

n° 005727-01

décembre 2008

Audit du programme Transports terrestres et Maritimes

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

Présent
pour
l'avenir



Ministère de l'Énergie, de l'Énergie,
du Développement durable et de l'Aménagement du territoire

Conseil Général de l'Environnement et du Développement Durable

Affaire n° 005727-01

Audit du programme

Transports Terrestres et Maritimes

établi par

Jean-Philippe DURANTHON Inspecteur Général de l'Equipement

René GENEVOIS Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Chantal LECOMTE Inspectrice Générale de l'Equipement

Paul LEMPEREUR Inspecteur Général de l'Equipement

Yves MASSENET Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Michel MASSONI Ingénieur Général des Ponts et Chaussées

Jean-Louis PICQUAND Ingénieur en Chef des Ponts et Chaussées



MINISTÈRE DE L'ÉCOLOGIE, DE L'ÉNERGIE,
DU DÉVELOPPEMENT DURABLE ET DE L'AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE

*Conseil général de l'environnement
et du développement durable**

Le Vice-Président

Paris, le 1 décembre 2008

Note

à

Monsieur le Ministre d'Etat,
Ministre de l'environnement,
du développement durable
et de l'aménagement du Territoire

Objet : audit par le Conseil du programme « Transports Terrestres et Maritimes ».

Au titre de l'année 2008 et dans le cadre de la procédure d'audit des principaux programmes du ministère, a été lancé par le Conseil général de l'environnement et du développement durable un audit ministériel du programme « Transports Terrestres et Maritimes »(TTM).

Je vous adresse ci-joint le rapport d'audit.

La période de l'audit a coïncidé avec une profonde restructuration du ministère et de son administration centrale, mise en place en juillet 2008, et le programme TTM en vigueur en 2008 verra son périmètre encore élargi à compter de 2009 dans le cadre du nouveau programme « Infrastructure et services transports » (IST) piloté par le Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer.

L'audit s'est adapté à la fois à ce contexte et aux spécificités du programme TTM (tout particulièrement son ampleur, sa diversité, et le fait qu'une grande partie du programme est mise en oeuvre par des opérateurs sur lesquels l'Etat exerce son contrôle) et les auditeurs se sont focalisés dans leurs analyses comme dans leurs conclusions sur les points qu'ils considèrent comme essentiels.

... / ...

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat Développement durable
Prévention des risques Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

* Le CGEDD est issu de la réunion
du conseil général des Ponts et Chaussées
et de l'inspection générale de l'Environnement

En effet, la mise en oeuvre de la politique des transports terrestres objet du programme, prenant en compte les perspectives ouvertes par le Grenelle, l'environnement européen, les contraintes économiques, financières et environnementales, suppose un recalage des moyens et méthodes de mise en oeuvre du programme TTM désormais élargi en programme IST.

A cette fin, les principales préconisations qui ressortent de l'audit peuvent être articulées autour de 2 thèmes principaux :

1-Repositionner clairement le rôle de l'Etat/DGITM en le centrant sur ses *missions fondamentales d'orientation stratégique, programmation, connaissance , garant de la régulation, et animation des opérateurs et services de l'Etat* :

- cela suppose notamment la mise en oeuvre réelle d'une force d'appui stratégique au niveau du directeur général, à même notamment de mobiliser une expertise indépendante des grands opérateurs de transport, quel qu'en soit le mode,
- cela suppose aussi de mettre en place les instruments d'une vision systémique pluriannuelle et maîtrisée du programme entendu au sens large (compte tenu des diverses sources de financement) dans ses recettes, ses dépenses et ses impacts sur le développement durable.

2-*Rénover les relations avec les grands établissements publics et entre ceux ci*, en clarifiant là aussi le ou les rôles de chacun. Cette rénovation passe par :

- la prise en compte dans ces relations de l'ouverture croissante des services de transport à la concurrence, qui impose à l'Etat l'adaptation du cadre réglementaire et une claire distinction entre l'élaboration de la politique des transports terrestres et maritimes et la régulation sectorielle de ces transports,
- l'affirmation du rôle de RFF comme gestionnaire du réseau ferré national et l'attribution des moyens juridiques, techniques et économiques lui permettant de tenir ce rôle,
- la mise à plat des différentes fonctions au sein de la SNCF de façon à aller vers une séparation entre les rôles de GID, d'entreprise ferroviaire, d'opérateur de transports conventionnés compatible avec les exigences communautaires,
- la mise en place de véritables contrats d'objectifs entre l'Etat et ses opérateurs dans les différents domaines couverts par le programme TTM, comportant des mécanismes économiques réellement incitatifs à l'amélioration des performances.

Sur le projet de rapport, ont été recueillies les observations du directeur général responsable du programme, désormais en charge de la DGITM. Sa réponse du 16 octobre 2008, jointe, note que certains développements ou recommandations du rapport lui auraient paru avoir davantage leur place, par exemple, dans un audit sur la politique ferroviaire, que dans un audit du programme LOLF. Ce commentaire ne m'apparaît pas infondé, mais, comme indiqué plus haut, la mise en oeuvre du programme ne saurait être dissociée de l'action conduite par les opérateurs. Ainsi, la pertinence de l'analyse et des propositions du rapport et, comme le souligne lui-même le responsable de programme, la qualité des pistes proposées pourront fort utilement alimenter les réflexions de la DGITM.

Je proposerai au Directeur général des infrastructures, des transports et de la mer de faire un point sur les suites données à ce rapport au cours du deuxième semestre de l'année 2009.

En ce qui concerne le caractère public à donner ou non au rapport joint, il est proposé de rendre ce document communicable à l'issue du délai habituel de 2 mois, sauf opposition de votre part.

SIGNE

Claude MARTINAND



Diffusion du rapport n° 005727-01

- le ministre d'Etat, ministre de l'environnement, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire d'Etat chargé des transports	1 ex
- le directeur du Cabinet	2 ex
- le secrétaire général	1 ex
- la commissaire générale au développement durable	1 ex
- le directeur général des infrastructures, des transports et de la mer	3 ex
- le directeur des infrastructures de transport	1 ex
- le directeur des services de transport	1 ex
- le directeur des affaires maritimes	1 ex
- le vice-président du CGEDD	1 ex
- la présidente et les présidents de section du CGEDD	7 ex
- les secrétaires des 2ème et 6ème sections du CGEDD	1 ex
- les coordonnateurs de MIGT	11 ex
- M. de MARTEL	1 ex
- Mme LECOMTE et MM. DURANTHON, GENEVOIS, LEMPEREUR, MASSENAT MASSONI et PICQUAND	1 ex 7 ex
- archives CGEDD	1 ex

SOMMAIRE

LE DÉROULEMENT DE LA MISSION	p 4
I – FINALITÉS ET OBJECTIFS DU PROGRAMME TTM	p 6
R1 Recommandation générale	p 8
II – ASPECTS BUDGÉTAIRES	p 9
II-1 La gestion budgétaire du programme	p 9
II-2 La politique budgétaire	p 10
Recommandations	p 11
III – GESTION DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE DANS LE CADRE DU PROGRAMME TTM	p 15
III-1 Le cadre général	p 15
<i>III-1-1 Les relations RFF-SNCF</i>	p 15
<i>III-1-2 Le développement de l'action des Régions</i>	p 16
III-2 La gouvernance de la gestion de l'infrastructure	p 18
<i>III-2-1 L'organisation de l'exploitation</i>	p 18
<i>III-2-2 L'organisation de la maintenance et de la régénération</i>	p 19
<i>III-2-3 L'élaboration et la conduite des projets de modernisation et de développement de l'infrastructure</i>	p 20
Recommandations	p 21
IV – GESTION DE L'INFRASTRUCTURE FLUVIALE ET DES ACCÈS MARITIMES AUX PORTS	p 23
IV-1 Contrat objectifs moyens de VNF	p 23
IV-2 Mise à disposition des effectifs	p 24
IV-3 Programme TTM et politiques de l'Etat	p 25
IV-4 Accès maritimes aux grands ports	p 25
Recommandations	p 26
V – LE RÉÉQUILIBRAGE MODAL	p 26
V-1 Voyageurs et marchandises, deux politiques contrastées de rééquilibrage modal	p 26
V-2 Report modal et intermodalité en matière de fret	p 28
<i>V-2-1 Les dispositifs d'aides à l'intermodalité du programme TTM</i>	p 28
<i>V-2-2 Autres considérations</i>	p 30
Recommandations	p 32
VI – SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES MIGT	p 33
VI-1 Portage des politiques de transports	p 34
VI-2 Moyens et compétences	p 35
VI-3 Déplacements urbains	p 36
VI-4 Contrôles routiers	p 36
VI-5 Evaluation et suivi de la gestion des entreprises de transport routier	p 37
VI-6 Expression territorialisée des stratégies de l'Etat	p 37
Recommandations	p 38
VII - RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS	p 39

