

N° 87

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2001-2002

Annexe au procès verbal de la séance du 22 novembre 2001

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2002, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES
(Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 22

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS ET LOGEMENT :

III.- TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE :

TRANSPORTS ET INTERMODALITÉ

Rapporteur spécial : M. Jacques OUDIN

(1) Cette commission est composée de : MM. Alain Lambert, *président* ; Jacques Oudin, Gérard Miquel, Claude Belot, Roland du Luart, Mme Marie-Claude Beaudeau, M. Aymeri de Montesquiou, *vice-présidents* ; MM. Yann Gaillard, Marc Massion, Michel Sergent, François Trucy, *secrétaires* ; Philippe Marini, *rapporteur général* ; Philippe Adnot, Bernard Angels, Bertrand Auban, Denis Badré, Jacques Baudot, Roger Besse, Maurice Blin, Joël Bourdin, Gérard Braun, Auguste Cazalet, Michel Charasse, Jacques Chaumont, Jean Clouet, Yvon Collin, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Thierry Foucaud, Yves Fréville, Adrien Gouteyron, Hubert Haenel, Claude Haut, Alain Joyandet, Jean-Philippe Lachenaud, Claude Lise, Paul Loridant, François Marc, Michel Mercier, Michel Moreigne, Joseph Ostermann, Jacques Pelletier, René Trégouët.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (11^{ème} législ.) : 3262, 3320 à 3325 et T.A. 721

Sénat : 86 (2001-2002)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
PRINCIPALES OBSERVATIONS	5
CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS	8
I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 2002	8
A. VUE D'ENSEMBLE.....	8
1. <i>L'évolution des crédits des transports terrestres dans le budget des transports</i>	8
2. <i>La répartition des crédits demandés pour les transports terrestres</i>	9
B. PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX AGREGATS	11
1. <i>Modernisation et développement des réseaux d'infrastructures</i>	11
2. <i>Transport de voyageurs</i>	12
3. <i>Transport de marchandises</i>	13
4. <i>Politiques sociales</i>	14
II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2000 ET 2001	15
A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2000	15
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	15
2. <i>Les dépenses en capital</i>	15
B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001	16
1. <i>Les dépenses ordinaires</i>	17
2. <i>Les dépenses en capital</i>	17
CHAPITRE II : LES DOTATIONS AU SECTEUR FERROVIAIRE	18
I. FAUTE DE RÉFORME ET DE VOLONTÉ POLITIQUE, LE SECTEUR FERROVIAIRE NE PARVIENT PAS À UN REDRESSEMENT DURABLE	18
A. LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DE LA SNCF	18
1. <i>Les subventions au secteur ferroviaire</i>	18
2. <i>Vers une nouvelle dégradation de la situation financière de la SNCF</i>	19
B. DES EFFORTS DE PRODUCTIVITÉ INSUFFISANTS.....	23
1. <i>L'inaction des pouvoirs publics obère le développement futur</i>	23
2. <i>L'obligation de développer la productivité du groupe SNCF</i>	25
C. LES LIENS COMPLEXES ENTRE LA SNCF ET RFF	27
1. <i>Des relations encore à clarifier avec RFF</i>	27
2. <i>Cinq ans après la création de RFF, la dette ferroviaire toujours aussi lourde</i>	29
II. L'INVESTISSEMENT FERROVIAIRE : APRÈS LE DÉCLIN, UN PROGRAMME AMBITIEUX MAIS ENCORE NON FINANCÉ	31
A. APRÈS LE DÉCLIN, UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT ?.....	31
1. <i>1997-2000 : le déclin de l'investissement ferroviaire</i>	31
2. <i>2001-2006 : un programme ambitieux, mais qui est loin d'être exceptionnel en Europe</i>	32

B. UN PROGRAMME NON FINANCÉ	40
1. Des subventions de l'Etat largement insuffisantes	40
2. Un financement communautaire trop réduit.....	42
C. FRET FERROVIAIRE, INTERMODALITÉ, ET TRANSPORT COMBINÉ : SIMPLES DÉCLARATIONS OU CHANTIERS DE RÉFORME ?	43
1. Malgré de nombreuses déclarations, aucun progrès depuis 1997.....	43
2. Une amélioration sans cesse annoncée... ..	45
CHAPITRE III : LES DOTATIONS EN FAVEUR DES TRANSPORTS RÉGIONAUX ET DU SECTEUR FLUVIAL	48
I. 2002, ANNÉE DE RÉGIONALISATION DES SERVICES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS	48
A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS.....	48
1. Le principe de la régionalisation	48
2. Les incidences de la régionalisation	49
B. QUELLE COMPENSATION ?	50
1. Les modalités choisies pour 2002.....	50
2. Un montant contesté	54
II. LA RÉFORME DES TRANSPORTS EN ÎLE DE FRANCE.....	56
A. DE PROFONDS BOULEVERSEMENTS DANS LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS EN ILE DE FRANCE.....	56
1. Des circuits financiers modifiés	56
2. Les subventions publiques aux transports en Ile-de-France	56
3. De nouvelles modalités de gestion	58
B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE LA RATP.....	60
1. Une évolution commerciale favorable mais des grèves à répétition	60
2. Une situation financière dégradée	61
C. LES INVESTISSEMENTS EN ILE DE FRANCE.....	62
1. Le programme d'investissement de la RATP	62
2. L'avancement du contrat de plan	63
III. LES AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION DU BUDGET DES TRANSPORTS TERRESTRES	64
A. LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE.....	64
1. Des modifications liées à la loi solidarité et renouvellement urbains.....	64
2. La situation des transports collectifs urbains	66
3. Les investissements prévus pour les transports collectifs urbains.....	66
B. LES DOTATIONS EN FAVEUR DU SECTEUR FLUVIAL.....	67
1. La situation du secteur fluvial.....	67
2. L'effort d'entretien d'investissement en faveur du secteur fluvial.....	70

CONCLUSION	74
MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L' ASSEMBLÉE NATIONALE	75
EXAMEN EN COMMISSION	76
ANNEXE : OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CRÉDITS DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS	79

PRINCIPALES OBSERVATIONS

1. La situation de la SNCF se dégrade

- malgré plus de 30 milliards de francs de subventions publiques à la SNCF et 67,5 milliards de francs à l'ensemble du secteur ferroviaire, **dès la fin 2001, la SNCF renouera avec le déficit** en raison de l'ampleur des grèves de mars-avril 2001, qui lui ont coûté 160 millions d'euros (1,05 milliard de francs) : **le déficit prévisionnel s'élève à -162 millions d'euros (-1,06 milliard de francs) ;**

- cette situation est essentiellement due à **l'absence de réforme de l'entreprise** (échec du projet « cap clients ») qui résulte de l'inaction des pouvoirs publics et à l'augmentation continue des charges de l'entreprise, en particulier des charges de personnel ;

- **la SNCF est pourtant « condamnée » à développer sa productivité** si elle veut financer ses investissements futurs sans dégrader plus encore sa situation financière.

2. L'investissement ferroviaire a atteint un point bas en 2000 malgré les promesses de redémarrage

- **en 2000, le réseau ferré n'a représenté que 13 % des investissements en infrastructures**, soit le point le plus bas de toute la décennie ;

- **la dette du secteur ferroviaire atteindra au contraire son point le plus haut fin 2001, soit près de 40 milliards d'euros** (258 milliards de francs) sans aucun plan de remboursement ;

- **le fret ferroviaire, « priorité » du gouvernement, recule au premier semestre 2001**, alors qu'il est censé doubler d'ici à 2010 et les dépenses ordinaires pour le transport combiné sont divisées par trois ;

- **pour l'avenir, un programme d'investissement ambitieux est annoncé** (61 milliards d'euros annoncés sur la période 2001-2020) mais il n'est pas financé (248 millions d'euros prévus dans le budget des transports pour 2002) ;

- **le programme français est pourtant loin d'être le plus important en Europe** (sur la période 2001-2010, la Grande-Bretagne, l'Italie, l'Allemagne et l'Espagne ont des projets plus ambitieux) et **des pays comme l'Allemagne donnent vraiment les moyens de faire redémarrer l'investissement** (désendettement, attribution d'une partie du produit des licences UMTS, réforme de l'entreprise ferroviaire nationale).

3. Les modalités de la régionalisation des transports de voyageurs sont contestées

- pour 2002, **la dotation de l'Etat aux services régionaux de voyageurs s'élève à 1,5 milliard d'euros**. Cette dotation doit couvrir le déficit d'exploitation constaté sur les TER en 2000, la compensation pour tarifs sociaux et le renouvellement du matériel roulant ;

- **si l'évaluation de la subvention s'est faite sur un constat d'audit indépendant, les subventions ne permettront pas une réelle « remise à niveau » du service TER** qui a souffert d'un relatif désintérêt et d'une diminution des subventions pendant de trop nombreuses années pour pouvoir répondre dans de bonnes conditions aux exigences de développement de ce nouveau service public régional.

4. Les transports en Ile-de-France sont réformés mais la situation de la RATP est inquiétante

- **des réformes positives ont eu lieu** : désormais, la contribution de l'Etat est versée directement au syndicat des transports en Ile-de-France (STIF) et à la Région Ile-de-France et le décret du 6 juillet 2000 prévoit des conventions pluriannuelles entre la RATP, la SNCF et le STIF. Elles ont pour objectif de rompre avec le mécanisme de l'indemnité compensatrice et de responsabiliser les deux entreprises publiques sur des objectifs de service, de trafic et de maîtrise des charges.

- **ceci aboutit à de nouvelles modalités de gestion**. Auparavant, les pertes de la RATP étaient *a posteriori* couvertes par un concours public versé par l'Etat et les départements d'Ile-de-France. Désormais, l'entreprise s'engage sur la qualité et la quantité de service qu'elle fournit. Cet engagement sur la qualité est suivi par des indicateurs dont le non-respect donne lieu à un malus.

- **cette évolution était nécessaire tant la situation financière de la RATP est dégradée**. Le dynamisme du trafic a permis une progression du chiffre d'affaires de la RATP de 9,9 % en 2000 et la performance économique de l'entreprise a été satisfaisante. Cependant, l'endettement net de l'entreprise

représente 3,8 milliards d'euros en 2000, soit 7,2 fois sa capacité d'autofinancement. L'entreprise bénéficie aujourd'hui du fait que les investissements du XIIème plan sont encore au stade des études mais il est urgent de définir les moyens d'éviter une nouvelle « dérive » des comptes de la RATP.

5. Le transport fluvial est toujours le « parent pauvre » de la politique des transports

- selon le ministère de l'équipement la dotation prévue pour 2002, soit 80 millions d'euros, permettra de poursuivre l'effort de modernisation du réseau et de développer le tourisme fluvial.

- or, selon les chiffres donnés par **la commission d'enquête sur les infrastructures de transport, sur la base d'une estimation de Voies navigables de France, avec une dotation de l'ordre de 80 millions d'euros, le budget des transports ne fait qu'assurer une simple maintenance, sans réhabilitation**, dont le coût serait bien plus élevé.

- par ailleurs, **aucun grand projet en matière fluviale (Seine-Nord notamment) n'a avancé.**

CHAPITRE PREMIER : PRESENTATION GÉNÉRALE DES CRÉDITS

I. PRÉSENTATION DES CRÉDITS POUR 2002

A. VUE D'ENSEMBLE

1. L'évolution des crédits des transports terrestres dans le budget des transports

Les tableaux ci-dessous retracent l'évolution et la répartition des moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et des moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) du budget des transports.

Evolution des moyens de paiement du ministère de l'équipement, des transports et du logement section III - transports

(en millions d'euros)

	LFI 2001	Budget 2001*	PLF 2002	2002/2001*	Répartition budget 2001*	Répartition PLF 2002
Budget transports terrestres	7.375,4	7.637,4	7.824,5	+ 2,4 %	81,8%	84,2%
Budget routes et sécurité routière	1.061,5	1.440,2	1.201,1	-16,6%	15,4%	12,9%
Transport aérien	260,9	260,9	266,8	+ 2,3 %	2,8%	2,9%
Total	8.697,8	9.338,5	9.292,4	- 0,5 %	100 %	100 %

* avec les crédits réintégrés du FITTVN

Les moyens de paiement demandés pour les transports terrestres et l'intermodalité en 2002 atteignent **7,8 milliards d'euros**, soit une hausse de 2,4 % par rapport au budget 2001 intégrant les crédits votés en loi de finances initiale et les reports du FITTVN, et une part croissante des crédits des transports (de 81,8 % en 2001 à 84,2 % en 2002), qui sont globalement stables pour 2002.

Les dotations en faveur des transports terrestres pour 2002 pourraient par ailleurs être majorées par les crédits de paiement non consommés en 2001 et issus de la réintégration dans le budget de l'ensemble des crédits de paiement en compte au FITTVN.

**Evolution des moyens d'engagement du ministère de l'équipement,
des transports et du logement section III - transports**

(en millions d'euros)

	LFI 2001	Budget 2001*	PLF 2002	2002/2001*	Répartition budget 2001*	Répartition PLF 2002
Budget transports terrestres	7.778,2	7.785,0	8.002,6	2,8%	81,0%	81,3%
Budget routes et sécurité routière	1.467,6	1.472,5	1.509,9	2,5%	15,3%	15,3%
Transport aérien	347,9	347,9	329,4	-5,3%	3,6%	3,3%
Total	9.593,7	9.605,5	9.841,9	2,5%	100,0%	100,0%

* avec les crédits réintégréés du FITTVN

Les moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme) demandés pour les transports terrestres et l'intermodalité en 2002 atteignent **8 milliards d'euros, soit une hausse de 2,8 % par rapport au budget 2001** (crédits de la loi de finances initiale + autorisations de programme reportées du FITTVN).

2. La répartition des crédits demandés pour les transports terrestres

Le tableau suivant retrace l'évolution des grandes masses du budget des transports terrestres.

(en millions d'euros)

	Budget 2001*	PLF 2002	Evolution (en %)
Titre III - Moyen des services	0,1	0,1	+ 0,0 %
Titre IV - Interventions publiques	7.104	7.277	+ 2,4 %
Total dépenses ordinaires (DO)	7.104	7.277	+ 2,4 %
titre V (CP)	7,3	3,4	- 46,4 %
titre VI (CP)	521	524	+ 3,4 %
Total dépenses en capital (CP)	528	543	+ 2,7 %
Total des moyens de paiement (DO + CP)	7.637,4	7.824,5	+ 2,4 %
Total des moyens d'engagement (DO+AP)	7.785,1	8.002,6	+ 2,8 %

* avec les crédits réintégréés du FITTVN

a) Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires, qui s'élèvent à 7,3 milliards d'euros, sont constituées en quasi-totalité de dépenses d'intervention publique et

représentent 93 % des crédits des transports terrestres, soit une hausse de 2,4 % pour 2002. Cette hausse résulte uniquement de la revalorisation de la dotation aux transports de voyageurs à courte distance, alors que les autres lignes budgétaires sont réduites :

- **l'aide à la formation professionnelle dans le domaine des transports terrestres** est légèrement réduite (-366.000 euros) après la hausse de l'an dernier (+ 3,84 millions d'euros) qui visait à accompagner la généralisation de l'obligation de formation professionnelle initiale et continue à tous les conducteurs routiers professionnels quels que soient leur statut et leur activité.

- les **dotations aux services régionaux des voyageurs** (chap 45-42) connaissent une revalorisation, pour la troisième année consécutive. Après une « remise à niveau » des dotations l'an dernier (+ 45,7 millions d'euros), des moyens nouveaux sont apportés pour 1,02 milliard d'euros aux services régionaux de voyageurs de compétence régionale. En contrepartie, 477,4 millions d'euros de subventions versés à la SNCF sont supprimés, de même que 179,7 millions d'euros de compensations pour tarifs sociaux, ce qui ramène la revalorisation à 364,2 millions d'euros (2,4 milliards de francs). La dotation totale s'élève à 1,5 milliard d'euros (9,9 milliards de francs).

- comme les deux années précédentes, on constate **une très importante réduction de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires** versée par l'Etat à Réseau ferré de France (221,6 millions d'euros, après - 109 millions d'euros en 2001), en raison de l'augmentation simultanée des péages versés par la SNCF à RFF.

- la **contribution de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France** progresse de 9,7 millions d'euros. Elle s'élève ainsi à 799,4 millions d'euros dont 575 millions d'euros seront versés au syndicat des transports en Ile-de-France (STIF) et 224 millions d'euros à la Région Ile-de-France. L'augmentation vise notamment à financer les réductions tarifaires accordées aux bénéficiaires de la couverture maladie universelle (CMU).

- les **compensations pour tarifs sociaux** s'élèvent à 115 millions d'euros, soit une baisse de 180 millions d'euros par rapport à la loi de finances 2001. Cette diminution s'explique par le transfert aux régions des compensations de tarifs sociaux liées aux services régionaux de voyageurs.

- enfin, **les charges de retraites de la SNCF** progressent de 74,6 millions d'euros après avoir diminué de 45 millions d'euros en loi de finances 2001, et augmenté de 30 millions d'euros en 2000.

b) Les dépenses en capital

Les dépenses en capital progressent de 2,7 % à 543 millions d'euros pour 2002, soit 3,5 milliards de francs.

Les dépenses en capital du titre V sont faibles puisqu'elles concernent essentiellement les **investissements sur les voies navigables**, pour 1,7 million d'euros en 2002 et les **études en matière de transports ferroviaires et combinés** pour 366.000 euros.

Les dépenses en capital comprennent donc essentiellement des subventions d'investissement du titre VI, consacrées aux transports urbains (chapitre 63-43) et aux transports interurbains (chapitre 63-44) :

- les **subventions aux transports urbains** progressent de 10,6 % à 213 millions d'euros, l'essentiel étant constitué des moyens pour les transports collectifs en site propre (97 millions d'euros), les plans de déplacements urbains (53,5 millions d'euros) et les infrastructures de transports collectifs en Ile-de-France (61 millions d'euros).

- les **subventions aux transports interurbains** sont en apparence en très forte progression, mais il faut tenir compte de la réintégration des crédits du FITTVN. Ils s'élèvent à 326 millions d'euros, dont l'essentiel est constitué de la subvention aux infrastructures de transport ferroviaire (248 millions d'euros), de la subvention aux infrastructures de voies navigables (61 millions d'euros) et de la subvention aux équipements de transport combiné (13 millions d'euros).

B. PRÉSENTATION DES PRINCIPAUX AGREGATS

Depuis l'an dernier, afin d'affirmer la démarche « intermodale » du gouvernement, les anciens agrégats sectoriels ont été remplacés par des agrégats transversaux : « modernisation et développement des infrastructures des réseaux ferroviaires et des voies navigables », « transport de voyageurs », « transport de marchandises », « politiques sociales ».

Cette réorganisation s'avère très artificielle : soit les dotations de l'agrégat sont concentrées sur un seul mode, soit l'agrégat se contente de juxtaposer des crédits ayant peu de rapport entre eux.

1. Modernisation et développement des réseaux d'infrastructures

Modernisation et développement des infrastructures des réseaux ferroviaires et des voies navigables

	Budget 2001*	PLF 2002	Évolution en %
--	--------------	----------	----------------

moyens de paiement (DO + CP)	2.837,82	2.687,6	-5,3%
moyens d'engagement (DO + AP)	2.947,479	2.770,8	-6,0%

*y compris crédits du FITTVN

(en millions d'euros)

Cet agrégat regroupe les crédits consacrés par l'Etat aux investissements sur les réseaux nationaux d'infrastructures de transports terrestres, à savoir le réseau ferroviaire et celui des voies navigables.

Concernant le réseau ferroviaire, il s'agit de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement, des études en matière de transports ferroviaires et combinés, et des subventions d'investissement aux transports interurbains.

Concernant les voies navigables, il s'agit des crédits d'entretien préventif, réhabilitation et aménagements de sécurité des infrastructures et des subventions d'investissements pour les infrastructures de voies navigables.

Malgré sa dénomination générale, l'agrégat est presque exclusivement constitué de la contribution aux charges d'infrastructures ferroviaires et au désendettement de la SNCF, qui sont des dépenses ordinaires (97 % de l'agrégat). Ces dépenses sont en diminution en raison de la réduction de la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructures ferroviaires (-221,6 millions d'euros pour 2002) liées à l'accroissement des versements de la SNCF à RFF.

Les subventions d'investissement et les crédits d'entretien pour les voies navigables ne représentent que 62,7 millions d'euros en crédits de paiement.

2. Transport de voyageurs

	Budget 2001	PLF 2002	Évolution en %
moyens de paiement (DO + CP)	1.970,6	2.529,1	+ 28,3%
moyens d'engagement (DO + AP)	2.068,1	2617,3	+ 26,6%

(en millions d'euros)

Cet agrégat regroupe les moyens accordés aux transports collectifs urbains de province, aux transports collectifs en Ile -de-France, aux transports collectifs régionaux et départementaux, aux études et recherches dans le domaine des transports terrestres.

Une nouvelle fois, **il est essentiellement constitué de dépenses ordinaires** (2,3 milliards d'euros, soit 91 % de la dotation) c'est-à-dire de crédits pour les transports de voyageurs à courte distance (1,5 milliard

d'euros) et de la contribution de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France (802 millions d'euros).

En 2001, les crédits pour les transports de voyageurs à courte distance étaient répartis à égalité entre les services régionaux de voyageurs organisés par la SNCF ou à compétence régionale. Ces dotations avaient été revalorisées de 53,4 millions d'euros (+ 6%), un an avant le transfert de compétence aux régions.

