

N° 3450

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

TREIZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

DÉPOSÉ

en application de l'article 146 du Règlement

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

relatif au schéma national d'infrastructures de transport

ET PRÉSENTÉ

PAR M. Hervé MARITON

Député.

SOMMAIRE

Pages

INTRODUCTION.....	5
I.– DOMAINE FERROVIAIRE : PLUS DE LA MOITIÉ DES INVESTISSEMENTS PRÉVUS – DES INVESTISSEMENTS RENTABLES POUR MOINS DE LA MOITIÉ.....	8
A.– UN SCHÉMA QUI PRIVILÉGIE LE DÉVELOPPEMENT DES INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES.....	8
1.– Infrastructures ferroviaires : une priorité mobilisant près des deux tiers des investissements.....	8
2.– Un faible taux d'autofinancement des projets de LGV.....	9
a) <i>Une couverture insuffisante des investissements par les recettes de péages.....</i>	<i>9</i>
b) <i>Un taux d'autofinancement qui pourrait être surestimé.....</i>	<i>9</i>
3.– La nécessité d'un appel considérable aux fonds publics.....	11
4.– Un important appoint de fonds privés.....	12
a) <i>La délégation de service public : le cas de la ligne Sud Europe Atlantique (SEA).....</i>	<i>12</i>
b) <i>Le contrat de partenariat public-privé.....</i>	<i>15</i>
B.– UN RÉSEAU ENCORE HANDICAPÉ PAR UN MANQUE DE FINANCEMENT.....	15
1.– « L'audit Rivier » de 2005 pointait un risque de dégradation de la performance du réseau actuel.....	15
2.– Des investissements de régénération et de modernisation insuffisants.....	16
C.– DES CONSÉQUENCES NÉGATIVES POUR L'ÉQUILIBRE FINANCIER DU SYSTÈME FERROVIAIRE.....	17
1.– Une situation financière du système ferroviaire vouée à se dégrader.....	17
2.– Les investissements de développement amplifieraient le déséquilibre.....	17
3.– Une analyse socio-économique des projets doit être menée.....	18
II.– AUTRES MODES DE TRANSPORT : LES PRÉOCCUPATIONS ENVIRONNEMENTALES NE DOIVENT PAS CONDUIRE À NÉGLIGER L'ENTRETIEN DU RÉSEAU ROUTIER.....	19
A.– PROJETS ALTERNATIFS À LA ROUTE : LA PRIORITÉ AU TRANSPORT FLUVIAL ET AUX TRANSPORTS EN COMMUN EN SITE PROPRE.....	19
1.– Priorité à la liaison fluviale Seine – Nord Europe.....	19
2.– Ports et autoroutes de la mer : s'inscrire en cohérence avec la loi du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire.....	20

SOMMAIRE

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

INTRODUCTION

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

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

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

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

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

*

Un schéma organisé en trois axes

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

– **optimiser le système de transport existant** : optimiser les réseaux de transport suppose de garantir un usage optimal des capacités du réseau existant en limitant les points de congestion qui sont liés à la nature de l'infrastructure, de l'heure à laquelle elle est utilisée, aux points de discontinuité – par exemple,

l'interconnexion ferroviaire – et des modalités d'exploitation. Optimiser les réseaux de transport revient également à garantir la sécurité des usagers et des exploitants des infrastructures de transport ;

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

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

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

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

*

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

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

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

Les calculs ont été naturellement réalisés en euros constants.

