunion du 6 décembre 2005, le conseil national de la sécurité routière a adopté une résolution où il demande qu'une expérimentation prévoyant, pendant sa durée, une obligation d'utilisation des feux de croisement soit engagée, que cette expérimentation soit précédée d'une campagne massive de communication et d'explication, que les démarches nécessaires à la généralisation des feux dédiés sur tous les nouveaux véhicules soient engagées sans délai, et qu'en outre, soient étudiés des moyens de reconnaissance pour l'ensemble des deux-roues tels que les feux spécifiques pour les motos.

Le Gouvernement a décidé de poursuivre l'expérimentation et a engagé, auprès de la Commission européenne, les démarches pour la généralisation

B.– LE FONCTIONNEMENT ET LE FINANCEMENT DES RADARS

1.– Le programme d'automatisation de la chaîne de contrôle–sanction monte en puissance, malgré des faiblesses persistantes

a) La poursuite du déploiement du dispositif

On rappellera que l'automatisation des contrôles permet d'assurer des contrôles permanents à partir, soit de postes fixes et intégrés dans l'infrastructure, soit de postes déplacés sur les sites accidentogènes.

Le programme de mise en place des radars se déroule suivant le calendrier prévu. **Au 30 décembre 2005, 1.003 appareils étaient implantés sur le territoire répondant ainsi à l'objectif fixé par le Gouvernement**. Au 30 juin 2006, 1.100 appareils étaient implantés, soit 770 appareils fixes et 330 appareils embarqués. Pour les radars fixes, 367 sont implantés en éloignement (flash par l'arrière) et 403 à l'approche (flash par l'avant). S'agissant de la répartition par types de voies, 123 (soit 16 %) sont sur autoroutes (non concédées et concédées), 388 sur routes nationales (50 %), 237 (31 %) sur routes départementales et 22 sur d'autres voies notamment communales ou de rocades (3 %). 95 à 98 % des radars installés sont en fonctionnement.

Le marché dit des « 1.000 » radars est arrivé à son maximum s'agissant de la commande de radars. **Un nouveau marché a été notifié au mois de juillet 2006**. Il devrait permettre d'atteindre le nouvel objectif assigné par le Gouvernement de **1.500 radars à la fin de l'année 2006**.

Au total, **80 % des amendes sont payées spontanément dans les délais impartis et la minoration à 45 euros** prévue par le décret du 6 décembre 2004 **concerne la majorité de ces paiements**.

Environ 10 % des amendes entraînent la poursuite des contrevenants par l'émission d'avis d'amendes forfaitaires majorées, lesquelles sont réglées dans leur quasi-totalité. Les premiers dossiers contentieux ont été confiés à des huissiers ou ont fait l'objet d'une procédure de blocage de compte bancaire. Les 10 % restants sont des contraventions dont les auteurs n'habitent pas à l'adresse indiquée, les autres ont fait l'objet d'un recours favorable. Le taux de transformation des messages d'infractions (MIFS) en avis de contraventions (ACO) s'est sensiblement amélioré, puisque de 49 % en début d'année, il devrait atteindre 60 % d'ici la fin de l'année.

b) Les difficultés persistantes

– ***La verbalisation des étrangers*** :

Aujourd'hui, les véhicules étrangers représentent environ un quart des véhicules en infraction, la grande majorité des immatriculations relevées provenant des pays limitrophes et, depuis la mise en œuvre du dispositif, la proportion de grands excès de vitesse pour les véhicules étrangers a tendance à augmenter.

Un groupe de travail interministériel a été constitué pour préparer des accords de coopération bilatéraux avec les pays limitrophes. L'objectif est d'identifier les propriétaires de véhicules immatriculés à l'étranger (coopération policière) et d'assurer leur poursuite par tout moyen (coopération judiciaire). Au niveau européen, une réflexion sur le sujet a été engagée sur l'initiative du Commissaire Jacques Barrot, afin de lutter contre l'impunité transfrontalière.

Ainsi, le Luxembourg a signé un accord transfrontalier permettant la poursuite de ses ressortissants, de même que l'Allemagne. Des discussions sont engagées avec les autres pays frontaliers comme l'Espagne et la Belgique.

– ***L'identification des motos et des poids lourds*** :

Le taux de verbalisation des motards reste minoré par rapport à leur importance dans la circulation, malgré le retournement d'environ un tiers des radars fixes, qui a néanmoins permis d'accroître la verbalisation de cette catégorie d'usagers.

Quant aux poids lourds, qui ne sont pas soumis aux mêmes limitations de vitesse que les véhicules légers, ils ne sont verbalisés qu'en cas de dépassement de la vitesse limite liée à la voie de circulation et non à leur spécificité (matières dangereuses, poids en charge...). Dans l'état actuel de la technique, aucune solution homologuée ne semble devoir pouvoir résoudre le problème.

– ***Le vandalisme*** :

Le taux de vandalisme a connu un pic à 28 % du parc en début d'année 2006 ; il est en voie de se stabiliser autour de 20 %. Il existe des constantes dans ce phénomène, la principale étant que **les dégradations les plus graves sont commises dans les premiers jours de l'installation de l'appareil**. La solution mise en œuvre consistant à intervenir sans délai semble porter ses fruits puisque la gravité des actes ultérieurs est moins dommageable.

La plupart des actes de vandalisme concernent le bris de glaces, l'obturation des vitres par peinture ou l'application de « tags » sur la carrosserie de l'appareil. Le vandalisme lourd (destruction), s'il est visible et coûteux ne représente qu'environ 15 % du coût total des dégradations.

Pour limiter ces actes, diverses mesures ont été prises, à commencer par une surveillance renforcée des forces de l'ordre, un vitrage plus performant, des interventions plus rapides de remise en état, le développement de l'installation des radars sur mâts ou portiques, ou encore la mise en place d'une télésurveillance (notamment dans les deux départements les plus touchés, le Gard et l'Hérault) [(1)].

Le nouveau marché notifié au mois de juillet 2006 propose **des appareils moins vulnérables** en raison de leur profil et de leur moindre volume, rendant plus difficile l'attaque des vitres lesquelles sont moins exposées que celles des premiers radars. En outre, ce nouveau modèle présente une assise plus près du sol rendant plus difficile le cisaillement.

Des mesures telles que l'implantation des appareils en terre-plein central seront par ailleurs privilégiées dans le choix des sites, car plus difficilement accessibles que les appareils posés en accotement, en raison des risques liés à la circulation pour les auteurs de dégradations.

Enfin, l'annonce dans la presse de jugements sévères à l'encontre des auteurs de dégradations a pu avoir un impact.

MODERNISER LES FICHIERS

L'obsolescence du fichier national du permis de conduire (FNPC) est soulignée depuis la mise en œuvre du système. Les retraits de points liés aux infractions sanctionnées par le contrôle automatique ne sont pas toujours enregistrés. Des pertes en lignes importantes (près de 30 %) sont dues à l'obsolescence du FNPC. Sans compter sur le fait que l'État perd souvent les contentieux, notamment ceux concernant la validation des retraits de permis.

Par ailleurs, une mission a été confiée au préfet Aribaud afin de **faire évoluer le permis à points lui-même**.

(1) Un nouveau dispositif dit « voc alerte *» (détection d'un choc sur le radar) est par ailleurs en cours d'expérimentation avec la mise en place d'une équipe de surveillance au centre national de traitement, chargée en temps réel de prévenir les forces de l'ordre.*

En effet, le système d'information relatif au permis de conduire a été conçu sur des technologies anciennes à une période où le permis à points n'existait pas encore. Les sollicitations croissantes du contrôle–sanction automatisé, en termes de flux, poussent aux limites l'architecture actuelle qui, régulièrement, doit être révisée pour permettre le stockage d'un nombre toujours plus important d'enregistrements, tout en empilant des modifications de règles de gestion (jamais rétroactives) retraçant toute l'histoire juridique des points du permis. Les interactions du système actuel avec l'extérieur sont particulièrement limitées et rendent difficile, par exemple, l'accès d'un titulaire de permis à son décompte de points. Les différents accès pour contrôle ne sont parfois possibles qu'en temps différé.

On signalera par ailleurs que les ministres européens des transports se sont mis d'accord, le 3 avril dernier, sur un **projet de directive européenne concernant le futur permis de conduire européen**. Cette directive aura des impacts importants sur les règles de gestion de l'application informatique, et conduira également à la mise en œuvre d'un permis de conduire rénové, sous la forme d'une carte plastifiée pouvant contenir une puce électronique.

C'est pourquoi, **un programme dédié au sein du compte d'affectation spéciale finance spécifiquement la modernisation du FNPC** (24 millions d'euros en 2007 contre 9 millions d'euros en 2006), dont la gestion est de la responsabilité du ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire.

La modernisation devra également passer par une information plus pratique de l'usager qui, souvent, ne sait pas très bien combien de points lui sont retirés ou qui voudrait connaître son crédit. **Une solution passant par une consultation électronique *via* l'internet semble pouvoir être retenue** à moyen terme. Car l'opacité du système est insupportable.

La deuxième source d'information résulte de la **consultation du fichier national des immatriculations** (FNI). Ce fichier centralisé est mis à jour au niveau de chaque préfecture, mais il n'est pas renseigné d'une manière uniforme. Néanmoins, la mise en œuvre en 2008 du nouveau système d'immatriculation des véhicules (SIV), centralisé, semble être la solution, de sorte qu'il n'est pas prévu, pour des raisons économiques, de modifier la gestion des fichiers actuels qui bien que longs à consulter, se montrent suffisamment efficaces.

2.– Que fait l'État avec l'argent des radars ?

a) Le compte d'affectation spéciale : une garantie d'affectation vertueuse

Conformément à l'idée défendue par votre Rapporteur spécial depuis 2002, le Gouvernement a pris l'initiative de créer, l'an dernier, le compte d'affectation spéciale *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route* qui **garantit un lien direct entre le produit des amendes et leur affectation à des actions de sécurité routière**, comme la démonstration en a été apportée plus haut.

Cela est d'ailleurs cohérent avec la systématisation des sanctions des nouveaux dispositifs automatiques de contrôle et permet de ne pas donner

l'impression que le contrôle est aléatoire et que la sanction est évitable parce que statistiquement rare.

Une telle affectation est vertueuse, pour autant qu'elle soit comprise et bien acceptée. Il ne s'agit pas, en effet, d'accentuer les sanctions aveuglément, mais de donner une cohérence et un sens à la pratique de la sanction en expliquant aux usagers de la route que ce que l'État perçoit au titre des infractions commises est utilisé pour prévenir ou réparer les conséquences souvent dramatiques de l'insécurité routière.

Doté de 140 millions d'euros en recettes et en dépenses, le compte d'affectation spéciale permet de financer deux types de mesures :

– le programme *Radars* (116 millions d'euros en 2007) qui retrace les coûts relatifs à la conception, à l'entretien, à la maintenance, à l'exploitation et au développement de systèmes automatiques de contrôle et sanction, y compris les frais d'impression, de personnalisation, de routage et d'expédition des lettres relatives à l'information des contrevenants sur les points dont ils disposent sur leur permis de conduire et des lettres relatives à la restitution de points. Le contenu de ce programme et la montée en puissance du programme « radars automatiques » ont été présentés plus haut ;

– le programme *Fichier national du permis de conduire* (24 millions d'euros en 2007), qui a déjà été évoqué.

b) L'État, seul bénéficiaire des recettes des « radars automatiques »

L'article 9 de la loi du 12 juin 2003 disposait que « *par dérogation aux dispositions de l'article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales, le produit des amendes perçu par la voie des systèmes automatiques de contrôle sanction sera versé, de 2004 à 2006, au profit du budget de l'État* ».

Sans attendre le 31 décembre 2006, le Gouvernement, constatant que l'État ne se verrait plus reconnaître le retour de l'intégralité des recettes ainsi générées, avait décidé de **pérenniser l'affectation à l'État du produit des amendes collectées par la voie des radars automatiques**, en élaborant un système d'affectation à deux étages :

– 60 % du produit revenant au compte d'affectation spéciale (dans la limite d'un plafond de 140 millions d'euros) ;

– 40 % revenant à l'AFITF (dans la limite de 100 millions d'euros).