Pour 2002, année du transfert de compétence, la revalorisation est plus substantielle. Mais, en contrepartie, des lignes budgétaires sont réduites et notamment celle consacrée à la compensation pour tarifs sociaux (-179,7 millions d'euros) et celle consacrée au transport à courte distance, ce qui ramène le supplément de dotation à 364,2 millions d'euros.

La contribution de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France s'élève à 799,4 millions d'euros.

Jusqu'en 2001, cette contribution était versée intégralement au syndicat des transports en Ile-de-France (STIF) mais la réforme du syndicat et l'entrée de la Région Ile-de-France fait que désormais, une partie est versée au STIF (575 millions d'euros pour 2002, soit 51,4 % des contributions de tous les membres du STIF) et une autre (224,4 millions d'euros) est versée à la Région Ile-de-France. L'ensemble des contributions publiques s'élève donc à environ 1,2 milliard d'euros, le versement transport acquitté par les entreprises s'élevant à 2,3 milliards d'euros, soit au total 3,5 milliards d'euros. Les subventions à la RATP se montent à 1,9 milliard d'euros, et les subventions à la SNCF à 1,2 milliard d'euros.

Enfin, 53,5 millions d'euros sont prévus pour financer les plans de déplacements urbains.

3. Transport de marchandises

	Budget 2001*	PLF 2002	Évolution en %
moyens de paiement (DO + CP)	187,7	64,8	-65,5%
moyens d'engagement (DO + AP)	127,25	71,5	-43,8%

*y compris crédits du FITTVN

Cet agrégat regroupe les crédits en faveur de la modernisation et de l'adaptation du secteur des transports de marchandises, les crédits en faveur du contrôle des transports terrestres et du développement du transport combiné.

Ces crédits représentent au total 64,8 millions d'euros, dont 48,6 millions d'euros de dépenses ordinaires et 16,1 millions d'euros de dépenses en capital.

On remarquera que l'agrégat «transport de marchandises » ne représente plus que 3 % de l'agrégat «transport de voyageurs » contre 6 % l'an dernier.

L'essentiel de l'agrégat est constitué par les interventions dans le domaine des transports combinés, qui figuraient auparavant sur le FITTVN.

Les interventions en faveur de la batellerie sont réduites de 1 million d'euros à 762.000 euros. **Surtout, les interventions dans le domaine du transport combiné chutent de 94,5 millions d'euros à 39,8 millions d'euros**, alors que les dotations aux infrastructures, sont revalorisées à 13 millions d'euros en raison essentiellement de la suppression du FITTVN.

L'argument avancé pour la forte réduction des subventions au transport combiné est le réexamen des aides directes à la SNCF exigé par la Commission européenne, mais il semble également que les versements à la SNCF au titre du transport combiné aient servi de support à des compensations pour la réduction du temps de travail. En tout état de cause, **l'intégralité des dépenses ordinaires versées en faveur du transport combiné n'était pas directement affectée au développement de ce type de transport.**

4. Politiques sociales

Cet agrégat regroupe les crédits de compensation des tarifs sociaux et les subventions aux régimes de retraites, c'est-à-dire exclusivement des dépenses ordinaires.

Les subventions au régime général de retraite de la SNCF et à divers régimes sociaux représentent l'essentiel des dotations, qui s'élèvent à 2,5 milliards d'euros.

Le budget 2002 se caractérise par l'augmentation de 2,5 % de la contribution d'équilibre au régime de retraite de la SNCF qui s'établit à 2.261 millions d'euros et la montée en régime de la contribution de l'Etat au congé de fin d'activité des conducteurs routiers de marchandises et de voyageurs qui atteindra 46 millions d'euros en 2002 (+ 29 % par rapport à 2001).

II. L'EXÉCUTION BUDGÉTAIRE EN 2000 ET 2001

A. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2000

1. Les dépenses ordinaires

Les dépenses ordinaires ont fait l'objet d'abondements à hauteur de 211,74 millions de francs et d'annulations de crédits à hauteur de 815 millions de francs.

Les abondements en loi de finances rectificative concernaient essentiellement les charges de désendettement de la SNCF (119,7 millions de francs), les services régionaux de voyageurs organisés par la SNCF (72 millions de francs) et le Comité national routier (12 millions de francs).

Les annulations portaient pour l'essentiel sur les charges de retraites de la SNCF (796 millions de francs), les autres régimes sociaux (15 millions de francs) et les interventions en faveur de la batellerie (4 millions de francs).

Compte tenu de ces modifications et de reports de crédits pour 455 millions de francs, les dépenses ordinaires en 2000 auront l'objet d'un taux très élevé de consommation : sur 46,21 milliards de francs de crédits disponibles, 46,19 milliards de francs auront été consommés, soit 99,94 % des crédits. Les seuls écarts concernent les interventions en faveur de la batellerie et la dotation aux régimes sociaux particuliers.

2. Les dépenses en capital

Sur les dépenses en capital, le rythme de consommation des crédits montre des reliquats en fin d'année.

Sur le titre V, qui représente toutefois des montants très faibles de crédits, 99,35 % des autorisations de programme ont été utilisées, et 59,4 % des crédits de paiement.

Sur le titre VI, 60,32 % des autorisations de programme ont été affectées, il reste donc 985,8 millions de francs de crédits disponibles. En crédits de paiement, 76,1 % des crédits ont été mandatés.

On notera une sous-consommation des crédits essentiellement concentrée sur les chapitres 63-41, article 20 (transports collectifs urbains de province) et article 40 (transports collectifs régionaux et départementaux).

Sur l'article 63-41/20, qui **concernait en 2000 les métros de Rennes et Lyon (prolongement ligne B), les tramways de Nantes, Lyon, Orléans, Bordeaux, Strasbourg, Montpellier, et les transports routiers en site propre de Rouen (TEOR)**, 748 millions de francs en autorisations de programme étaient ouverts en LFI 2000, mais la dotation s'élevait à 2,07 milliards de francs compte tenu des reports. En fin d'année, il restait 914,6 millions de francs soit une dotation supérieure au montant de la LFI ! En crédits de paiement, l'écart était plus faible puisqu'il restait 250 millions de francs sur un total disponible de 1,2 milliard de francs. En tout état de cause, les dotations en loi de finances initiale ne reflètent manifestement ni les besoins, ni le rythme de consommation des crédits.

Sur l'article 63-41/40, qui concerne **les crédits délégués dans le cadre des contrats de modernisation passés avec les départements pour l'amélioration des transports collectifs interurbains (services de bus)**, les crédits sont modestes : 20 millions de francs en autorisations de programme et 24,5 millions de francs en crédits de paiement. Cependant, compte tenu des reports et d'une sous-consommation des crédits, le reliquat en fin d'année s'élève à 58 millions de francs en autorisations de programme et 60,6 millions de francs en crédits de paiement.

B. L'EXÉCUTION DU BUDGET EN 2001

Il faut rappeler que le budget des transports terrestres en 2001 a bénéficié de reports de crédits du FITTVN.

La budgétisation du FITTVN a en effet été réalisée au 1er janvier 2001 par les opérations suivantes :

- une prévision de recettes correspondant à une ouverture en dépenses ordinaires et autorisations de programme de 689 millions d'euros.

- le basculement des opérations en compte sur le FITTVN vers les différents chapitres d'accueil du budget général au début de la gestion 2001 (articles 53-46/80, 53-47/10, 53-47/30, 63-43/05, 63-44/30, 63-44/50 et 63-44/60).

Parallèlement, les crédits de paiement disponibles au terme de l'exercice 2000 sur le compte d'affectation spéciale ont été reportés en totalité sur les différents chapitres d'accueil du budget général.

Le projet de loi de finances rectificative présenté en Conseil des ministres le 14 novembre dernier procède aux modifications suivantes.

1. Les dépenses ordinaires

En dépenses ordinaires, il abonde de 86,5 millions de francs la subvention aux transports de voyageurs à courte distance et de 120,45 millions de francs les subventions au régime général de la SNCF et autres régimes de retraite.

Il annule 161 millions de francs sur le budget des transports, dont 500.000 francs au titre des interventions dans le domaine des transports, 18,5 millions de francs sur le chapitre 53-47 consacré au développement des infrastructures, organisation des transports et études générales, 42 millions de francs au titre des subventions d'investissement aux transports urbains (chapitre 63-43).

2. Les dépenses en capital

En dépenses en capital, le projet de loi de finances rectificative abonde de 27,3 millions de francs en autorisations de programme et crédits de paiement les crédits liés à l'entretien préventif et à la réhabilitation des infrastructures. De même, 206,4 millions de francs sont accordés sur le chapitre 53-47 « pour les infrastructures de transports » au titre d'un « ajustement aux besoins », sans plus d'explication. Enfin, 557,4 millions de francs viennent abonder le chapitre 63-44 (subventions d'investissements aux transports interurbains) mais les crédits seront vraisemblablement consacrés à l'autoroute A 28. Aucune indication n'est en effet donnée sur les montants en faveur des investissements ferroviaires.

CHAPITRE II : LES DOTATIONS AU SECTEUR FERROVIAIRE

Les dotations au secteur ferroviaire sont importantes mais les résultats sont absents. La raison en est l'absence de volonté de réformer le secteur ferroviaire.

Quant aux investissements ferroviaires, ils sont au plus bas en 2000, mais le gouvernement promet une hausse significative pour les prochaines années, sans savoir comment les financer. En tout état de cause, aucun progrès n'a été enregistré depuis la réforme de 1997 pour le développement du transport ferroviaire de marchandises.

I. FAUTE DE RÉFORME ET DE VOLONTÉ POLITIQUE, LE SECTEUR FERROVIAIRE NE PARVIENT PAS À UN REDRESSEMENT DURABLE

A. LA SITUATION ECONOMIQUE ET FINANCIERE DE LA SNCF

1. Les subventions au secteur ferroviaire

Les subventions du budget des transports à la SNCF représenteront plus de 30 milliards de francs en 2002, soit une hausse apparemment significative par rapport à 2001 (+ 9 %).

Evolution des dotations publiques à la SNCF (1996-2002)

(en MF TTC)	1996 (*)	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Contribution aux charges d'infrastructure (**)	12 625	-	-	-	-	-	-
Installations maintenues pour la défense (**)	7	6	-	-	-	-	-
Subvention au transport combiné		300	270	260	620	620	620
Contribution à l'exploitation des SRV(****)	4 305	5 053	5 455	6 197	5 999	6 275	9 570
Contribution au désendettement de la SNCF	4 446	4 394	4 442	4 442	5 042	4 442	4 442
Compensation pour tarifs sociaux SNCF	1 858	1 873	1 933	1 933	1 933	1 933	778
Indemnité compensatrice SNCF IDF (***)	1 196	796	634	771			
Aide au péage activité GL				800	400		
Soutien au développement GI					200		
Réductions tarifaires SNCF IDF (***)	140	156	105	130			
Charges de retraites	13 720	13 931	14 043	13 771	13 980	14 482	14 832
Total	38 297	26 509	26 882	28 304	28 174	27 752	30 242

(*) Application des règles d'indexation du contrat de plan Etat-SNCF pour 1990-1994.

(**) Contributions versées à RFF à partir de 1997.

(***) Versée directement au STIF depuis 2000.

(****) Versée directement aux régions via la DGD à partir de 2002

Toutefois, la seule estimation des dotations publiques à la SNCF ne suffit pas. **Il faut retracer l'ensemble des contributions publiques au secteur ferroviaire, qui s'élèvent à 67,5 milliards de francs en 2001, dont 13,7 milliards de francs venant des collectivités locales.**

Les dotations pour l'exploitation et pour la compensation des régimes de retraites représentent 67 % du montant total des subventions. Les dotations pour investissement ne représentent que 9 % du total.

Le détail des subventions est donné ci-après.

Les subventions publiques au secteur ferroviaire (en milliards de francs)

	1996	1997	1998	1999	2000	2001
réductions tarifaires	3,5	3,4	3,3	3,6	3	2,9
services régionaux de voyageurs	4,2	4,8	5,2	5,9	6	6
indemnité compensatrice IDF	1,1	0,8	0,6	0,7	1,4	1,2
Transport combiné SNCF	0,3	0,2	0,2	0,2	0,5	0,5
Contribution aux charges d'infrastructures	12,6	11,6	11,8	11,6	11,3	10,5
Subventions emplois jeunes SNCF	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1
Etat pour exploitation	21,7	20,9	21,2	22,1	22,3	21,2
Subventions d'investissement ferroviaire	1,1	1,2	1,6	1,4	1,5	1,8
Total Etat pour exploitation et investissement	22,8	22,1	22,8	23,5	23,8	23
Service annexe de la dette de la SNCF	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4	4,4
Dotation en capital RFF		8	10	12,5	12	12
Contribution au régime de retraites SNCF	13,7	13,9	14	13,8	14	14,3
Total Etat	41	48,5	51,3	54,2	54,2	53,8
Collectivités locales pour exploitation	5,8	5,5	5,7	6,2	6	6,2
Collectivités locales pour investissement	3	3,4	2,9	2,6	2,1	4,2
Collectivités locales pour régimes retraite	4,8	4,7	4,6	4,5	3,8	3,3
Total collectivités locales	13,6	13,6	13,2	13,3	11,9	13,7
Total général	54,6	62,1	64,5	67,5	66,1	67,5
<i>Total général pour exploitation</i>	<i>27,5</i>	<i>26,4</i>	<i>26,9</i>	<i>28,3</i>	<i>28,3</i>	<i>27,4</i>
<i>Total général pour investissement</i>	<i>4,1</i>	<i>4,6</i>	<i>4,5</i>	<i>4</i>	<i>3,6</i>	<i>6</i>
<i>Total général pour le régime de retraites</i>	<i>18,5</i>	<i>18,6</i>	<i>18,6</i>	<i>18,3</i>	<i>17,8</i>	<i>17,6</i>

Source : CSSPF

Malgré l'ampleur de l'effort public en faveur du secteur ferroviaire, la situation de la SNCF ne s'améliore pas de manière durable.

2. Vers une nouvelle dégradation de la situation financière de la SNCF

Même si, depuis la réforme de 1997 et la création de RFF, la situation financière du groupe SNCF s'est incontestablement améliorée, ses progrès sont encore insuffisants et surtout trop fragiles pour assurer son avenir.

a) Sur la période 1997-2000, la SNCF a connu une amélioration

L'évolution depuis 1997, première année de la réforme ferroviaire (création de RFF) témoigne de certaines améliorations en termes de chiffres d'affaires, et de résultat d'exploitation du groupe SNCF.

Les résultats du groupe SNCF 1996-2000

	<i>En millions d'euros</i>				
	1996	1997	1998	1999	2000
Chiffre d'affaires	11.754	15.617	16.552	17.216	19.839
EBE	1.535	995	1.755	1.700	1.605
Résultat d'exploitation	-466	-63	428	459	407
Résultat financier	-2048	-105	-421	-319	333
Capacité d'autofinancement/marge brute d'autofinancement	-400	+ 1.006	+ 1.399	+ 1.318	+ 1.223

Source : MINEFI

Le groupe SNCF a donc connu une amélioration de ses principaux indicateurs (chiffre d'affaires, résultat d'exploitation, résultat financier, capacité d'autofinancement) sur la période 1996-2000.

Le détail des résultats économiques et financiers de la SNCF en 2000 et 2001

En 2000, les chiffres sont apparemment bien orientés :

- **le chiffre d'affaires** hors taxes de l'établissement public a progressé de 14,1 à 14,3 milliards d'euros tandis que le chiffre d'affaires du « groupe SNCF » progressait de 18,4 à 19,8 milliards d'euros ;

- **le résultat d'exploitation** a progressé de 208 à 256 millions d'euros pour la SNCF mais a diminué de 417 à 412 millions d'euros pour le groupe : en effet, le résultat d'exploitation **par branche d'activité** du groupe montre que le résultat d'exploitation positif de la branche « transport de voyageurs » a diminué de 365 à 343 millions d'euros, et que le résultat négatif de la branche « transport de marchandises » s'est accentué (de -30 à -69 millions d'euros) ;

- enfin, **le résultat net de la SNCF est redevenu positif**, passant de -87 millions d'euros en 1999 à + 68 millions d'euros en 2000.

Alors que ces résultats étaient encourageants, **au premier semestre 2001**, le chiffre d'affaires consolidé du groupe SNCF a progressé seulement de 2 % pour s'établir à 9,99 milliards d'euros : cette faible croissance s'explique notamment par les mouvements sociaux de mars-avril sur la maison-mère. L'excédent brut d'exploitation (EBE) chute de 29 % et le résultat d'exploitation est négatif de 17 millions d'euros, contre un résultat positif de 196 millions d'euros au premier semestre 2000. L'impact des mouvements sociaux a été estimé à 160 millions d'euros pour le groupe, qui a par ailleurs enregistré la disparition de 46 millions d'euros d'aides spécifiques de l'Etat.

En prenant en compte le résultat financier (-160 millions d'euros, en dégradation de 26 millions d'euros) et le résultat exceptionnel (65 millions d'euros, soit une amélioration de 30 millions d'euros résultant essentiellement de 94 millions d'euros de plus-values sur cessions d'actifs immobiliers), le résultat net part du groupe SNCF s'élève à - 108 millions d'euros au premier semestre 2001 à comparer à + 46 millions d'euros au premier semestre 2000.

b) Des progrès qui s'expliquent en grande partie par la croissance économique

Les progrès de la SNCF s'expliquent surtout par une croissance économique génératrice d'une croissance des trafics, en particulier pour les voyageurs.

En ce qui concerne l'évolution des trafics, les indicateurs sont les suivants.

Evolution du trafic de la SNCF 1990-2000

en milliards de voyageurs-kilomètres	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
réseau principal											
– TGV	14,9	17,9	19,0	18,9	20,5	21,4	24,8	27,6	30,0	32,3	34,8
– Trains rapides nationaux	32,7*	26,7	25,9	22,3	21,6	18,9	18,9	17,5	17,5	16,8	16,9
Total grandes lignes	47,6*	44,6	44,9	41,2	42,1	40,3	43,7	45,1	47,5	49,1	51,7
Services régionaux hors Ile-de-France (SRV)	6,1*	7,8	8,0	7,5	7,4	6,8	7,2	7,5	7,7	8,0	8,5
Total réseau principal	53,7	52,4	52,9	48,8	49,5	47,1	50,9	52,6	55,2	57,1	60,2
Services régionaux Ile-de-France	10,0	10,1	10,1	9,8	9,5	8,5	8,9	9,2	9,3	9,1**	9,7**
Ensemble du trafic voyageurs	63,7	62,4	63,0	58,6	58,9	55,6	59,8	61,8	64,5	66,2	69,9

Le trafic du réseau principal évolue de manière significative (+ 3,3 % en 1997, + 4,9 % en 1998, + 3,3 % en 1999 et + 5,3 % en 2000), **du fait en grande partie de l'évolution soutenue du trafic des TGV** (+ 11,2 % en 1997, + 8,7 % en 1998, + 7,4 % en 1999 et + 7,4 % en 2000). A cet égard, la politique commerciale menée par la SNCF depuis la fin de l'année 1996 a largement contribué à cette évolution.

Le trafic régional voyageurs (SRV) a, pour sa part, enregistré une hausse de 2,7 % en 1998, de 3,9 % en 1999 et de 6,5 % en 2000. L'expérimentation de la régionalisation des services régionaux de voyageurs, menée depuis janvier 1997, donne de bons résultats en terme de trafic dans les régions expérimentatrices. En effet, dans ces régions, durant ces quatre dernières années, la croissance du trafic a été supérieure à celle constatée dans les autres régions.

Le trafic de l'Ile-de-France, qui a connu une baisse assez sensible entre 1993 et 1996, a repris en 1997 une évolution positive. En 1999, il est en augmentation de 3,3 % par rapport à 1998, et en 2000, il progresse encore de 6,6 %, notamment en raison du succès de la carte « ImagineR ».

Enfin, l'évolution à la hausse du trafic voyageurs de la SNCF étant dû pour beaucoup à la croissance économique, l'évolution des trafics en 2001 et 2002 dépendra, d'une part, des résultats des efforts commerciaux de l'entreprise, et d'autre part, de l'évolution des conditions économiques globales. Pour ces années, la SNCF s'est fixée pour objectif une croissance de trafic de l'ordre de 3 % par an.

Toutefois, la première moitié de l'année 2001 est marquée par un ralentissement de la progression du trafic, en grande partie du aux mouvements sociaux du printemps : + 1,9 % au premier semestre 2001 par rapport au premier semestre 2000.

c) Des éléments exceptionnels

Malgré un résultat d'exploitation plutôt en progrès, l'amélioration de la situation financière de la SNCF s'explique aussi par des éléments exceptionnels, compte tenu de l'évolution à la hausse des charges.

Ainsi, comme le souligne le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie dans son récent rapport sur l'Etat actionnaire, *«le résultat net consolidé part du groupe progresse de manière spectaculaire en 2000 (177 millions d'euros contre 51 millions d'euros en 1999) mais cette progression, dans un contexte de dégradation de la rentabilité, résulte d'éléments exceptionnels comme les opérations d'ingénierie financière, la cession de 80 % de France Rail Publicité ou la contribution au résultat de filiales hors secteur ferroviaire comme Télécom Développement dont la contribution atteint 124 millions d'euros ».*

Les comptes de la SNCF : une donnée variable

Il est parfois difficile de suivre l'évolution des résultats économiques et financiers de la SNCF, en premier lieu en raison de l'importance des subventions publiques, dont l'objet n'est pas clairement identifié. Mais les comptes de la SNCF ne sont pas eux-mêmes complètement transparents pour les « non-spécialistes », en raison de changements de périmètre.