ANNEXES

ANNEXE 1 : Décision relative à la mission d'audit TTM

ANNEXE 2 : Cahier des charges de l'audit

ANNEXE 3 : Guide d'intervention des MIGT

ANNEXE 4 : Liste des personnes rencontrées

ANNEXE 5 : L'organisation de l'exploitation ferroviaire

ANNEXE 6 : Programme de maintenance et régénération ferroviaires

ANNEXE 7 : La politique d'entretien des caténaires arrêtée par la convention de gestion de l'infrastructure pour 2008

ANNEXE 8 : Liste des sigles employés

INTRODUCTION- LE DÉROULEMENT DE LA MISSION

Selon les termes du cahier des charges approuvé par décision CGPC du 18 mars 2008 et joint en annexe 2 :

« L'audit comprendra des entretiens avec les principaux responsables au niveau national de la conduite du programme et avec les responsables des opérateurs publics concernés par sa mise en œuvre. Il comprendra également des rencontres avec des interlocuteurs locaux impliqués dans le portage des politiques et l'élaboration et la mise en œuvre des CPER .

Compte tenu des objectifs du programme en matière d'adaptation du secteur des transports au contexte communautaire, notamment en matière de concurrence, l'audit comprendra des entretiens avec des représentants des professionnels du secteur...

Une première synthèse des analyses sera adressée au directeur du programme TTM pour la mi juillet 2008 et le rapport final de l'audit sera remis pour la mi septembre 2008.

L'audit intervient dans un contexte de profonde réorganisation des services centraux, notamment de la DGMT, avec la perspective de création de la nouvelle DGITM, et des services déconcentrés, contexte qui, quelle que soit la bonne volonté des acteurs, est de nature à peser sur son bon déroulement. Les travaux menés en parallèle dans les Comités opérationnels à la suite du Grenelle de l'environnement sont également de nature à infléchir les orientations ou priorités de la mission. Au regard du programme d'audit présenté et des ambitions qu'il exprime, la mission veillera donc à adapter au mieux ses travaux et ses priorités pendant son déroulement ».

La mission a commencé ses travaux en pratique début avril, compte rendu du décalage initial dans son lancement par rapport à la séquence des audits ministériels de 2007. Ses priorités ont été :

- d'une part, l'établissement d'un programme d'entretiens, communs à l'ensemble de la mission (par exemple avec le responsable de programme) ou répartis entre les membres de la mission pour démultiplier au mieux leur action vu l'ampleur du champ à couvrir (administration, opérateurs) et le délai disponible (rendez-vous restant ouverts à tous les membres, avec compte-rendu d'entretien systématique à usage interne) ;
- d'autre part, l'établissement, comme prévu, d'un guide d'intervention des MIGT (annexe 3), diffusé mi avril, avec réponse souhaitée avant fin mai pour respecter les contraintes de délais globales. Les MIGT ont démultiplié le questionnaire, à leur initiative, auprès des DRE et DDE et procédé à différents entretiens.

Outre ses réunions internes périodiques de pilotage et d'échanges, la mission a procédé à de multiples entretiens ; la liste des personnes rencontrées est reprise en annexe 4.

Il est bien clair que la mission s'est trouvée fortement tributaire d'un contexte peu favorable, quelle que soit la bonne volonté de ses interlocuteurs : perspectives de réorganisation, interrogations sur l'avenir, multiplicité des chantiers ouverts dans le ministère et à la DGMT (suites du Grenelle de l'environnement, travaux des COMOP, réforme portuaire, prédiscussions budgétaires, etc), sans parler des travaux du quotidien, occupaient inévitablement les esprits. En outre, pénétrer et comprendre les grands opérateurs ferroviaires, dans leur diversité, leurs contradictions et leurs jeux d'acteurs, exige du temps et des recouplements. C'est dire si les difficultés pressenties lors de l'établissement du cahier des charges ont été bien réelles : le cahier des charges initial, basé sur l'analyse méthodique du PLF 2008 présentant le programme TTM successivement en 3 grandes finalités, 5 actions, 5 objectifs et leurs 10 indicateurs associés, et sur les questionnements qu'ils appelaient a priori en référence au canevas de l'audit RRN, s'est avéré à la fois trop ambitieux, inadapté aux délais prévus et aux réalités du contexte. Même dans un contexte « normal », l'ambition eût été sans doute également démesurée, du fait de l'ampleur du programme TTM, et plus encore de sa diversité et de son hétérogénéité, combinaison de quelques actions stratégiques très lourdes financièrement et d'une panoplie de mesures sectorielles diverses.

Le parti retenu par la mission a donc été de se consacrer à ce qui lui paraissait essentiel, à lister ce qui pouvait appeler un examen ultérieur plus approfondi et à éviter toute dispersion. Ainsi par exemple, elle n'a pas jugé utile de rencontrer la RATP, situation en soi spécifique, ni les Ports autonomes (leur pilotage par l'Etat et l'évaluation de leurs actions ont été analysés récemment dans le cadre de la mission IGF/CGPC de juillet 2007).

Une note d'étape en date du 17 juillet, adressée au responsable de programme et aux présidents des 1^{ère} et 4^{ème} sections, a clos 1a première phase de la mission. A compter de mi-août, la mission s'est focalisée pour l'essentiel, d'une part sur l'actualisation des données et informations indispensables (perspectives budgétaires 2009 et triennales, évolutions ferroviaires) dans un contexte très évolutif, d'autre part sur la rédaction des recommandations. Le calendrier initial a été maintenu: septembre a vu en effet le redémarrage des DAC -en particulier la nouvelle DGITM- réorganisées et remises en ordre de marche pour répondre à leurs nouvelles missions et aux enjeux du MEEDDAT; les distraire dans ce contexte de remobilisation générale est apparu à la fois peu opportun et peu productif. Il y a lieu, en lisant le rapport, de garder en mémoire que l'audit a porté sur le programme TTM en vigueur encore toute l'année 2008, sous le pilotage du directeur de la DGMT, et non sur le nouveau périmètre du programme IST et de la DGITM.

Au total, il s'agit bien, en se limitant à l'essentiel, d'examiner « *la qualité de la stratégie de mise en œuvre du programme TTM, les conditions de son pilotage et de son exécution aux divers niveaux concernés, les difficultés rencontrées et les résultats obtenus* ».

Comme la présentation du programme TTM pour le PLF 2008 l'exprime clairement, « [...] une grande partie du programme est mise en œuvre par des opérateurs sur lesquels l'Etat exerce son contrôle »¹. C'est pourquoi la mission a estimé nécessaire d'examiner comment le contrôle de ces opérateurs était exercé dans le cadre de la mise en œuvre du programme. Il apparaît, en effet, que le pilotage du programme TTM et l'exercice de la tutelle de ces opérateurs sont fortement interdépendants voire indissociables dans les domaines concernés par la mise en œuvre de ce programme et que la cohérence de ces deux modes d'action de l'État y est une condition nécessaire, bien qu'insuffisante, de l'atteinte de ses objectifs.

Cette interdépendance est particulièrement forte pour la mise en œuvre des actions 1 et 3 du programme TTM qui concentrent 93% des crédits budgétaires et la quasi-totalité des fonds de concours attendus de l'AFITF. Elle est également très forte pour l'atteinte des objectifs 1 et 2 dont les indicateurs retenus mesurent essentiellement la performance d'opérateurs sous contrôle de l'État. Dans ces domaines, les analyses de la mission et ses recommandations ne distinguent pas le pilotage du programme de l'exercice du contrôle et de la tutelle des opérateurs qui le mettent en œuvre.

Le présent rapport constitue la synthèse des travaux de la mission à l'issue de ces multiples contacts. Suivant les usages, il a été, dans sa version provisoire, adressé le 2 octobre par la mission d'audit au responsable de programme, qui a fait part de ses observations par lettre du 16 octobre, puis mis au point dans sa version finale.

¹ PLF 2008, Mission « Écologie, Aménagement et Développement durable », programme 226 « Transports terrestres et maritimes », présentation du programme et des actions, page 87.