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

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

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

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

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

*

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

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

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

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

**A.- UN SCHÉMA QUI PRIVILÉGIE LE DÉVELOPPEMENT DES
INFRASTRUCTURES FERROVIAIRES**

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

PART DU SECTEUR FERROVIAIRE DANS LES DÉPENSES TOTALES

(en millions d'euros)

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

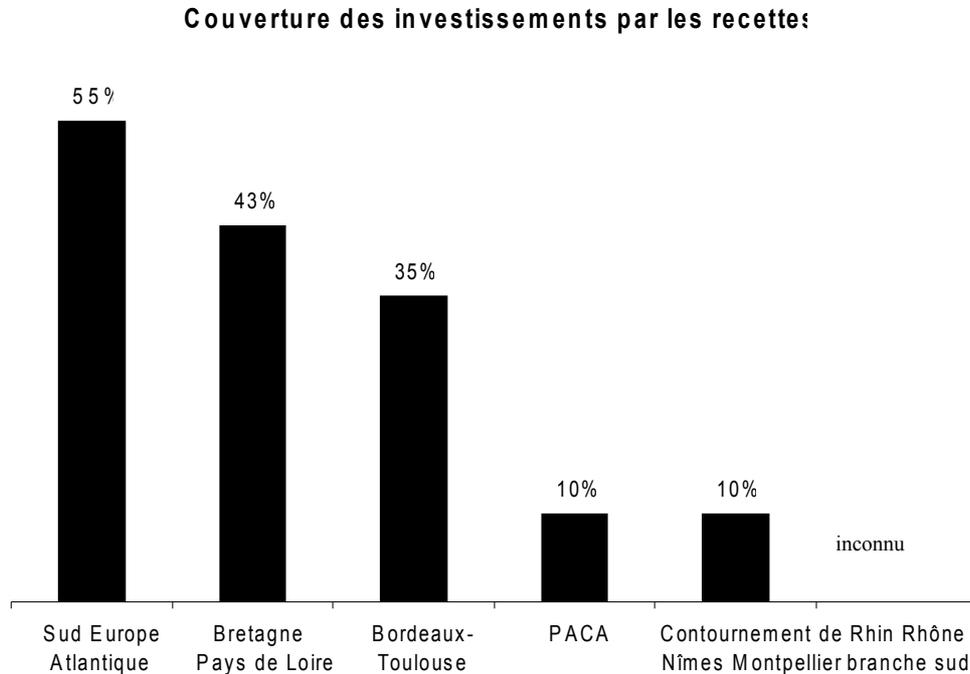
L'évaluation montre que le contenu du schéma tel qu'il est aujourd'hui défini représente dans son ensemble, hors projet « Grand Paris », un effort, mesuré sur 25 ans, d'au moins **260 milliards d'euros** dont **166 milliards d'euros de développement**. Près de 86 milliards d'euros (32,8 %) seraient à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

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

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

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

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



Source : hypothèses RFF.

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

b) Un taux d'autofinancement qui pourrait être surestimé

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

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

ÉCARTS DE TRAFIC ENTRE LES PRÉVISIONS ET LES RÉALISATIONS

(en millions de passagers)

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

(1) Prévision de 1994 pour 2003.

(2) Prévision de 1994 pour 2003.

(3) Déclaration d'utilité publique.

(4) Enquête publique.

Source : SNCF.

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

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

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

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

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

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

PRINCIPAUX PROJETS DE DÉVELOPPEMENT FERROVIAIRE DU SNIT

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

Source : Avant-projet SNIT.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

4.– Un important appoint de fonds privés

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

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

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

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

(en millions d'euros)

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

Source : RFF.

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

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

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

LA GARANTIE APPORTÉE PAR RFF AU PARTENAIRE D'UN PPP

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

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

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

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

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

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

- ils sont par principe plafonnés à une part du montant de dette senior (25 % de façon générale) ;
- ils doivent bénéficier de garanties publiques ou de mécanismes équivalents à une telle garantie ;
- **l'État a décidé qu'il reviendrait à l'autorité concédante, et donc à RFF pour les lignes Sud Europe Atlantique et Bretagne-Pays de Loire, de mettre en place ces garanties.**