Votre commission des Finances avait obtenu, l'an dernier, que le solde éventuel revienne aux collectivités territoriales, et non pas au budget général de l'État, comme le Gouvernement le proposait initialement.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, **la somme ainsi rétrocédée aux collectivités territoriales devrait atteindre 50 à 60 millions d'euros en 2006**.

C.– LE PARTAGE TOUJOURS CONTESTABLE DU PRODUIT DES AMENDES ENTRE L'ÉTAT ET LES COLLECTIVITÉS TERRITORIALES

On rappellera enfin que le produit de l'ensemble des amendes, abstraction faite du système particulier des amendes collectées par la voie des radars automatiques précédemment évoqué, fait l'objet d'un partage entre l'État et les collectivités territoriales, selon une base juridique dont votre Rapporteur spécial a déjà eu l'occasion de mettre en cause la validité [(1)].

La pratique conduit ainsi à reverser au budget général le produit des **amendes et condamnations pécuniaires** [(2)], il est évalué à 740 millions d'euros en 2006 et à 790 millions d'euros en 2007.

Quant au produit des **amendes forfaitaires de la police de la circulation** [(3)], il est normalement rétrocédé aux communes et groupements éligibles. Or, le partage entre collectivités est lui-même opéré selon des modalités qui établissent une distinction contestable entre les communes de moins de 10.000 habitants et les communes de plus de 10.000 habitants. Ce produit devrait s'élever à 620 millions d'euros en 2006 et 680 millions d'euros en 2007.

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

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

En application des articles R.2334-10 à R.2334-12 du CGCT, le produit des amendes relatives à la circulation routière est partagé proportionnellement au nombre de

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

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

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

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

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

*
* *

Signalons enfin que **le Gouvernement ne respecte pas la loi** qui l'oblige à présenter au Parlement, chaque année, un rapport sur l'utilisation du produit des amendes et la répartition entre l'État et les collectivités locales. Aucun rapport n'a été communiqué à votre Rapporteur spécial, à qui il a été expliqué qu'aucun ministère ne se sentait responsable de la rédaction de ce rapport. La LOLF n'a pas suffi à faire entrer le budget dans l'ère de la coordination interministérielle…

ARTICLE 10 DE LA LOI DU 12 JUIN 2003

« *Le Gouvernement présente au Parlement, chaque année, un rapport sur les conditions d'utilisation du produit des amendes engendrées par les infractions au code de la route. Ce rapport précise en particulier la répartition entre l'État et les collectivités locales ainsi que les conditions effectives d'affectation de ce produit à des actions de sécurité routière* ».

*
* *

AUDITION DU MINISTRE EN COMMISSION ÉLARGIE

Séance du mercredi 8 novembre 2006

M. Pierre Méhaignerie, *Président de la commission des Finances* – Nous abordons l'examen en commission élargie des crédits de la mission « Transports », du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » et du compte spécial « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route ». Je suis heureux de coprésider avec le président Ollier cette réunion, dont je rappelle que l'interactivité est le principe : les questions devront être rapides, les réponses brèves.

M. Patrick Ollier, *Président de la commission des Affaires économiques* – Je suis heureux de vous accueillir dans la salle de réunion de la commission des affaires économiques.

Je me réjouis particulièrement de vous entendre, monsieur le ministre, puisqu'il se trouve que la SNCF est aujourd'hui en grève. La commission des affaires économiques a engagé en 2003 avec le Gouvernement une réflexion sur la mise en place d'un service minimum garanti, en privilégiant la concertation et le dialogue social. La circulation d'au moins un tiers des trains est en l'occurrence effective, et la mise en place, annoncée au mois de juillet de la charte pour une prévisibilité du service public des transports en période de perturbation ainsi que du comité de suivi constituent de bonnes nouvelles. Je souhaite que nous vous donnions les moyens de poursuivre une politique dont les résultats sont satisfaisants.

M. Daniel Paul - Spectaculaires !

M. Patrick Ollier, *Président de la commission des Affaires économiques* – Satisfaisants. J'ai refusé, Monsieur Paul, de désigner le rapporteur de la proposition de loi visant à imposer une législation en la matière afin que nous puissions continuer à privilégier le dialogue social. Je suis reconnaissant à M. Perben d'avoir oeuvré en ce sens.

M. Dominique Perben, *ministre des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer* – Concernant la grève à la SNCF, un TER sur deux, deux TGV sur trois et un Corail sur trois circulent.

De 2006 à 2007, toutes missions confondues, les crédits de mon ministère sont passés de 17 à 17,4 milliards d'euros, soit une hausse de 2 %. Pour le seul périmètre des transports, les crédits augmentent de 1 % ; les crédits d'investissement de l'AFITF augmentent quant à eux de 16%. Ce budget contribue au développement d'une politique de croissance. Les créations d'emplois, depuis quelques années, se concentrent dans deux grands secteurs : les services à la personne ; le BTP, constructions et infrastructures. Les trois principaux secteurs de mon ministère – transports, construction, tourisme – employaient plus de 3,6 millions de personnes à la fin de 2005. 258 000 emplois salariés permanents ont été créés depuis, soit plus 10 % dans la construction, plus 7 % dans le tourisme et plus 5 % dans les transports. La hausse dans le secteur de la construction a été de 3,6 % en 2005 et sera de 5 % environ en 2006. L'emploi salarié permanent était, quant à lui, de 1,350 million à la fin de 2005, et devrait croître de 50 000 personnes en 2006. Dans le même temps, l'emploi intérimaire augmentera de 15 000 équivalents temps plein. S'agissant des hôtels et de la restauration, l'augmentation sera en 2006 de l'ordre de 2 %. Selon des estimations réalisées par mes services, les dépenses d'investissement de l'État en matière de transports

prévues dans le budget 2007 induiront dans l'ensemble de l'économie 7,1 milliards d'euros d'activité, ce qui correspond à 92 000 emplois par an, dont 61 000 emplois directs.

Première priorité de ce budget : le lancement de grands projets d'infrastructures. L'État poursuit en 2007 son effort grâce à la mobilisation des recettes de privatisation des sociétés d'autoroutes. L'AFITF demeure bien entendu la clé de voûte du financement des investissements. Ses dépenses s'élevaient à environ 900 millions en 2005, à 1,9 milliard en 2006 et elles atteindront 2,2 milliards en 2007, soit une progression de 16 %. Nous pourrons donc accélérer considérablement les projets du CIADT. Trois lignes à grande vitesse seront simultanément en chantier en 2007 : la LGV Est, la LGV Rhin-Rhône, la LGV Perpignan-Figueras. Nous préparons aussi l'avenir, avec un programme d'études et de débats consacré aux futures LGV : parmi elles, la LGV Sud-Europe-Atlantique et la deuxième phase de la LGV Est.

Nous poursuivons le développement de certains projets routiers, par exemple la mise à deux fois deux voies de la RN7, la poursuite de I'A34 et de I'A75 ; nous poursuivons en matière portuaire les travaux de deux nouveaux terminaux conteneurs à Marseille - Fos 2 XL. Par ailleurs, l'État remplira ses engagements au titre de l'actuelle génération des CPER : les crédits prévus en 2007 permettront d'atteindre un taux d'avancement du volet routier des contrats de plan de 92%. Ceux-ci devraient être achevés en 2008. L'État démarre aussi les nouveaux contrats de projet 2007-2013 en cours de négociation. Le budget 2007 de l'AFITF devrait également permettre d'engager la mise en œuvre des premiers programmes de

Enfin, 500 nouveaux radars seront déployés en 2007 pour faire respecter les limites de vitesse, mais également pour contrôler le respect des feux rouges et les distances de sécurité.

Troisième priorité : privilégier le développement durable. 77 % des crédits finançant des projets CIADT au sein de l'AFITF sont affectés aux modes ferroviaire, fluvial et maritime contre 23 % pour le mode routier. Agir pour le développement durable, c'est aussi favoriser les transports collectifs ! 2007 sera l'année de la mise en service de l'autoroute ferroviaire entre Perpignan et le Luxembourg mais aussi de la mise au point de l'ambitieux projet d'autoroute de la mer franco-espagnole sur la façade atlantique. Les subventions au transport combiné, versées à partir du budget de mon ministère, seront aussi confortées dans le but de favoriser les grands axes « massifiés ».

Quatrième priorité : le transfert de la gestion des routes aux départements. J'étais conscient de la difficulté des discussions avec les conseils généraux et avec les syndicats représentant les salariés des services de l'équipement. Or, nous avons tous bien travaillé en parvenant à des accords avec les conseils généraux et le niveau d'information des personnels est tel que la sérénité l'a finalement emporté. Je rappelle tout de même que 30 000 agents sont concernés.

M. Hervé Mariton, ***Rapporteur spécial de la commission des Finances pour les programmes*** **Réseau routier national, Sécurité routière, Transports terrestres et maritimes, Passifs financiers ferroviaires, Sécurité et affaires maritimes, Soutien et pilotage des politiques de l'équipement** ***et pour le compte spécial*** **Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route –** Je me réjouis du chemin parcouru en quatre ans en direction d'une politique des transports et de l'équipement particulièrement favorable à la croissance, à l'emploi et à l'environnement. Les investissements ont été en outre considérablement accrus. Sur le plan de la méthode, de réels progrès ont été accomplis en termes d'efficacité, même s'ils restent insuffisants.

Quid, en revanche, des conditions d'exercice du contrôle parlementaire ? Je me suis même demandé si notre séance avait beaucoup de sens. L'article 159 du PLF pour 2006 disposait que le Gouvernement remettrait avant le 30 juin 2006 aux commissions des finances de l'Assemblée et du Sénat un rapport sur les conditions de gestion et les perspectives d'évolution du service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF, en particulier dans la perspective de la mise en œuvre des normes comptables IFRS. Il y va de 9 milliards d'euros : excusez du peu ! Ce rapport devait être léger, nous avait-on dit, or, il est nul et nous l'avons reçu hier à 22 heures 13… C'est inacceptable ! Qu'en est-il donc de la préparation de la conformité ou nonconformité de la SNCF aux normes IFRS ?

M. le Ministre – La question du SAAD – service annexe d'amortissement de la dette – est complexe. La SNCF s'apprêtant en effet à passer aux normes IFRS, un certain

M. Hervé Mariton, *Rapporteur spécial* – Pensez-vous que cette question puisse être réglée sans passer par loi ?

D'autre part, on peut se féliciter du rôle de l'AFITF, mais là encore se pose la question du contrôle parlementaire. Des crédits votés par le conseil d'administration de l'AFITF au mois de décembre nous sont présentés dans des documents budgétaires. Le « bleu » de la mission *Transports* présente un tableau des postes d'emploi et des crédits pour l'Agence en 2006 et 2007 mais les chiffres correspondant à la seule année 2007, il est très difficile de s'y retrouver !

Quelle vision avez-vous de notre contrôle de l'AFITF ? Est-elle, selon vous, un acteur de la politique des transports, ou bien un simple « tiroir » budgétaire ?

M. le Ministre – M. Ollier étant membre du conseil d'administration de l'AFITF, l'articulation institutionnelle avec le Parlement est patente. Un compte rendu annuel de l'emploi des crédits de l'AFITF est en outre diffusé aux membres du conseil d'administration. Peut-être pourrait-il être distribué aux membres des commissions compétentes ?

M. Patrick Ollier, *Président de la commission des Affaires économiques* – Je souscris pleinement à cette idée.

M. le Ministre – Concernant le SAAD, enfin, il ne me semble pas nécessaire d'en passer par la loi.

M. Hervé Mariton, *Rapporteur spécial* – Qu'en est-il de la réalisation des grands choix d'infrastructures annoncés depuis 2002 ? Vous avez évoqué le canal Seine-Nord, où les difficultés d'arbitrage sont connues. Je comprends que les décisions de lancement des procédures d'utilité publique aient été prises récemment, mais où en est-on aujourd'hui ? À une simple étape administrative ? Le choix politique de la réalisation du canal est-il effectif, les experts considérant qu'il n'est pas possible de l'envisager en même temps que la liaison Lyon-Turin ? Le Gouvernement fera-t-il les deux ? Il faut, enfin, donner acte au Gouvernement d'avoir su mobiliser les PPP, mais quels sont, à court terme, les investissements qui seront effectivement réalisés ?

M. le Ministre – La décision politique est prise, mais un projet d'une telle ampleur nécessite une continuité de décision. Ne soyons pas naïfs. Le combat sera permanent, car nombreux sont ceux qui, dans notre système politico-administratif, ne croient pas au fluvial.