I - FINALITES ET OBJECTIFS DU PROGRAMME TTM

Le programme TTM qui vise à agir à la fois sur les caractéristiques du réseau d'infrastructures (à l'exception des routes et autoroutes) et sur les modalités de son utilisation tant par les consommateurs domestiques de services de transport que par les entreprises fournissant des services de transport doit s'appuyer sur une vision systémique du secteur des transports terrestres et maritimes. Cette vision systémique est d'autant plus nécessaire que la préoccupation du développement durable est désormais au cœur de l'action du ministère, ce qui signifie pour tout programme LOLF la prise en compte explicite des trois aspects économique, social et environnemental des activités concernées.

Ce programme couvre un vaste domaine, lui-même appelé à s'élargir avec l'intégration en son sein à compter de 2009 des programmes 203 RRN (Réseau routier national) et 173 PFF (Passifs financiers ferroviaires) traitant des aspects de l'action de l'Etat dans le domaine des infrastructures de transports terrestres complémentaires de ceux explicitement inclus dans le programme TTM jusqu'à la LFI 2008. Un programme aussi vaste pose à l'évidence un problème de lisibilité de ses enjeux et de son contenu notamment vis-à-vis du Parlement et plus généralement vis-à-vis de l'opinion publique. L'expression claire et synthétique de ses finalités est une condition nécessaire de cette lisibilité.

A cet effet, la mission estime qu'il faudrait **affirmer plus clairement que la finalité principale d'un système de transport performant est la contribution au développement économique et au bien être social et environnemental des citoyens de la zone desservie**. Cette finalité principale doit se rattacher nettement à la notion de développement durable et exprimer la recherche active de l'équilibre entre les trois aspects économique, social et environnemental (les trois « piliers »), en se référant, notamment à l'article 1 – 1er alinéa de la Loi d'orientation des transports intérieurs (LOTI)². De cette finalité pourraient être déduites les expressions d'orientations stratégiques de l'État mieux ciblées, ainsi qu'une expression plus claire et plus concrète de son rôle dans le pilotage et la responsabilisation des opérateurs pour l'atteinte des objectifs cohérents avec ces orientations stratégiques.

Dans la présentation du programme TTM et des actions qu'il contient (PLF 2008), les trois finalités auxquelles le programme est censé répondre sont exprimées de la façon suivante :

- « - favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes, dans le cadre de la politique de développement et d'aménagement durables ;*
- concourir à la qualité des transports de voyageurs et de marchandises, à la position des ports français en Europe et à l'amélioration de la desserte des territoires, afin de renforcer leur compétitivité au plan européen et de contribuer à la politique d'aménagement du territoire ;*
- contribuer à la prospérité du secteur économique des transports en garantissant le respect des règles économiques et sociales, dans un marché des transports largement libéralisé au niveau européen ».*

En fait ces trois finalités sont fortement interdépendantes. Par exemple, favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes suppose que les modes alternatifs à la route puissent assurer une qualité de service (niveau de desserte, ponctualité, fréquence, prix) compétitive avec

²« Le système de transports intérieurs doit satisfaire les besoins des usagers dans les conditions économiques, sociales et environnementales les plus avantageuses pour la collectivité. Il concourt à l'unité et à la solidarité nationales, à la défense du pays, au développement économique et social, à l'aménagement équilibré et au développement durable du territoire ainsi qu'à l'expansion des échanges internationaux, notamment européens ».

celle du mode routier. La deuxième finalité peut être décomposée en une finalité de qualité de service et une finalité de couverture du territoire contribuant à la politique d'aménagement de celui-ci. La finalité de contribution à la prospérité du secteur économique des transports est certes pertinente, mais, comme exprimé précédemment, il manque à cet exposé au moins la finalité de contribution du secteur au développement général de l'économie. Par ailleurs, la traduction la plus concrète de la troisième finalité énoncée dans le programme TTM consiste essentiellement en l'édiction et le contrôle du respect de réglementations qui sont en fait de plus en plus d'origine communautaire et relèvent de moins en moins de choix autonomes de la France.

Ces trois finalités devraient aussi être réexaminées à la lumière du Grenelle de l'environnement. Certes, elles ne sont en rien contradictoires avec les orientations générales qui résultent de celui-ci. Toutefois, le programme TTM devrait être un vecteur privilégié de la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'environnement dans les domaines des transports terrestres et maritimes (en particulier la contribution à la réduction de 20% d'ici 2020 des émissions de l'ensemble des transports, c'est-à-dire un retour au niveau 1990) et des orientations retenues par le gouvernement à l'issue des travaux des trois chantiers opérationnels qui traitent de sujets concernant ce programme :

- le chantier n°5 chargé du fret intermodal, qui vise notamment à définir les actions à mener pour augmenter, à l'horizon de 2012, de 25 % la part du fret non routier et, à plus long terme, permettre une très forte réduction du trafic de transit de poids lourds. Ce chantier doit notamment définir les conditions du développement des autoroutes ferroviaires et des autoroutes de la mer, de l'accompagnement de la mise en place du régulateur ferroviaire et déterminer les mesures à prendre concernant le réseau ferré national notamment pour améliorer la desserte des ports ;
- le chantier n°6 chargé des lignes à grande vitesse et du réseau classique, qui vise, d'une part, le lancement sur la base de critères d'appréciation objectifs et renouvelés, d'ici 2020, de 2000 km de nouvelles lignes à grande vitesse et, au-delà de cette date, la mise à l'étude de 2500 km supplémentaires, et, d'autre part, la modernisation du réseau ferré classique pour permettre le doublement du rythme de rénovation ;
- le chantier n°7 sur le transport urbain et périurbain, qui vise notamment la mise au point avec les collectivités locales d'un plan de développement des transports collectifs en site propre afin de permettre la réalisation de 1500 km de tramways, de métros et de bus en site propre à haut niveau de service pour offrir une alternative de qualité aux véhicules particuliers.

Si l'on retient l'idée d'une finalité principale clairement rattachée à la notion de développement durable des activités de transport, les trois finalités du programme TTM pourraient être reformulées en tant qu'orientations stratégiques de l'État, et être plus clairement articulées avec les objectifs et les actions du programme. A cet effet, le programme TTM devrait explicitement contenir des objectifs relatifs :

- au développement de la capacité d'analyse stratégique de la DGITM**, en s'appuyant sur des moyens et des compétences qui soient autonomes de ceux des acteurs des marchés du transport ou des gestionnaires d'infrastructures ;
- à l'exercice d'un contrôle efficace des multiples établissements publics** par l'intermédiaire desquels est mise en œuvre une grande partie du programme TTM ;

- gestionnaires d'infrastructures (RFF, VNF, ports autonomes) ;
- entreprises publiques de transports ;
- AFITF.

Une telle « tutelle » doit être centrée sur la fixation des orientations stratégiques et des résultats attendus et non sur l'intervention au jour le jour. Elle doit s'appuyer sur des contrats de performance de ces établissements publics, qui mettent l'accent sur les grandes évolutions et fixent des objectifs chiffrés et datés.

- à l'amélioration du traitement des interactions entre les infrastructures et les services pour développer une approche intégrée du système de transport national.

- à l'adaptation aux nouveaux enjeux communautaires et mondiaux de la réglementation des secteurs concernés.

R1 - RECOMMANDATION GENERALE

Pour améliorer la lisibilité du programme et de ses enjeux notamment vis-à-vis du Parlement, mais plus généralement vis-à-vis de l'opinion publique, il faudrait affirmer plus clairement que la finalité principale d'un système de transport performant est la contribution au développement économique et au bien être social et environnemental des citoyens de la zone desservie. De cette finalité pourraient être déduites l'expression d'orientations stratégiques de l'État mieux ciblées ainsi qu'une expression plus claire et plus concrète de son rôle dans le pilotage et la responsabilisation des opérateurs pour l'atteinte des objectifs cohérents avec ces orientations stratégiques.

Les trois finalités du programme TTM pourraient ainsi être reformulées en tant qu'orientations stratégiques de l'État, et plus clairement articulées avec les objectifs et les actions du programme.

A cet effet, le programme TTM devrait explicitement contenir des objectifs relatifs :

- au développement de la capacité d'analyse stratégique de la DGITM en s'appuyant sur des moyens et des compétences qui soient autonomes de ceux des acteurs des marchés du transport ou des gestionnaires d'infrastructures et qui permettent, d'une part, une vision véritablement multimodale de notre système de transport et, d'autre part, la prise en compte de la réalité des capacités de financement des projets d'infrastructures et des possibilités de répartition des risques financiers entre les différents acteurs ;

- à l'exercice d'un contrôle efficace des multiples établissements publics par l'intermédiaire desquels est mise en œuvre une grande partie du programme TTM et qui devront contribuer à la mise en œuvre des décisions du Grenelle de l'environnement en matière de transport :

- gestionnaires d'infrastructures (RFF, VNF, ports autonomes) ;
- entreprises publiques de transports ;
- AFITF.