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

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

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

b) Le contrat de partenariat public-privé

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

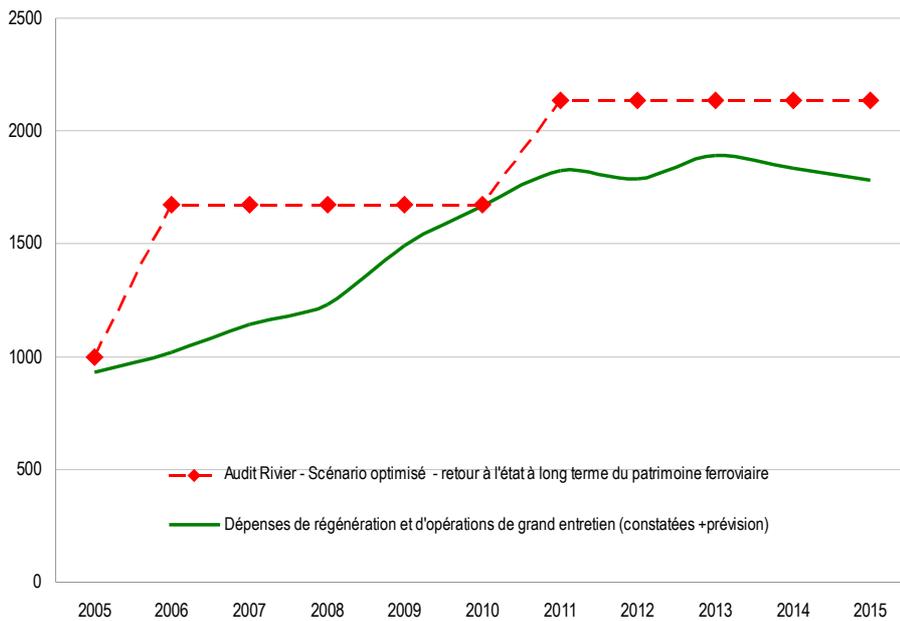
B.— UN RÉSEAU ENCORE HANDICAPÉ PAR UN MANQUE DE FINANCEMENT

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

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

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

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



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

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

2.– Des investissements de régénération et de modernisation insuffisants

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

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

Ces insuffisances font courir le risque d'un système ferroviaire à deux vitesses, avec d'un côté des lignes à grande vitesse performantes et toujours plus nombreuses et de l'autre côté un réseau de proximité ayant vocation à assurer les transports quotidiens souffrant de nombreux dysfonctionnements.

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

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

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

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

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

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

TRAJECTOIRE D'ENDETTEMENT DE LA SNCF : HYPOTHÈSES RETENUES

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

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

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

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

2.– Les investissements de développement amplifieraient le déséquilibre

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

(en millions d'euros)

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

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

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

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

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

FINANCEMENT DU CANAL SEINE – NORD EUROPE

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

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

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

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

Commission européenne : 333 millions d'euros ;

État : 900 millions d'euros.

LES GRANDES ÉTAPES DU PROJET

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

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

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

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

Automne 2012 : signature du contrat ;

2016 : mise en service.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

PART DES INVESTISSEMENTS ROUTIERS DANS LES INVESTISSEMENTS TOTAUX

(en millions d'euros)

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

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

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

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

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

- A51 Grenoble-Gap-Sisteron (remplacée par une modernisation de la RN 85 entre Gap et Grenoble) ;
- Contournement de Nancy, d'Aix-en-Provence, de Chambéry, sud de Rennes, sud de Caen, ouest de Saint-Étienne, de Grenoble, de Valence, de Nice, de Bordeaux et de Toulouse ;
- A585 Antenne de Digne ;
- A48 Ambérieu – Bourgoin ;
- A510 Saint-Maximin – Cadarache ;
- Liaison A10-A20 : Niort – Confolens ;
- A20 contournement de Figeac ;
- A37 Besançon – Poligny ;
- A24 Amiens – Lille – Belgique ;
- A26 Troyes – Auxerre – Bourges ;
- Baie de Seine – Île-de-France (projet à définir) ;
- A650 Pau Oloron.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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