A titre d'exemple, en 2000, la SNCF a modifié la présentation de ses comptes, suite à l'analyse menée par l'établissement public sur la nature des contributions de service versées par l'Etat, les collectivités locales et le syndicat des transports en Ile-de-France. Le montant des contributions d'exploitation apparaît donc sensiblement réduit. En effet ces versements, qui rémunèrent une prestation de service globale précisée par des conventions, sont reclassées en chiffre d'affaire et apparaissent désormais au sein des contributions de services. Il en est de même pour les prestations de service réalisées par la SNCF pour RFF, au titre de la maîtrise d'ouvrage, de la maîtrise d'œuvre et de la production vendue (« travaux pour RFF »).

Les comptes ont donc fait l'objet de modification et de reclassements avec :

- l'incorporation des travaux pour RFF et de certaines contributions de l'Etat et des collectivités dans le chiffre d'affaires de l'entreprise ;

- le reclassement en charges de personnels des provisions pour congés et repos non pris et départs anticipés.

Le chiffre d'affaires de la SNCF en 2000 est donc en très forte augmentation à 1.455 millions d'euros (9.543 millions de francs) (+11,28 %), sous l'effet principalement des reclassements, ce qui rend la comparaison impossible en première approche.

La hausse du chiffre d'affaires à champs constants s'élève à 235 millions d'euros (1.544 millions de francs), soit une hausse de 1,7 %. Hors effet Sernam, la hausse est de 4,3 % et se caractérise par une très forte croissance des trafics et produits associés.

B. DES EFFORTS DE PRODUCTIVITÉ INSUFFISANTS

1. L'inaction des pouvoirs publics obère le développement futur

L'évolution des résultats de la SNCF confirme les observations formulées par votre commission depuis plusieurs années. Le développement de la SNCF est bridé par plusieurs éléments, que l'on peut citer une nouvelle fois : les difficultés persistantes de l'entreprise dans sa gestion du dialogue social, les effets de l'accord national du 7 juin 1999 sur l'application des trente-cinq heures, l'insuffisance des moyens dévolus au fret ferroviaire.

a) Des charges de personnel croissantes

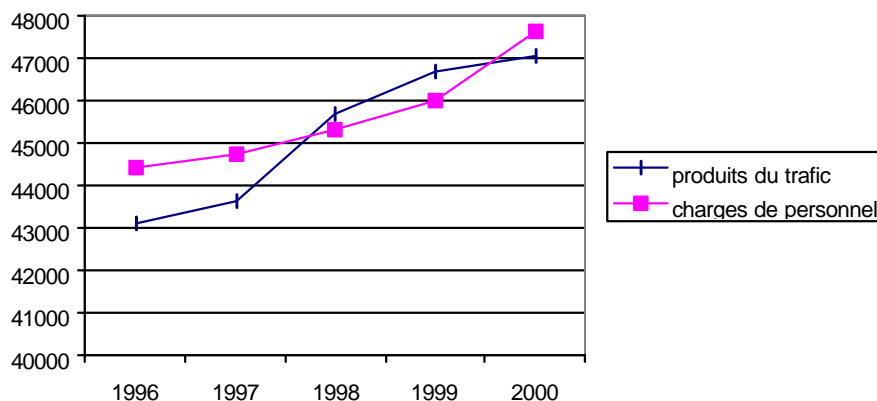
S'agissant des personnels, on note ainsi, depuis 1998, **une évolution globale à la hausse des effectifs**, en raison notamment de l'anticipation des recrutements liés à la mise en œuvre des 35 heures. En effet, suite à l'accord de juin 1999, 25.000 admissions au statut sont prévues. L'idée selon laquelle ces modifications ne pèseraient pas sur l'entreprise car elles «*trouvent leur équilibre dans les économies et les richesses attendues des organisations du travail renouvelées, mais aussi dans une progression modérée des salaires*», selon les termes du ministère de l'équipement, des transports et du logement, relève de l'utopie.

Evolution des effectifs et des charges de personnel du groupe SNCF 1996-2000

	1996	1997	1998	1999	2000	2000/1996
Effectifs en moyenne annuelle	209.746	207.828	210.437	210.911	216.605	+ 3,3%
Charges de personnel (en millions d'euros)	7.688	7.821	7.961	8.146	8.602	+ 11,9%

Source : MINEFI

Evolution comparée des produits du trafic et des charges de personnel (en millions de francs)



Le dialogue social dans l'entreprise SNCF s'était apaisé en 1999, puisque 53.779 journées avaient été perdues du fait de grève, contre 180.000 journées en 1998. L'année 2000 a présenté un profil comparable, alors que le premier semestre 2001 a été marqué par d'importantes grèves.

b) L'échec du projet « cap client »

Depuis le début des années 90 chaque activité de la SNCF (grandes lignes, TER, Ile-de-France, fret, infrastructure...) est identifiée au niveau central par une direction d'activité qui décline dans son domaine la stratégie de l'entreprise et dispose de ses propres comptes.

De même, chaque directeur régional est assisté par des directeurs délégués « Voyageurs », « Ile-de-France », « Fret » et « Infrastructure ». Dans la perspective de la régionalisation, des directeurs délégués « TER » ont de plus été nommés auprès des directeurs régionaux.

Les établissements d'exploitation, qui assurent l'essentiel de la production ainsi que le contact avec les clients, reçoivent par conséquent leurs directives simultanément de l'ensemble des directions centrales d'activités (Fret, TER, Ile-de-France, etc.).

De ce fait :

- les activités responsables des clientèles ne sont pas totalement responsables de la qualité du service qu'elles vendent ;

- dans les établissements, les périmètres de responsabilité sont variables, voire imprécis.

Le projet «cap clients » élément clef du projet industriel de la SNCF, avait précisément pour objectif de mieux cerner les responsabilités et de mieux répondre aux demandes de la clientèle.

Or, la tension syndicale a débouché au premier trimestre 2001 sur cet événement important et significatif pour l'entreprise : **l'abandon du projet « cap clients »**. Les pouvoirs publics ont conduit la direction de la SNCF à retirer le projet, pourtant essentiel pour l'avenir de l'entreprise, sans proposer aucune réforme alternative.

2. L'obligation de développer la productivité du groupe SNCF

a) Des objectifs sont fixés mais la SNCF n'a pas les moyens de les atteindre

Dans le cadre de la 2ème étape de son projet industriel, la SNCF se donnait pour objectif de devenir « *une entreprise de service public de référence en 2002* ».

Les objectifs fixés étaient notamment :

- d'accroître de 11 % le trafic voyageur sur la période 2000-2002,

- d'accroître de 15 % le trafic fret sur la même période, pour se préparer à un rythme de croissance conduisant à un doublement du trafic fret sur 10 ans,

- de maintenir l'équilibre financier de l'entreprise.

Compte tenu des résultats catastrophiques du 1^{er} semestre 2001, et de l'abandon du projet « cap client » aucun de ces objectifs ne paraît en mesure d'être atteint. **Il y a même une forme d'ironie à fixer des objectifs aussi ambitieux dans le contexte d'une absence de réforme de l'entreprise.**

b) L'amélioration de la productivité est pourtant indispensable pour faire face aux nouveaux défis de l'entreprise

La SNCF va devoir faire face dans un proche avenir à des investissements importants.

L'exercice 2000 a en effet constitué une année de transition entre l'achèvement des investissements importants liés au TGV-Méditerranée et l'apparition des conséquences de la volonté de la SNCF d'augmenter ses investissements dans le matériel roulant, conformément à sa politique de volume.

Les investissements du groupe SNCF ont représenté seulement 1,17 milliard d'euros en 2000 contre 1,46 milliard d'euros en 1999 et ont donc pu être largement financés par les flux d'exploitation et les cessions d'actifs. **Mais les engagements consentis par le groupe SNCF dans le cadre des investissements en matériel roulant liés à son activité de transporteur ferroviaire s'élèvent à 2,3 milliards d'euros, ce qui obligera la SNCF à l'avenir à prendre des mesures pour financer ces investissements sans augmenter son endettement.**

Le programme d'investissement de la SNCF

M€courants	2000 (résultats)		2001 (Proposition SNCF)		2002 (Proposition SNCF)	
	Total des paiements	dont financement SNCF	Total des paiements	dont financement SNCF	Total des paiements	dont financement SNCF
Réseau principal	817	610	1 141	808	1 491	1 011
Ile-de-France	178	144	240	198	295	183
Ensemble	995	754	1 381	1 006	1 786	1 194

Le président de la SNCF, M. Louis Gallois, a annoncé devant votre commission qu'il y aurait probablement de nouvelles cessions d'actifs du groupe, notamment mais non exclusivement, des actifs immobiliers.

Le budget de la SNCF en 2002

Le budget 2002 présenté au CIES de printemps 2001 traduit le besoin pour la SNCF de faire face à la croissance du trafic voyageur, en particulier avec la mise en service du TGV Méditerranée, et l'objectif de montée en charge du trafic fret. Pour le réseau principal, le programme comporte les caractéristiques suivantes :

- **Grandes lignes** (478 M€) (3.133 MF): paiements au titre de la livraison des rames Duplex commandées en 1999 et 2000, ainsi que pour la commande de rames pendulaires pour le projet POLT et de rames Duplex pour le TGV Est. On notera aussi la poursuite de programmes d'amélioration des TRN (Trains Rapides Nationaux), et de rénovations de rames.

- **Transport public et régional** (441 M€) (2.895 MF) : Il s'agit de la continuation du programme engagé les années précédentes, portant principalement sur l'achat de matériel neuf, mais aussi sur la rénovation et des transformations de matériel existant. Il est à noter que ces investissements, engagés dans le cadre des Services Régionaux de Voyageurs, n'engagent qu'une part très faible de fonds propres de la SNCF et sont financés pour la plus grande partie par les régions.

- **Gares** (130 M€) (851 MF) : le budget 2002 comporte principalement des paiements pour des opérations déjà engagées, comme les gares nouvelles du TGV Méditerranée, mais aussi de programmes d'aménagements de certaines gares parisiennes, et d'autres programmes, comme la suite du réaménagement de la gare Marseille-Saint-Charles.

- **Fret** (199 M€) (1.307 MF) : il s'agit principalement de l'acquisition de nouvelles locomotives fret, afin de pouvoir atteindre l'objectif de 100 GT.k en 2010, mais aussi la poursuite du programme de révision des locomotives diesel.

- **Matériel et traction** (123 M€) (805 MF) : les investissements, à 122 M€(805 MF), portent principalement sur l'adaptation d'installations et l'acquisition d'outillages dans les établissements, compte tenu de la mise en service du TGV Méditerranée et de l'accroissement de la disponibilité des rames, ainsi que des programmes de maintien de l'appareil de production et d'amélioration des conditions de travail.

Le reste du programme d'investissement comporte l'acquisition d'engins d'entretien de la voie et des caténaires dans le cadre de la gestion de l'infrastructure.

C. LES LIENS COMPLEXES ENTRE LA SNCF ET RFF

1. Des relations encore à clarifier avec RFF

Depuis la création de RFF, les relations financières entre les deux établissements publics du secteur ferroviaire ne se sont pas entièrement clarifiées. La raison essentielle étant le jeu à somme nulle auquel se livre l'Etat, qui consiste à retirer à l'un pour verser à l'autre et inversement.

La SNCF conteste ainsi régulièrement le niveau des péages d'infrastructure. Dans son document sur la stratégie de l'entreprise, la SNCF note : « *l'activité fret, avec un résultat prévisionnel négatif de l'ordre de 300 millions de francs en 2000 ne peut évidemment supporter aucune hausse de ses redevances* ».

De fait, les péages versés par la SNCF à RFF ont augmenté de manière significative depuis 1999.

Péages versés par la SNCF à RFF

(M€)	1997	1998	1999	2000	2001 (p)
Redevances d'infrastructure	900,67	930,70	1 456,50	1 498,90	1 637,30
Facturations complémentaires					
- Triages, chantiers TC, stationnement	15,24	15,70	16,16	16,30	16,62
- Mise à disposition énergie électrique	-	-	46,04	47,10	48,63
TOTAL	915,91	946,40	1 518,70	1 562,30	1 702,55

(en millions d'euros)

Deux barèmes de péages sont appliqués en 2001 : le premier jusqu'au 9 juin inclus et le second à partir du 10 juin, date de mise en service du TGV Méditerranée.

En effet, lors de la mise en service de la ligne du TGV Méditerranée en juin 2001, il a été décidé de relever une nouvelle fois le niveau des redevances en apportant une redevance supplémentaire de 91 millions d'euros (595 millions de francs), par instruction des ministres de l'économie et des finances et des transports. La prévision du niveau des redevances qui a été faite par les deux établissements publics pour l'année 2001 porte ainsi sur 1,7 milliards d'euros (11,2 milliards de francs).

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement n'a pas communiqué à votre rapporteur spécial le chiffre prévisionnel de péages pour 2002. Cependant, ceux-ci seront vraisemblablement en augmentation, du fait de l'application en année pleine du nouveau barème. On peut noter que la contribution de l'Etat aux charges d'infrastructures ferroviaires chutera en conséquence de 221,6 millions d'euros en 2002 (1,45 milliard de francs).

Dans le même temps, et pour souligner la complexité des liens entre la SNCF et RFF, il ne faut pas oublier que la RFF rémunère de manière significative la SNCF au titre de la gestion du réseau et du patrimoine. Cette rémunération s'élève à 2,6 milliards d'euros en 2001, à comparer à 1,7 milliard d'euros de péages.

**Rémunération versée par RFF à la SNCF
au titre de la gestion du réseau et du patrimoine**

(En millions d'euros)	1997	1998	1999	2000	2001 (prévision)
Etablissement du graphique de circulation	56,41	56,41	57,17	56,41	
Gestion des circulations	736,33	667,73	670,78	667,73	
Entretien du réseau	1 768,41	1 806,52	1 785,18	1 784,10	
Convention de gestion du patrimoine	-	-	108,54	108,54	
Total	2 561,15	2 530,66	2 621,67	2 616,78	2 636,91

Enfin, même si une commission de répartition des actifs entre la SNCF et RFF existe, dirigée par M. Négrier, conseiller d'Etat, ses décisions sont lentes et contestées devant la justice, ce qui a amené le président de la SNCF à souhaiter une révision des textes de partage des actifs entre la SNCF et RFF.

Au-delà des traditionnelles querelles entre les deux établissements publics sur leurs relations financières, commandées par l'arbitrage de l'Etat, compte tenu de l'absence de critères objectifs pour les péages et la rémunération de l'entretien de l'infrastructure, **les deux établissements partagent un même souhait : contenir et si possible réduire l'endettement du secteur ferroviaire.**

2. Cinq ans après la création de RFF, la dette ferroviaire toujours aussi lourde

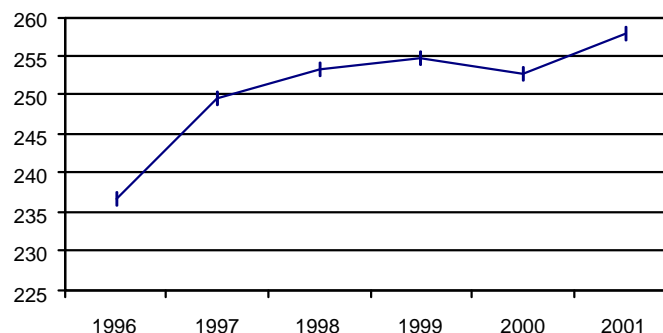
En effet, le secteur ferroviaire supporte un endettement trop lourd qui, même cantonné à RFF depuis la réforme de 1997, pèse énormément sur les choix d'investissement.

Evolution de la dette ferroviaire depuis 1996 (en milliards d'euros)

	1996	janv-97	déc-97	1998	1999	2000	2001 (e)
SNCF	31,7	6,9	7,6	7,7	7,3	6,5	7,1
RFF	-	20,5	21,9	22,5	22,6	23,1	23,3
SNCF+RFF	31,7	27,4	29,5	30,2	29,9	29,6	30,4
SAAD	4,4	8,7	8,5	8,4	9,0	8,9	8,9
TOTAL	36,1	36,1	38,1	38,6	38,8	38,5	39,3
<i>soit en milliards de francs</i>	236,6	236,6	249,6	253,2	254,6	252,7	258

Source : CSSPF

Evolution de la dette ferroviaire 1996-2001 (en milliards de francs)



Au 31 décembre 2000, l'endettement global du secteur ferroviaire atteignait 38,5 milliards d'euros soit 252,7 milliards de francs.

On rappellera que RFF ayant le statut d'établissement public à caractère industriel et commercial, dont plus de la moitié des recettes est d'origine commerciale, sa dette n'est pas agrégée à la dette des administrations publiques.

Par ailleurs le « service annexe d'amortissement de la dette ferroviaire » (SAAD) qui représente tout de même 8,9 milliards d'euros soit 58,4 milliards de francs, est une forme « d'objet financier non identifié », puisque cette dette n'est ni agrégée dans les comptes de l'Etat ni dans ceux de la SNCF ou de RFF.

En dehors d'alimenter cette forme de dette « hors bilan », l'Etat n'a pris aucune mesure pour résorber la dette ferroviaire. Il verse des dotations en capital à RFF (7,5 milliards d'euros sur cinq ans) pour stabiliser sa dette, sans commencer à la rembourser.

A ce titre, votre rapporteur spécial note que Réseau ferré de France doit recevoir 1,8 milliard d'euros de dotations en capital en 2001 sur le compte spécial du trésor 902-24. Mais les recettes de ce compte ne sont pas à la hauteur des prévisions : au mieux, 2 milliards d'euros sur les 4 milliards d'euros prévus seront encaissés. **Une partie de la dotation en capital de RFF devrait donc être décalée en 2002.**

Votre rapporteur spécial s'inquiète de cette évolution et demandera des explications sur ce point.

A terme, l'Etat aura le choix entre deux options : soit une reprise pure et simple de la dette de RFF, soit la création d'une structure de défaisance, du type de celle utilisée pour résorber la dette sociale (Caisse d'amortissement de

la dette sociale). Il conviendra alors d'affecter des recettes pérennes à la résorption de la dette ferroviaire.

II. L'INVESTISSEMENT FERROVIAIRE : APRÈS LE DÉCLIN, UN PROGRAMME AMBITIEUX MAIS ENCORE NON FINANCÉ

A. APRÈS LE DÉCLIN, UNE REPRISE DE L'INVESTISSEMENT ?

1. 1997-2000 : le déclin de l'investissement ferroviaire

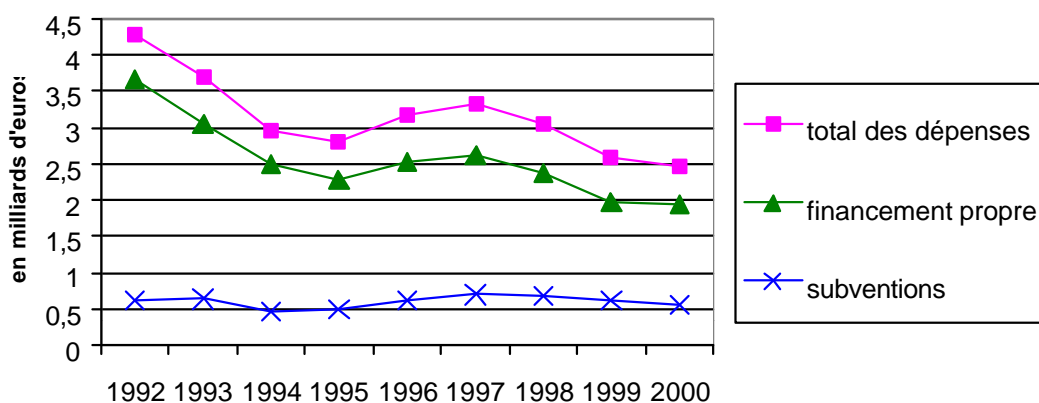
Depuis 1997, l'investissement ferroviaire n'a cessé de décliner en raison de la diminution des investissements sur les ressources propres de la SNCF et de RFF, et de l'absence de revalorisation des subventions publiques.