Une telle « tutelle » doit être centrée sur la fixation des orientations stratégiques et des résultats attendus et non sur l'intervention au jour le jour. Elle doit s'appuyer sur la mise en place ou l'adaptation de contrats de performance de ces établissements publics. Pour contribuer utilement à la mise en œuvre de la politique des transports, ces contrats doivent mettre l'accent sur les grandes évolutions et fixer des objectifs chiffrés et datés (pour RFF modernisation du réseau ferroviaire et de son exploitation, réforme de la tarification des

infrastructures et meilleure visibilité financière, pour VNF modernisation du réseau des voies navigables et amélioration de la gestion de ses moyens matériels et humains, pour les ports autonomes mise aux standards européens de la manutention et des terminaux portuaires, développement des investissements stratégiques et amélioration des interfaces avec l'hinterland, en particulier pour le fer et le fluvial, pour la SNCF réorganisations visant à rendre plus compétitive sa branche fret, adapter ses branches voyageurs à l'ouverture progressive de leurs activités à la concurrence et restructurer le GID en clarifiant et simplifiant ses relations avec RFF) ;

- à l'amélioration du traitement des interfaces entre les infrastructures et les services (orientation et contrôle des travaux du binôme RFF-SNCF et de VNF pour la modernisation des réseaux ferroviaires et fluviaux) et entre les questions portuaires et les questions maritimes et fluviales (définition des orientations de la politique relative aux ports et notamment celles relatives à l'équipement, l'entretien et le développement des ports fluviaux et maritimes relevant de l'État, leur bonne articulation avec l'hinterland) ;*
- à l'adaptation aux nouveaux enjeux communautaires et mondiaux de la réglementation des transports terrestres et maritimes, des infrastructures de transport ferroviaire et collectif, de la navigation intérieure et des ports fluviaux et maritimes, ainsi que de la réglementation relative à l'usage des infrastructures et des services de transports terrestres et maritimes et à l'optimisation du contrôle de l'application de ces règlements adaptés.*

Vu l'ampleur considérablement accrue du nouveau champ d'action de la DGITM et du programme IST (incluant désormais RRN et PFF), la mission souligne la nécessité absolue pour le Directeur général de disposer, autour de lui et à son niveau, des compétences et capacités d'expertise, d'étude et de synthèse autonomes lui permettant véritablement d'assurer pleinement les fonctions stratégiques et de pilotage transverse du nouveau programme IST (fonctions stratégiques, régulation générale et tutelle des opérateurs, grands investissements et programmation). La nécessité s'en impose d'autant plus que dans le champ routier, extrêmement consommateur de temps, la gestion des routes nationales, actuellement en régie directe, n'a pas encore été confiée à une entité autre (service à compétence nationale ou agence).

II - ASPECTS BUDGÉTAIRES

II-1 La gestion budgétaire du programme

La gestion budgétaire du programme est jugée par tous satisfaisante, et les relations existant entre, d'une part, le responsable de programme et ses collaborateurs et, d'autre part, les correspondants du MEEDDAT ou du Budget sont confiantes. Cette appréciation favorable est sans doute facilitée par le fait que, l'essentiel du programme étant constitué de subventions allouées à des établissements publics (RFF, VNF) ou des entreprises publiques (SNCF), cette gestion est techniquement assez aisée. Mais le constat global comporte aussi des éléments plus négatifs, au niveau administratif, et par le fait que le programme TTM ne recense qu'une partie des dépenses publiques intéressant les domaines qu'il concerne, et probablement pas la partie la plus problématique :

- plusieurs DRE ont dénoncé une mise en place très tardive des crédits, et un dialogue de gestion cloisonné et dépourvu d'enjeu sur les BOP régionaux ;*

- les personnels des services déconcentrés sont retracés dans une « action miroir » figurant au programme « soutien » CPPEDAD; toutefois cette façon de procéder n'est plus critiquée, dès lors que le rôle du responsable de programme est clairement reconnu dans le dimensionnement et la répartition des moyens de « son action miroir » (sous réserve de ce qui sera dit plus loin pour les personnels mis à disposition de VNF) ;
- des investigations importantes sur les politiques de transports et sur leurs effets sont conduites au sein d'autres programmes, comme RRN, AUIP et l'action stratégie du programme CPPEDAD ;
- la dette portée par RFF relève du programme n° 173 « passifs financiers ferroviaires » ; la mission a pu constater que ce découpage ne favorisait pas l'appréhension globale des effets d'une décision d'investissement et aboutissait à ce que personne ne se sentait clairement investi de la responsabilité de maîtriser cet endettement ;
- surtout, la plupart des dépenses d'investissement sont retracées, non dans le budget de l'État, mais dans celui de l'AFITF, établissement public financé par des ressources affectées. Ce statut est largement théorique puisque l'établissement, qui se considère lui-même comme un simple « greffier », ne participe pas à l'élaboration des décisions et parfois ne sait même pas ce que les dépenses qu'il effectue financent précisément. L'important déséquilibre constaté aujourd'hui – 10,6 Md€ de recettes prévisionnelles pour la période 2005/2012 face à des dépenses estimées à au moins 21,6 Md€, hors Grenelle de l'environnement – et le fait qu'il a fallu prévoir dans le projet de loi de finances pour 2009 une subvention d'équilibre assurant près de la moitié des recettes conduisent à s'interroger sur la logique du dispositif budgétaire.

Les effets budgétaires futurs des décisions ne sont pas formalisés, alors qu'une telle approche serait particulièrement nécessaire s'agissant d'investissements dont le financement s'étale sur plusieurs exercices budgétaires et dont la rentabilité ne peut être obtenue qu'au bout d'une période relativement longue. Cette vision budgétaire court-termiste est également critiquable dans le cas des contrats de partenariat, pour lesquels aucun mécanisme permettant de mesurer globalement les incidences cumulées sur les budgets futurs des décisions propres à chaque projet n'a été mis en place au ministère.

Les indicateurs comportent plusieurs faiblesses. Outre qu'ils ont été construits à partir d'une logique sectorielle et non multimodale, ils ne mesurent pas les progrès accomplis pour corriger les principales faiblesses du secteur. Alors qu'il serait, par exemple, pertinent de mesurer comment sont corrigées les principales causes des surcoûts du transport ferroviaire (nature du réseau et conditions de travail), ces problématiques ne sont pas prises en compte. Le résultat est que, de l'avis de tous les interlocuteurs interrogés, les indicateurs ne servent pas à grand chose et ne sont pas pris en considération par les responsables du MEEDDAT, des autres ministères ou du Parlement.

II-2 La politique budgétaire

La politique budgétaire suivie à travers le programme TTM soulève un certain nombre de questions dont plusieurs méritent d'être évoquées.

Il apparaît tout d'abord que les arbitrages budgétaires internes au ministère privilient les nouvelles lignes et les investissements nouveaux, sans que soit dégagée, pour les mêmes horizons temporels, une visibilité budgétaire suffisante de l'entretien et du maintien des infrastructures existantes, qu'il s'agisse du réseau ferroviaire, du réseau fluvial ou des accès maritimes des ports.

Les choix sont à l'évidence délicats, ils supposent une réelle vision de chaque réseau, de sa définition, de ses perspectives, vision qui manque trop souvent actuellement.

Mais en prenant l'exemple du domaine ferroviaire vu l'importance de ses enjeux financiers, il serait souhaitable que l'administration se dote d'éléments d'appréciation objectifs permettant à la fois d'évaluer la pertinence des demandes présentées par RFF et la SNCF (on ne saurait se dispenser de discuter les coûts invoqués ni de demander des efforts de productivité) et de comparer la rentabilité économique et financière des différentes options possibles.

De manière générale, ainsi que la Cour des Comptes l'a exposé dans son récent rapport consacré au ferroviaire³, les décisions de lancement des projets nouveaux prennent insuffisamment en compte leur rentabilité. La pertinence d'un raisonnement fondé sur la rentabilité a pourtant été reconnue par les pouvoirs publics, puisqu'il sous-tend l'article 4 de la convention que l'État a passée avec RFF. Mais on ne voit pas pourquoi ce qui est reconnu bon pour cet établissement public ne le serait pas pour l'État. En d'autres termes, il serait souhaitable qu'un plus grand respect du raisonnement économique permette d'affecter les ressources budgétaires rares aux projets susceptibles d'apporter le plus de bienfaits à la collectivité.