S'agissant du PPP, il faudra également se battre, et le Parlement devra soutenir les ministres qui s'y montrent favorables. Sans tomber pour autant dans l'excès, nous devons recourir plus largement au PPP. Des évaluations préalables sont en cours sur les PPP routiers, et des appels à candidature pourraient intervenir d'ici la fin de l'année. Pour ce qui est du ferroviaire, j'ai évoqué le projet Charles-de-Gaulle Express, et la LGV Sud-Ouest pourrait également bénéficier de ce dispositif.

M. Hervé Mariton, *Rapporteur spécial* – Pour cette dernière, la décision a-t-elle été prise ?

M. le Ministre – Oui.

M. Pierre Méhaignerie, ***Président de la commission des Finances*** **–** Y a-t-il des pays capables d'investir à la fois dans le fluvial, l'autoroutier, le ferroviaire, l'aérien et le maritime ? Il est inévitable de faire des choix.

M. Charles de Courson, ***Rapporteur spécial de la commission des finances pour les programmes*** **Transports aériens** ***et*** **Météorologie** ***et pour le budget annexe*** **Contrôle et exploitation aériens –**S'agissant du budget annexe *Contrôle et exploitation aériens*, la productivité des personnels a chuté de 10 % entre 2001 et 2003. Depuis, nous avons regagné du terrain, sans pour autant revenir au niveau de 2001. Est-il possible de continuer à augmenter les redevances, même faiblement ? Ne serait-il pas préférable de bloquer leur hausse et de demander la reprise des efforts de productivité ?

Par ailleurs, il n'est pas dans l'esprit de la LOLF d'imputer sur le budget annexe la part croissante de la taxe d'aviation civile. Alors que ces redevances devaient couvrir la continuité territoriale avec les DOM-TOM, ils financent la dérive du coût du régime de retraite des fonctionnaires !

M. le Ministre – Je peux inviter les personnels accentuer leur effort de productivité, mais il ne m'appartient pas de me prononcer sur le blocage des taux de redevance, d'autant plus que nous ne savons rien des futures contraintes, notamment en matière de sécurité. Il est vrai qu'une part de ces redevances reste affectée au budget de l'État, mais nous allons la résorber. Nous sommes dans une phase de transition.

M. Pierre Méhaignerie, ***Président de la commission des Finances*** **–** Je vous remercie. Je vais maintenant donner la parole aux rapporteurs pour avis, et M. de Courson l'aura de nouveau par la suite, pour poser ses autres questions.

M. Martial Saddier, ***Rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques pour la mission*** **Transports –** Monsieur le ministre, je salue votre engagement d'augmenter les moyens de la sécurité routière, notamment en ce qui concerne les tunnels d'Île-de-France. Mais pourriez-vous nous parler de la galerie de sécurité prévue par les gouvernements italien et français pour le tunnel de Fréjus, et nous confirmer qu'il ne s'agit pas là d'un moyen d'augmenter la capacité de circulation ?

Pourriez-vous également nous informer du contenu du projet de décret d'application de l'article 10 de la loi relative à la sécurité et au développement des transports ?

S'agissant d'autre part de la sécurité sur le réseau ferré national, quelles sont les principales mesures du plan que vous avez annoncé le 22 mai dernier ?

En matière fluviale, qu'en est-il du programme de rénovation de grande ampleur des barrages, évalué à 500 millions d'euros, et pour lequel un PPP est envisagé ?

Quant à la sécurité des usagers, nous avons tous été frappés par les événements de Marseille. Quelles mesures le Gouvernement a-t-il décidées lors de la réunion de crise ?

Mme Odile Saugues, ***Rapporteure pour avis de la commission des Affaires économiques pour le programme*** **Transports aériens –** Ce budget atone est dans la continuité des années précédentes, car il est construit sur des prévisions clairement sous-estimées, au regard de la hausse du trafic constatée au premier semestre de cette année, et qui en outre ne concordent pas entre elles. L'hypothèse de croissance retenue par la DGAC pour 2007 dans le calcul du taux de la TAC est seulement de 3 %, pour une croissance attendue du trafic aérien de l'ordre de 4,5% à 5% pour l'ensemble du trafic passagers.

Ces prévisions conduisent au maintien de taux élevés, qu'il s'agisse de la TAC – pour le financement du budget annexe – ou de la taxe d'aéroport – pour celui des mesures de sûreté. En outre, nombre d'inégalités perdurent, comme l'exonération de taxe d'aéroport pour l'aviation d'affaires, laquelle bénéficie pourtant des efforts de sûreté consentis par l'aviation générale.

Concernant l'ouverture de nouvelles lignes destinées à l'aménagement du territoire, aucun crédit n'est prévu cette année. Ce sont les *low cost* qui ouvrent des lignes, alors que leur modèle socio-économique reste discutable et qu'elles se désengagent sans vergogne lorsqu'elles ne trouvent plus leur intérêt à exploiter les lignes.

Par ailleurs ce budget est très timide quant à l'augmentation du personnel destiné à exécuter des contrôles OACI et UE et sans commune mesure avec une véritable politique de sécurité à la hauteur des enjeux.

Toujours concernant les problèmes de sécurité, les effectifs du BEA augmentent de 3 %, ce qui est nettement insuffisant. La mission d'information de l'Assemblée sur la sécurité aérienne avait préconisé, au vu des charges du BEA liées à sa compétence nationale et internationale, une augmentation immédiate de 20 % de ses moyens en personnel.

Quant à Aéroports de Paris, suite à la loi du 20 avril 2005 relative aux aéroports, qui a transformé son statut et ouvert son capital, elle a demandé à son personnel d'augmenter sa productivité d'ici 2010 de 15 % par employé, alors que dans le même temps elle va distribuer 50 % de son résultat net sous forme de dividendes à ses actionnaires. Je livre cette remarque à la réflexion de mes collègues.

Je note par ailleurs que, lors de l'audition de ses responsables, Air France, devenue société privée, s'est plainte de la situation monopolistique d'ADP, elle-même privatisée, et de son souci de rentabilité dans la négociation du contrat de régulation économique.

Permettez-moi à présent, monsieur le ministre, de vous poser quelques questions.

Où en est le projet de décret qui vise à ce qu'un transporteur aérien exerçant son activité à partir d'une base située sur le territoire national ne pourra plus s'exonérer de ses obligations en matière de paiement de cotisations sociales, particulièrement les retraites ? Selon la DGAC, l'application de ce décret induirait une augmentation des coûts qui pourrait être absorbée par une augmentation de deux euros du tarif des billets. Cette question concerne un certain nombre de *low cost* à fort développement dont le personnel est basé en France.

Quel sera, d'autre part, le rôle de l'AESA dans l'harmonisation des conditions de travail des personnels du transport aérien ?

La Commission européenne a publié le 9 décembre 2005 ses lignes directrices sur le financement des aéroports et les aides d'État au démarrage pour les compagnies aériennes au départ d'aéroports régionaux. Pouvez vous préciser ce régime et la circulaire en préparation ?

Quelle a été la position défendue par la France concernant la licence MPL – *Multicrew Pilot License* – qui fait passer le temps de formation des pilotes de 140 heures réelles de vol à seulement 60 ? Elle a été proposée par l'OACI et adoptée au Parlement européen en dépit des recommandations des professionnels de l'aérien et du rejet énoncé par la mission d'information de l'Assemblée dans sa recommandation n°6.

Concernant l'accord provisoire intervenu le 5 octobre 2006 entre la Commission européenne et les États-Unis en matière de transferts de données personnelles par les transporteurs aériens, les membres des délégations de l'Assemblée nationale et du Sénat pour l'Union européenne ont souligné que le Parlement français était l'un des rares parlements nationaux à ne pas s'être prononcé par un vote, après débat en séance public. Il apparaît nécessaire que l'accord définitif, touchant aux libertés publiques, soit soumis à la procédure d'approbation parlementaire. Monsieur le ministre, pouvez-vous vous engager à soumettre au Parlement cet accord ? Quels sont, par ailleurs, les termes de la négociation ?

M. Jean-Yves Besselat, ***Rapporteur pour avis de la commission des Affaires économiques pour le programme*** **Sécurité et affaires maritimes** – De nombreux progrès ont été réalisés ces dernières années en matière de sécurité maritime. Le radar Corsen sera installé en novembre, tandis que Jobourg et Gris Nez devraient l'être en juillet 2007, selon vos déclarations qui ne me satisfont pas, car les crédits ont été votés voici de nombreux mois. J'ai entendu parler de problèmes de sous-traitance. Qu'en est-il exactement ? Comment raccourcir les délais ?

Par ailleurs, à présent que les tribunaux de grande instance du Havre, de Brest et de Marseille sont devenus parfaitement opérationnels dans le traitement des affaires maritimes, ne conviendrait-il pas de décharger le tribunal de Paris de ses compétences en matière de pollution maritime au profit de ces trois tribunaux ?

Concernant le pavillon français, nous avons également avancé. Quinze nouveaux navires sont immatriculés au Registre International Français, et vingt à vingt-cinq autres devraient l'être d'ici la fin de l'année, ce qui représente en tout 250 emplois de marins.

Par ailleurs, le GIE fiscal est en débat à Bruxelles, mais pouvez-vous nous garantir qu'il sera voté le 31 décembre ?

Nous manquons de marins, et ce fut une erreur, je le crois, que d'avoir transféré aux régions les écoles de la marine marchande. La formation des marins doit dépendre de l'entité nationale, et la régionalisation fait perdre un temps très précieux.

Pour ce qui est des ports, où en est le dialogue social à Marseille ?

Enfin, quelle est aujourd'hui la politique de fret ferroviaire de la SNCF, qui semble à l'origine de la grève d'aujourd'hui ?

Je terminerai mon propos en évoquant les autoroutes de la mer. Il est heureux que la France et l'Espagne se soient enfin accordées pour mettre en place une autoroute de la mer atlantique : quel en sera le calendrier ? Quelles contraintes allez vous tenter de faire accepter aux Espagnols ?

M. le Ministre – S'agissant de la régénération des voies ferrées, il est prévu 1,8 milliard d'euros sur cinq ans, et un effort de 260 millions a été fait cette année. Les sommes investies seront portées à 992 millions en 2007, suite à l'audit des experts de Lausanne.

Je viens par ailleurs de signer le décret d'application de l'article 10 de la loi relative à la sécurité et au développement des transports, qui achève de transposer la directive sur la sécurité des tunnels de plus de 500 mètres.

Concernant le tunnel du Fréjus, la commission intergouvernementale franco-italienne a proposé les caractéristiques techniques d'une galerie de sécurité de huit mètres,

laquelle ne saurait permettre d'augmenter le trafic. La largeur « roulable » de cette galerie ne serait d'ailleurs que de 6,60 mètres, et la convention alpine a bien établi qu'il n'y aurait qu'une seule voie par sens.

S'agissant de la sécurité aérienne, il est prévu d'augmenter les effectifs budgétés sur 2007, qui passent de 820 à 850. Les contrôleurs, quant à eux, passeront de 29, fin 2004, à 37 en 2007, avec une augmentation significative des contrôles réalisés : 2 000 contrôles sont prévus en 2007, alors qu'il n'y en avait que 1 200 en 2003. La France sera alors en tête de tous les pays européens pour le nombéen,m,

qualité commerciale. Il est impératif que les services soient fiables, afin d'améliorer l'articulation entre le ferroviaire et le portuaire.

M. Pierre Méhaignerie, *Président de la commission des Finances* – Je vous remercie. Je donne maintenant la parole aux représentants des groupes.

M. Maxime Bono – Le cadre budgétaire que vous nous présentez, monsieur le ministre, apparaît comme la conséquence de décisions déjà prises – décentralisation, cession des sociétés concessionnaires d'autoroutes -, plutôt que le reflet d'une volonté politique.

S'il est vrai que le budget est en baisse, une fois rapporté à son plus juste périmètre après la décentralisation des routes au profit des départements, nous retrouvons une certaine stabilité.

S'agissant des routes, il est prévu de transférer 185 millions d'euros aux départements pour qu'ils les entretiennent et les mettent aux normes. Or, 13 % des 16.180 kilomètres de routes transférées sont en très mauvais état, faute d'avoir été régulièrement entretenues dans le passé. Ces 185 millions se révèlent donc très insuffisants et nous proposerons des amendements pour abonder les moyens des départements.