(en milliards d'euros)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Total des dépenses d'investissement ferroviaire	4,28	3,69	2,96	2,79	3,16	3,32	3,06	2,59	2,48
Dont financement propre RFF+SNCF	3,67	3,05	2,5	2,29	2,53	2,62	2,38	1,98	1,94
Dont subventions	0,61	0,64	0,46	0,5	0,63	0,7	0,69	0,61	0,56

Source : CSSPF

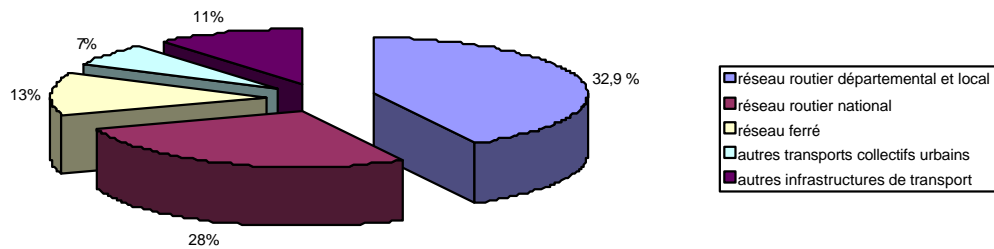
Evolution de l'investissement ferroviaire 1992-2000



Comme le montre ce graphique, à partir d'un point haut en 1992, les investissements ferroviaires ont diminué jusqu'en 1995 avant de se reprendre puis de diminuer de nouveau à partir de 1997, le point bas étant atteint en

2000. Le réseau ferré n'a ainsi représenté que 13 % des investissements en infrastructures en 2000 contre 32,9 % pour le réseau routier départemental et local et 28 % pour le réseau routier national.

investissements en infrastructures de transport en 2000



2. 2001-2006 : un programme ambitieux, mais qui est loin d'être exceptionnel en Europe

a) Le programme pour 2001-2006

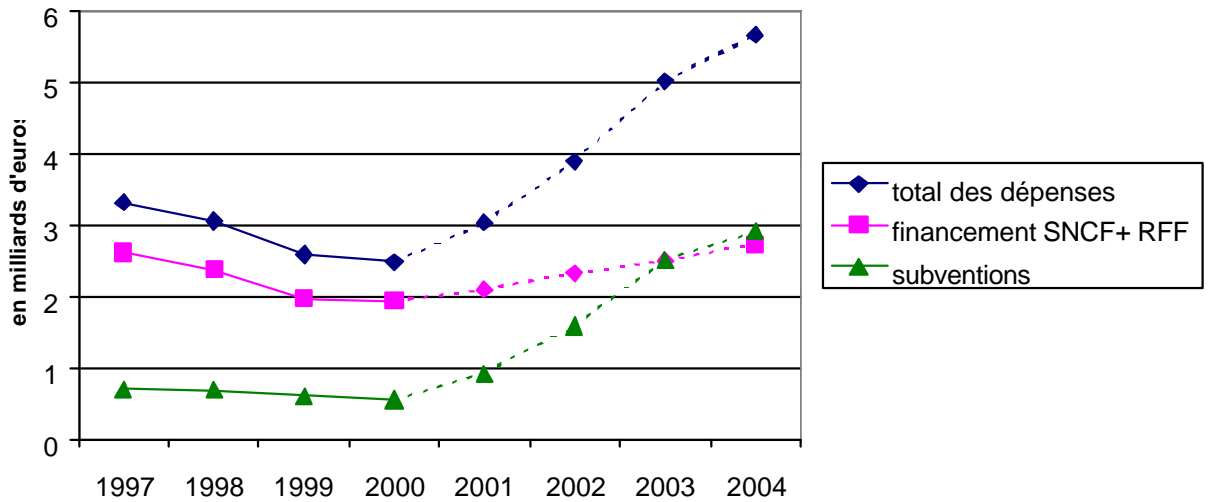
Après une période de diminution de l'investissement ferroviaire, les prochaines années devraient connaître une nette revalorisation.

Dès 2002, une hausse des subventions publiques est nécessaire. Mais c'est surtout sur la période 2000-2004 que les investissements doivent croître.

Financement des investissements du secteur ferroviaire

(M€courants)	2000	2001 (prévision)	2002 (prévision)
SNCF	995	1 382	1 786
- dont ressources propres	753	1 006	1 194
- dont subventions publiques	242	375	592
RFF	1 492	1 595	1 584
- dont ressources propres	1 177	1 052	1 049
- dont subventions publiques	316	543	534
Ensemble RFF+SNCF	2 487	2 519	2 983
- dont ressources propres	1 930	2 058	2 010
- dont subventions publiques	557	919	973

2000-2004 : l'envolée promise des dépenses d'investissement ferroviaire



Le total des investissements atteint 5,7 milliards d'euros en 2004 (37,1 milliards de francs), dont 3,3 milliards d'euros pour RFF et 2,3 milliards d'euros pour la SNCF, soit un quasi-doublement des investissements prévus pour 2001.

Ces chiffres découlent directement des programmes déjà approuvés : TGV Est, contrats de plan Etat-Régions du XIIème plan, renouvellement du parc de locomotives fret, achat de rames TGV pour faire face à de fortes hausses du trafic et aux nouvelles dessertes, renouvellement du matériel TER par les régions autorités organisatrices...

Pour la période longue 2001-2020, et même s'il ne s'agit que de projections, il faut noter qu'en application des nouveaux schémas de services collectifs de transport, les besoins d'investissements peuvent être estimés à 61 milliards d'euros selon la répartition détaillée ci-dessous.

Projections des besoins d'investissements RFF pour la période 2001-2020

Lyon-Turin	7
Lignes à grande vitesse	19
Contrats de plan Etat/régions	14
Développement du réseau classique	4
Sécurité, qualité de service, divers	4
Régénération	14
Total	61

(en milliards d'euros)

b) Un programme qui, pourtant, n'est pas exceptionnel en Europe

A noter que si le programme d'investissement ferroviaire français pour la période 2001-2020 est ambitieux, puisqu'en moyenne annuelle, il représenterait 3,1 milliards d'euros, **les plans d'investissements ferroviaires annoncés dans l'Union européenne** le sont encore plus, car ils prévoient généralement des montants d'investissements équivalents sur des périodes plus courtes (2001-2010 au maximum).

	Montant du programme	Période d'investissement	Rythme moyen d'investissement
Grande-Bretagne	60 milliards de £ dt 30 milliards publics	2001-2010	9,6 Mds €
Allemagne	39 milliards d'euros	2001-2005	7,8 Mds €
Italie	62 milliards d'euros	2001-2010	6,2 Mds €
Espagne	38 milliards d'euros	2000-2006	5,3 Mds €
France	61 milliards d'euros	2001-2020	3,1 Mds €

Source : CSSPF

L'exemple de l'Allemagne montre qu'il existe actuellement dans l'Union européenne des politiques autrement plus volontaristes en matière de développement du secteur ferroviaire.

L'Allemagne en avance sur la France: désendettement, investissements et retour à l'équilibre

En Allemagne, le secteur ferroviaire a bénéficié d'un désendettement total en 1994 pour 35 milliards d'euros, soit 230 milliards de francs, et l'Etat continue de répondre aux besoins financiers croissants de la Deutschbahn (DB AG).

Sur la période 2001/2003, les dépenses d'infrastructure ferroviaire s'élèveront à 13,5 milliards d'euros (88,5 milliards de francs), dont une partie provient de la vente des licences téléphoniques UMTS.

Le budget 2001 prévoit des crédits de 3,9 milliards d'euros (25,6 milliards de francs) pour la DB AG et de 3,48 milliards d'euros (22,8 milliards de francs) pour le réseau. L'Etat participe à hauteur de 102 millions d'euros (670 millions de francs) au règlement de la question des prétraites à la Deutschbahn. L'Etat a également consenti, à l'entreprise, un prêt sans intérêts de 12 milliards d'euros (79 milliards de francs).

Les régions (Länder) financent les activités de transport de voyageurs à courte distance. Une partie de leur contribution est compensée par le versement, par l'Etat, de subventions annuelles prélevées sur les recettes des taxes fédérales sur les produits pétroliers.

L'année 2000 s'est terminée avec un bénéfice d'exploitation de 199 millions d'euros (1,3 milliard de francs). Des pertes sont toutefois prévues pour les quatre exercices suivants. De fortes réductions des effectifs sont planifiées et l'équilibre des comptes devrait être atteint en 2005. L'entrée en bourse, initialement prévue pour 2004, est donc reportée à 2007 « au plus tôt ».

Les débats autour de la DB ont été nombreux et animés en Allemagne : mise en concurrence par les régions pour le transport de voyageurs à courte distance, abandon de certaines dessertes pour le fret, remise en cause de l'organisation et réflexions sur un éventuel retrait de l'infrastructure de la « holding », demandes croissantes de financement de la part de l'entreprise ferroviaire pour réduire son nouvel endettement, entretenir et réaménager ses infrastructures, acheter ou rénover du matériel, critiques sur l'attribution des sillons, sur le montant élevé des redevances d'infrastructure et sur le fait que les branches « transporteur » de la DB récupèrent une partie de ces redevances par le biais de la holding, etc.

Mais l'Allemagne n'est pas un cas isolé. De nombreux pays en Europe prennent des actions énergiques en faveur du redressement de leurs entreprises ferroviaires et du développement des investissements.

Ainsi, **le gouvernement italien qui verse 3 milliards d'euros (20 milliards de francs) par an, a approuvé, en 1999, une « directive nationale » destinée à assainir les comptes de l'entreprise ferroviaire nationale, les *Ferrovie dello Stato* (FS).** Ce texte prévoit : l'obligation d'équilibrer les comptes d'ici 2003, la réalisation prioritaire du réseau à grande vitesse, un plan d'intervention pour améliorer la sécurité, la mise en place d'un fonds pour le personnel excédentaire, le recentrage sur l'activité de référence, la cession des activités non stratégiques et l'externalisation de certaines autres activités.

Le « contrat de programme » pour la période 2001-2005 porte sur des investissements de 51 milliards d'euros (335 milliards de francs), soit un montant bien plus important que le programme français.

c) L'avancement des contrats de plan Etat-régions

Les contrats de plan signés entre l'Etat et les régions pour la période 2000-2006 prévoient la mise en œuvre d'un important programme de modernisation du réseau ferroviaire classique, destiné à améliorer la qualité des services offerts par le chemin de fer et à adapter la capacité du réseau au besoin de développement de ces services.

Au total, les projets ferroviaires inscrits dans le cadre des contrats de plan représentent un programme d'investissements de près de 3,8 milliards d'euros, avec une participation de l'Etat de 1,2 milliard d'euros.

En ce qui concerne le volet ferroviaire des contrats de plan Etat-Région, l'année 2000 a marqué le début de l'exécution du XIIème plan. D'autres opérations du plan précédent sont également en cours d'achèvement.

L'année 2001 a de nouveau permis la poursuite de quelques opérations du XIème plan toujours en cours d'exécution. Parmi les plus importantes financièrement sur cet exercice, il faut citer les travaux d'aménagement du pôle Marseille - Saint Charles, la modernisation des lignes Strasbourg - Haguenau et Mulhouse - Lutterbach - Thann - Kruth.

Les dotations en faveur des contrats de plan Etat-régions s'élèvent à 595 millions d'euros (3,9 milliards de francs) en autorisations de programme pour 2002.

Les dotations pour les contrats de plan en 2002

Dotation (AP)	PLF 2002 (M Euros)
53-47/90 : Etudes et travaux en matière de transports collectifs en Ile de France au titre de l'aménagement de la voirie nationale	8,4
63-43/10 : Infrastructures de transports collectifs en Ile de France	86,9
63-43/30 : Plans de déplacements urbains (PDU) et autres améliorations des transports collectifs	90,1
63-44/20 : Aide au développement de la productivité des transports terrestres	1,5
63-44/30 : Infrastructures de transport ferroviaire	309,6
63-44/50 : Infrastructures de voies navigables	80,8
63-44/60 : Infrastructures et équipements de transport combiné	18,0

Concernant tous les engagements pris dans le cadre du volet ferroviaire des contrats de plan pour la période 2000-2006, le gouvernement a décidé de consacrer 1,16 milliards d'euros (7,6 milliards de francs) d'investissements sur le réseau classique. La négociation de ces contrats de plan permet d'envisager un montant total d'investissements voisin de 3,66 milliards d'euros (24 milliards de francs).

Les projets retenus dans le cadre des contrats de plan pour la période 2000-2006 doivent répondre aux différents besoins de modernisation auxquels le réseau ferré est confronté. Un certain nombre d'investissements ont été prévus dans la perspective de désaturer et de fluidifier les axes ou les noeuds les plus chargés, d'un point de vue à la fois voyageurs et fret. C'est le cas des opérations prévues sur l'artère Nord-Est, dans le sillon mosellan, en plaine d'Alsace, ou sur les complexes ferroviaires de Lyon, Bordeaux et Toulouse. Un certain nombre de projets ont également été retenus pour les gains de temps et l'amélioration de la qualité de service qu'ils procuraient. Les cas des liaisons Rennes - Brest et Rennes - Quimper profitent aux trafics interrégionaux mais un certain nombre de projets visent à l'amélioration de la desserte régionale de voyageurs. Enfin, les contrats de plan ont permis de programmer la réalisation de projets périurbains comme les tram-train de Mulhouse et Strasbourg ou les aménagements permettant des dessertes TER cadencées en périphérie des agglomérations de Toulouse, Marseille ou encore Nantes.

Les principales opérations du XIIème plan sont les suivantes :

Désaturation du complexe ferroviaire de Bordeaux (études)	2 930 000 F	446 675,62 €
Electrification de la ligne Rennes - St Malo (travaux)	228 500 000 F	34 834 600,44 €
Amélioration de l'offre ferroviaire sur les lignes Rennes - Brest, Rennes - Quimper (études préliminaires)	547 768 F	83 506,69 €
Electrification du segment Tours - Vierzon (études)	4 778 500 F	728 477,63 €
Réouverture de la ligne Chartres - Orléans et rétablissement d'une liaison ferroviaire entre Orléans et Montargis (Etudes)	5 204 200 F	793 375,18 €
Electrification de la ligne Paris - Bâle (section Gretz - Troyes) (Etudes)	5 000 000 F	762 245,09 €
Ligne C St - Cyprien / Arènes - Colomiers (études et travaux)	39 195 086 F	5 975 252,34 €
Port 2000 (études)	3 700 000 F	564 061,36 €
Modernisation de l'axe Angers / Cholet (études et travaux)	23 000 000 F	3 506 327,40 €
Amélioration de l'offre ferroviaire en Picardie (lignes Amiens - Abbeville, Amiens - Compiègne, Longueau - Nesle) (études et travaux)	41 453 642 F	6 319 566,98 €
Amélioration de la capacité sur l'axe Marseille - Toulon (études)	8 400 000 F	1 280 571,74 €
Amélioration de la ligne Marseille - Gardanne - Aix (études)	5 980 000 F	911 645,12 €
Amélioration de la ligne Grasse - Cannes - Nice (études)	12 500 000 F	1 905 612,72 €
Liaison inter gares en Avignon (études et travaux)	4 904 500 F	747 686,21 €
Désaturation du noeud ferroviaire Lyonnais (études)	1 262 663 F	192 491,73 €

d) La réalisation des grands investissements ferroviaires

Dans le cadre de la loi d'orientation des transports intérieurs, le gouvernement avait décidé, en janvier 1989, d'élaborer un schéma directeur national des liaisons ferroviaires à grande vitesse. Après une large consultation, ce schéma directeur avait été adopté par le Comité interministériel d'aménagement du territoire du 14 mai 1991 et publié par décret du 1er avril 1992. Le réseau à grande vitesse envisagé à long terme dans le cadre de ce schéma comportait 4.700 kilomètres de lignes nouvelles à grande vitesse.

A ce jour, 1.550 km de lignes nouvelles à grande vitesse ont été réalisées : le TGV Sud-Est reliant Paris à Lyon (mis en service entre 1981 et 1983), son prolongement jusqu'à Valence (1994), le TGV Atlantique reliant Paris au Mans et à Tours (1989-90), le TGV Nord reliant Paris à Lille, avec un

embranchement vers Bruxelles, et au tunnel sous la Manche (1993-94), et l'interconnexion Est des TGV en Ile-de-France (1994-96), et la mise en service du TGV Méditerranée, de Valence à Marseille et à Nîmes (250 km), en juin 2001.

La décision a également été prise de réaliser une première phase du TGV Est-européen, entre Vaires-sur-Marne et Baudrecourt (300 km). Le plan de financement de cette première phase a fait l'objet d'une convention le 7 novembre 2000. Les études d'avant-projet détaillé, se sont achevées à l'automne 2000, et les travaux de génie civil débuteront fin 2001. L'objectif est une mise en service du projet en 2006.

Par ailleurs, des études et des procédures se poursuivent, à des stades d'avancement divers, sur plusieurs projets prévus à l'ancien schéma directeur : le TGV Rhin-Rhône, le projet Perpignan-Figueras, les contournements de Nîmes et Montpellier, le projet Lyon-Turin, le TGV Aquitaine et le TGV Bretagne-Pays de la Loire. Parmi ces projets, il faut noter que la branche « Est » du TGV Rhin-Rhône et le projet Perpignan-Figueras ont fait l'objet d'une enquête publique au cours de l'année 2000.

Enfin, un certain nombre de lignes nouvelles prévues à l'ancien schéma directeur n'ont pas, à ce stade, fait l'objet d'un débat préalable. Pour certains de ces projets, des solutions alternatives, reposant sur la modernisation des lignes existantes, sont prévues. C'est le cas du TGV Normandie (avec le projet de liaison rapide Normandie - Vallée de Seine), de la liaison Mâcon-Genève (avec le projet de remise en service de la ligne Bourg-Bellegarde pour la desserte de Genève), du TGV Limousin (avec le projet pendulaire Paris-Orléans-Limoges-Toulouse).

Un exemple de grande réalisation : le TGV Est-européen

Le projet de TGV Est-Européen consiste à réaliser une ligne nouvelle de 406 km entre la région Ile-de-France et l'Est de la France, mettant ainsi Strasbourg à 1 h 50 de Paris.

Le projet a été déclaré d'utilité publique en mai 1996.

Ce projet figure parmi les 14 projets reconnus comme prioritaires par l'Union européenne dans le domaine des transports. Sa dimension européenne a été renforcée par la signature, en 1992, de protocoles d'accord avec l'Allemagne et le Luxembourg.

La consistance de la première phase de réalisation du TGV Est-européen a été arrêtée le 29 janvier 1999. Cette première phase comporte :

- l'exécution des études d'avant-projet détaillé sur la totalité du projet ;
- la réalisation d'une première section de ligne nouvelle entre Vaires sur Marne en région parisienne et Baudrecourt en Moselle (soit un linéaire de 300 km) ;
- la création de trois gares nouvelles (la gare « Champagne-Ardenne » au sud de Reims, la gare « Meuse » au sud de Verdun, et la gare « Lorraine » entre Metz et Nancy) ;
- les acquisitions foncières en Alsace ;
- l'aménagement de la ligne Strasbourg-Kehl.

Le matériel roulant sera constitué de rames TGV non pendulaires roulant à 320 km/h.

Cette première phase procurera une amélioration très importante de la desserte de l'Est de la France, avec un gain de temps de 45 minutes entre Paris et Reims, de 1h30 entre Paris et Strasbourg, 1h15 entre Paris et Metz, et de 1h10 entre Paris et Nancy. Dès la réalisation de cette première phase, le TGV Est-européen bénéficiera de l'interconnexion avec les autres lignes TGV en Ile-de-France. Les liaisons TGV internationales avec le Luxembourg, et avec l'Allemagne vers Francfort et Stuttgart, seront assurées.

Le coût de la première phase du TGV Est-européen, hors électrification des lignes des Vosges qui fait l'objet d'un financement spécifique, est évalué à 3,125 milliards d'euros (20,5 milliards de francs). Ce coût comprend les investissements du périmètre RFF (2,916 milliards d'euros - 19,13 milliards de francs) et les investissements d'installations fixes relevant de périmètre de la SNCF (209 millions d'euros - 1,37 milliard de francs). Les investissements en matériel roulant, qui seront financés par la SNCF, ne sont pas compris dans ces coûts.

Dans le cadre des décisions prises le 29 janvier 1999, le montant des concours publics a été fixé à 2,393 milliards d'euros (15,7 milliards de francs), RFF et la SNCF assurant le solde du financement 732 millions d'euros (4,8 milliards de francs). Cette première phase a fait l'objet d'une convention de financement signée le 7 novembre 2000 entre l'Etat, RFF, la SNCF et les collectivités locales.

En ce qui concerne l'Union européenne, le total des subventions d'ores et déjà attribuées au projet s'élève à 85 millions d'euros (558 millions de francs), ce soutien devant se poursuivre au delà de 2000 dans le cadre de la programmation pluriannuelle 2001-2006. L'objectif est d'obtenir une participation totale de l'Union européenne à hauteur de 300 millions d'euros (2,1 milliards de francs), niveau correspondant aux taux maxima de subvention communautaire actuels.

La participation financière du Grand Duché de Luxembourg a été fixée à 117 millions d'euros - 770 millions de francs. Un groupe de travail franco - luxembourgeois a été mis en place pour préparer un avenant à l'accord bilatéral de 1992, précisant les engagements réciproques des Etats français et luxembourgeois et les modalités de la participation financière du Grand Duché.

Avancement des études et des procédures:

Les études d'avant-projet détaillé (APD) se sont achevées à l'automne 2000. Les études de projet ont été menées au début de l'année 2001, afin de constituer avant l'automne 2001 les dossiers de consultation des entreprises.

Les fouilles archéologiques, les enquêtes parcellaires, et les travaux préparatoires ont d'ores et déjà commencé.

Il faut noter que les décisions arrêtées sur la consistance de la première phase conduisent à lancer des enquêtes d'utilité publique complémentaires dans le secteur de Belles-Forêts (Moselle), conformément au dossier des engagements de l'Etat, et à Baudrecourt, pour la réalisation du raccordement de phasage vers Strasbourg. Les instructions mixtes à l'échelon central, préalables à ces enquêtes, ont été closes en février 2001. Les enquêtes publiques se sont également déroulées en février 2001. Les commissions d'enquête publique ont depuis rendu un avis favorable.

L'approbation ministérielle du projet doit intervenir très prochainement. Les grands travaux de terrassement devaient débuter fin 2001, en vue d'une mise en service du projet en 2006.