Enfin, si la mission d'audit fait sienne la nécessité de rechercher des économies budgétaires, elle considère que cet objectif doit être combiné avec la volonté d'inciter les opérateurs à réaliser des efforts de productivité. Or il ressort clairement des audits menés par l'EPFL que des économies durables dans l'entretien et l'exploitation du réseau ferré ne peuvent être obtenues qu'au moyen de réorganisations profondes de la gestion des infrastructures. A cet égard on peut regretter que les opérateurs ferroviaires ne bénéficient quasiment pas des recettes nouvelles procurées par l'augmentation des péages –qui est en totalité répercutée à la baisse sur les subventions de l'État- ou par les cessions immobilières. On peut penser qu'ils auraient davantage tendance à développer des comportements vertueux s'ils en tiraient davantage bénéfice. Cela supposerait la mise en place systématique de contrats de performance avec tous les gestionnaires de réseau concernés et l'intégration à ces contrats de mécanismes de régulation pluriannuelle incitatifs inspirés des modèles recommandés par l'économie industrielle moderne et déjà mis en œuvre à l'étranger, généralement en dehors du domaine du chemin de fer il est vrai. Ces mécanismes ne sont pas encore très développés dans les relations entre l'État et le secteur public bien que des scientifiques français aient activement contribué à l'étude de leurs propriétés⁴.

RECOMMANDATIONS

Les modes actuels de décision de réalisation des nouvelles infrastructures appellent deux critiques principales. D'une part, ils ne s'appuient pas suffisamment sur un examen détaillé de la rentabilité économique et financière des opérations. D'autre part, ils ne tiennent pas suffisamment compte des conséquences budgétaires à moyen et long terme des choix d'investissement, ce qui soumet la réalisation effective de ces investissements à des aléas accrus du fait d'une grande sensibilité à la conjoncture budgétaire et aux revirements des cofinanceurs. Il est en conséquence souhaitable de mettre en place une procédure offrant davantage de garanties vis à vis de ces deux problématiques.

R 2-1 Mettre en place une procédure plus transparente d'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements au sens du développement durable

La mission considère que, s'il appartient bien sûr au pouvoir politique de décider les opérations d'investissement en fonction d'un ensemble d'objectifs et de critères d'appréciation qui ne se

³ « Le Réseau ferroviaire, une réforme inachevée, une stratégie incertaine ». Cour des comptes, avril 2008.

⁴ cf. par exemple J.J. Laffont et J.Tirole "A Theory of Incentives in Procurement and Regulation" MIT Press, 1993

ramènent pas tous à l'analyse de taux de rentabilité et à celle de bilans actualisés, il n'en est pas moins indispensable que les données économiques et financières objectives les concernant soient rassemblées et portées à la connaissance du public.

1/ A cette fin, les méthodes d'évaluation socio-économique doivent faire l'objet d'un consensus technique largement partagé. Les circulaires méthodologiques actuellement en vigueur doivent, dans cet objectif, être modernisées, en particulier afin d'intégrer dans les calculs la prise en compte des externalités, par exemple les incidences des projets sur la production de CO₂.

Il est indispensable que chaque projet dépassant un seuil à déterminer fasse l'objet d'une telle étude technique.

Une difficulté réside dans le fait qu'aujourd'hui les opérateurs ou groupements professionnels sont les mieux, voire les seuls, à même de réaliser de telles études. Eux seuls, en effet, disposent de l'ensemble des informations statistiques, financières et commerciales nécessaires, la France ne disposant pas, contrairement à de nombreux pays, d'organismes, notamment universitaires, indépendants et compétents pour de telles études. Pour tourner cette difficulté, il convient de ne pas hésiter à faire appel à ces organismes étrangers, l'apparition d'un nouveau marché incitant parallèlement à la constitution progressive d'organismes similaires en France.

Il convient également de constituer pour chaque projet important une commission composée notamment d'experts indépendants chargée de vérifier que les études ont été réalisées selon une méthodologie correcte et d'apprécier, de manière générale, la qualité technique du travail effectué. Il va de soi que le CGEDD pourrait apporter sa contribution à cette commission.

2/ Compte tenu des enjeux financiers des projets et en raison de leurs répercussions territoriales, il est nécessaire que les données qualitatives et quantitatives permettant de décrire les multiples aspects d'un projet dans les domaines économique, social et environnemental ainsi que celles résultant des études socio-économiques et financières et des analyses de rentabilité ainsi effectuées soient rendues publiques. Le processus décisionnel doit permettre de hiérarchiser les différentes opérations sur la base des différents critères du développement durable, de connaître les raisons pour lesquelles les pouvoirs publics estimeraient souhaitable de s'écartier de la solution bénéficiant de la meilleure rentabilité socioéconomique, et de chiffrer le coût différentiel de la décision finalement adoptée⁵.

La question se pose du choix de l'organisme à qui serait confiée cette tâche, qui nécessite à la fois des compétences techniques et une indépendance reconnue pour un dialogue avec de nombreuses parties prenantes. Si l'on exclut a priori la création d'une structure spécifique, sur le modèle des « autorités indépendantes » créées notamment pour exercer des fonctions de régulation, il est possible de s'intéresser à trois institutions existant aujourd'hui :

- l'AFITF possède une excellente connaissance des problématiques financières des dossiers ; mais elle n'a pas de compétence en matière économique, ne dispose pas des moyens pour l'acquérir, et surtout ne sera jamais perçue, du fait de son statut et du mode de fonctionnement qu'elle a adopté depuis sa création, comme disposant de suffisamment d'indépendance pour être crédible vis à vis des intervenants extérieurs à l'administration ;

⁵ Voir le rapport du Commissariat général au Plan « Transports : choix des investissements et coût des nuisances », juin 2001, introduction parc Marcel Boiteux, page 16. « [...] l'intérêt de faire du bilan socio-économique, non le critère mais le noyau de l'estimation de la valeur d'un projet, c'est de permettre une analyse des raisons pour lesquelles on est conduit à s'écartier de la solution à laquelle ce seul bilan aurait conduit, et de pouvoir ainsi chiffrer le surcoût de la décision. »

- la commission nationale du débat public (CNDP) a acquis une bonne expérience du dialogue entre les pouvoirs publics et de nombreux partenaires. On pourrait penser que lui confier ces deux types de dialogues successifs permettrait de poursuivre des démarches cohérentes et suivies ; mais on peut au contraire craindre que lui confier la responsabilité de deux dialogues devant être effectués lors de deux phases aussi distinctes aboutirait à brouiller complètement son rôle et à lui faire perdre la crédibilité qu'elle a su acquérir. En outre elle devrait, pour exercer ce rôle nouveau, acquérir des compétences en science économique dont elle ne dispose pas aujourd'hui et qu'elle n'est pas censée acquérir ;
- le centre d'analyse stratégique (CAS) possède la capacité reconnue par tous de rassembler des expertises à la fois étendues et diversifiées en provenance des entreprises, des universités, des associations et de synthétiser au profit du gouvernement les résultats de ces rassemblements d'experts. Au delà des réflexions qu'il mène sur les questions de méthodes de décision publique et d'analyse prospective de la situation de notre pays, le CAS pourrait sans difficultés aborder des questions plus concrètes et fournir au gouvernement des éléments d'appréciation des programmes d'infrastructures de transport et de leurs conséquences économiques et budgétaires en tenant compte des interactions de ces programmes avec le fonctionnement d'ensemble de notre économie.

La mission recommande en conséquence de confier cette tâche au CAS.

R 2-2 Veiller à une programmation à moyen terme cohérente des projets

Le financement des opérations d'investissement s'échelonnant sur un nombre important d'exercices budgétaires, il est indispensable que les décideurs aient la possibilité d'évaluer la cohérence budgétaire à terme de leurs décisions et la compatibilité de ces programmes avec les contraintes financières globales. Le cadrage triennal du budget de l'État constitue à l'évidence un progrès de ce point de vue mais son horizon temporel demeure insuffisant dans le domaine des infrastructures.

La mission considère indispensable que le MEEDDAT élabore et tienne à jour une programmation comprenant, d'une part les opérations déjà engagées ou décidées, d'autre part les nouveaux projets qu'il estime souhaitable de réaliser, au regard des critères qu'il juge pertinents. Cette programmation constituerait la référence à partir de laquelle le gouvernement mesurerait les conséquences financières des décisions envisagées. Elle constituerait un facteur de crédibilité des programmes d'investissement soutenus par le ministère.