Le programme « Transports terrestres et maritimes » affiche des crédits en baisse de 9 %, alors qu'il est censé contribuer à améliorer la desserte du territoire et favoriser le rééquilibrage des modes de transport. Cela ne suffira pas.

S'agissant ainsi des crédits du rail, nous sommes bien loin des promesses de mars 2006, notamment sur la régénération. L'audit de l'École polytechnique de Lausanne avait préconisé une augmentation de 500 millions par an des crédits affectés au réseau pour le

Vous avez par ailleurs décidé de ne plus financer les plans de déplacements urbains, ce que je regrette profondément. Vous avez manqué l'occasion de restaurer le lien social, notamment dans les quartiers en difficulté.

Quant aux transports en commun en site propre, une dotation a été prévue, mais des disparités importantes subsistent entre les régions – de l'ordre de 30 % ici, de 1o ou 15 % là, et 0 % pour Nantes ! Les 50 millions ajoutés seront-ils réservés aux projets déjà retenus, ou bénéficieront-ils à des projets nouveaux ?

Enfin, je n'ai rien trouvé sur le chèque transport dans les crédits de votre ministère. Comment pouvez-vous alors demander aux entreprises de faire des efforts, alors que vous ne faites rien pour vos propres agents ?

M. Daniel Paul – À l'heure où les lieux de travail sont de plus en plus éloignés des lieux d'habitation, où les déplacements professionnels et personnels augmentent, où les échanges économiques se multiplient, sur le plan national et international, le budget des transports doit être en mesure de relever ces défis.

Or, les crédits de la mission « Transports » diminuent de 5,3 %, et seuls les fonds de concours des collectivités locales, concernant des projets contractualisés, permettent de maintenir le niveau des dépenses. De surcroît, 1,4 milliard d'euros provient d'une recette ponctuelle, la privatisation des autoroutes, traduction d'un nouveau désengagement de l'État dans le domaine des transports. Et que dire des PPP, quand on sait que l'intervention privée est liée à une bonne rémunération des capitaux investis ?

Outre le manque de moyens, vos orientations mêmes sont critiquables.

Première faute, vous confirmez votre choix pro-routier, comme en témoigne la répartition du budget de l'AFITF : 45 % pour le routier, 55 % pour l'ensemble des autres modes. Votre engagement en faveur du développement durable trouve vite ses limites, car le transport routier est responsable de 94 % des émissions de gaz à effet de serre liées aux transports. Vous confirmez la faiblesse de vos engagements dans le transport combiné, puisqu'aucune aide au démarrage n'est prévue. Alors qu'auparavant, la technique du transport combiné rail-route bénéficiait d'un appui financier, versé par l'État directement à la SNCF, cette subvention a été remplacée en 2003 par une aide directe aux opérateurs, étendue à tous les types de transport combiné – rail-route, fluvial-route, mer-route. Elle est désormais attribuée en fonction du nombre de transbordements, ce qui ne poserait pas de problème si ce changement de mode d'attribution n'était accompagné d'un changement des montants concernés ! En effet, de 2001 à 2006, nous sommes passés de 95 à 24 millions d'euros, alors même que le périmètre d'intervention était élargi ! On le voit, les effets d'annonce de votre gouvernement nécessitent quelques bémols…

La sécurité, qui fait pourtant partie des objectifs affichés par votre gouvernement, pâtira également de votre politique de laisser faire et d'exonération de cotisations sociales pour les employeurs favorisant le tout-routier. Les pratiques en vigueur dans ce secteur sont connues, avec la concurrence « libre et faussée » de compagnies de l'Europe de l'Est qui exercent une pression à la baisse sur les conditions de travail des salariés, au détriment des exigences de sécurité.

Le rail, mode de transport le plus sûr et le moins polluant, souffre une fois encore d'un manque évident de soutien. Le transport de marchandises a plus que doublé depuis les années 1970, mais le fret ferroviaire a perdu un quart de ses parts de marché, ce qui est inacceptable. Le plan fret, validé en mars 2005 par la commission européenne, misait sur le

versement de 1,5 milliard à l'activité pour assurer son redressement. Assorti de contreparties fixées par Bruxelles, il s'avère aujourd'hui catastrophique. Outre une ouverture à la concurrence anticipée de neuf mois, la mise en œuvre du plan a contraint l'entreprise à réduire en volume les marchandises transportées ainsi que les capacités.

Un signe volontariste doit être donné en faveur du ferroviaire. La solution n'est pas dans une fuite en avant qui favorise la concurrence entre opérateurs ferroviaires, pour casser les statuts des cheminots et l'opérateur public, sans parler des risques en matière de sécurité et de conditions de travail. La solution n'est pas dans la structuration actuelle de la SNCF, prélude à une filialisation du fret ferroviaire, synonyme de nouvelles fermetures de lignes, de poursuite des suppressions d'emplois statutaires, après les 14000 supprimés depuis 2002 sur les lignes et dans les ateliers. Il faut d'urgence aider le réseau, comme l'avait recommandé l'audit de l'an passé.

Enfin, nous demandons que cesse le chantage à rencontre des cheminots, pris eux aussi dans l'étau de la concurrence entre les salariés. La force de ce secteur est de disposer de salariés bien formés, travaillant dans des conditions raisonnables. Comptez-vous, dans ce domaine essentiel, compte tenu de la position géographique de notre pays, vous soumettre en permanence aux pressions du marché ?

S'agissant du secteur portuaire et maritime, que dire de l'ouverture à la concurrence du remorquage au Havre, par le biais d'un agrément donné à une seconde entreprise ? Alors que le marché n'est pas en expansion – les trafics seraient encore en baisse en 2006, – la concurrence risque de mettre à mal l'une ou l'autre des entreprises, voire les deux. Une étude de 2003 montrait qu'il n'y a pas de place pour deux compagnies au Havre, sauf à fragiliser les équilibres économiques et sociaux avec, à terme, le passage de quatre à trois hommes à bord des remorqueurs, ce qui poserait un problème de sécurité.

En résumé, ce budget consacre un désengagement de l'État, dans un contexte où la crise énergétique et la pollution atmosphérique sont des plus préoccupants. Il évacue une fois de plus le débat nécessaire sur les recettes dans le secteur des transports ! Une nouvelle fois, vous comptez sur les forces du marché pour organiser ce secteur. Le constat à dresser est pourtant amer. La concurrence interne qui sévit dans tous les secteurs dégrade les conditions de travail des salariés et menace leurs droits sociaux. Nous demandons, sur toutes ces questions, une réorientation tant au niveau national qu'européen.

M. le Ministre – S'agissant de la décentralisation, le transfert de 185 millions correspond à l'euro près aux crédits d'entretien réalisés par l'État sur les routes décentralisées. Cette mesure a d'ailleurs été validée par la commission de conciliation.

Nous respectons par ailleurs le plan de régénération. Il s'agit là d'une vraie rupture positive sur le moyen terme, car nous avions, les uns et les autres, laissé quelque peu le ferroviaire de côté. Ce n'est plus le cas aujourd'hui. En 2007, la contribution globale de l'État aux charges d'infrastructures ferroviaires s'élèvera à 992 millions, ce qui est non négligeable.

En 2006, nous avons renouvelé 470 kilomètres de voies – 420 l'ont été en 2005, et 540 sont prévus en 2007. Par ailleurs, les travaux réalisés auront permis de lever cette année 340 kilomètres de ralentissement et d'éviter 90 kilomètres de nouveaux ralentissements. Cet effort sera poursuivi en 2007, conformément à l'engagement de lever 80 % des ralentissements d'ici la fin de 2007.

Concernant l'évolution du financement de l'AFITF, je rappelle que, sur 2005-2006-2007, l'effort a été considérable. Les abondements effectués, y compris au cours des derniers mois, ont eu des conséquences directes sur l'exécution des contrats de plan État-régions : des chantiers arrêtés ont repris, de nouveaux ont été engagés, grâce à quoi, l'an prochain,les volets routiers des CPER pourront être exécutés à 92 %.

Mais si, aujourd'hui, l'AFITF dispose de recettes pérennes et de recettes exceptionnelles, nous devrons réfléchir, pour l'avenir, au meilleur système de financement de nos infrastructures, car les PPP ne régleront pas tout. Notre système est actuellement complexe, hybride, et ne répond pas à une logique d'ensemble. La Suisse a su faire des choix, mais ce pays, à la différence du nôtre, est géographiquement assez homogène. Il nous faudra mener cette réflexion.

S'agissant du chèque transport, les crédits figurent dans l'action « Compensation sociale en faveur de la politique de mobilité », au sein du programme « Transports terrestres et maritimes ».

Concernant les transports urbains, j'ai tout fait pour régler les problèmes entre les uns et les autres, et je vous demande de le reconnaître. J'ai sous les yeux un communiqué commun de presse du ministre des transports que je suis, du GART et de l'Association des maires des grandes villes de France, afin que l'ensemble des agglomérations en matière de crédits pour les transports en site propre soient traitées de manière homogène. C'est aujourd'hui le cas, suite aux décisions que j'ai proposées au Premier ministre et qu'il a validées. La situation est assainie.

Je rappelle par ailleurs à M. Paul que 32 millions d'euros d'aides au transport combiné sont inscrits dans ce projet de budget : ce n'est pas rien !

En ce qui concerne le débat entre ferroviaire et non-ferroviaire, il ne faut pas faire preuve de misérabilisme ! N'oublions pas que le budget de l'AFITF, donc du non routier, est en fait intégralement financé par la route, y compris par la privatisation des sociétés d'autoroutes. Quant à l'évolution du trafic, je crois qu'à force d'efforts les résultats de 2005 doivent tous nous réjouir : +10 % pour les TER, très forte augmentation des transports urbains, +5 % pour le trafic voyageurs SNCF,– 1,4 % pour le trafic routier voyageurs.

M. Michel Bouvard – Sans revenir sur les chiffres, qui sont difficiles à comparer compte tenu des évolutions de périmètre, je veux insister sur l'importance que le groupe UMP attache à la progression des crédits consacrés à l'investissement, qu'ils proviennent directement du budget ou bien de l'AFITF. C'est la raison pour laquelle nous soutenons ce projet.

Beaucoup a été fait au cours de cette législature : réorientation vers la régénération du réseau ferroviaire ; lancement, pour la première fois, de plusieurs infrastructures à grande vitesse en même temps ; décentralisation du réseau routier ; politique audacieuse de sécurité routière ; nécessité d'assumer l'ouverture à la concurrence du secteur ferroviaire dans le cadre de l'adoption des paquets ferroviaires par les gouvernements antérieurs, réforme des transports parisiens, développement des autoroutes ferroviaires, relance de la politique portuaire. Je crois que l'on n'a guère à rougir d'un tel bilan.

Pour autant, un certain nombre de questions demeurent. La première a trait aux capacités de l'AFITF à faire face, au-delà de 2008, aux 17,5 milliards d'euros d'investissements prévus pour la période 2006-2012, auxquels il convient d'ajouter Seine Nord et Lyon-Turin, à propos duquel vous n'avez pas répondu.

S'agissant de l'AFITF, nous sommes dans le schéma qui figure page 117 du projet annuel de performance, et qui n'apparaît guère simplifié par rapport à celui que nous avions dénoncé dans le cadre de la MEC ferroviaire : nous étions à l'époque dans une logique de triangle, nous n'avons pas progressé puisque nous en sommes aujourd'hui à un quadrilatère… Il y aura également lieu de réfléchir à de nouveaux financements.

En ce qui concerne la décentralisation, quelques ajustements sont encore intervenus en première partie loi de finances et nous ne sommes maintenant pas loin d'un schéma honnête. Mais que deviennent les parcs de l'équipement ? On nous avait promis une décision en début d'année or nous avons toujours pas d'information alors qu'il s'agit d'un sujet très important pour les départements. Où en sont, par ailleurs, les négociations sur la demande française de financements dans le cadre des réseaux transeuropéens de transport ? C'est un point important pour plusieurs infrastructures ferroviaires. Il serait souhaitable que nous disposions d'un tableau d'ensemble et de réponses précises.

Je ne reviens pas sur ce qui a été dit à propos du SAAD. Je ne partage pas l'analyse selon laquelle cette affaire pourrait être réglée sans passer par la voie législative, compte tenu de la mise en œuvre de la LOLF, mais il s'agit d'un débat juridique que nous pourrons tenir par ailleurs.