B. UN PROGRAMME NON FINANCÉ

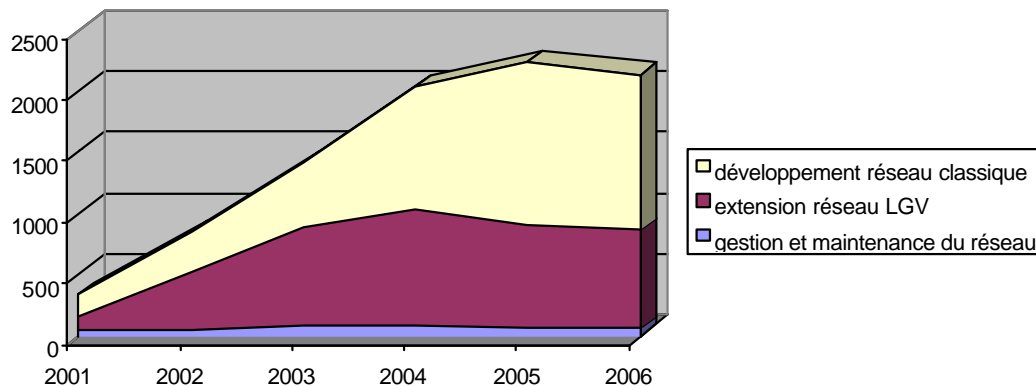
1. Des subventions de l'Etat largement insuffisantes

La part des investissements du secteur ferroviaire financée par des subventions publiques devrait augmenter considérablement dès 2001-2002, compte tenu des nouvelles règles de financement des projets d'infrastructure introduites lors de la réforme ferroviaire de 1997 (article 4 du décret n°97-444 du 5 mai 1999 relatif aux missions et aux statuts de RFF) qui empêchent RFF de financer des investissements sans rentabilité.

Les financements propres prévus par RFF et la SNCF ne devraient couvrir qu'à peine la moitié des besoins. Le reste du financement doit s'effectuer grâce à **une montée en puissance des subventions, qui quadrupleraient sur la période 2001-2004** et atteindraient dès 2004 un montant de 3 milliards d'euros (20 milliards de francs) par an.

Le programme prévisionnel soumis par RFF au CIES du printemps 2001 est éclairant à cet égard.

Evolution prévisionnelle des subventions RFF 2001-2006



(en millions d'euros)

L'effort en faveur du secteur ferroviaire n'a pas eu lieu : il doit avoir lieu dans les années à venir, et c'est bien là toute la différence. Il ne suffit pas d'annoncer le doublement, voire le quadruplement des dotations au secteur ferroviaire lorsque l'on est encore au niveau de subvention de 2001, année d'investissements très réduits.

Le budget de l'Etat, et en particulier le budget des transports terrestres, ne traduit pas de montée en puissance des subventions publiques : le budget 2002 prévoit seulement 248 millions d'euros (1,6 milliard de francs) de subventions aux infrastructures ferroviaires.

Le ministre chargé des transports ajoute 152 millions d'euros (1 milliard de francs) qui seraient versés en 2001 par l'affectation des dividendes des sociétés concessionnaires d'autoroutes réformées à une ligne consacrée à « l'intermodalité ». Toutefois, l'on observera que le projet de loi de finances rectificative pour 2001, s'il accorde 600 millions de francs pour la réalisation de l'autoroute A 28, ne donne pas de dotations supplémentaires à des investissements ferroviaires clairement définis.

Quant à la création de l'établissement public, qualifié de « pôle multimodal alpin », qui doit recevoir les dividendes des trois sociétés concessionnaires d'autoroutes de la zone (AREA, SFTRF, STMB), il va de soit qu'il ne pourra bénéficier de dividendes importants dès 2002 compte tenu de la situation financière très difficile d'au moins deux sociétés sur les trois concernées. Il s'agit pour le moment d'une simple mesure d'affichage dont il faudra voir si elle se traduit par des réalisations concrètes.

Les budgets d'investissements futurs sont donc construits sur l'hypothèse d'une considérable augmentation de l'effort des collectivités

locales, et éventuellement d'un accroissement des dotations de l'Union européenne.

2. Un financement communautaire trop réduit

Les fonds d'origine communautaire destinés aux transports terrestres proviennent, pour l'essentiel, du FEDER et des financements pour le réseau transeuropéen de transports.

Les aides en provenance du FEDER sont attribuées directement aux régions concernées. Elles représentent environ 700 millions d'euros (4,6 milliards de francs) par an, et ne sont pas exclusivement destinées aux transports.

Les aides accordées dans le cadre des réseaux transeuropéens de transport peuvent financer jusqu'à 50 % des études et 10 % des coûts de réalisation des infrastructures figurant au schéma d'orientation RTE (décision 1692/96 du 23 juillet 1996). Le budget total pour l'ensemble de l'Union européenne a été, de 1997 à 2001, de 2,5 milliards d'euros (16,4 milliards de francs).

Les projets ferroviaires subventionnés par l'Union européenne au titre des réseaux transeuropéens

Les principaux travaux et études en matière ferroviaire ayant bénéficié, **entre 1997 et 2001**, des aides au titre des réseaux transeuropéens :

- TGV Est européen : 80,1 millions d'€(525,42 millions F)
- Projet Lyon - Turin : 13,3 millions d'€(87,24 millions F)
- TGV Méditerranée : 26,25 millions d'€(172,19 millions F)
- TGV Sud européen : 9 millions d'€(59,04 millions F)
- TGV Rhin - Rhône : 6,7 millions d'€(43,95 millions F)
- Résorption de goulets d'étranglement (nœuds ferroviaires) : 15,2 millions d'€(99,71 millions F)

Depuis 2001, les grands projets sont financés par un « programme pluriannuel indicatif 2001-2006 ».

- Le TGV Sud section Nîmes-Montpellier : 18,5 millions d'€(121,35 millions F), dont 3 millions d'€(19,68 millions F) au titre de 2001 ;

- TGV Sud section internationale, ces montants étant attribués pour la France et l'Italie : 64,5 millions d'€(423,09 millions F), dont 1 million d'€(6,56 millions F) au titre de 2001 ;
- TGV Est européen : 151 millions d'€ (990,50 millions F), dont 40 millions d'€ (262,38 millions F) au titre de 2001 ;
- TGV Lyon-Turin, section française : 13,4 millions d'€(87,90 millions F) , 0 au titre de 2001 ;
- TGV Lyon-Turin, section internationale : 50 millions d'€(327,98 millions F), dont 5 millions d'€(32,80 millions F) au titre de 2001 ;
- Désaturation nord de Bordeaux : 7 millions d'€(45,92 millions F), dont 1 million d'€(6,56 millions F) au titre de 2001 ;
- Désaturation nord lyonnais : 4 millions d'€(26,24 millions F), 0 au titre 2001 ;
- Désaturation Artère Nord Est : 4 millions d'€(26,24 millions F), 0 au titre 2001 ;
- Désaturation du complexe ferroviaire mosellan : 2,6 millions d'€(17,05 millions F), 0 au titre de 2001.

On observera que l'Union européenne ne s'est pour le moment impliquée de manière substantielle qu'au titre du TGV Est-européen (990 millions de francs) alors que les dotations communautaires prévues pour la réalisation du Lyon-Turin (327 millions de francs pour la section internationale, 87 millions de francs pour la section française) apparaissent pour le moment ridicules par rapport à l'ampleur du projet.

C. FRET FERROVIAIRE, INTERMODALITÉ, ET TRANSPORT COMBINÉ : SIMPLES DÉCLARATIONS OU CHANTIERS DE RÉFORME ?

1. Malgré de nombreuses déclarations, aucun progrès depuis 1997

Le développement du fret ferroviaire, du transport combiné et plus généralement de l'intermodalité est le principal mot d'ordre du gouvernement en matière de transport.

Comme le souligne le ministère de l'équipement, des transports et du logement, l'objectif de croissance du transport combiné rail-route est l'un des points forts de la politique globale de développement durable des transports visant au rééquilibrage de l'offre de transport en faveur des modes plus respectueux de l'environnement et de la sécurité.

Toutefois, en ce domaine, les résultats de l'entreprise SNCF, les moyens budgétaires et les investissements en infrastructure sont en flagrante contradiction avec les déclarations du gouvernement, qui, depuis 5 ans, dans une période de croissance des échanges, n'a réalisé aucun progrès en matière de développement du fret ferroviaire, mais promet beaucoup pour l'avenir.

Le ministère de l'équipement, des transports et du logement a fixé un objectif de trafic de 100 milliards de tonnes-km en 2010 pour le fret ferroviaire, pratiquement le double du trafic actuel (55 milliards de tonnes-km en 2000).

M. Auguste Cazalet, rapporteur spécial, soulignait l'an dernier que l'objectif de doublement du trafic fret d'ici 2010 semblait de plus en plus inaccessible. Seule la réalisation d'infrastructures importantes, comme l'a souligné la commission d'enquête du Sénat, permettrait de répondre à cet objectifs ambitieux mais, en l'état actuel des équipements ferroviaires, irréaliste.

De fait, sur le terrain, aucun progrès n'est enregistré en matière de fret ferroviaire.

Les mouvements de grève en mars-avril ont eu un fort impact sur les résultats du premier semestre 2001 de la SNCF (- 12 % environ par rapport au premier trimestre 2000) et devraient conduire à un nouveau ralentissement du fret ferroviaire en 2001. Alors qu'une hausse de 4 % était prévue, celui-ci devrait reculer en 2001, conduisant, selon les déclarations du directeur général délégué fret de la SNCF à anticiper un déficit de l'activité fret de 1 milliard de francs en 2001 (contre 746 millions de francs en 2000).

Par ailleurs, le transport combiné est un bon exemple de l'inaction des pouvoirs publics.

La Commission européenne a adopté le 18 juillet 2001 les orientations politiques du Livre Blanc sur la politique des transports : pour les marchandises, le développement du transport ferroviaire, dans lequel le transport combiné est intégré, est clairement affiché comme une des clés du succès de cette politique de rééquilibrage.

Or, le budget 2002 divise par trois des dotations au transport combiné qui n'étaient de toute manière pas affectées directement au développement de ce mode.

La France a en effet énormément de retard. Il n'existe pas actuellement en France, comme en Suisse ou en Autriche par exemple, de services de "route roulante" dans lesquels des véhicules routiers complets (tracteur + semi-remorque) sont transportés sur des wagons adaptés. La première expérimentation devrait seulement intervenir « *à partir de fin 2002* »

sur l'axe transalpin Aiton - Turin entre la France et l'Italie. Les résultats de cette expérimentation permettraient de juger des conditions de développement d'un tel service en 2005/2006.

Le transport combiné : aucun progrès depuis 1997

Selon le ministère, « *le système transport combiné rail-route, bien adapté à l'évolution des systèmes de production et de commercialisation pourvu qu'il gagne en fiabilité et en compétitivité, doit être le moteur du développement du fret ferroviaire. Dans le cadre de l'objectif de doublement du fret ferroviaire à l'échéance de 10 ans, avec 100 Gt.km à cet horizon, la part du transport combiné dans le fret devrait ainsi atteindre 40 %, contre 25 % aujourd'hui.* »

Or, après le point haut de 1997 à 13,9 milliards de tonne-kilomètres (Gt.km), obtenu grâce à une croissance de 67,5 % en cinq ans, **le transport combiné rail-route a connu un recul sensible en 1998 et en 1999. L'année 2000 a connu une légère amélioration, avec un chiffre de 13,8 Gt.km, en hausse de 3,5 % par rapport à 1999, mais toujours sans atteindre le résultat de 1997.**

Année	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Trafic en Gt.km	11	12,2	13,9	13,4	13,3	13,8

Le ministère souligne que les mauvais résultats en début d'année ont moins affecté le trafic national (- 7 %) que le trafic international (- 11 % pour le trafic bilatéral et - 17 % pour le trafic de transit) où le transport combiné est pourtant plus pertinent et mieux à même d'être compétitif par rapport à la route.

Outre les grèves, la qualité du service reste très insuffisante (20 à 25 % des trains sont en retard par rapport à l'heure limite de remise dans les terminaux).

2. Une amélioration sans cesse annoncée...

L'échec de la relance du fret ferroviaire est patent, mais le gouvernement promet des améliorations.

Des mesures de **renouvellement du matériel** sont en effet enfin prises car le parc des 1.160 locomotives diesels dédiées à l'activité fret au 1^{er} janvier 2000 est très ancien, avec une moyenne d'âge de 34 ans. Le renouvellement d'une première tranche de 600 locomotives pour un montant total d'investissement de 1,3 milliard d'euros a été approuvé par le comité des investissements économiques et sociaux (CIES) du 18 septembre 2001. Cette décision est tout de même un peu tardive compte tenu du délai de livraison de locomotives, qui pourrait intervenir en 2006. De surcroît, il s'agit d'un simple renouvellement du parc, qui aurait dû être fait depuis longtemps, et on ne peut en attendre une explosion du trafic...

Pour ce qui concerne spécifiquement le transport combiné, une somme modeste, de 9 millions d'euros, serait consacrée à la mise en œuvre des opérations inscrites dans les différents contrats de plan Etat-régions, en particulier pour l'aménagement de nouvelles plate-formes multimodales. En outre, 2002 verrait l'engagement de l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire entre Chambéry et Turin.

Les premières opérations de création de nouveaux terminaux (Bonneuil-sur-Marne, Bayonne-Mouguerre, Lille-Lomme, Bordeaux-Hourcade) seraient également en voie d'achèvement.

Enfin, le transport combiné rail-route pourrait également bénéficier de quelques aides de l'Union européenne. Le programme PACT (Pilot Actions for Combined Transport) a en effet versé 1,5 million d'euros pour des projets concernant directement le territoire français (services de transport combiné ferroviaire, fluvial ou maritime) et un nouveau programme communautaire de soutien financier dénommé "Marco Polo" devrait être créé en 2003, et succéder au PACT sur un champ élargi et avec des moyens accrus.

Comment développer le fret ? Les réponses du ministère de l'équipement

Des mesures de nature organisationnelle doivent être prises pour permettre une amélioration de la capacité des lignes. Il s'agit de rechercher tout d'abord une utilisation plus rationnelle du réseau, en améliorant l'organisation des circulations non « commerciales » occupant les voies principales, de s'efforcer de rendre les plus voisines possibles les vitesses des trains de nature différente sur une section contrainte, de rechercher enfin des modalités de tracé de sillons pour les trains de fret qui offrent à cette activité l'assurance d'une meilleure performance et d'un meilleur positionnement sur son marché, tout en limitant l'importance des capacités inutilisées qui lui sont réservées.

Bien entendu, ces mesures d'organisation s'imposent aussi à l'entreprise ferroviaire qui doit rechercher des modes d'exploitation plus productifs en terme de consommation de capacité d'infrastructure et remédier aux problèmes actuels de baisse de qualité.

Des investissements d'infrastructure doivent également être réalisés, par exemple pour supprimer les croisements à niveau par des passages dénivelés (sauts de mouton), pour créer des voies supplémentaires sur des tronçons très contraints (Sucy-Valenton sur la Grande Ceinture de Paris, Toury-Cercottes sur l'axe Paris-Orléans, voie nouvelle de contournement de Nîmes et de Montpellier, désaturation des nœuds les plus chargés comme par exemple à Bordeaux...), ou bien encore pour créer des voies d'évitement, de façon à permettre une meilleure cohabitation entre les différents types de trains.

Les Contrats de plan Etat-Région sur la période 2000-2006 comportent un certain nombre de projets. **Il existe également des sections de lignes pratiquement dédiées au fret, comme la Grande Ceinture, au nord et à l'est de Paris, et la ligne de la rive-droite du Rhône** ; une ligne comme la Grande Ceinture constitue d'ailleurs un support essentiel de l'activité fret au plan national et il convient de préserver cette fonctionnalité dans le cadre des projets de réalisation des tangentiels pour l'amélioration des déplacements voyageurs en Ile de France.

RFF a intégré ces perspectives dans sa politique de développement en proposant de **modifier certains projets en fonction des impératifs d'accroissement du transport ferroviaire de fret**. Ainsi at-il été proposé que la future branche sud du TGV Rhin-Rhône soit principalement un axe fret, compte tenu de la capacité nécessaire pour ce type de trafic sur le barreau nord-sud. De même le contournement de Nîmes et Montpellier, qui devait initialement constituer une ligne nouvelle parcourue exclusivement par des TGV, devrait-il être principalement parcouru par des trains de fret dans le cadre de la mise en service de la liaison nouvelle avec l'Espagne en direction de Barcelone.

CHAPITRE III : LES DOTATIONS EN FAVEUR DES TRANSPORTS RÉGIONAUX ET DU SECTEUR FLUVIAL

Si les dotations à la SNCF et à RFF occupent la très grande majorité des crédits en faveur des transports terrestres, le budget consacre aussi des dotations importantes aux services régionaux de voyageurs, aux transports urbains de province et d'Ile-de-France et au réseau fluvial.

I. 2002, ANNÉE DE RÉGIONALISATION DES SERVICES RÉGIONAUX DE VOYAGEURS

A. LES DISPOSITIONS DE LA LOI SOLIDARITÉ ET RENOUVELLEMENT URBAINS

1. Le principe de la régionalisation

Les dispositions applicables aux transports collectifs d'intérêt régional de la loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) prévoient le transfert de l'organisation et du financement des services ferroviaires régionaux de voyageurs, à compter du 1er janvier 2002, à l'ensemble des régions, à l'exception de l'Ile de France et de la Corse.

Cette loi est venue modifier le dispositif législatif existant, la loi d'orientation des transports intérieurs et le code général des collectivités territoriales, pour y insérer les dispositions relatives à ce transfert de compétence aux régions.

Le dispositif précise que les conditions d'exploitation et de financement des services transférés sont fixées au sein d'une convention passée entre chacune des régions et la SNCF.

La loi prévoit également qu'une région puisse passer une convention avec une région limitrophe ou avec le Syndicat des transport d'Ile de France pour organiser des services se prolongeant au delà de son ressort territorial.

S'agissant de la coopération entre autorités organisatrices de transport, celle-ci fait l'objet d'une autre section intitulée « dispositions relatives à la coopération entre autorités organisatrices de transport » qui prévoit que plusieurs autorités organisatrices de transport peuvent s'associer dans le cadre d'un syndicat mixte de transport ou par voie de convention afin d'organiser ou de coordonner les services qui relèvent de leurs compétences, mettre en place un système d'information à l'intention des usagers et créer une tarification coordonnée et des titres de transports uniques ou unifiés.

Il faut rappeler que l'expérience de régionalisation des services régionaux de voyageurs engagée le 1er janvier 1997 a enregistré un certain succès : les régions expérimentales ont connu un développement de recettes supérieur à celui des autres régions grâce à la politique de recomposition de l'offre, de dynamique tarifaire et commerciale, et d'action sur la qualité.

2. Les incidences de la régionalisation

Le dispositif prévu devrait permettre de clarifier les responsabilités entre, d'une part, la région, autorité organisatrice des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui décide du service à réaliser et le finance et, d'autre part, la SNCF qui assure le service en tant qu'exploitant et conseille la région.

L'Etat resterait le garant de la cohérence et de l'unicité du système ferroviaire pour lequel il continue à fixer les règles de sécurité, ainsi que du respect des règles et procédures instaurées entre les différents partenaires du secteur ferroviaire.

En ce qui concerne la SNCF, le ministère de l'équipement, des transports et du logement estime que la perspective de la régionalisation peut être un levier d'évolution interne poussant l'entreprise à davantage de qualité et de réactivité. Dans ce cadre, la SNCF a procédé à une reconfiguration de son organisation afin de permettre à l'activité TER d'être clairement identifiée au sein de l'entreprise et de disposer à l'échelon régional des moyens nécessaires pour remplir son rôle d'interlocuteur de la région.

Dans cette optique, la SNCF s'est engagée dans un processus d'élaboration d'une comptabilité par domaines d'activité afin de disposer, pour l'exercice 2000, de comptes attestés pour chacune des 20 activités T.E.R et de répondre au souci de transparence et de compétences des nouvelles autorités organisatrices régionales. C'est sur ces comptes attestés que s'est basé, conformément aux dispositions de la loi solidarité et renouvellement urbains, le montant de la compensation financière de l'Etat aux régions.

La loi prévoit que le transfert de compétences interviendra au 1er janvier 2002 et qu'un décret en Conseil d'Etat viendra préciser certaines de ses

dispositions. Ce projet de décret doit être publié à l'automne 2001. Les arrêtés fixant pour chacune des régions le montant de la dotation et le périmètre des services transférés devront être pris au cours du dernier trimestre.

La loi «solidarité et renouvellement urbains » a donc généralisé la régionalisation au 1er janvier 2002, toutes les régions devenant des autorités organisatrices pour les transports ferroviaires régionaux. **Cependant, votre commission soulignait l'an dernier que cette réforme présentait deux insuffisances majeures :**

- le peu de fiabilité des comptes de la SNCF. Il n'existait pas de répartition fine des coûts de chaque branche d'activité de la SNCF (fret, voyageurs grandes lignes, TGV, TER...) sur la base de laquelle pourrait être évaluée correctement le coût des services régionaux de transport de voyageurs ;

- le gouvernement avait clairement souhaité limiter la compensation aux régions, en refusant de nombreux amendements sur le fondement de leur irrecevabilité financière.

Dans ces conditions, votre commission estimait l'an dernier qu'il convenait d'être très vigilant quant à l'évolution des charges de ce secteur pour les régions.

A cet égard, la forte revalorisation de la dotation pour 2001 (+ 53 millions d'euros) traduisant une « remise à niveau » des dotations, montrait que d'importantes subventions devraient intervenir pour ne pas grever fortement les budgets d'investissement des régions.

De fait, le montant de la compensation versée en 2002 pose problème aux régions.

B. QUELLE COMPENSATION ?

1. Les modalités choisies pour 2002

a) Le montant de la compensation et ce qu'elle recouvre

L'Etat versera, en 2002, aux vingt régions concernées, au titre de l'exploitation, les crédits budgétaires versés aujourd'hui directement aux sept régions expérimentales à cet effet, et à la SNCF pour les treize autres régions ainsi que les crédits nécessaires pour assurer l'équilibre du compte TER 2000 de la SNCF. Ceci représente, après indexation prévue par la loi, à un montant de 1.054 millions d'euros (6.914 millions de francs).