Bien évidemment, ce travail suppose que le ministère se dote d'un instrument de suivi budgétaire recensant l'ensemble des engagements de l'État, quelle qu'en soit la forme (investissement direct ou par le biais d'un PPP) et quel qu'en soit le support budgétaire (budget général, AFITF, subventionnement d'un opérateur). Un tel instrument est indispensable pour disposer d'une évaluation aussi fiable que possible des capacités de financement mobilisables pour engager de nouveaux projets.

Compte tenu de la réforme récente de l'administration centrale, il semble logique que ce travail soit effectué par la direction générale en charge des infrastructures, avec la participation du secrétariat général.

Une telle programmation ferait utilement l'objet d'un dialogue interministériel permettant notamment de la confronter aux objectifs de politique budgétaire et économique du gouvernement. Faut-il envisager d'aller jusqu'à la soumettre au parlement après l'avoir transformée en projet de loi de programmation ? Cela serait logique et permettrait de conférer à la politique d'investissement une certaine stabilité. On peut toutefois douter qu'une telle idée puisse aisément être mise en œuvre, ne serait-ce que parce que le développement des cofinancements avec les

collectivités territoriales rendrait souhaitable la négociation préalable d'accords de partenariat avec chacune des collectivités concernées par chaque projet.

R 2-3. Redonner une cohérence au fonctionnement de l'AFITF

L'évolution constatée des ressources de l'AFITF conduit à s'interroger sur la pertinence de l'instrument. Initialement conçu pour capter, sous forme de dividendes versés à l'Etat actionnaire, une partie du produit des recettes des péages autoroutiers, prévues pérennes et croissantes, l'établissement public a été privé de ces recettes à la suite de la cession par l'Etat de ses participations dans les sociétés d'autoroutes, voyant ainsi la structure de son financement profondément modifiée. A partir de 2009 l'établissement ne parviendra à financer ses dépenses que grâce à une subvention budgétaire d'équilibre représentant près de la moitié de ses recettes (PLF 2009).

Il est certain que l'AFITF a permis d'améliorer la gestion des programmes d'investissement, ce que toutes les administrations concernées reconnaissent :

- il permet une grande lisibilité des opérations et de leur financement, et diffuse une information détaillée sur la mise en œuvre des projets et l'état de leur financement ;*
- il évalue l'impact budgétaire à moyen terme (jusqu'à 2012 actuellement) des décisions prises ;*
- son mode de financement met clairement en évidence le déséquilibre existant entre les dépenses résultant des décisions prises et les recettes prévisibles sur la base des mécanismes en vigueur, ce qui devrait conduire à préparer les mesures de rééquilibrage nécessaires.*

Toutefois ces améliorations sont liées aux pratiques mises en œuvre par l'AFITF et ne sont pas dues à l'existence ou au statut de l'établissement : rien n'interdit, par exemple, de comptabiliser aussi soigneusement les opérations dans le cadre du budget général. Quant à l'évidence du déséquilibre financier structurel, elle n'a pas, pour l'instant, conduit à prendre des mesures permettant d'éviter le classique subventionnement budgétaire.

Comme récemment la Cour des Comptes⁶, la mission s'est en conséquence demandé s'il ne convenait pas, les objectifs initiaux de l'AFITF ayant disparu, de recommander la suppression de l'établissement et le retour à l'universalité budgétaire qui offre aux pouvoirs publics davantage de choix pour arbitrer entre les différentes politiques sectorielles.

Elle a cependant considéré qu'il était prématuré de recommander une telle décision. La création d'une taxe acquittée par les poids lourds, qu'elle appelle de ses vœux, restaurerait en effet la logique financière que ses créateurs avaient voulu donner à l'AFITF. La mission recommande par conséquent de maintenir l'établissement jusqu'à cette période et de lui fournir les moyens de fonctionner durant la phase transitoire. Toutefois, dans le cas où la situation économique conduirait, malheureusement, à différer notablement la mise en œuvre de la taxe poids lourds, il conviendrait de réexaminer cette question.

⁶ « Relevé d'observations provisoires, AFITF exercices 2005-2007 », Cour des Comptes, 23 juillet 2008.

III - GESTION DE L'INFRASTRUCTURE FERROVIAIRE DANS LE CADRE DU PROGRAMME TTM

III-1 Le cadre général

Les dépenses d'intervention de l'État pour les infrastructures ferroviaires prévues pour 2008, d'un montant de près de 1,8 Mds €, sont composées de deux postes : d'une part la contribution aux charges d'infrastructure (en baisse de 19,8% par rapport à 2007 à 731 M€), et, d'autre part, la subvention versée à RFF pour la régénération (1064 M€, en hausse de 8%). Ce sont les dépenses d'intervention les plus lourdes du programme TTM, relevant de l'action n°1 « infrastructures de transports collectifs et ferroviaires », loin devant les dépenses de l'action n°2 « Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des transports terrestres » qui bénéficie de 117 M€ de dépenses d'intervention.

III-1-1 Les relations RFF-SNCF

La mise en œuvre des actions 1 et 2 dans le domaine ferroviaire implique la participation active et coordonnée des deux grands établissements publics ferroviaires, RFF en tant que gestionnaire d'infrastructures (GI) et la SNCF, en tant que gestionnaire d'infrastructures délégué (GID). Pour l'exploitation et l'entretien du réseau, RFF et la SNCF ont apparemment des relations de client à prestataire. En réalité, ils sont dans la plupart des cas des partenaires obligés en application des textes découlant de la réforme de 1997⁷. Il en résulte souvent une grande complexité dans la répartition des responsabilités entre la SNCF et RFF dans l'entretien des infrastructures. Cette complexité réduit la lisibilité de cette répartition, tandis que l'accès déséquilibré aux données sur l'état du réseau ne permet pas un bonne coïncidence entre les responsabilités en droit et les responsabilités de fait des deux opérateurs.

Ainsi par exemple, on peut relever la faible part occupée par l'entretien des caténaires des lignes UIC 1 à 6 dans le « cahier des clauses particulières aux lots de prestations » ajouté à la convention de gestion de l'infrastructure par l'avenant n°1 (avenant 2008) signé le 11 avril 2008 (cf. présentation en annexe 7). L'entretien de ces caténaires ne semblait pas être une préoccupation particulière de RFF, de la SNCF, ou de la tutelle pour l'année 2008 alors que ces équipements ferroviaires sont des éléments importants pour la fiabilité des circulations ferroviaires, comme le montrent les incidents qui les ont affectées de manière récurrente ces dernières années en divers points du réseau. Il a fallu attendre la multiplication de tels incidents sur une courte période à la fin de l'été 2008 pour que la SNCF, et non pas RFF ou la tutelle, fasse des annonces spécifiques, toujours en retard sur les évènements, pour affirmer qu'une attention particulière serait désormais portée à ces équipements.

Malgré l'ouverture progressive des services ferroviaires à la concurrence, prévue par les textes communautaires, la complexité dans la répartition des responsabilités se présente aussi pour l'utilisation du réseau et la fixation des péages. Il en résulte des conflits récurrents entre les deux établissements.

L'État reste directement impliqué dans de nombreuses décisions techniques et économiques, mais il est peu efficace dans les rôles d'arbitre et de régulateur, en particulier du fait de la lenteur avec laquelle il agit dans ces domaines (par exemple dans le cas de la répartition du patrimoine entre les deux établissements ou sur le montant de la convention de gestion de l'infrastructure ferroviaire). Il n'a pas non plus créé les conditions d'une coopération plus efficace entre RFF et la SNCF alors que le système retenu par la réforme de 1997 a institué une répartition complexe des responsabilités. Il a

⁷ Notamment, la loi n° 97-135 du 13 février 1997 portant création de l'établissement public Réseau ferré de France en vue du renouveau du transport ferroviaire, le décret n° 97-444 du 5 mai 1997 relatif aux statuts et aux missions de Réseau ferré de France et le décret n° 97-446 du 5 mai 1997 relatif aux redevances d'utilisation du réseau ferré national.

ainsi donné à RFF un objectif implicite⁸ d'équilibre de ses comptes tout en le chargeant d'une dette impossible à amortir sans contribution budgétaire de l'État et en ne prévoyant pas des recettes réglementées en conséquence. Dès lors RFF est rendu responsable de la réalisation d'actions de modernisation par la SNCF sans que le premier dispose de leviers d'action suffisamment efficaces sur cette dernière.