Quelle mesure le Gouvernement entend-il prendre après l'annulation du décret sur le temps de travail dans le transport routier ?

Où en est-on des crédits prévus par la Caisse des dépôts pour les PPP ?

Où en est la négociation européenne sur l'eurovignette, ressource potentielle pour l'AFITF dans les années qui viennent ?

Enfin, s'agissant des transports urbains de voyageurs, quel est le taux de mobilisation des crédits à taux minoré proposés par la Caisse des dépôts ?

M. Charles de Courson, ***Rapporteur spécial*** **–** Les dépenses de sûreté explosent, passant de 90 millions d'euros en 2000 à 600 millions l'an prochain. Tout ceci est financé par la taxe d'aéroport. Faut-il continuer à couvrir à 100 % ces dépenses, qui vont encore augmenter du fait des nouvelles mesures imposées par les États-Unis ? Par ailleurs, pourquoi en reste-t-on à une taxe qui n'est guère incitative alors que vous aviez donné l'an dernier votre accord pour essayer de faire évoluer le système vers une plus grande responsabilisation des compagnies aériennes ?

Voilà trois ans que je ne cesse de dire que la France n'occupe que des parts de marché extrêmement faibles dans le développement des *low cost*, qui ne représentent que 17 % des sièges offerts dans notre pays, contre 30 % en moyenne européenne, 32 % en Allemagne, 45 % en Italie, 42 % en Espagne, 52 % au Royaume- Uni. Or notre frilosité a un coût élevé en termes de desserte et de retombées économiques. Peut-on enfin envisager de passer d'une attitude défensive à une attitude offensive, au bénéfice de notre pays ?

Enfin, il nous faut trouver plusieurs milliards d'euros pour soutenir EADS. Je fais depuis trois ans des propositions pour le soutien à la recherche, autour de l'idée très simple qu'on demande aux entreprises du secteur de rembourser par anticipation un certain nombre d'avances et que l'on majore les subventions à la recherche, qui apparaissent très faibles. Les chefs d'entreprise, la commission des finances, votre prédécesseur, tout le monde est d'accord mais on n'avance pas. Pourrait-on enfin s'engager dans ce sens ?

M. le Ministre – En ce qui concerne le projet Lyon-Turin, la CIG poursuit son travail dans les délais prévus. Le groupe de travail économique, juridique et financier remettra très prochainement ses propositions. L'avant-projet de référence devrait être validé par la CIG en décembre prochain. Les ministres italien et français ont confirmé en juillet dernier leur volonté de voir l'opération engagée avant 2010, et nous l'avons fait savoir à la Commission européenne.

Les difficultés rencontrées en Italie dans le val de Suse sont préoccupantes. Les travaux ont déjà pris un an et demi de retard, mais si l'on devait aller vers une modification d'itinéraire comme on l'entend parfois dire, cela conduirait à abandonner celui qui avait été retenu dans le cadre du traité franco-italien, donc un décalage de plusieurs années qui pourrait avoir pour effet que l'opération ne commence plus dans la période budgétaire européenne 2007-2013 mais seulement après. Il paraîtrait donc très dangereux de faire ainsi en sorte que ce sujet ne soit plus d'actualité pour la Commission. C'est ce que j'ai dit clairement lors de la réunion des ministres du groupe de Zurich.

Pour sa part, la France poursuit le processus. L'enquête publique a été lancée dans les délais annoncés, en juin et juillet derniers. Ses résultats sont positifs : il n'y a pas d'opposition de fond. Le décret de DUP est attendu fin 2007, après avis du Conseil d'État. En ce qui concerne les accès français au tunnel international, nous avons déjà fait le choix de l'itinéraire du Bas Dauphiné. RFF va commander les études d'avant-projet sommaire et je lui ai demandé de faire également des propositions de phasage de l'opération. On le voit, côté français, les choses se passent dans de très bonnes conditions.

Le rapport qui a été rendu à propos des parcs de l'équipement a permis de détendre quelque peu l'atmosphère et de sortir d'une approche trop idéologique. Les présidents de conseils généraux me paraissent adopter une attitude pragmatique et ouverte. Dès que le rapport que je dois au Parlement lui aura été remis, c'est-à-dire avant la fin de l'année, nous procéderons à un examen cas par cas avec les départements, l'idée étant que le texte législatif reflète la situation concrète département par département.

M. Michel Bouvard – Sera-t-il possible d'aboutir avant la fin de la législature ?

M. le Ministre – Je ne le pense pas, mais il me semble que ce sujet fait désormais l'objet d'un consensus politique.

S'agissant de la sûreté, je mesure comme vous, monsieur de Courson, l'évolution des contraintes donc des coûts. Il faut un système plus incitatif et je suis preneur de toutes les suggestions pour qu'il soit le plus vertueux possible.

Je suis assez d'accord avec vous sur les compagnies à bas coût : la culture ambiante nous a fait passer à côté de chances pour notre économie comme pour nos consommateurs. Il faut donc que nous nous montrions plus offensifs.

Je rappelle que les difficultés industrielles d'EADS ne sont pas liées à la conception de l'A380, mais à sa mise en œuvre industrielle et plus particulièrement à un problème de câblage électrique. Le groupe va lancer une vaste réorganisation afin de dégager des gains de productivité. J'ai rencontré les représentants des sous-traitants et j'ai constaté qu'il y avait une volonté des différents partenaires d'accompagner ceux qui vont évidemment être très sollicités dans le cadre du plan du groupe. Ce dernier doit également prendre une décision en ce qui concerne le lancement de l'A 350.

Enfin, se pose la question de l'aide à la réalisation de tel ou tel avion et, plus précisément, de l'aide à la recherche. Le Gouvernement n'a pas oublié votre suggestion sur l'utilisation des avances remboursables. Nous sommes actuellement en discussion avec le groupe pour voir comment l'aider à développer son prochain avion et comment l'accompagner dans sa croissance.

M. Michel Bouvard – Vous ne m'avez pas répondu sur l'eurovignette ni sur les crédits PPP.

M. Pierre Méhaignerie, ***Président de la commission des Finances*** **–** Vous n'avez pas répondu non plus sur le chèque transport, disposition à propos de laquelle nombre des membres de notre commission sont réservés. Il existe déjà le chèque restaurant et le CESU, est-il vraiment opportun de créer un nouveau dispositif ? Comment l'État a-t-il par ailleurs prévu de compenser financièrement la perte de cotisations sociales ? Comment le dispositif sera-t-il étendu aux collectivités locales, aux hôpitaux et à la fonction publique. Sur tous ces sujets, nous sommes un peu dans le brouillard. Le président de la Jeune chambre économique, qui assiste à nos travaux, nous a également interrogés à ce propos car les entreprises se posent beaucoup de questions.

M. le Ministre – Avec l'accord de Bercy et compte tenu des incertitudes quant à la montée en puissance du dispositif, 10 millions d'euros ont été inscrits dans le budget transport au titre des chèques transport.

S'agissant du temps de travail dans le transport routier, la consultation des partenaires sociaux se poursuit. L'objectif est d'aboutir avant la fin de l'année à un nouveau décret en conseil d'État, qui ne pourra toutefois être rétroactif.

M. Pierre Méhaignerie, ***Président de la commission des Finances*** **–** Je pense que le débat sur le transport reste encore à mener.

M. Philippe Folliot – Pour l'UDF, la politique des transports est fondamentale pour la performance économique de nos entreprises, pour la qualité de vie de nos concitoyens, pour ces enjeux environnementaux forts liés au réchauffement de la planète, pour l'impact social de l'augmentation du prix de l'énergie sur la vie quotidienne des Français. C'est pour ces raisons que nous nous interrogeons sur certains choix, mais aussi sur certains non-choix de ce budget.

Je ne reviendrai pas sur le problème des retraites à la SNCF, sur les inquiétudes quant au financement de l'AFITF après 2008, sur l'impact des retraites sur les taxes aériennes, sur le transport combiné, le ferroutage, les autoroutes de la mer, sur la sécuritaire aérienne ou sur le chèque transport. Je souhaite plutôt insister sur les questions liées à la qualité des infrastructures et à l'aménagement du territoire.

Vous vous êtes félicité, monsieur le ministre, que 25 % seulement des investissements soient consacrés à la route et qu'un effort de rattrapage soit effectué au profit des autres modes de transport. Mais vous avez aussi observé que la situation dans le Sud-Ouest était intenable, faisant ainauutôa9.52 T(nadeta=asta)s.265 -4.7 (40)n7202656a677(n)a(e)y(e)t(t)(e)308d(0

gouvernement entend développer pour aider les bassins d'emploi qui demeurent totalement enclavés. Ce désenclavement interviendra-t-il dans le cadre d'un financement public par le biais d'un contrat d'itinéraire ou bien sera-t-il possible de recourir, notamment pour la partie entre Puylaurens et Toulouse, à une concession et à un partenariat public-privé ? Pourriez-vous aussi nous en dire davantage sur les décisions qui ont été prises à propos de l'A68 et de la RN88 ?

S'agissant du désenclavement ferroviaire, on pourrait qualifier la liaison Mazamet Toulouse de LPV – ligne à petite vitesse – car les trains ne peuvent y circuler à plus de 60 km/heure. Quels moyens spécifiques l'État a-t-il prévu d'engager pour résorber ces difficultés, s'agissant d'un bassin d'emploi qui ne dispose ni d'autoroute ni d'aéroport ?

Je nourris par ailleurs quelque inquiétude à propos des crédits de l'ex-FIATA, quant à la diminution des interventions pour le financement de certaines lignes. Il faut veiller, au moment des renégociations, à ce qu'elles demeurent régulières.

Je veux aussi rappeler notre attachement aux questions relatives à l'environnement, en vous interrogeant sur la façon de mieux prendre en compte la problématique des biocarburants et celle du vélo en ville.

Enfin, comment entendez-vous concilier l'efficacité de la politique de sécurité routière avec l'assouplissement annoncé des règles du permis à points ?

Mme Marcelle Ramonet – Vous avez déjà répondu, monsieur le ministre, à mes interrogations sur la création d'une autoroute de la mer sur la façade atlantique. Ce budget accorde une forte priorité à la promotion de la sécurité dans tous les modes de transport, notamment à la sécurité maritime, et je vous en remercie.

En ce qui concerne la concrétisation du projet de TGV Paris-Quimper et Paris Brest en trois heures, attendue par tous les Bretons, j'aimerais connaître l'état des lieux ainsi que les moyens budgétaires dégagés pour concourir à la réussite de cet objectif.

Mme Geneviève Gaillard – Avant de poser mes deux questions, je veux rappeler quelques chiffres : les gaz à effet de serre ont augmenté de 2 % par an depuis 1990 ; 30 000 décès anticipés sont dus chaque année à la pollution atmosphérique urbaine ; la prévalence des maladies allergiques respiratoires a doublé en vingt ans ; 55 % des accidents mortels au travail sont des accidents de la circulation ; selon l'OMS, le coût annuel de la pollution est évalué en France à 67 euros par habitant ; la congestion routière nous coûte chaque année 1 % du PIB national.

La loi sur l'air obligeait les villes de plus de 100 000 habitants à appliquer un plan de déplacements urbains. Ces PDU ont permis de prendre conscience de l'importante de favoriser les déplacements durables par des politiques urbaines cohérentes et audacieuses. Les agglomérations de moins de 100.000 habitants, qui représentent à elles seules plus de 12 millions de personnes, se sont également investies puisque 98 PDU volontaires ont été adoptés en 2005. Pourtant vous avez supprimé en 2003 l'aide à la mise en place de ces plans. Or on sait que le développement des transports en commun nécessite que la détermination des élus des agglomérations grandes et moyennes soit soutenue afin qu'ils renouvellent effectivement les systèmes de transport.

Ce projet de budget confirme l'absence de subventions aux projets de transports collectifs en site propre comme aux PDU. Vous avez certes annoncé une enveloppe

supplémentaire de 50 millions d'euros pour les transports en site propre mais elle ne concerne que des projets fermés.