De plus, l'Etat versera à chacune des régions le montant des crédits correspondant aux pertes de recettes induites par les tarifs sociaux mis en

place à la demande de l'Etat sachant qu'à l'heure actuelle l'Etat verse à ce titre, à la SNCF, une somme globale que l'entreprise se charge de répartir entre les diverses activités voyageurs. Ce montant est de 179,8 millions d'euros (1.178,9 millions de francs) pour l'année 2000.

Enfin, des crédits seront également versés pour contribuer au renouvellement du parc de matériel affecté aux services transférés pour un montant de 205,8 millions d'euros (1 350 MF).

Au total, près de 1.439 millions d'euros (9.443 millions de francs) seront donc consacrés en 2002 à la décentralisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs.

Que recouvre la dotation aux services régionaux de voyageurs en 2002 ?

Selon le ministère de l'équipement, le montant indiqué prend en compte :

- les dotations antérieurement versées à la SNCF et aux régions ;
- le déficit constaté sur le compte de l'activité TER pour 2000 de la SNCF ;
- le montant de l'indexation prévue par l'article 125 de la loi SRU appliquée pour 2001-2002 aux dotations antérieures et au déficit 2000 ;
- la compensation au titre des tarifs sociaux appliqués aux SRV à la demande de l'Etat;
- la dotation complémentaire pour le renouvellement du matériel roulant ;
- la révision de la dotation de l'Etat au titre du transfert de compétence en prévision d'une hausse des redevances d'utilisation de l'infrastructure pour la circulation des SRV. Cette contribution sera versée directement aux conseils régionaux

Toujours selon le ministère, « l'importance de cette dotation traduit clairement la volonté de l'Etat de faire de la régionalisation un levier de l'amélioration des services offerts aux usagers des TER ».

b) La base de calcul de la dotation : des comptes attestés par un audit

Le calcul de la dotation 2002 repose notamment sur les résultats de l'audit d'avancement et d'attestation des comptes TER 2000. La SNCF a fourni à votre rapporteur le relevé de conclusion des auditeurs.

Les auditeurs ont noté que **plusieurs points dans les comptes de la SNCF font l'objet de réserve des commissaires aux comptes :**

1 - les commissaires aux comptes ne sont « *pas en mesure de valider la valeur nette comptable des installations fixes et des subventions d'investissement* ». Il y a donc une incertitude sur le calcul des dotations aux

amortissements et des reprises de subventions. Ces postes représentent 3,1 % du montant total des charges de l'activité TER en 2000.

Ainsi, le fichier de recensement des installations fixes présente un certain nombre d'anomalies. *« Nous ne pouvons donc avoir l'assurance que les charges affectées à l'activité TER reflètent la répartition définitive telle qu'elle résultera du recensement exhaustif des surfaces existantes et de leur affectation aux différents utilisateurs. »*

2 - les commissaires aux comptes notent également **des incertitudes sur l'évaluation des recettes et émettent donc une réserve de principe sur le compte de résultat de l'activité TER.**

L'incertitude concerne la correspondance exacte entre le volume des produits enregistrés et celui des ventes encaissées, le solde cumulé des écritures en cause s'élevant depuis 1997 à 329 millions de francs sur un total de recettes voyageurs de 127 milliards de francs.

Par ailleurs sont préconisées des corrections dans les arrêtés des comptes, visant notamment à :

- annuler 23 millions de francs de produit net maintenu indûment dans les comptes TER au niveau central

- augmenter la charge nette de l'activité TER au niveau national dans une fourchette de 45 à 56 millions de francs. Des erreurs corrigeraient de 4 millions de francs supplémentaires les charges des TER

- réduire de 33 millions de francs le résultat de l'activité TER.

Compte de résultat 2000 de l'activité TER (en millions de francs)

CHARGES		PRODUITS	
<i>conduite</i>	-2 200,8	recettes du trafic	3 450,7
<i>accompagnement</i>	-1 384,6	<i>tarifs sociaux</i>	1 258,2
<i>énergie</i>	-458,2	<i>autres recettes</i>	71,0
<i>Péages d'infrastructure</i>	-904,1	<i>contribution des collectivités</i>	6 117,0
<i>autres</i>	-81,7	<i>bonus/malus</i>	-37,2
total circulation	-4 766,1	total produits	10 859,8
charges routières	-423,2		
<i>amortissements</i>	-651,3		
<i>Reprises de subvention</i>	189,9		
<i>charges financières</i>	-244,9		
<i>taxe professionnelle</i>	-326,5		
<i>location de matériel</i>	-140,7		
<i>entretien</i>	-1 638,7		
<i>prêts et emprunts</i>	-191,8		
total matériel roulant	-3 004,0		
<i>distribution, manœuvres et services en gare</i>	-1 649,9		
<i>charges de capital des gares TER</i>	-148,3		
<i>entretien des gares</i>	-97,7		
<i>contributions de service</i>	-150,9		
total charges au sol	-2 046,8		
<i>gestion du TER</i>	-824,2		
<i>structure SNCF</i>	-384,4		
total autres charges	-1 208,7		
TOTAL CHARGES	-11 448,8	TOTAL PRODUITS	11 448,8
résultat déficitaire	- 589,0		

Le résultat déficitaire de l'activité TER en 2000, soit -589 millions de francs, a été revu à la hausse de 105 à 116 millions de francs supplémentaires compte tenu des résultats de l'audit :

Résultat de l'activité TER après audit

résultat des comptes	- 589
correction liée à la contrepartie des écritures enregistrées après clôture des comptes interdomaines	- 23
résultat corrigé	- 612
autres corrections liées à la méthodologie de clôture	- 60 à - 49
corrections spécifiques à chacune des activités régionales	- 33
Résultat négatif après corrections et ajustements	- 705 à - 694

Par ailleurs, à la demande du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie, et du ministre de l'équipement, des transports et du logement, et dans la perspective du transfert de compétences aux régions, le 1er janvier 2002, de l'organisation des services ferroviaires régionaux de voyageurs, une mission a été conduite conjointement par l'Inspection générale des finances et le Conseil général des ponts et chaussées

Ainsi, **cette mission a permis de préciser la part de la contribution au titre des tarifs sociaux correspondant aux trafics régionaux (TER) à 179,7 millions d'euros (1.178,9 millions de francs).** Ce montant sera intégré dès 2002 dans la dotation générale de décentralisation et sera versé aux régions, conformément aux dispositions de la loi 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain.

La part de cette contribution correspondant au trafic grandes lignes continuera à être versée directement à la SNCF.

2. Un montant contesté

Si l'évaluation de la subvention s'est faite notamment sur un constat d'audit indépendant, **il n'en reste pas moins que les subventions ne permettront pas une réelle « remise à niveau » du service TER** qui a souffert d'un relatif désintérêt et d'une diminution des subventions pendant de trop nombreuses années pour pouvoir répondre dans de bonnes conditions aux exigences de développement de ce nouveau service public régional.

De fait, **le montant de la dotation nécessaire au renouvellement du matériel fait actuellement l'objet d'un désaccord entre les régions et l'Etat** : les premières l'estiment à 1,83 million d'euros et le second ne souhaite accorder que 1,68 million d'euros.

Enfin, le comité des finances locales réuni le 25 septembre 2001 a souhaité connaître l'avis de la commission consultative d'évaluation des charges avant de se prononcer définitivement sur le projet de décret relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional.

On peut rappeler ici que les collectivités locales participent déjà de manière importante au financement du transport ferroviaire. Elles peuvent donc légitimement attendre que le nouveau transfert se réalise dans de bonnes conditions financières.

La participation des collectivités locales au financement du transport ferroviaire

La participation des collectivités locales au développement du transport ferroviaire se décompose d'une part en des investissements sur l'infrastructure elle-même, et d'autre part en l'acquisition, ou en participation à l'acquisition, de matériel roulant. Le montant de ces participations croît et continue de croître régulièrement depuis plusieurs années du fait de la mise en œuvre des contrats de plan Etat - Région et de l'expérimentation, puis de la généralisation au 1er janvier 2002, de la régionalisation des services régionaux de voyageurs (SRV).

En ce qui concerne les installations fixes, les contributions des collectivités locales se sont élevées, depuis 1997, date de la création de RFF, à 386 M€(2,53 MdsF).

Ces opérations concernent des investissements d'infrastructure à la fois sur ligne à grande vitesse et sur le réseau classique.

L'ensemble des collectivités locales participe ainsi au financement des investissements sur le réseau ferré national à hauteur d'environ 6% : 4% est apporté par les régions, et 2% par les autres collectivités locales. Les investissements programmés dans le cadre de ces contrats de plan représentent un montant de 4,57 milliards d'euros (30 milliards de francs), avec une participation de l'Etat de 1,37 milliards d'euros (9 milliards de francs).

En ce qui concerne le matériel roulant, les contributions des collectivités locales se sont élevées à près de 1 050 M €(6 880 MF) sur la période 1994-2001 (inclusive), essentiellement pour l'acquisition de matériel roulant voyageurs. Avant 1994, les acquisitions de matériel roulant étaient financées majoritairement par la SNCF. Depuis cette date et la mise en place de l'expérimentation de la régionalisation des SRV en 1997, ces contributions sont le fait des régions, qui financent aujourd'hui à 100% la SNCF par subventions d'équipement. La SNCF continue à participer à la rénovation des matériels.

Ce poste est en forte progression depuis 1999, avec les paiements des nouveaux matériels TER conçus en partenariat avec les régions et dont les dernières unités doivent être livrées en 2001 (automoteur TER (X 72500), autorail TER (X 73500), matériel à 2 niveaux TER 2N).

De nouvelles commandes de ces mêmes matériels ont été lancées pour environ 150 engins qui seront livrés d'ici la fin 2003. Enfin, les régions ont confirmé leurs intentions pour les matériels à 2 niveaux nouvelle génération, disponibles dès 2003 : l'automotrice Z TER apte à 200 km/h, dont les premiers exemplaires vont être livrés en fin d'année et l'autorail à grande capacité dont le marché vient d'être attribué à la société Bombardier. En tout, ce sont donc plus de 500 unités qui devraient être livrées entre 2003 et 2006 au profit de l'activité train express régional (TER).

II. LA RÉFORME DES TRANSPORTS EN ÎLE DE FRANCE

A. DE PROFONDS BOULEVERSEMENTS DANS LE FINANCEMENT DES TRANSPORTS EN ILE DE FRANCE

1. Des circuits financiers modifiés

En 2000, pour la première fois, la contribution de l'Etat au fonctionnement des transports en Ile-de-France a été versée directement au syndicat des transports parisiens (STP), autorité organisatrice des transports, qui est responsable de sa répartition entre les entreprises de transport sur la base d'une contractualisation avec les entreprises comprenant des engagements sur le niveau du service rendu.

Par ailleurs, la région Ile-de-France est entrée au conseil d'administration du syndicat des transports en Ile-de-France (STIF) successeur du STP, et contribue désormais, comme les autres membres, au financement de l'exploitation. En contrepartie, la contribution de l'Etat au STIF est diminuée du même montant et versée à la région.

Le décret du 6 juillet 2000 modifiant les décrets relatifs à l'organisation des transports de voyageurs dans la région parisienne et portant statut du syndicat des transports parisiens prévoit des conventions pluriannuelles entre la RATP, la SNCF et le STP. Elles ont pour objectif principal de rompre avec le mécanisme de l'indemnité compensatrice et de responsabiliser les deux entreprises publiques sur des objectifs de service (en volume et en qualité), de trafic et de maîtrise des charges.

2. Les subventions publiques aux transports en Ile-de-France

La contribution de l'Etat aux transports collectifs en Ile-de-France s'élève à 799,4 millions d'euros pour 2002.

Jusqu'en 2001, cette contribution était versée intégralement au syndicat des transports en Ile-de-France (STIF) mais la réforme du syndicat et l'entrée de la Région Ile -de-France fait que désormais, une partie est versée au STIF (575 millions d'euros pour 2002, soit 51,4 % des contributions de tous les membres du STIF) et une autre (224,4 millions d'euros) est versée à la Région Ile -de-France.

Les subventions de l'Etat au STIF

	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Contributions de l'Etat en MF	5 951,50	5 690,43	5 619,58	5 379,50	5 180,09	3 772,41
en ME				820,1	789,7	575,1
RATP	4 827,84	4 566,77	4 690,75	NC	NC	NC
SNCF	1 123,65	750,41	928,84	NC	NC	NC

Pour 100 francs versés par le STIF en 2000, 33,8 francs sont financés par les collectivités publiques et 66,2 francs par le versement de transport. La répartition de la contribution au financement des transports franciliens entre les collectivités publiques est la suivante : 70 % pour l'Etat et 30 % pour les départements. Elle est modifiée par l'entrée de la région Ile-de-France au conseil d'administration du STIF en application de la loi SRU du 13/12/00 : 51,4 % pour l'Etat, 18,6 % pour la Région Ile-de-France et 30 % pour les départements.

Ainsi, l'ensemble des contributions publiques aux transports en Ile-de-France s'élève à environ 1,2 milliard d'euros, le versement transport acquitté par les entreprises s'élevant à 2,3 milliards d'euros, soit au total 3,5 milliards d'euros. En 2002, les subventions à la RATP se montent à 1,9 milliard d'euros, et les subventions à la SNCF à 1,2 milliard d'euros. Les recettes des voyageurs représentent 46,6 % des recettes de la RATP et 40,8 % des recettes de la SNCF Ile de France.

Détail des recettes de la RATP et de la SNCF en Ile-de-France

	RATP			SNCF		
	2000	2001	2002	2000	2001	2002
Voyageurs en MF, TTC	9 951	10 290	10 625	4 935	5 055	5 173
en ME TTC	1 517,02	1 568,70	1 619,77	753,34	770,63	788,62
en %	45,2%	46,0%	46,6 %	40,7%	40,6%	40,8%
Contributions publiques en MF, TTC	12 086	12 092	12 162	7 182	7 398	7 519
en ME, TTC	1 842,50	1 843,41	1 854,08	1 094,89	1 127,82	1 146,26
en %	54,8%	54,0%	53,4 %	59,3%	59,4%	59,2%
Total	100,0%	100,0%	100,0 %	100,0%	100,0%	100,0%
en MF TTC	22 037	22 382	22 787	12 117	12 453	12 692
en ME TTC	3 359,	3 412,11	3 473,86	1 847,22	1 898,45	1 934,88

On remarquera que le versement transports qui atteint 2,3 milliards d'euros (14,85 milliards de francs) en 2002 aura doublé en 10 ans.

(en MdF) Années	Produit Brut du Versement de Transport	
	Produit global	Produit VN* estimé
1990	7 269,30	300
1991	7 817,30	330
1992	8 411,50	360
1993	9 370,37	390
1994	10 014,94	420
1995	10 082,06	420
1996	11 128,47	470
1997	11 853,96	500
1998	12 682,19	540
1999	13 105,76	560
2000	13 776,10 (2 100,15 Euros)	580 (88,42 Euros)
2001	14 300,00 (2 180,02 Euros)	600 (91,46 Euros)
2002	14 850,00 (2 263,87 Euros)	630 (96,04 Euros)

* villes nouvelles

3. De nouvelles modalités de gestion

a) Un contrat reposant davantage sur la performance de l'entreprise

La signature d'un contrat entre la RATP et le Syndicat des Transports en Ile-de-France (le STIF) constitue un changement radical des conditions d'exercice de l'entreprise.

En effet, jusqu'en 1999, les pertes de l'entreprise étaient a posteriori couvertes par un concours public versé par l'Etat et les départements d'Ile-de-France. Si le résultat d'un exercice était positif, il était pris en considération pour déterminer le besoin en concours public de l'exercice suivant. L'entreprise n'était donc pas responsabilisée sur l'évolution de ses charges.

Désormais, la contractualisation avec le STIF permet à la RATP de mettre en œuvre une politique d'entreprise.

L'entreprise s'engage vis-à-vis du STIF sur la qualité et la quantité de service qu'elle fournit jusqu'en 2003. Cet engagement sur la qualité est suivi par des indicateurs dont le non-respect donne lieu à un malus. En cas de dépassement de ces indicateurs, l'entreprise perçoit un bonus. L'entreprise s'engage également sur une croissance minimum en volume du trafic payé (0,5 % par an).

Les engagements « quantitatifs » de la RATP

RESEAU	2000	2001	2002	2003
Métro	42,75	42,86	42,97	43,07
RER A	8,09	8,10	8,10	8,10
RER B	4,19	4,19	4,19	4,19
RRS (1)	8,56	8,52	8,55	8,51
Bus Banlieue	102	101,6	101,9	101,4
Bus Paris	40,81	40,62	40,74	40,55

(1) Réseau régional de surface (Mobilien)

(en millions de trajets/km)

La RATP s'engage à réaliser l'offre annuelle de transport définie ci-dessus, à partir de la situation connue au 1er janvier, dans la limite d'une franchise de 4 % pour les réseaux Métro et Bus Paris et de 3 % pour les autres réseaux.

Au-delà de cette franchise, sauf cas de force majeure, la non-réalisation de l'offre entraîne des pénalités.

En contrepartie, le STIF verse annuellement à l'entreprise, au-delà des compensations tarifaires, un concours forfaitaire pré-déterminé qui doit permettre à l'entreprise non seulement d'être à l'équilibre mais également de dégager une marge.

Le contrat comporte enfin une clause qui intéresse l'entreprise au développement des recettes. Ainsi dans la limite de 2 % par rapport à l'objectif contenu dans le contrat, l'entreprise et le STIF partagent le surcroît selon une clef de répartition déterminée (60 % pour le STIF et 40 % pour la RATP). Au-delà de 2 %, l'ensemble du surcroît de recettes est conservé par le STIF. Le même mécanisme joue en cas de recettes inférieures aux objectifs. L'entreprise perçoit également une commission de 6 % sur les ventes des titres de transport qu'elle réalise.

b) La RATP va pouvoir s'implanter en province

L'ordonnance n°59-151 du 7 janvier 1959 a été modifiée par l'article 117 de la loi 2000-1208 dite loi SRU. Il a été inséré un alinéa à l'article 2 de l'ordonnance ainsi rédigé :

« En dehors de la région d'Ile-de-France et à l'étranger, la région autonome des transports parisiens peut également, par l'intermédiaire de filiales, construire, aménager et exploiter des réseaux et des lignes de transport public de voyageurs, dans le respect réciproque des règles de concurrence. Ces filiales ont le statut de société anonyme. Leur gestion est

autonome au plan financier dans le cadre des objectifs du groupe ; elles ne peuvent notamment pas bénéficier de subventions attribuées par l'Etat, le Syndicat des transports d'Ile-de-France et les autres collectivités publiques au titre du fonctionnement et de l'investissement des transports dans la région d'Ile-de-France. »

Pour répondre aux objectifs de la loi, le groupe RATP met en place une structure garante de transparence et d'étanchéité des comptes entre les activités relevant du contrat liant la RATP et le Syndicat des transports d'Ile-de-France et les activités développées en dehors de ce contrat, en particulier en régions.

La mission France créée au mois de février dernier au sein du département « Stratégie-Recherches et Partenariats », coordonne les activités du groupe RATP en région et préfigure RATP France. Celle-ci a pour vocation de développer l'activité de la RATP en province, dans les domaines précisés par la loi.

Actuellement, c'est la filiale à 100 % de la RATP créée en 1993 et dénommée URBIEL SA qui est le support juridique et financier de la participation du groupe RATP en province. Cette filiale a vu son champ d'activité étendu à l'ensemble du territoire national et à vocation, dans les prochaines semaines, à changer de dénomination sociale pour porter le nom de RATP France. C'est donc sur la base de cette filiale que le groupe RATP répond aux appels d'offres lancés par les autorités organisatrices de province.

B. LA SITUATION ÉCONOMIQUE ET FINANCIÈRE DE LA RATP

1. Une évolution commerciale favorable mais des grèves à répétition

La RATP enregistre une amélioration de ses recettes commerciales en 2000.

Le dynamisme du trafic a permis une progression du chiffre d'affaires de 9,9 % en 2000. Les recettes totales du trafic (recettes en provenance des voyageurs et compensations tarifaires versées par le STIF) ont progressé ainsi de 3,5 %, après application du mécanisme de partage du surcroît de recettes entre la RATP et le STIF.

Le résultat de la RATP en 2000 n'est en revanche pas significatif. En effet, avant 2000, le résultat d'un exercice était perturbé par le versement de concours publics attribués à la RATP non seulement pour équilibrer l'exercice en cours mais également pour combler les pertes de l'exercice précédent.

La comparaison par rapport aux objectifs inscrits dans le contrat avec le STIF permet en revanche de mesurer la performance économique de l'entreprise. A cet égard, l'année 2000 est satisfaisante. En effet, l'entreprise a dégagé un résultat de 22 millions d'euros tout en provisionnant dans ses comptes 2000 une prime d'intéressement sur le résultat de l'exercice pour un montant de 9,5 millions d'euros.

Toutefois, l'activité de l'entreprise est traditionnellement compromise par des grèves à répétition.

Les grèves à la RATP : 77 % en raison de la réduction du temps de travail

En 2000, le nombre d'alarmes sociales (182) a augmenté de 41% par rapport à 1999. Ce dispositif fait partie intégrante du dialogue social à la RATP, il est utilisé dans tous les secteurs de l'entreprise.

Cette année 2000 a également connu une augmentation du nombre de préavis déposés (459 en 2000 contre 280 en 1999). Le nombre de jours de grève par agent était de 0,44 en 2000 (0,19 en 1999). Toujours en 2000, les 182 alarmes sociales ont généré 27 mouvements alimentés par 171 préavis dont 137 ont été suivis.