Il n'y a pas non plus de mécanisme incitant le binôme RFF-SNCF Infra à réaliser des gains de productivité. Le mécanisme actuellement en vigueur consiste à fixer les recettes de RFF sous forme, d'une part, de subventions (contribution aux charges d'infrastructures et subvention de régénération) et, d'autre part, de tarifs réglementés d'utilisation des infrastructures (les péages ferroviaires) essentiellement déterminés sur la base de considérations de capacité contributive des différents types de transport ferroviaire et non d'une analyse économique approfondie des coûts supportés par le gestionnaire d'infrastructure du fait de ces différents types de transport. Or, l'augmentation programmée du niveau des péages ne peut inciter les demandeurs de sillons à utiliser rationnellement le réseau que si la structure tarifaire est appropriée à cet objectif, notamment par un reflet le plus fidèle possible des coûts engendrés par les différentes catégories de services ferroviaires. Par ailleurs, si cette augmentation ne s'accompagne pas d'un partage incitatif et équitable du surplus de recettes tarifaires entre le budget de l'État (sous la forme d'une réduction de ses subventions) et les gestionnaires d'infrastructure (RFF et SNCF Infra, sous forme d'une augmentation des ressources affectées à l'entretien et au renouvellement de ladite infrastructure), il ne peut y avoir d'incitation efficace pour ces gestionnaires à accroître substantiellement leur productivité⁹.

III-1-2 Le développement de l'action des Régions

Conséquence même de la décentralisation, l'appréciation du programme TTM de l'État dans son volet « politique ferroviaire » et orientation des grands établissements publics doit par ailleurs intégrer la montée en puissance des régions, dont l'impact peut se révéler très important.

En effet, l'État n'est plus l'interlocuteur exclusif des deux opérateurs ferroviaires SNCF et RFF car la répartition des pouvoirs a considérablement changé avec le transfert aux régions des responsabilités en matière de transport ferroviaire régional.

Le poids des régions dans le financement du système ferroviaire et dans la définition d'une part importante des services de transport voyageurs, leur implication croissante notamment financière, doivent nécessairement être pris en compte par l'État dans la définition de la politique d'ensemble du secteur.

Ce poids peut être mesuré par les contributions d'exploitation annuelles apportées par les régions à la SNCF : hors Ile de France, elles s'élèvent en 2007 à 2052 M€ , après avoir crû en euros courants de 44% en 5 ans, pour une offre en progression de 11% et un trafic passagers en progression de 27%.

S'y ajoutent les contributions du STIF pour l'Île-de-France, qui devraient dépasser 1400 M€ en 2008 aux termes de la nouvelle convention SNCF- STIF¹⁰.

⁸ En effet, en septembre 2008, il n'y toujours pas de contrat État-RFF fixant explicitement des objectifs à RFF.

⁹ Voir plus haut la note 2

¹⁰ Pour mémoire, le chiffre d'affaires du groupe SNCF pour 2007 était de 23 691M€, dont 12 799 pour les activités voyageurs (soit 6 891 pour les voyageurs France Europe, et 6 908 pour les voyageurs Proximité).

La politique de subventionnement d'acquisition de matériel roulant par les régions est aussi un élément fort, les régions renouvelant progressivement la quasi totalité du matériel régional et ayant investi, de 2002 à 2007, près de 4 Mds€ à ce titre (hors Ile de France, pour laquelle le nouveau contrat prévoit plus de 1 Md €).

Certaines régions commencent à financer des opérations d'amélioration de l'infrastructure régionale: on peut citer la région Midi-Pyrénées qui a prévu un important programme d'investissement dans le cadre d'un « plan rail » 2007-2013 (adossé au contrat de projet pour 150 M€) consacré à de la régénération et des investissements de capacité, avec une contribution de la région à hauteur de 500 M€, l'État et RFF apportant 350 M€. D'autres régions ont également adopté, ou élaborent, un plan rail régional.

Enfin, la possibilité donnée aux régions¹¹ (possibilité prévue par la directive 2001-14 CE) d'être titulaires des sillons à partir du 14 décembre 2008 introduira un élément de complexité supplémentaire dans la gestion des capacités du réseau ferroviaire, de nature à accroître la probabilité d'occurrence de conflits d'usage entre des volontés régionales de développement des dessertes TER et une volonté nationale de favoriser le report vers le mode ferroviaire de trafics de fret et de voyageurs à longue distance.

Or l'article 18 du décret n° 2003-194 du 7 mars 2003 modifié se borne à disposer que « *RFF est chargé de répartir les capacités d'infrastructure du réseau ferré national sur les infrastructures qu'il gère ou dont le gestionnaire d'infrastructure est le titulaire d'un contrat de partenariat. Il veille à assurer la meilleure utilisation des infrastructures et le développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires* », ce qui comprend les missions de définir les capacités disponibles, attribuer les sillons aux demandeurs et construire le graphique de circulation. La notion de « *développement équilibré de l'ensemble des services ferroviaires* » mentionnée par cet article est trop vague et insuffisamment normative pour que RFF, même sous le contrôle d'un régulateur ferroviaire dont la création par la voie législative devrait intervenir dans les prochains mois, puisse résoudre les conflits d'usage qui pourraient entraver la mise en œuvre des orientations du gouvernement en matière de développement du transport ferroviaire.

En l'absence de règles normatives fixant les principes de répartition entre les différentes catégories de services ferroviaire mentionnées par le décret précité, le pilotage par l'État du système ferroviaire est susceptible d'être fortement contraint par des politiques régionales non coordonnées dans un jeu d'acteurs devenu particulièrement complexe (cf réponses des MIGT soulignant le positionnement de la SNCF comme « conseiller » des régions face à RFF et indirectement face à l'État). Cette situation doit impérativement être prise en compte suffisamment en amont dans l'élaboration des politiques et programmes de l'État pour prévenir ou réduire l'occurrence de conflits d'usage préjudiciables à la mise en œuvre des orientations générales en faveur du développement du transport ferroviaire, qui réunissent un large consensus de principe, mais dont la traduction concrète reste lente et complexe.

Plus généralement se pose donc la question des modalités concrètes de pilotage de la politique ferroviaire, dont la mise en œuvre passe par l'intermédiaire des grands établissements publics : on soulignera ici le poids et l'extrême ambiguïté du positionnement de l'opérateur historique, qui est tout à la fois établissement public national, GID investi par la loi et par la convention de gestion, producteur et seul réel détenteur des données trafic voyageurs et marchandises (indispensables par ailleurs à l'État et à RFF dans leurs études, prévisions, suivi des performances et du marché), transporteur de voyageurs contractant de plus en plus massivement avec les Régions, transporteur de fret, détenteur de multiples filiales, etc.

¹¹ Décret 2008-148 modifiant le décret 2003-194 relatif à l'utilisation du réseau ferré national.

III - 2 La gouvernance de la gestion de l'infrastructure

Cette partie, consacrée au réseau existant, ne traite pas de la gouvernance des projets de lignes nouvelles à grande vitesse qui relève d'un schéma différent impliquant encore plus étroitement l'État pour l'évaluation et le choix de ces projets.

Le constat qui ressort des différents entretiens menés par la mission est que le programme TTM n'a pas été efficace pour développer la coordination entre RFF et SNCF en matière de gestion de l'infrastructure, réduire les coûts spécifiques de cette activité et éliminer les redondances d'organisations en matière d'exploitation et de maintenance. Le programme n'a été que très imparfaitement efficace pour inciter la SNCF à améliorer la productivité de la branche infrastructure. Comme indiqué précédemment, le pilotage économique par l'État a surtout consisté à substituer des recettes de tarification de l'usage de l'infrastructure à des subventions budgétaires.

La nécessité d'intervention poussée de la tutelle dans la négociation de la convention pluriannuelle de gestion de l'infrastructure conduit à s'interroger sur le besoin de son intervention également dans l'exécution de cette convention si la procédure d'arbitrage prévue à l'article 42¹² de cette convention échoue.

De fait, la fonction de gestionnaire de l'infrastructure ferroviaire est composée de trois parties d'essence fondamentalement différente :

- l'organisation de l'exploitation (conception du service et gestion opérationnelle des circulations) ;
- la maintenance et la régénération des installations ;
- l'élaboration et la conduite des projets de modernisation et de développement du réseau.

III-2-1 L'organisation de l'exploitation

Ce domaine comprend d'une part la conception du service et d'autre part la gestion des circulations en temps réel (*cf présentation en annexe 5*).

La conception du service comprend l'élaboration du graphique de circulation des trains avec l'allocation des sillons, fonctions essentielles pour garantir la ponctualité, la sécurité et la fréquence optimale des trains, d'une part, et un fonctionnement efficace de la concurrence entre les entreprises ferroviaires, d'autre part. La responsabilité de ces fonctions appartient, en principe, à RFF mais RFF est dans l'incapacité pratique de l'exercer pleinement et sa responsabilité est en fait inextricablement dépendante de l'action de la SNCF.