Pour compenser ces suppressions de crédits, on avait jusqu'ici pu mobiliser le FNADT dans le cadre des contrats de plan État-régions, mais il semble que les conditions posées aux préfets dans le cadre des négociations sur les contrats de projets fassent apparaître la possibilité de subventions forfaitaires uniquement pour les agglomérations de plus de 400 000 habitants. Cela signifierait tout simplement que, pour l'État, la mobilité durable n'est plus digne d'intérêt dans les agglomérations de taille inférieure. Pouvez-vous confirmer ces informations et indiquer quelle politique de transport en commun vous envisagez pour inciter les collectivités à mener à bien leur programme de développement de transports durables ?

Enfin, alors que la part du transport de marchandises par route était de 63 % en 1985, elle a atteint 84 % en 2003. Pourtant, on sait aujourd'hui que ce mode de transport est à l'origine d'importants coûts externes supportés par la société et non par les transporteurs. Avez-vous par conséquent l'intention d'instituer une écoredevance dont le produit pourrait être affecté aux autres modes de transport et faire ainsi progresser le rééquilibrage modal ?

M. le Ministre – Je veux dire à M. Folliot combien il apparaît prioritaire de veiller à l'accessibilité de l'agglomération de Castres Mazamet.

En ce qui concerne le fer, c'est dans le cadre des travaux de régénération destinés à réduire les ralentissements qu'il doit être possible d'améliorer les choses.

S'agissant de la route, pour la RN126, la mise à deux fois deux voies de la déviation de Puylaurens est en cours pour une mise en service prévue en 2008. Les travaux de la rocade nord-ouest ont été réalisés. Les travaux pour la liaison Soual- Castres devraient débuter l'an prochain, pour une durée de trois ans, avec une section rase campagne dont la DUP devrait intervenir en janvier prochain. Les aménagements prévus sur la RN112 seront également conduits.

Vous m'avez aussi interrogé sur la manière de moderniser substantiellement la RN126 entre Castres et l'A68. En effet, une concession permettrait de réaliser l'opération beaucoup plus vite et d'assurer ainsi une liaison satisfaisante entre cette ville et l'agglomération toulousaine, d'autant qu'un certain nombre de groupes industriels s'interrogent sur la pérennité de leur présence dans l'agglomération si cet aménagement n'intervient pas rapidement. Les conclusions techniques montrent qu'il est possible de procéder par voie de concession et j'ai demandé au préfet de région de voir s'il était possible d'obtenir l'accord des différentes collectivités. Compte tenu des réalités économiques, il semble que le contentieux politique soit assez large et j'ai donc bon espoir de pouvoir lancer cette opération.

N'ayez aucune inquiétude sur les lignes d'aménagement du territoire : les crédits figurent au budget 2005, y compris pour les conventions renouvelables. J'ai bien compris au cours du débat de l'an dernier qu'il s'agissait d'une priorité du Parlement et j'ai demandé que l'on en tienne compte cette année lors de la préparation du budget. Cela donnera en particulier les moyens d'accompagner la liaison Castres- Paris mais aussi celle, qui nous est chère à tous deux, entre Castres, Rodez et Lyon.

La mobilisation est forte en Bretagne en faveur du TGV. L'enquête publique s'est déroulée entre mai et juillet derniers. J'ai bon espoir que les discussions entre l'État et les collectivités territoriales aboutissent sur le financement de la partie de 180 km entre l'est du

Mans et l'est de Rennes. Le lancement de ce projet, d'un montant de 2,2 milliards d'euros, devrait donc pouvoir intervenir comme prévu en 2009. Ce sera bien évidemment un atout pour la Bretagne et pour les Pays de la Loire.

M. Pierre Méhaignerie, *Président de la commission des Finances* – Les clés de financement seront-elles les mêmes que pour le TGV-Est ?

M. le Ministre – Oui.

Mme Gaillard a évoqué les réseaux de transport en commun en site propre. Le premier ministre a répondu favorablement à la demande des présidents de région que les préfets de région disposent de plus de latitude dans leurs discussions avec les différents interlocuteurs. Les TCSP font évidemment partie des sujets concernés.

J'ai par ailleurs souhaité qu'une réflexion soit conduite sur la façon de prendre en compte la dimension environnementale dans le montant des péages autoroutiers. Je disposerai en décembre des premières analyses du groupe de travail dirigé par Jean-Pierre Beltoise et je pourrai alors faire des suggestions.

Si nous voulons, à infrastructures constantes, améliorer le rendement global, il nous faut réfléchir à la prise en compte du niveau de pollution du véhicule mais aussi à une tarification en fonction des horaires et des encombrements car il serait absurde d'en rester à un système uniforme alors que certains peuvent choisir leurs horaires. C'est une des conclusions que j'ai tirées du grand débat public sur la vallée du Rhône, pour laquelle nous aurons des décisions à prendre au regard des difficultés de circulation que l'on y rencontre.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont – La grande majorité des 16.180 km de routes nationales transférées aux départements n'ont bénéficié que de travaux *a minima* les années passées. Les moyens afférents transférés aux conseils régionaux sont également *a minima* – 185 millions d'euros – alors que ces axes nécessitent d'importants travaux d'aménagement et d'entretien.

Or, en vertu du principe de décroisement, les départements vont devoir assumer seuls ce volet routier, l'État faisant également seul son affaire de la question des routes nationales. Mais il semble que ce principe soit d'ores et déjà mis à mal. En effet, le début des discussions sur les futurs contrats d'itinéraires fait apparaître une sollicitation des collectivités territoriales en fonds de concours pour, nous dit-on, accélérer les programmes qui risquent à défaut de s'étaler fortement dans le temps compte tenu de la situation budgétaire tendue de l'État. Trouvez-vous normal, Monsieur le ministre, que le décroisement ne fonctionne que dans un sens ?

Sans revenir sur la situation dans laquelle se trouve l'AFITF à la suite de la vente des sociétés d'autoroutes, je veux vous faire part de mon inquiétude quant à l'avenir du financement des grandes infrastructures, non pas seulement routières puisque 55 % des moyens de l'AFITF sont consacrés aux autres modes de transport. Pourriez-vous me rassurer et me dire franchement si les projets de ligne à grande vitesse ont une véritable chance de voir le jour ou s'ils relèvent plutôt de l'effet d'annonce ? Je pense en particulier au projet actuellement soumis au débat public de liaison Limoges- Paris via Poitiers, essentiel et urgent pour que le centre du pays ne reste pas exclu du réseau à grande vitesse après l'abandon regretté du POLT lors du CIADT de décembre 2003. Je m'interroge d'autant plus à ce propos que vous n'avez pas parlé de ce projet autour duquel les élus de tous bords de l'ensemble de la région sont mobilisés.

Pour conclure sur une note plus positive, j'ai relevé avec intérêt vos propositions sur l'avenir des parcs : on peut me semble-t-il souscrire à l'idée d'une gestion au plus près des réalités de chaque département.

Mme Chantal Brunel – Le schéma directeur d'Île-de-France de 1994 a confirmé le rééquilibrage à l'est de la région en s'appuyant sur la poursuite de l'aménagement de la ville nouvelle de Marne-la-Vallée.

Ce territoire, qui accueille de nombreuses entreprises françaises et étrangères de renommée mondiale a donc un intérêt national et doit leur offrir des conditions de circulation adaptées à leur développement. En outre, Marne-la-Vallée présente un potentiel considérable pour la politique de création de logements que favorise le gouvernement. Mais il est pour cela impératif de faire des efforts en matière de transport.

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit de prendre charge le financement des voiries primaires des villes nouvelles. Je souhaite donc savoir si l'achèvement de la voirie primaire de Marne-la-Vallée est bien inscrit dans cette mission de politique publique. Je pense en particulier à la desserte de la cité Descartes à Champs-sur-Marne, à la déviation de Chanteloup-Montévrain, à la desserte de la ZAC de la Malnoue à Émerainville, à l'avenue de l'Europe à Bussy-Saint-Georges et aux aménagements de la route départementale 418 à Saint-Thibault-des-Vignes. Pouvez vous confirmer les montants prévus et le calendrier envisagé pour ces infrastructures ?

M. Yves Deniaud – Je me réjouis, monsieur le ministre, que vous ayez confirmé que, pour la première fois, les contrats de plan en cours seraient intégralement exécutés. Pouvez vous confirmer que dans ce cadre les deux opérations prévues pour la RN12 – doublement de la déviation d'Alençon, acquisitions foncières et travaux de rétablissement de Saint-Denis-sur-Sarthon – seront bien exécutées ?

Par ailleurs, on avait annoncé pour la fin de l'année la sortie des PDMI de cet itinéraire. Pouvez-vous nous dire où l'on en est exactement car un certain nombre d'opérations sont à prévoir, en particulier la liaison Dreux-Nonancourt, la déviation de Verneuil-sur-Avre et la jonction avec l'Orne, la déviation de Sainte-Anne et Saint-Maurice-les-Charancey, ainsi que toutes les opérations qui doivent être réalisées dans la Mayenne ?

M. Jacques Desallangre – Monsieur le ministre, vous avez fait des partenariats public-privé une mesure phare de votre politique, avec l'objectif affiché de pallier l'insuffisance des crédits publics en permettant à des fonds privés de s'investir. Mais l'exemple d'un projet sur l'aéroport de Brive suscite mes doutes quant à l'efficacité de ce dispositif. En effet, alors qu'un PPP a été signé avec le groupe Vinci, ce dernier semble désormais considérer que les dépenses ont été sous-estimées et que sa rémunération s'en trouve menacée, et il demande donc aux collectivités locales de financer la différence, y compris par un emprunt. Pourtant, la venue de Vinci avait précisément été présentée comme une solution permettant que l'opération ne coûte rien aux collectivités publiques. Aujourd'hui, l'objectif semble être de sauvegarder le retour sur investissement de l'investisseur privé par l'implication des collectivités locales. Confirmez-vous ces informations ? Quelles conclusions en tirezvous ?

M. le Ministre – Vous me permettrez, madame Pérol Dumont, de ne pas revenir sur la décentralisation : nous commençons à connaître votre refrain… J'indique simplement que, conformément à la loi, nous avons inscrit à l'euro près dans les crédits de transferts les sommes précédemment dépensées par l'État pour les routes qui ont été transférées.

Mme Annick Lepetit – Le cas de l'Île-de-France est significatif de la façon dont a été conduite la nouvelle phase de la décentralisation. Je ne reviendrai pas sur l'amendement rocambolesque de M. Devedjian, qui a retardé de plusieurs mois le transfert au STIF des compétences en matière de transports publics. Je dirai seulement que les compensations financières de l'État ne sont toujours pas à la hauteur, et empêchent l'exercice de ces nouvelles compétences. Un simple exemple : l'État a promis 400 millions d'euros sur dix ans pour le renouvellement du matériel roulant de la RATP et de la SNCF. C'est largement insuffisant, compte tenu de l'ampleur du trafic et de la vétusté du réseau.

L'exécution du contrat de plan Etat-région ne sera pas achevée au 31 décembre prochain, l'État étant encore redevable de 800 millions d'euros. Onze projets au moins sont bloqués de ce fait. Quant au futur contrat de projets, l'État propose de ne verser que 650 millions d'euros pour les transports collectifs, de sorte qu'aucun projet d'envergure ne pourra être lancé, qu'il s'agisse de la modernisation des RER B, C et D ou du dédoublement de la ligne 13 du métro, seule solution à son engorgement permanent. Je vous avais interrogé le 4 juillet, monsieur le ministre, sur ce dernier dossier, mais la lecture de votre projet de budget me laisse deviner quelle sera la réponse…

M. Yves Coussain – La de la RN 122, qui relie Massiac à Figeac en passant par Aurillac, a été maintenue dans le réseau national, est à la fois urgente et indispensable au développement du bassin d'Aurillac. Il était question, au moment où la décision de maintien a été prise, de mettre à deux fois deux voies la partie de cette route – ainsi que de la départementale 802 – servant de barreau de liaison entre l'A70 et l'A20. Peut-on envisager que soit au moins réalisé dans des délais rapprochés, par exemple dans le cadre du contrat de projets, le contournement d'Aurillac ?

Par ailleurs, le CIADT du 18 décembre 2003 avait décidé d'abandonner le projet de ligne pendulaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse et de mettre à l'étude la réalisation d'une ligne à grande vitesse entre Poitiers et Limoges, qui mettrait cette dernière à moins de deux heures de Paris. Le débat public, lancé en septembre, doit se clore à la mi-décembre, et les collectivités concernées ont annoncé leur soutien, politique et sans doute financier, au projet. Aussi M. Marsaud souhaite-t-il que le Gouvernement dise s'il entend l'inscrire au schéma national des trains à grande vitesse, précise le calendrier de sa réalisation et les modalités de son financement, notamment en ce qui concerne les collectivités territoriales.