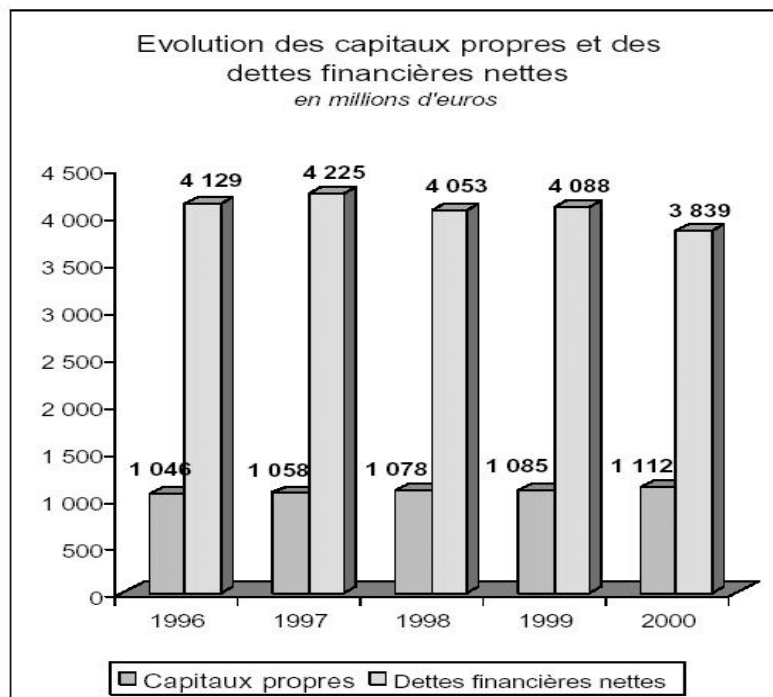
Toutefois, le thème de l'ARTT représente, au travers des trois conflits généraux à l'entreprise des 1er février, 24 mai et 26 septembre : 9% des préavis, 63% des arrêts de travail, 77% du nombre de jours de grève par agent (avec 0,34 sur un chiffre global de 0,44).

2. Une situation financière dégradée

Votre rapporteur note cependant que la gestion interne de l'entreprise et sa situation financière sont très peu satisfaisantes :

- on peut noter l'évolution très rapide des **charges de fonctionnement** de la RATP en 2000 (+ 4,5 %) ;

- surtout, la dette financière de la RATP est préoccupante. **L'endettement net de l'entreprise est ainsi passé de 2,4 milliards d'euros en 1990 à 3,8 milliards d'euros en 2000, soit 7,2 fois la capacité d'autofinancement de l'entreprise.**



Or, l'entreprise bénéficie aujourd'hui du fait que ses investissements sont en diminution constante (614 millions d'euros en 2000) en raison de l'achèvement de la plupart des projets décidés au titre des Xème et XIème contrats de plan. En 2000, les projets décidés dans le cadre du XIIème plan sont encore au stade des études et devraient commencer à produire leurs effets à compter de 2002 ou 2003. Les investissements d'entretien, de modernisation et de matériel roulant, qui sont exclusivement financés sur fonds propres par la RATP, sont relativement stables depuis 1995 (de 559 millions d'euros en 1995 à 527 millions d'euros en 2000).

Votre rapporteur estime donc qu'il est urgent de définir les moyens d'éviter une nouvelle « dérive » des comptes de la RATP à l'occasion de la mise en œuvre des engagements du XIIème plan.

C. LES INVESTISSEMENTS EN ILE DE FRANCE

1. Le programme d'investissement de la RATP

Le programme d'investissement de la RATP témoigne d'une hausse de l'investissement sur la période 2000-2002, en particulier pour les infrastructures nouvelles (projets des contrats de plan).

Le programme d'investissement de la RATP

En ME courants <i>en MF courants</i>	Programme 2000	Programme 2001	Prévision 2002
Infrastructures nouvelles (Projets du contrat de plan Etat / Région)	41,97 275	69,36 455	112,2 736
Amélioration de l'exploitation	125,08 820	111,29 730	111,29 730
Modernisation et gros entretien	208,46 1 367	205,81 1 350	213,43 1 400
Matériel roulant	193,63 1 270	228,67 1 500	203,21 1 690
Participations financières	0,09 0,6	3,05 20	3,05 20
Hors programme	44,97 295	24,39 160	24,39 160
TOTAL	614,06 4 028	633,73 4 157	667,57 4 379
Tranche optionnelle		8,84 58	60,22 397

2. L'avancement du contrat de plan

L'état d'avancement du contrat de plan Etat – Ile-de-France en matière de transports collectifs est le suivant :

Avancement des opérations du contrat de plan 1994 - 1999 et démarrage des nouvelles opérations du contrat de plan 2000 - 2006 d'Ile de France

Prolongement de la ligne RER C à Pontoise	inauguré le 28 août 2000.
gare Massena sur ligne C du RER, en correspondance avec la ligne 4	ouverte au public le 30 novembre 2000
Prolongement de la ligne 14 de Madeleine à Saint-Lazare	travaux commencés en juin 1998 achèvement prévu en 2003.
Prolongement du tramway T1 de Bobigny à Noisy-le-Sec	démarrage des travaux en décembre 2000 ; mise en service début 2003
Grande Ceinture Ouest entre Noisy le Roi et St-Germain en Laye	démarrage des travaux durant l'été 2000, mise en service fin 2003.
Prolongement de la ligne 14 jusqu'à la station Olympiades	travaux commencés au printemps 2001, achèvement prévu en 2006
rénovation de la gare de Lieusaint (RER D)	mise en chantier fin 2001
gare de Liesse sur la ligne C du RER	mise en chantier fin 2001
prolongement d'EOLE (RER E) à Tournan	mise en chantier prévue en 2002
réorganisation du pôle de Massy	mise en chantier prévue en 2002
TCSP bus entre Saclay et Massy	mise en chantier prévue en 2002
l'aménagement du noeud ferroviaire d'Ermont et la liaison Ermont-Eaubonne Paris St Lazare	Instruction mixte à l'échelon central terminée en juillet 2001 ; mise en chantier prévue en 2002
Trans Val-de-Marne (TVM) à la Croix-de-Berny	déclaration d'utilité publique : en automne 2000
prolongement de la ligne 13 à Asnières - Gennevilliers	enquête publique effectuée en septembre 2000 ; travaux prévus en 2003
Prolongement de T1 à Gennevilliers	approbation du schéma de principe en juillet 2000
TCSP sur RN1 et 16	approbation du schéma de principe en octobre 2001
pôle de Massy	approbation du schéma de principe en février 2001
prolongement de la ligne 8 du métro à Créteil sud	approbation du schéma de principe en juin 2001
pôle de Versailles Chantiers	approbation du schéma de principe en juin 2001
tangentielle ouest et sud	concertation préalable mai 2001

III. LES AUTRES DOMAINES D'INTERVENTION DU BUDGET DES TRANSPORTS TERRESTRES

A. LES TRANSPORTS COLLECTIFS URBAINS DE PROVINCE

1. Des modifications liées à la loi solidarité et renouvellement urbains

Les aides de l'Etat aux transports collectifs de province étaient définies par la circulaire ministérielle du 28 février 1994 et par celle du directeur des transports terrestres du 21 décembre 1994.

Afin de prendre en compte les évolutions récentes d'ordre socio-démographique et institutionnel, le ministre de l'équipement, des transports et du logement, a signé une nouvelle circulaire le 10 juillet 2001. Sans bouleverser les dispositions de la circulaire du 21 décembre 1994, le projet introduit un certain nombre de changements prenant en compte les dispositions de la loi sur l'air et de la loi solidarité et renouvellement urbain, le contexte actuel de la contractualisation territoriale et les enseignements tirés de la pratique antérieure.

Pour l'essentiel, la nouvelle circulaire introduit les modifications suivantes :

- elle précise les conditions d'attribution des aides de l'Etat pour la mise en œuvre des plans de déplacement urbain (PDU), pour laquelle une dotation spécifique est prévue. Les crédits correspondants seront gérés de manière déconcentrée en 2002 et l'attribution des aides de l'Etat sera subordonnée, dans les agglomérations de plus de 100 000 habitants, à l'approbation préalable du PDU ;

- dans les agglomérations ayant signé un contrat d'agglomération, elle prévoit que l'assiette de la subvention des TCSP pourra inclure certains aménagements destinés à améliorer l'insertion du TCSP dans le tissu urbain. La subvention attribuée à ce titre représentera au plus 10 % de la subvention attribuée au titre du système de transport stricto sensu ;

- elle aborde en tant que telle la question des transports périurbains, en précisant en particulier les règles applicables à certains aménagements concernant les transports ferroviaires dans ces secteurs. Elle n'introduit toutefois pas de dispositions nouvelles particulières et se situe dans la continuité des pratiques actuelles et des engagements de l'Etat au titre des contrats de plan ;

- elle introduit enfin un certain nombre de simplifications, notamment en réduisant le nombre de taux différents de subvention pour les TCSP. Elle prévoit par ailleurs que les subventions aux transports collectifs de province prendront la forme de conventions associant l'Etat, l'autorité organisatrice de transport et les autres maîtres d'ouvrages éventuels des investissements concernés (communes, RFF et SNCF, autres exploitants le cas échéant).

L'ensemble du nouveau dispositif prévoit de mieux équilibrer les aides en fonction du contexte des agglomérations :

- un effort supplémentaire est fait pour inciter à la réalisation des TCSP les plus légers (en particulier, les sites propres bus) afin de rendre ces investissements réalisables dans les agglomérations moyennes ;

- de même, l'aide à l'extension du parc de matériels roulants, dans une perspective de mise en accessibilité handicapés des lignes de bus, profitera à l'ensemble des autorités organisatrices de transports urbains.

Ainsi, la nouvelle circulaire relative aux aides de l'Etat aux transports collectifs de province signée le 10 juillet 2001 prévoit une nouvelle forme contractuelle entre l'Etat et les autorités organisatrices de transports : désormais, quel que soit l'objet de la subvention, celle-ci sera attribuée dans le cadre d'une convention. La formule des contrats de modernisation ne sera donc pas reconduite et sera remplacée par une convention, valant attribution de subvention.

C'est le sens de la loi du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbain qui incite à la coopération entre les autorités organisatrices de transport notamment en termes d'information de voyageurs, de tarifications coordonnées, d'organisation des services (article 111).

La loi permet désormais la coopération entre autorité départementale et autorité urbaine par la création de syndicats mixtes et prévoit de donner des moyens financiers particuliers au syndicat.

Elle lui permet en effet de prélever un versement transport dont le taux devra être inférieur à 0,5% dans les espaces à dominante urbaine non assujettis à un versement transport (VT) et de l'augmenter d'une valeur inférieure à 0,5 dans les zones urbaines déjà assujetties sans toutefois dépasser les taux maximum déjà autorisés (cf article 112 de la loi précitée).

Cette volonté de coopération entre réseaux urbains et non urbains, sera une des priorités des aides de l'Etat sur la période du XIIème plan.

2. La situation des transports collectifs urbains

Les dépenses et recettes des transports collectifs urbains s'élèvent à 22 milliards de francs.

L'essentiel des dépenses (78,2 %) représente des charges d'exploitation. Les investissements représentent 21,8 % des dépenses.

Les ressources sont constituées pour l'essentiel du versement transport (46 %), des contributions des usagers (23,7 %) et des contribuables locaux (19 %).

Coûts et recettes d'exploitation et d'investissement des transports collectifs urbains de province

(hors TVA et net des remboursements d'emprunts)	montant	pourcentage
Emplois :		
a) <u>fonctionnement</u>		
* charges d'exploitation	2 507,57M€ (16 448,6MF)	78,2%
b) <u>investissements</u>		
subventions d'équipement à des tiers, études, terrains, bâtiments, matériels roulants, travaux, autres investissements	697,13 M€ (4 572,9 MF)	21,8 %
total	3 204,71M€ (21 021,5MF)	100 %
Ressources :		
(en MF TTC hors TVA déductible)		
* usagers (recettes tarifaires)	815,42 M€ (5 348,8 MF)	23,7 %
* employeurs (versement de transport)	1 573,62 M€ (10 322,3MF)	46,0 %
* contribuables locaux (communes, départements, régions)	655,26 M€ (4 298,2 MF)	19,0 %
* participation de l'Etat (DGD + subventions)	144,45 M€ (947,5 MF)	4,2 %
* autres (dont emprunts)	244,09 M€ (1 601,1 MF)	7,1 %
total	3 439,77 M€ (22 563,4MF)	100 %

3. Les investissements prévus pour les transports collectifs urbains

Une enveloppe prévisionnelle de 114 millions d'euros (749 millions de francs) est prévue pour les transports collectifs urbains en 2001. Elle doit permettre l'engagement d'opérations nouvelles dans le cadre des programmes d'investissements que les autorités organisatrices de transports urbains ont arrêtés et dont la mise en chantier interviendra courant 2002.

Compte tenu des calendriers aujourd'hui annoncés, les opérations susceptibles de bénéficier de l'aide de l'Etat sont les suivantes :

- Valenciennes : tramway,
- Nantes : tramway (prolongement ligne 3) et Nantes-Vertou (périurbain)
- Nice, site propre bus
- Toulouse, ligne C (périurbain)
- Strasbourg, prolongement des lignes B et D

Pour 2002, une dotation de 90,10 millions d'euros (591 millions de francs) est prévue pour financer la mise en œuvre des plans de déplacement urbains tant en province qu'en Ile-de-France, les équipements de sécurité ainsi que des études de déplacements et des enquêtes ménages.

B. LES DOTATIONS EN FAVEUR DU SECTEUR FLUVIAL

1. La situation du secteur fluvial

L'activité des ports fluviaux s'est améliorée en 2000, notamment en raison de la croissance économique, mais devrait connaître un repli en 2001.

L'activité des ports fluviaux en 2000 et 2001

Pour l'année 2000, le trafic fluvial (chargements + déchargements) concernant l'ensemble des ports français aura globalement augmenté.

Par ailleurs, le nombre de quais dépassant 100.000 tonnes est passé de 146 en 1999 à 149 en 2000. Pour mémoire, ce nombre était de 127 en 1996 et il reste en constante progression depuis cette année de référence.

Sur le bassin de la Seine, l'activité fluviale du Port Autonome de Paris (PAP) qui s'établit en 2000 à un peu de plus 19,8 Millions de tonnes est globalement en hausse de + 3,5 %. Les hausses les plus significatives concernent principalement les charbons, soit 1,75 millions de tonnes en 2000 contre 1,51 millions de tonnes en 1999 (+ 16,4 %) et les matériaux bruts et matériaux de construction, soit 14,86 millions de tonnes en 2000 contre 14,34 millions de tonnes en 1999 (+3,6 %). A noter que ce secteur représente à lui seul les 3/4 de l'activité du port . Enfin, il convient de signaler la performance des conteneurs expédiés ou reçus par voie fluviale qui a augmenté de + 29,5 % en nombre d'EVP.

Le chiffre d'affaires du PAP a atteint 50,93 millions d'euros (334,1 MF) en 2000. Il s'inscrit en hausse de + 4,5 % par rapport à 1999. Tous les secteurs d'activité concourent à l'accroissement du chiffre d'affaires mais une fois de plus, c'est l'immobilier d'entreprise qui y contribue le plus.

L'activité fluviale des ports de la façade maritime est en baisse aussi bien au port du Havre (4,1 millions de tonnes en 2000 contre 4,4 millions de tonnes en 1999) qu'à Rouen (3,5 millions de tonnes contre 4,1 millions de tonne en 1999). Dans les deux cas, cette baisse est principalement imputable à la diminution du trafic fluvial d'hydrocarbures.

A l'Est, le Port Autonome de Strasbourg qui fêtera en 2001 son 75^{ème} anniversaire, peut se réjouir d'annoncer plusieurs records pendant l'année écoulée : trafic fluvial en hausse de + 13 % avec 10,7 millions de tonnes (il faut remonter à 1988 pour trouver un résultat supérieur) ; record pour le trafic combiné avec une hausse de + 24 % avec 141 000 EVP tous modes de transports confondus. De ce fait, les résultats financiers sont très positifs avec un résultat de 10,2 M€(67 MF) dont cependant 7,3 M€(47,9 MF) de cession d'actifs.

A noter que, sur l'ensemble du Rhin (PAS et Port de Mulhouse-Ottmarsheim), l'activité fluviale de conteneurs a progressé de + 63,6 % en raison notamment de l'expédition sur l'année 2000 des bois de chablis (tempête du 26 décembre 1999). D'une manière générale, les ports rhénans-mosellans ont généré un trafic en augmentation de + 9,5 % par rapport à 1999 (20,6 millions de tonnes en 2000 contre 18,8 millions de tonnes en 1999).

Les ports situés sur les voies navigables du Rhône et de la Basse-Saône ont généré un trafic de l'ordre de 4 millions de tonnes en 2000, soit un gain d'environ 5 points par rapport à 1999. A noter également sur ce réseau, les bons résultats de la société Aproport (plates-formes multimodales de Châlon et Macon) dont le trafic voie d'eau a progressé de + 20,2 % entre 2000 et 1999 et l'activité en terme de chiffres d'affaires de + 15 %.

Enfin, sur le réseau Nord, l'ensemble des ports ont enregistré une augmentation de leurs expéditions de + 12 % et une légère diminution de leurs arrivages de - 1 %. Par ailleurs, 15 ports fluviaux régionaux réalisent un trafic supérieur à 100.000 tonnes.

A l'examen des résultats du premier semestre, l'année 2001 devrait se caractériser par un repli de l'activité portuaire sur la plupart des vracs en raison des effets des inondations de début d'année.

Toutefois, en excluant cet aspect conjoncturel, les perspectives des ports restent bien orientées. Notamment les opérateurs conscients des atouts que représente le transport fluvial intègrent de plus en plus cette option lors de leurs décisions logistiques. Citons à titre d'exemple, le transport de déchets ménagers en conteneurs par barges fluviales au port de Lille qui a constitué une première en France durant l'été 1999. Cette expérience s'est poursuivie tout au long de l'année 2000 et doit même être appelée à se développer sur une échelle plus importante au cours de l'exercice 2001.

Les ressources propres des voies navigables de France devraient décroître sur la période 2000-2002 pour atteindre 735 millions de francs.

Les ressources propres de VNF

	2000		2001 (prévisions)		2002 (prévisions)	
	M€	MF	M€	MF	M€	MF
Taxe hydraulique	79,69	522,7	79,43	521,0	79,27	520,0
Péages						
marchandises	6,48	42,5	6,63	43,5	6,86	45,0
plaisance	3,32	21,8	3,28	21,5	3,35	22,0
Redevances domaniales	11,39	74,7	12,81	84,0	12,26	87,0
Droits de pêche et de chasse	0,59	3,9	0,61	4,0	0,61	4,0
prestations diverses	2,77	18,2	2,07	13,6	1,87	12,3
subventions d'exploitation	2,38	15,6	3,28	21,5	2,39	15,7
produits de gestion courante et exceptionnels	2,91	19,1	1,78	11,7	1,38	9,1
produits financiers	4,07	26,7	3,05	20,0	3,05	20,0
TOTAL	113,61	745,2	112,93	740,8	112,06	735,1

Par ailleurs, VNF bénéficie des subventions détaillées ci-après :

(en millions d'euros et en millions de francs)

	Etat		Collectivités territoriales et Union européenne		Total	
	M€	MF	M€	MF	M€	MF
2000	84,57	535,88	16,16	105,98	97,85	641,86
2001	91,32	375,00	33,57	220,00	90,70	595,00
2002 (*)	68,60	450,00	36,588	240,00	105,19	690,00

() (base : prévision CIES printemps 2001)*

L'effort de l'Etat augmenterait en 2002 par rapport à 2001, mais resterait inférieur au niveau atteint en 2000.

2. L'effort d'entretien d'investissement en faveur du secteur fluvial

a) L'entretien du réseau fluvial

Selon le ministère de l'équipement, des transports et du logement, « la dotation prévue pour 2002 en faveur des voies navigables, soit 80 millions d'euros (524,7 millions de francs) permettra de poursuivre l'effort de modernisation du réseau sur les voies structurantes pour le transport de marchandises mais aussi sur les canaux et rivières voués au tourisme fluvial grâce notamment à la mise en œuvre des projets inscrits aux contrats de plan Etat-régions ».

Or, comme l'a souligné le rapport de la commission d'enquête du Sénat sur les infrastructures de transport, sur la base d'une estimation de Voies navigables de France (VNF), le coût de la remise en état du réseau serait compris entre 1,1 et 2,65 milliards d'euros, et le coût annuel de maintenance de 68,6 à 83,8 millions d'euros. **Avec une dotation de 80 millions d'euros, le budget des transports ne fait qu'assurer une simple maintenance, sans réhabilitation.**

De fait, les crédits d'entretien accordés par VNF ont tendance à se réduire : ils représentent 306 millions de francs pour 2002, contre 314 millions de francs en 2001 et 334 millions de francs en 2000. Le niveau est toutefois encore supérieure à celui de la période de 1997-1999 où les dépenses n'atteignaient pas 300 millions de francs.

entretien - exploitation du réseau confié à VNF(en millions de Euros)

désignation	1997	1998	1999	2000	2001 (prévisions)	2002 (prévisions)
entretien - exploitation	33,34	33,36	37,3	45,54	41,25	39,64
fonds de concours à l'Etat	5,49	5,49	5,58	5,49	6,68	7,01
TOTAL	38,83	38,84	42,88	51,02	47,93	46,65
<i>En millions de francs</i>	<i>254,7</i>	<i>254,8</i>	<i>281,3</i>	<i>334,7</i>	<i>314,4</i>	<i>306,0</i>

b) Les investissements sur le réseau fluvial

Par ailleurs, il faut noter que les investissements prévus dans le cadre des contrats de plan Etat-régions s'élèvent à 160 millions d'euros (1,05 milliard de francs) pour la période de 2000-2006. Cette dotation, très faible, montre qu'il n'est pas envisagé de réaliser des investissements lourds.

Les investissements prévus dans les contrats de plan 2000-2006

• unité	État		VNF		Collectivités locales		Autres		Total général	
	M€	MF	M€	MF	M€	MF	M€	MF	M€	MF
• Programme Seine-Oise	48,78	320	0		48,78	320			97,57(1)	640(1)
• Projet de territoire Saône-Rhin	16,01	105	3,81	25	9,15	60	34,3	225	63,27 (2)	415 (2)
TOTAL	64,79	425	3,81	25	57,93	380	34,3	225	160,84	1055

(1) Estimation - programme en cours de négociation

(2) 6,1 M€ (40 MF) pour l'aménagement de vélos routes sont en outre financées par les collectivités territoriales

Les investissements sur le réseau fluvial

Aménagement de l'Oise

Le programme d'aménagement de l'Oise a pour objectif essentiel d'améliorer le fonctionnement hydraulique et les conditions de navigation dans la section comprise entre Janville (en amont de Compiègne) et la confluence avec la Seine à Conflans-Sainte-Honorine. Il comprend :

I. la reconstruction de 7 barrages sur l'Oise ainsi que la fiabilisation et la modernisation des barrages d'Andrésy-Denouval sur la Seine. Une passe à poissons sera également aménagée sur les 7 barrages de l'Oise.

II. la fiabilisation et la modernisation des écluses de 185 m et de 125 m situées sur l'Oise, ainsi que des travaux de confortement et de restauration de l'écluse d'Andrésy sur la Seine,

III. la mise en service d'un système d'exploitation du trafic qui permettra la fluidité et la sécurité du passage des convois aux points singuliers tels que les accès aux écluses, les croisements dans les fortes courbes ou au droit de certains ponts.

Le coût estimatif de ce programme s'élève à 97,57 M€(640 MF), soit : 77,14 M€(506 MF) pour les barrages, 18,9 M€(124 MF) pour les écluses et 1,52 M€(10 MF) pour le système d'exploitation.

Ce programme devrait être financé à 50 % par l'Etat et à 50 % par les collectivités territoriales. Le conseil régional d'Ile-de-France a d'ores et déjà accepté de financer ces opérations à hauteur de 35 %. Le conseil régional de Picardie a procédé à des auditions, mais n'a pas encore délibéré.

Une autorisation d'opération de 0,76 M€(5 MF) a été affectée en 2000 aux premières études. Les montants qui seront mis en place en 2001 et 2002 seront arrêtés dès lors que le financement du programme sera définitivement connu et après signature des conventions financières qui s'y rapportent.

Territoire Saône-Rhin

L'opération de restauration du canal du Rhône au Rhin entre Mulhouse et la Saône a été prise en considération en 1999, suite à la décision du C.I.A.D.T. du 15 décembre 1998, compte tenu de la décision de ne pas réaliser la liaison à grand gabarit Saône-Rhin. Afin de suppléer aux problèmes d'entretien de ce canal (réseau Freycinet), le CIADT a décidé d'engager une première tranche de travaux pour permettre les réfections nécessaires à la mise en sécurité des ouvrages, au maintien du régime hydraulique du Doubs, à la navigation de plaisance et au trafic commercial. Ce programme, estimé pour la période 2000 - 2006 à 61,74 M€(405 MF), est financé par l'Etat (METL et FNADT), les collectivités territoriales et VNF.

8,69 M€(57 MF) d'autorisations d'opération ont été mis en place en 1999 et 2000, pour lancer les études et réaliser les premiers travaux de restauration et de valorisation de la voie. Les montants d'autorisations d'opération affectées en 2001 et prévues pour 2002, s'élèvent respectivement à 9,07 M€(59,5MF) et 9,1 M€(59,7 MF).

Réaménagement du canal de Roubaix

Le projet de réaménagement du canal de Roubaix a été pris en considération en 1999, dans le cadre du projet de rénovation urbaine et d'aménagement social des quartiers. Il s'agit d'un projet de 24,39 M€(160 MF) financé à hauteur de 3,81 M€(25 MF) par V.N.F., les cofinanceurs étant les collectivités et autres organismes territorialement intéressés (8,38 M€soit 55MF) ainsi que le FEDER (12,2 M€soit 80 MF).

Compte tenu de l'affectation échelonnée des crédits européens, seule une première tranche de travaux d'un montant de 6,1 M€(40 MF) a été lancée à ce jour, ainsi que des études pour un montant de 0,76 M€(5 MF).

L'aménagement du Rhin

Les derniers travaux d'amélioration du système de protection contre les crues du Rhin prévus par l'article 7 de la convention franco-allemande du 6 décembre 1982 et pris en charge par l'Allemagne sont terminés, notamment le barrage mobile de Sauer. Le polder de la Moder est achevé et les travaux d'aménagement du polder d'Erstein sont en cours de réalisation. Commencés en 1996, ils devraient s'achever en 2002/2003.

Le financement est entièrement remboursé à VNF par l'Allemagne. Les dépenses ont été de 4,12 M€(27 MF) en 2000. Des montants de 4,73 M€(31 MF) et 3,35 M€(22 MF) sont respectivement prévus en 2001 et 2002 .

En matière de **grands projets**, alors que le projet Seine-Est ne figure pas parmi les objectifs des nouveaux schémas de service transport, le projet Seine-Nord, qui a pour but de relier la Seine et l'Oise aux réseaux de canaux du Nord de la France et du Benelux par un canal à grand gabarit, ne fait aucun progrès.

Le projet Seine-Nord au point mort

Inscrit au schéma directeur transeuropéen des voies navigables à grand gabarit du 29 octobre 1993, le projet de liaison fluviale Seine-Nord a pour but de relier la Seine et l'Oise au réseau des canaux du nord de la France et du Bénélux par un canal à grand gabarit. La liaison Seine-Nord comprend trois parties :

- le tronçon central entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut ; il existe actuellement deux canaux de jonction, respectivement le canal de St-Quentin à petit gabarit (350 tonnes), et le canal du Nord à moyen gabarit (750 tonnes) qui a été achevé dans les années soixante. Le projet de nouveau canal permettra l'acheminement de chargements pouvant atteindre 4400 tonnes.

- au sud, l'Oise entre Compiègne et Conflans-Ste-Honorine qui est déjà à grand gabarit, mais dont les caractéristiques ne sont pas homogènes (3000 tonnes de Conflans à Creil, 2000 tonnes en amont).

- au nord, le canal à grand gabarit Dunkerque-Escaut, reliant Dunkerque à Valenciennes avec une branche vers Lille et la Belgique, qui date de 1959, est handicapé par le faible tirant d'air des ponts qui ne permet pas à la flotte européenne à grand gabarit (1 350 à 3000 tonnes) d'y pénétrer à vide. Sauf trafics locaux et spécialisés, aujourd'hui très réduits, le trafic international n'utilise en pratique qu'un gabarit de cale réduit type freycinet (350 tonnes).

Dans la perspective du développement du réseau de voies navigables, le ministère de l'équipement, des transports et du logement a donné la priorité au projet Seine-Nord dont l'objectif d'un aménagement progressif a été inscrit dans les schémas multimodaux de services collectifs de transport de voyageurs et de transport de marchandises adoptés lors du CIADT du 9 juillet 2001. Ce scénario d'aménagement a été retenu conformément à l'expertise menée par le Conseil général des ponts et chaussées en 1999 sur la base des études économiques actualisées du projet, de manière à optimiser la rentabilité de cet investissement de 2,3 Md € (15,08 Md F).

L'élaboration du projet Seine-Nord se poursuivra donc par l'aménagement en priorité des extrémités nord et sud de la liaison, de façon à développer le transport fluvial dans les bassins concernés et améliorer la desserte fluviale des ports de Dunkerque, Rouen et Le Havre. Ainsi, sur le bassin Nord-Pas-de-Calais, il importe d'abord de rehausser les ponts sur le canal Dunkerque-Escaut et un programme va être engagé dans le cadre du contrat de plan Etat-Région 2000-2006. D'autre part, pour conforter la forte croissance du mode fluvial entre Le Havre et le bassin parisien, la modernisation des barrages et écluses de la Seine est prévue au titre des contrats de plan entre l'Etat et les régions Ile-de-France et Haute-Normandie.

En ce qui concerne plus particulièrement l'Oise qui est déjà à grand gabarit, l'aménagement à un gabarit supérieur n'est plus envisagé dans le cadre du projet Seine-Nord et un plan d'aménagement, s'inscrivant à la fois dans une logique de développement du transport fluvial, de sécurité des ouvrages de navigation et de lutte contre les inondations, a été défini. Dans ce cadre, un programme prioritaire comprenant principalement la modernisation des barrages est proposé aux régions Ile-de-France et Picardie en accompagnement des contrats de plan. Une première phase de travaux pourrait être ainsi engagée dès la période 2000-2006.

CONCLUSION

Malgré les déclarations gouvernementales en faveur des transports ferroviaires, les crédits destinés aux transports terrestres, en progression légère pour 2002, sont loin de répondre aux enjeux.

L'investissement ferroviaire atteint son point le plus bas depuis dix ans, la SNCF renoue avec le déficit, la dette supportée par Réseau Ferré de France n'a fait que progresser. Enfin, aucun progrès significatif n'a été réalisé pour le fret ferroviaire, qui continue de souffrir d'une absence de fiabilité de service, et de la faiblesse des investissements.

Dans ces conditions, il est nécessaire de redéfinir la politique des transports, et notamment grâce au débat public.

A cet égard, l'Allemagne peut servir d'exemple : des mesures concrètes, et notamment l'attribution d'une partie du produit des licences UMTS, lui permettront de relever le défi ferroviaire, que la France n'a pas encore choisi d'assumer.

MODIFICATIONS DE CRÉDITS ADOPTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

Une majoration de **45.700 euros à titre non reconductible** sur l'article 44-20/30 (actions de concertation et d'animation).

EXAMEN EN COMMISSION

Le mercredi 7 novembre 2001, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission a procédé à l'examen des crédits de l'équipement, des transports et du logement : **III.- Transports et sécurité routière : Transports terrestres et intermodalité** sur le rapport de **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**.

M. Bernard Joly, rapporteur pour avis des crédits des transports terrestres à la commission des affaires économiques, a félicité le rapporteur spécial pour sa présentation très complète et il l'a interrogé sur plusieurs points : l'évolution des crédits accordés au ferroutage, les compensations pour la régionalisation des services de transports de voyageurs, les réflexions sur la mise en place d'un service minimum à la SNCF, la sécurité dans les gares et l'électrification de la ligne ferroviaire Paris-Bâle.

M. Aymeri de Montesquiou a souligné le paradoxe d'une politique de développement du fret ferroviaire et du ferroutage sans moyens d'investir. Il s'est interrogé sur les subventions complémentaires que pourrait verser l'Union européenne afin de favoriser le développement du rail.

M. Joseph Ostermann s'est interrogé sur l'évolution des effectifs du groupe SNCF, sur la diminution des crédits versés à Réseau ferré de France (RFF) et sur la hausse des charges de retraite du régime spécial des cheminots.

M. Eric Doligé a demandé si les sociétés concessionnaires d'autoroutes étaient dans une situation financière assez satisfaisante pour verser des dividendes à l'Etat et il a regretté qu'une fois de plus, l'Etat cherche à faire payer les collectivités locales pour les investissements en infrastructures.

M. Maurice Blin a souligné que sur certains trajets, notamment sur l'axe nord-sud, le rail devrait prendre le relais de la route, mais qu'il convenait pour cela que des investissements importants soient réalisés. Il a demandé où en était l'évolution du transport par fret ferroviaire.

M. Alain Lambert, président, a demandé au rapporteur spécial ce qu'il pensait des relations entre la SNCF et Réseau ferré de France (RFF), quatre ans après la création de l'établissement public. Il s'est également inquiété de l'utilisation des dividendes des sociétés d'autoroutes et des crédits affectés auparavant aux routes pour le développement du fret ferroviaire, sans que des moyens supplémentaires soient accordés à l'investissement routier.

M. Jacques Oudin a répondu au président que l'on ne pourrait avoir une politique de transports efficace qu'en englobant les modes routier et ferroviaire. Il a rappelé qu'il existait déjà des formes de péréquation entre ces deux modes puisque les péages routiers faisaient l'objet de prélèvements importants au profit du budget de l'Etat, et que jusqu'à l'an dernier existait un fonds d'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) créé à l'initiative du Sénat, et alimenté par une taxe d'aménagement du territoire pesant sur les péages routiers. Il a donc expliqué que la route payait déjà largement pour le rail et que l'on constatait par ailleurs une chute de l'investissement routier depuis plusieurs années.

En réponse à M. Maurice Blin, il a expliqué que tous les modes de transport connaissaient des phénomènes de saturation et qu'aucune amélioration n'était visible pour aucun de ces modes, en raison de la faiblesse des investissements.

S'agissant de la création de Réseau ferré de France (RFF), il a estimé qu'il s'agissait d'une très bonne réforme consistant à dissocier l'infrastructure du transporteur, mais que le problème résultait de la charge énorme d'endettement qui grevait les capacités d'autofinancement de la SNCF et de RFF. Il a évoqué le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) qui est une forme « d'objet financier non identifié » puisque c'est une dette qui n'est ni agrégée à la dette de l'Etat, ni à celle de la SNCF, ni à celle de RFF. Il a expliqué qu'il conviendrait de mettre en oeuvre un programme réel d'amortissement de la dette ferroviaire, et qu'il engagerait une réflexion sur ce point.

En réponse à M. Bernard Joly, il a souligné que le ferroutage n'avait fait aucun progrès réel depuis 1997, que les conditions de compensation de la régionalisation des transports de voyageurs n'étaient pas satisfaisantes du fait de l'impécuniosité de l'Etat, et il a souscrit aux observations concernant le service minimum, la sécurité dans les gares et la nécessité d'électrifier les lignes de trafic international.

En réponse à M. Aymeri de Montesquiou, il a expliqué qu'en application de l'article 4 de son statut, RFF ne pouvait pas financer d'investissements qui risqueraient de dégrader ses comptes, que la SNCF ne pouvait pas se permettre d'accroître son endettement au-delà de 50 milliards de francs et que l'Etat ne donnait pas les crédits nécessaires pour investir en infrastructures de transports. Quant à l'Union européenne, il a expliqué que l'augmentation des subventions envisagée n'est pas de nature à modifier l'ordre de grandeur des subventions publiques nécessaires pour la réalisation des investissements, pourtant d'intérêt européen.

En réponse à M. Eric Doligé, il a expliqué que seule Autoroutes du Sud de la France (ASF) était en mesure de verser des dividendes importants, mais que l'ouverture de son capital réduirait mécaniquement le montant des dividendes versés à l'État.

En réponse à M. Joseph Ostermann, il a expliqué que l'augmentation des charges de personnel à la SNCF résultait essentiellement de l'application de l'accord sur la réduction du temps de travail de juin 1999, et il a souligné que les effectifs du groupe SNCF avaient progressé de 3,3 % et les charges de personnel de 11,9 % depuis 1996. Il a expliqué que la diminution des versements de l'État devrait s'accompagner d'une augmentation des péages versés par la SNCF à RFF. Enfin, il a indiqué qu'il commenterait dans son rapport l'évolution des compensations au régime spécial de retraite de la SNCF.

A l'issue de ce débat, la commission a décidé de réserver son vote sur les crédits de l'équipement, des transports et du logement jusqu'à l'examen le 14 novembre des crédits consacrés à l'aviation et à l'aéronautique civiles, le président rappelant qu'il serait procédé à un seul vote sur l'ensemble des crédits du ministère.

Réunie le mercredi 14 novembre 2001, sous la présidence de M. Alain Lambert, président, la commission a décidé de rejeter les crédits de l'Equipement, des transports et du logement.

Elle a confirmé son vote le jeudi 22 novembre 2001, après avoir pris connaissance des modifications apportées par l'Assemblée nationale.

ANNEXE :

OBSERVATIONS DE LA COUR DES COMPTES SUR LES CRÉDITS DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS

La Cour des comptes consacre une monographie au budget du ministère de l'équipement et des transports en soulignant notamment que « le domaine équipement et transports représente un bon exemple de ce qu'il est convenu d'appeler l'effet d'affichage : alors que l'évolution des crédits votés peut donner l'illusion d'un maintien des moyens consacrés à ces politiques publiques, en revanche, l'examen des dépenses réelles montre, d'une part, que la période s'est avérée clairement défavorable à ce domaine budgétaire, et d'autre part, que la part des dépenses de personnel augmente dans cet ensemble en diminution ».

Peut-elle expliquer par quels moyens a été obtenu cet effet d'affichage, en distinguant les dépenses d'investissement et les dépenses de fonctionnement et de personnel ? A-t-elle des propositions à faire pour améliorer la présentation du budget des services communs ?

Réponse

1) Ce que la Cour a appelé « effet d'affichage », dans la monographie qu'elle a consacrée à la partie « équipement et transports » du budget du ministère de l'équipement, des transports et du logement de 1996 à 2000, résulte du décalage sensible qu'elle a constaté entre les crédits votés par le Parlement en loi de finances et la dépense réelle.

En effet, comme le montrent les tableaux des pages 297 et 298, à périmètre constant et en francs constants, le montant total des crédits initiaux a augmenté de 5,5 % en quatre ans, et celui des crédits ouverts de 5,7 %, tandis que les dépenses exécutées progressaient seulement de 3,2 %, c'est-à-dire près de deux fois moins vite.

Pour chacune des années 1996 à 2000, la dépense exécutée a été inférieure de 5 à 8 % aux crédits ouverts.

Si l'on ne considère que le budget général, hors budget annexe de l'aviation civile et comptes spéciaux du Trésor, le décalage est encore plus marqué : + 3,3 % pour les crédits des lois de finances initiales, - 0,5 % pour les dépenses.

Cette analyse globale ne peut malheureusement être affinée au niveau des titres et chapitres budgétaires. Compte tenu de la diversité des supports budgétaires et de la complexité des calculs induits par la méthode de « rétropolation » utilisée pour reconstituer un périmètre constant, la Cour, comme elle l'indique page 301, n'a procédé que pour le total des crédits à l'analyse comparative des crédits initiaux, des crédits ouverts et des dépenses réelles. Cette remarque faite, il est néanmoins possible de préciser que, à périmètre constant et en francs constants, les dépenses réelles de fonctionnement ont augmenté de 9 % au cours de la période (11,5 % pour les seules dépenses de personnel) et les dépenses d'intervention (titre IV) de 4,1 %, tandis que les dépenses d'investissement diminuaient de 10 %.

En définitive, si l'évolution des crédits votés peut donner l'apparence d'une légère croissance des moyens du domaine « équipement et transports », l'examen des dépenses réalisées montre au contraire que ce secteur a été plutôt défavorisé par rapport aux autres actions inscrites dans le budget de l'Etat dans cette période.

2) En ce qui concerne la présentation du budget des services communs, la Cour souhaite que se poursuive le mouvement engagé par le ministère de l'équipement depuis cinq ans pour améliorer l'homogénéité et la lisibilité de ce document.

La Cour a déjà relevé une tendance positive, quoique trop lente et encore incomplète, à la suppression des lignes inutiles ou obsolètes, ainsi qu'au regroupement et à la globalisation des crédits de fonctionnement. Dans le même esprit, les crédits « urbanisme » ont été transférés à la section « urbanisme et logement » en loi de finances pour 1999, tandis que les rémunérations accessoires étaient enfin budgétisées en LFI 2000, sur le fascicule « services communs ».

Mais si la vocation de cette section est bien de regrouper l'ensemble des moyens de fonctionnement des services centraux et déconcentrés du ministère de l'équipement, il apparaît souhaitable que les crédits des quatre premières parties du titre III et de la 7ème partie du titre V de la section budgétaire « Mer », concernant les emplois, crédits de fonctionnement et investissements administratifs des services déconcentrés des affaires maritimes, soient intégrés dans le fascicule « services communs », comme cela a déjà été fait en LFI 1997 pour les emplois d'administration centrale de la mer. Le maintien de ce particularisme est d'autant moins justifié que l'essentiel des crédits en cause (c'est-à-dire les dépenses de personnel) est transféré en gestion en cours d'année à la section « services communs ».

Au-delà de ces remarques ponctuelles, se pose et se posera de plus en plus le problème de l'identification des crédits par destination, alors que les bénéficiaires sont structurellement différents : équipement, transports, ville, etc. La nomenclature actuelle ne donne, sauf exception, aucune indication sûre

et complète dans ce domaine. Dans sa monographie, la Cour a esquissé ce que pourrait être une démarche visant à reconstituer, en partant des données budgétaires, une répartition des emplois par mode de transport. La réforme de l'ordonnance du 2 janvier 1959 devrait inciter le ministère de l'équipement, des transports et du logement à poursuivre activement ses travaux en ce sens.

Réunie le **mercredi 7 novembre 2001**, sous la présidence de **M. Alain Lambert, président**, la commission des finances a procédé à l'examen des crédits du ministère de l'Équipement, des transports et du logement (**III. – Transports et sécurité routière : Transports terrestres et intermodalité**), sur le rapport de **M. Jacques Oudin, rapporteur spécial**.

Le **mercredi 14 novembre 2001**, la commission des finances a décidé de proposer au Sénat le **rejet des crédits de l'Équipement, des transports et du logement pour 2002**.

Elle a confirmé son vote le jeudi 22 novembre 2001, après avoir pris connaissance des modifications introduites par l'Assemblée nationale.