M. Joël Beaugendre – Je salue, tout d'abord, la décision du ministre de prolonger l'exploitation par la chambre de commerce des infrastructures aéroportuaires de la Guadeloupe, car elle est de nature à garantir leur modernisation et leur développement.

Si la mise en œuvre de la loi de programme pour l'outre-mer a enrichi le dispositif de continuité territoriale, le prix des billets d'avion et le coût du fret n'ont pas subi de baisse sensible. Pouvez-vous faire le point, monsieur le ministre, de l'exécution des obligations de service public des compagnies aériennes, ainsi que des travaux de la mission interministérielle sur les pratiques de ces compagnies ? Il semble notamment que l'obligation, récemment validée au niveau européen, de réduire le prix du billet d'avion en cas de voyage motivé par le décès d'un proche, ne soit pas appliquée. Le Sénat a voté une disposition permettant l'octroi d'aides directes aux personnes concernées, mais comment sera-t-elle financée ?

M. Yannick Favennec – Mon collègue de l'Orne ayant évoqué le dossier de la RN 12, je ferai de même, mais d'un point de vue mayennais… Le tronçon compris entre Pré-en-Pail et Ernée est très important pour l'avenir du nord du département, car nombre

d'entreprises conditionnent leur maintien, leur développement, voire leur installation à l'existence d'une infrastructure routière moderne, performante et sécurisée.

La mobilisation des élus et des acteurs économiques a permis d'obtenir que la RN 12 reste dans le giron de l'État, mais celui-ci apportera-t-il les financements nécessaires à sa modernisation ? Vous m'aviez donné en juin, monsieur le ministre, certaines assurances, notamment dans la perspective du prochain plan de développement et de modernisation des itinéraires, mais la Mayenne n'est-elle pas trop loin de Nantes pour être perçue comme prioritaire par le préfet de région ? Pouvez-vous me confirmer qu'il y aura, dans le prochain PDMI, des crédits fléchés pour le tronçon en question, et en particulier pour le rond-point de Saint-Georges-Buttavent et le contournement d'Ernée ?

M. Jean Proriol – Les deux grandes routes qui traversent la Haute- Loire restent nationales, conformément au souhait des élus et des habitants du département. S'agissant de la RN 88, la déclaration d'utilité publique de la déviation du Puy-en-Velay avait été signée en 2000 par M. Jospin, mais elle ne sera pas achevée avant deux ou trois ans : dix ans pour réaliser le contournement d'une ville moyenne, c'est beaucoup ! Quant à l'achèvement de la liaison Brioude- Lempdes par la RN 102, elle aura pris onze ans dans le meilleur des cas… N'est-il pas possible d'accélérer les procédures, et surtout les travaux ?

M. Thierry Mariani – Ma question est double, et a trait à la circulation autoroutière dans la vallée du Rhône.

Afin de désengorger l'agglomération d'Orange et de mieux desservir le Haut-Vaucluse, un nouvel échangeur pourrait être réalisé sur le territoire de la commune de Piolenc, où existe déjà une entrée avec péage en direction du sud. Cette opération nécessiterait la réalisation d'une collectrice sur l'autoroute A7, mais n'imposerait aucune construction d'ouvrage. Il faudrait simultanément prévoir la construction d'une entrée dans la direction du nord, peu coûteuse puisqu'elle ne nécessiterait ni construction d'ouvrage ni acquisition foncière.

Par ailleurs, l'autoroute A7 est actuellement saturée un grand nombre de jours dans l'année entre Orange et Valence. Dès 2001, le ministre de l'époque annonçait l'ouverture d'un débat public. Il aura fallu cinq ans pour qu'il s'ouvre effectivement, et je vous remercie d'avoir honoré cette promesse qu'aucun de vos prédécesseurs n'avait tenue. Ce débat est clos depuis le 26 juillet, et deux hypothèses s'offrent à nous : l'aménagement d'une nouvelle autoroute ou le doublement des voies existantes. Je dois vous dire que nous sommes très réservés sur cette dernière solution, qui serait source de nuisances aggravées.

M. Richard Cazenave – J'ai été très étonné que, lors de la récente réunion des représentants des collectivités territoriales à la préfecture de la région Rhône-Alpes, personne, pas même le préfet, n'ait évoqué la réalisation de la ligne à grande vitesse Grenoble-Lyon, alors que ces deux villes sont actuellement à plus d'une heure l'une de l'autre par le train, contre moins de deux heures pour aller de Lyon à Paris ! Où en est la réflexion de l'État sur cette question cruciale ?

M. Maxime Bono – M. Launay m'a chargé d'évoquer la question des ralentissements qui frappent quelque 1 500 kilomètres de voies de chemin de fer, notamment en zone rurale. Les crédits annoncés sont loin d'être à la hauteur de l'effort qui serait nécessaire pour les résorber. Or, la SNCF dispose, en interne, des outils et des moyens pour réaliser les travaux nécessaires. Le dernier chantier de traverses en bois, à Biars-sur-Cère dans le lot, est prêt à accroître son plan de charge si on le lui demande. Le fera-t-on ?

M. Daniel Paul – La ligne de chemin de fer Le Havre-Paris, du fait des encombrements à l'entrée en Île-de-France, subit à certaines heures des ralentissements considérables, le moindre incident étant source de retard. Que faiton pour résoudre ce problème ?

D'autre part, le Gouvernement a fait du RIF un moyen de reconquête pour le pavillon national, en dépit de l'opposition de tous les syndicats de marins et officiers à ce qu'ils considèrent comme un pavillon de complaisance. Les armements ont déjà obtenu de l'État : le remboursement des cotisations sociales ENIM, l'exonération de la taxe professionnelle, le remboursement des cotisations à la CAF des marins, l'exemption des cotisations ASSEDIC, des aides financières pour compenser la loi sur les 35 heures, la création de la taxe au tonnage. Mais cela ne leur suffit pas, et l'on sait en outre que la Cour de justice de Luxembourg considère que le privilège de nationalité du capitaine et de son suppléant est incompatible avec le droit communautaire.

L'enjeu est le maintien et le développement de l'emploi des marins et officiers français, mais aussi le respect des normes sociales et la préservation du lien entre les personnels et l'armateur. Quelles initiatives le Gouvernement entendil prendre à cette fin ?

M. Hervé Mariton, ***Rapporteur spécial*** **–** Je voudrais obtenir, pour ma part, des précisions sur la modernisation en cours du fichier national des permis de conduire, et en particulier sur la possibilité qui sera donnée aux conducteurs de consulter sur Internet le nombre de points qui leur reste.

Je ferai observer par ailleurs que l'article 10 de la loi du 12 juin 2003 prévoit un rapport annuel au Parlement sur l'utilisation du produit des amendes, mais que cela fait quelques années que nous ne l'avons pas reçu…

Mme Odile Saugues, ***Rapporteure pour avis*** **–** La mission d'information de l'Assemblée sur la sécurité de la navigation aérienne avait proposé, à l'unanimité, que soit réunie régulièrement une conférence parlementaire sur ce thème. Le Gouvernement entend-il donner suite à cette recommandation ?

M. Patrick Ollier, ***Président de la commission des Affaires économiques*** **–** Nous en avons terminé avec les questions. Monsieur le ministre, vous avez la parole.

M. le Ministre – Les crédits relatifs à la partie centrale de la route Centre-Europe Atlantique, monsieur Voisin, sont en place, et les travaux ne seront donc pas retardés par des contraintes d'ordre financier.

Le débat public sur la ligne à grande vitesse Poitiers-Limoges est en cours, et les étapes suivantes seront, comme je l'ai dit, la décision du maître d'ouvrage RFF, l'établissement du cahier des charges, le lancement des études préliminaires.

S'agissant du STIF, les réunions de travail ont été, à ce jour, constructives, et je trouve hors de propos et dépourvu de pertinence le discours polémique tenu par Mme Lepetit, qui tranche avec les autres interventions entendues ce matin. En la matière, l'État a fait largement son devoir, et aucun projet de transport collectif n'est interrompu en Île-de-France du fait d'un financement insuffisant de l'État, contrairement aux mensonges répandus depuis quelques mois par Mme Lepetit et ses amis politiques en Île-de-France (*Protestations sur les bancs du groupe socialiste)*. Quand on sait tout ce que l'État a fait, au cours des dernières années, pour les transports franciliens, il y a des limites à ne pas dépasser dans la polémique.

M. Charles de Courson, *Rapporteur spécial* – Très bien !

M. le Ministre – Plus d'un milliard est prévu – et peut-être y aura-t-il même davantage – dans le cadre du contrat de projets, ce qui contribuera notamment à renouveler le matériel roulant. La volonté de l'État est d'aboutir à une conclusion positive, et il ne faut pas présenter les choses de façon caricaturale. Je n'accepte pas, je le répète, que l'on dise que des projets ont été stoppés pour financement insuffisant de la part de l'État, et je tenais à ce que cela figure au compte rendu.

Quant à la ligne 13, sa modernisation rencontre certains problèmes techniques, notamment pour le projet Ouragan de régulation du trafic, que la présidence de la RATP considère comme prioritaire et qui est susceptible de s'intégrer dans le contrat de projets État-région.

Concernant la RN 122, chère à M. Coussain, nous avons pris le parti d'une mise à deux fois deux voies. Un avenant au volet routier du CPER a été signé en 2005. Dans ce cadre, l'achèvement du tunnel du Lioran, qui sera ouvert avant l'été, a été privilégié, ainsi que l'aménagement de la section Les-Quatre-Chemins-Aurillac. L'État a abondé sa participation grâce à un redéploiement de crédits. Quant à l'aménagement du carrefour de Comblat à Vic-sur-Cère, il devrait être également réalisé dans le courant de 2007. Enfin, la route de Figeac à Montfaucon est certes départementale, mais de bonne qualité tout de même.

Je confirme que la ligne à grande vitesse entre Poitiers et Limoges figure sur la carte arrêtée par le CIADT du 18 décembre 2003.

S'agissant de la continuité territoriale avec l'outre-mer, nous veillons naturellement à ce que soient mises en œuvre les orientations décidées. L'un des principaux motifs de mécontentement étant le niveau trop élevé des prix des billets d'avion en période de pointe, le Gouvernement envisage d'assouplir les conditions de service public afin d'accroître l'offre. En cas de deuil familial, les obligations de service public, telles que révisées en juin 2005, prévoient un accès privilégié des proches du défunt au premier vol disponible, aux conditions les plus avantageuses. Les régions qui le souhaitent peuvent, en outre, apporter une aide directe à leurs ressortissants qui se trouvent devoir prendre l'avion pour cette raison. Le projet de loi portant diverses dispositions statutaires et institutionnelles relatives à l'outre-mer, adopté par le Sénat et qui viendra prochainement en discussion à l'Assemblée, a été enrichi d'un amendement permettant aux collectivités de recourir à cette fin à la dotation de continuité territoriale.

Je confirme à M. Favennec que nous avons bien pour objectif de compléter la mise à deux fois deux voies de la RN 12, en privilégiant pour ce faire les sections en continuité.

Pour ce qui est de la déviation du Puy-en-Velay, évoquée par M. Proriol, j'ai la faiblesse de penser que nous touchons au but. Devrait être achevée, en outre, au cours de l'année 2007, la liaison entre la RN 88 et la départementale 103. Quant aux autres sections, les études de détail sont achevées. Pour le reste, il faudra intégrer les sections prioritaires au PDMI à partir de 2008-2009.

M. Jean Proriol – Et la RN 102 ?

M. le Ministre – Les opérations prévues au contrat de plan seront réalisées.

M. Jean Proriol – Cela fait 1,5 million d'euros sur 10 millions !

M. le Ministre – Les CPER prennent fin juridiquement à la fin de cette année, mais de nombreux travaux se poursuivront en 2007, voire, exceptionnellement, en 2008. Je répète que les engagements de l'État seront tenus à l'euro près – sauf décision explicite de renoncer à telle ou telle opération ou de transférer ses crédits sur telle autre.

M. Mariani devrait avoir satisfaction, car nous travaillons avec ASF sur la question de l'échangeur d'Orange-Nord, et des modalités de la participation de cette entreprise à cette opération nécessaire. Pour ce qui est de sa deuxième question, nous examinons actuellement le contenu du débat public, et nous en tirerons les conclusions dans le délai légal imparti.

Quant à M. Cazenave, je puis l'assurer que les phasages que nous réalisons concernant l'aménagement de l'accès au tunnel international devront prendre en compte la question de la liaison Lyon-Grenoble.

Le plan de régénération des lignes du réseau de la SNCF devrait permettre de résoudre le problème soulevé par M. Bono au nom de M. Launay.

Le dispositif relatif aux cotisations sociales ENIM a été notifié à la Commission européenne, qui lie cette question à celle de la nationalité du capitaine.

M. Daniel Paul – Et de son suppléant !

M. le Ministre – Tout à fait. Les discussions se poursuivent, et le Gouvernement a saisi le Conseil d'État de la question de la compatibilité entre le droit communautaire et notre ordre juridique interne, compte tenu des responsabilités spéciales que celui-ci confie aux capitaines de navires.

Quant à la liaison ferroviaire entre Paris et Le Havre, les difficultés dont vous avez fait état, monsieur Paul, devraient se régler grâce aux travaux – notamment de signalisation – réalisés dans le cadre de l'opération « Liaison rapide Normandie- Val-de-Seine ».

Le site Internet que les conducteurs pourront interroger pour connaître le nombre de points qui leur reste sera opérationnel au 1er juillet 2007. La refonte du fichier national sera financée par une partie du produit des amendes. Quant aux rapports relatifs à l'utilisation de celles-ci, je vous accorde qu'il n'est pas normal que le dernier remonte à 2003, et je vous promets que nous allons hâter la rédaction du prochain.

Mme Odile Saugues, *Rapporteure pour avis* – Vous n'avez pas répondu à ma question sur la conférence parlementaire, préconisée par la mission d'information de l'Assemblée sur la sécurité aérienne.

M. le Ministre – Je n'y suis pas du tout hostile, mais veillons à ne pas créer trop de nouvelles structures. Peut-être faut-il examiner la question avec les commissions compétentes du Parlement.

M. Patrick Ollier, *Président de la commission des Affaires économiques* – En effet. C'est quelque chose que nous pouvons organiser en commun avec le ministre, compte tenu de la disponibilité qu'il vient de manifester.

Mme Odile Saugues, *Rapporteure pour avis* – Merci de votre réponse.

M. Maxime Bono – Avant que la réunion ne s'achève, je voudrais m'élever contre le ton sur lequel le ministre a répondu à Mme Lepetit.

M. Patrick Ollier, ***Président de la commission des Affaires économiques*** **–** Celui que Mme Lepetit a employé n'était pas moins polémique…

M. Maxime Bono – On est en droit de critiquer le contenu de ses propos, non son droit de les tenir.

M. Michel Bouvard, ***vice-Président de la commission des Finances*** **–** Vous avez indiqué, monsieur le ministre, que le nouveau décret relatif au temps de travail des chauffeurs routiers ne serait pas rétroactif. Mais accepteriez-vous un amendement d'origine parlementaire qui aurait cet effet ?

M. le Ministre – Je crois savoir qu'un tel amendement va être déposé au Sénat.

M. Patrick Ollier, ***Président de la commission des Affaires économiques*** **–** C'est fait.

M. le Ministre – J'ai fait savoir que j'y étais favorable. Le problème devrait donc se régler.

M. Patrick Ollier, ***Président de la commission des Affaires économiques*** **–** Il nous reste, monsieur le ministre, à vous remercier pour la précision avec laquelle vous avez répondu à nos questions.

*

* *

EXAMEN EN COMMISSION

À l'issue de l'audition du ministre en commission élargie, votre commission des Finances a examiné, au cours de la séance du 8 novembre 2006, les crédits de la mission *Transports* et le compte spécial *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*.

Programmes *Réseau routier national, Sécurité routière, Transports terrestres et maritimes, Passifs financiers ferroviaires, Sécurité et affaires maritimes* et *Soutien et pilotage des politiques de l'équipement*

Votre Commission a examiné un amendement de votre Rapporteur spécial des programmes *Transports terrestres, fluviaux et maritimes*.

Votre Rapporteur spécial a indiqué qu'il lui apparaît nécessaire d'assurer la compensation des pertes de recettes liées aux tarifs familiaux au profit de la SNCF. Les propos du ministre rendent encore plus nécessaire cette compensation, puisque le manque à gagner pour la SNCF sera aggravé par le financement du chèque transport. Il convient donc d'envisager un transfert de quinze millions d'euros.

Votre Commission a *adopté* cet amendement (**II-180**).

Sur la proposition de vos deux Rapporteurs spéciaux, votre Commission a *adopté* les crédits de la mission *Transports*, ainsi modifiés, et vous demande d'émettre un vote favorable à leur adoption.

Compte spécial *Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route*

Sur la proposition de votre Rapporteur spécial, votre Commission a *adopté* les crédits de ce compte spécial et vous demande, en conséquence, d'émettre un vote favorable à leur adoption.

*

* *

AMENDEMENT ADOPTÉ PAR LA COMMISSION

Article 34
État B
Mission « Transports »

Amendement (II-180) présenté par M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial au nom de la commission des Finances :

Modifier ainsi les autorisations d'engagement et les crédits de paiement :

(en euros)

Programmes	+	-
Réseau routier national *dont titre 2*	0	0
Sécurité routière *dont titre 2*	0	0
Transports terrestres et maritimes *dont titre 2*	15 000 000 0	0
Passifs financiers ferroviaires *dont titre 2*	0	0
Sécurité et affaires maritimes *dont titre 2*	0	0
Transports aériens *dont titre 2*	0	0
Météorologie *dont titre 2*	0	0
Soutien et pilotage des politiques de l'équipement *dont titre 2*	0	15 000 000 0
TOTAUX	15 000 000 0	15 000 000 0
SOLDE	0	

EXPOSÉ SOMMAIRE

Depuis 2004, la compensation par le budget de l'État des tarifs sociaux imposés à la SNCF diminue au fur et à mesure que s'élargit le champ des bénéficiaires d'abonnements et de billets préférentiels sur le réseau SNCF.

Il est, semble-t-il, proposé de consacrer 74 millions d'euros en 2007 aux compensations en faveur de la politique de mobilité, alors que 89 millions d'euros étaient consacrés en 2006 à ces mêmes compensations, 109 millions d'euros en 2005 et 115 millions d'euros en 2004.

Cette situation est aussi injuste que paradoxale. Ce n'est pas à la SNCF de prendre en charge une politique sociale décidée par l'État, politique au demeurant parfaitement légitime en ce qu'elle vise à favoriser l'accès de certaines populations au transport ferroviaire.

La récente annonce du ministre délégué à la Sécurité sociale, aux personnes âgées, aux personnes handicapées et à la famille d'un élargissement de ces tarifs sociaux, au profit des familles recomposées notamment, devrait se traduire, sinon par une augmentation, du moins par une reconduction des crédits budgétaires.

Cet amendement vise à donc à rétablir à son niveau de 2006 la compensation du budget de l'Etat en majorant de 15 millions d'euros les crédits de l'action n° 2 (*Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des services de transports terrestres*) du programme *Transports terrestres et maritimes*.

Dans le même temps, l'effort de rationalisation du fonctionnement du ministère chargé des transports, déjà engagé, peut se poursuivre et une économie de 15 millions d'euros sur les crédits proposés sur le programme *Soutien et pilotage des politiques d'équipement* est envisageable l'an prochain.

Il apparaît notamment que des mutualisations de moyens et un effort accru de maîtrise de la dépense peuvent intervenir au niveau des prestations logistiques et des dépenses de fonctionnement et d'études au sein de l'action n° 3 *Politique et programmation de l'immobilier et des moyens généraux.*

*

* *

LISTE DES PERSONNES AUDITIONNÉES

Ministère des Transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer

M. Dominique PERBEN, ministre

M. Didier LALLEMENT, directeur de cabinet du ministre

Mme Olivia AMOZIG-BELLOT, conseillère pour les affaires économiques et financières

M. Patrick GANDIL, secrétaire général du ministère

M. Franck AGOGUÉ, chargé de mission au secrétariat général

Mme Hélène JACQUOT-GUIMBAL, directrice générale du personnel et de l'administration

M. Vincent MOTYKA, adjoint de la directrice générale chargé des effectifs et du budget

Mme Béatrice LECOMTE, sous–directrice des affaires financières

M. Patrice PARISÉ, directeur général des routes

M. Dominique AUVERLOT, sous–directeur de la planification et du budget à la direction générale des routes

M. Jean-Pierre CAMBILLARD chargé de la sous-direction planification et budget à la direction générale des routes

M. Patrice RAULIN, directeur général de la mer et des transports

M. Patrick VIEU, directeur des transports ferroviaires et collectifs

M. Marc PAPINUTTI, sous–directeur des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs

M. Rémy HEITZ, délégué interministériel à la sécurité routière, directeur de la sécurité et circulation routières

M. Jean PANHALEUX, directeur–adjoint

Mme Dominique LEFÈVRE–BATAILLE, sous–directrice des actions transversales et des ressources

M. Hervé GAREL, chargé de mission

Ministère de l'Intérieur et de l'aménagement du territoire

M. Jacques MIGNAUX, conseiller pour la sécurité au cabinet du ministre

Ministère de l'Économie, des finances et de l'industrie

M. Luc REMONT, directeur–adjoint du cabinet

M. Guilhem BLONDY, conseiller technique en charge des transports

M. Édouard PINOT, conseiller technique en charge des participations

M. Jean-Michel CHARPIN, directeur général de l'Institut national de la statistique et des études économiques (INSEE)

M. Fabrice LENGLART, chef du département des comptes nationaux de l'INSEE

M. Jacques MAGNIEZ, adjoint au chef du département des comptes nationaux de l'INSEE

Société nationale des chemins de fer français (SNCF)

Mme Anne-Marie IDRAC, présidente

M. Jean-Pierre MENANTEAU, directeur financier

Mme Élisabeth BORNE, directrice de la stratégie

M. Stéphane VOLANT, directeur des relations institutionnelles

Réseau ferré de France (RFF)

M. Michel BOYON, président

M. Hubert du MESNIL, directeur général

M. Patrick PERSUY, directeur financier

Régie autonome des transports parisiens (RATP)

M. Pierre MONGIN, président–directeur général

M. Alain LEDUC, directeur financier

M. Laurent MAZILLE, chargé des relations avec le Parlement et les élus au cabinet du président

Voies navigables de France (VNF)

M. François BORDRY, président

M. Denis MUSARD, directeur de la prospective, du budget et des systèmes d'informations

M. Nicolas BOUR, chef de la mission Seine Nord Europe

Secteur industriel et financier

M. Stéphane RICHARD, directeur général de Connex

Mme Marie-Thérèse SUART–FIORAVANTE, directrice des relations institutionnelles de Veolia Environnement

M. Gérard COUTURIER, délégué régional Veolia Environnement

M. Jérôme JEAUFFROY, directeur général Europe du nord et centrale et zone pacifique de Veolia Transport

M. Antoine MICHON, président de Eurolines, directeur de projet à Veolia Transport

M. Christian GÉRONDEAU, président de la Fédération française des Automobiles–clubs de France

M. Donald BRYDEN, directeur général France de la Royal Bank of Scotland (RBS)

Mme Catherine CRUZADO, directrice des relations bancaires avec le secteur public, Royal Bank of Scotland

M. Xavier PIÉRART, chargé de mission, Royal Bank of Scotland

Déplacement à Londres *(25 avril 2006)*

M. Gérard ERRERA, Ambassadeur de France

M. Pierre GRANDJOUAN, conseiller économique

M. Jérôme REVOLE, attaché économique à la Mission économique de Londres

M. Philip WEST, Head of division – Buses and Taxis, Department for Transport (DfT)

M. Peter OPENSHAW, Head of Bus Partnership and Regulation Branch, Department for Transport

M. Steven SALMON, Operations Director, Confederation of Passenger Transport (CPT)

M. Ray O'TOOLE, Chief Operating Officer, National Express

M. Mike LAMDEN, Coach Division, National Express

M. Tom HARDY, responsable mondial de l'activité Financement de projet, Royal Bank of Scotland (RBS)

M. Jeff THORNTON, responsable des financements d'infrastructure, Royal Bank of Scotland