Le programme TTM et l'action du responsable de programme et de ses services doivent mettre **RFF en situation d'assurer pleinement son rôle de gestionnaire d'infrastructure**, selon le décret de 2003. Notamment, si RFF constate la saturation d'une partie du réseau, il lui revient de proposer à l'État des mesures correctrices d'exploitation ou d'investissement dans un accroissement des capacités. Soit par des mesures incitatives, soit par des mesures réglementaires contraignantes, l'État doit s'assurer que, pour les questions d'allocation des sillons, la SNCF est traitée comme une entreprise ferroviaire comme les autres par le gestionnaire d'infrastructure, RFF, et le gestionnaire d'infrastructure délégué, SNCF Infra.

¹² « Les deux établissements conviennent de mettre au point une procédure d'arbitrage avant de porter tout litige devant les tutelles ». Une telle procédure ne semble pas avoir été déjà établie alors que des litiges paraissent d'ores et déjà prévisibles.

Cela suppose que RFF ait l'autorité et les compétences pour décider des questions essentielles relatives aux sillons comme la capacité dévolue aux travaux (à traiter directement entre le GI et le GID, sans interventions d'autres branches ou secteurs de la SNCF) ou les arbitrages de capacités attribuables aux différents types de services (voyageurs grandes lignes, fret, voyageurs TER).

La gestion des circulations est organisée sur 3 niveaux :

- le niveau national qui assure la cohérence d'ensemble des décisions à prendre notamment en cas de fortes perturbations ;
- le niveau régional qui contrôle le trafic placé sous l'autorité des centres régionaux ;
- le niveau local, qui assure la commande physique des signaux et des itinéraires.

A ces 3 niveaux, les représentants de la SNCF transporteur ont des liens ou des contacts étroits avec la fonction de gestionnaire délégué, et le programme TTM ne donne aucune incitation à l'amélioration de l'autonomie de la branche infrastructure passant par la systématisation de la spécialisation « infrastructure » d'établissements au sein de la SNCF.

Le rapport d'audit du réseau réalisé par l'EPFL en septembre 2005 préconise une modernisation rapide des 2000 postes d'aiguillage et de signalisation et leur regroupement dans le cadre d'un programme de commande centralisée du réseau (CCR), réduisant l'organisation de la gestion des circulations à seulement 2 niveaux.

Les études de la SNCF transmises à RFF en juin 2007 préconisent des schémas de réorganisation où les effectifs et les coûts de fonctionnement pourraient être divisés à peu près par deux là où la commande centralisée serait mise en œuvre (l'exploitation ne serait automatisée que sur la moitié la plus utilisée du réseau) et la SNCF envisagerait une réalisation étalement, selon les interlocuteurs rencontrés, sur 10 à 25 ans. Or l'Etat ne semble pas disposer d'études d'optimisation de la rentabilité financière ni d'évaluation permettant la mise en regard d'un tel projet d'investissement avec les autres investissements orientés vers le développement du réseau comme la création de lignes nouvelles à grande vitesse. Or si, comme le laisse entendre le rapport EPFL, un tel projet permettait de dégager des gains de productivité substantiels, il devrait se voir affecter une priorité élevée par le programme TTM et l'Etat devrait prendre clairement position sur des paramètres fondamentaux comme la chronologie optimale de réalisation et l'affectation des gains de productivité à la réduction des contributions de l'État aux infrastructures ou au redéploiement de l'effort vers d'autres activités de confortement et de modernisation de l'outil de production.

Il est donc urgent que l'Etat dispose d'une proposition concrète et argumentée de programme de réalisation de la commande centralisée du réseau et prenne une décision explicite relative à l'engagement de ce projet, à son échéancier et à ses conditions de financement.

III- 2-2 L'organisation de la maintenance et de la régénération

Depuis la réforme de 1997 créant RFF, l'État n'a pas développé de vision à long terme du réseau ferroviaire dont la gestion est confiée à RFF et il n'a pris que récemment la mesure de l'état préoccupant d'une partie du réseau ferroviaire français, grâce à l'audit réalisé par l'EPFL (cf présentation annexe 6).

Le programme TTM devrait donc contribuer à la consolidation du financement à long terme du plan de rénovation du réseau publié par le ministre de l'équipement en mai 2006 pour le prolonger au delà des années 2006 à 2010 . Il devrait également inciter la SNCF et RFF à des choix de politiques techniques plus efficaces permettant d'améliorer la programmation et l'organisation de la maintenance et d'en réduire le coût. Il semble y avoir un consensus technique sur la nécessité d'allonger les plages horaires pour travaux et d'améliorer leur programmation. Il est

évident que le GID et le GI doivent négocier directement les plages horaires pour travaux et organiser leurs relations sur la base de contrats pluriannuels, dont la convention de gestion constitue un bon exemple pouvant encore être amélioré.

Selon la tutelle, son intervention a été décisive dans la conclusion de cette convention compte tenu de la difficulté que RFF et la SNCF avaient pour se mettre d'accord directement sur un document contenant des dispositions suffisamment précises. Si tel est bien le cas, on peut s'étonner de l'absence de dispositifs plus efficaces impliquant les trois partenaires, État, RFF, SNCF Infra, pour la détection et la résolution des blocages et des insuffisances qui pourront se révéler dans la mise en œuvre des dispositions les plus importantes de cette convention.

En fait, en ce qui concerne la maintenance et la régénération des installations, le rôle du GID est fondamental car, par l'utilisation au quotidien des équipements et la pratique de leur maintenance, il est le mieux placé pour définir les besoins d'entretien et proposer les politiques possibles de régénération. Bien évidemment le choix de la politique de régénération, l'adoption du programme et la responsabilité financière de l'ensemble doivent relever de RFF. La question que pose cette situation est celle de la rationalisation des relations entre le GI et le GID afin que la mise en place de structures parallèles dans les deux établissements, par exemple pour la régénération¹³, n'engendre pas des coûts de transaction supérieurs aux gains d'un meilleur pilotage de l'activité. La rationalité économique suppose l'optimisation entre politique d'investissement et politique d'entretien en fonction de l'usage du réseau. Il est nécessaire d'établir un modèle cohérent d'aide à la décision fondé sur des objectifs fonctionnels et économiques du gestionnaire de réseau, convenus avec l'État, et sur les politiques techniques de maintenance et de modernisation du réseau convenues avec le GID. Conformément aux orientations du protocole préparatoire du 20 septembre 2007, RFF doit fixer par grands sous-réseaux des objectifs de sécurité et de performance, et des objectifs de productivité et de qualité du renouvellement, de l'entretien et de l'exploitation. C'est à la lumière de ces investigations que l'allègement éventuel du dispositif de RFF dans le domaine technique et dans celui de la gestion devra être envisagé pour laisser à la SNCF une large autonomie dans la gestion des très nombreux petits chantiers de l'espèce et pour concentrer l'activité de RFF sur le suivi individualisé des plus grosses opérations, le contrôle des aspects budgétaires de ces activités et l'organisation d'audits externes en tant que de besoin.

III- 2-3 L'élaboration et la conduite des projets de modernisation et de développement de l'infrastructure

Comme elle intègre d'autres paramètres que ceux étudiés dans les deux sections précédentes, la gouvernance de l'activité de modernisation et de développement n'a pas fait l'objet d'approfondissement. Toutefois la mission appelle l'attention sur le fait que la modernisation et le développement de l'infrastructure ne doivent pas concerner que les LGV, mais recouvrent également de nombreux enjeux pour le réseau classique, en vue de maintenir et améliorer la capacité, la qualité de service et la performance des lignes les plus circulées. Or ces caractéristiques sont mal valorisées dans le processus de décision des pouvoirs publics alors que la fiabilité, la ponctualité, la régularité des dessertes et, bien sûr, le confort des voyageurs transportés sont des facteurs influençant lourdement les choix modaux des chargeurs et des voyageurs. Une meilleure connaissance par l'Etat de la situation du réseau ferré et une meilleure prise en compte de ces caractéristiques de qualité du réseau classique permettraient de faire dans ce domaine des choix budgétaires mieux informés.

¹³ RFF a désigné des directeurs de programme pour chaque corps d'état (voie, ouvrages d'art, ouvrages en terre, signalisation, caténaires, télécommunications

Compte tenu des dispositions de la loi du 13 février 1997 qui fait de RFF le gestionnaire de l'infrastructure et de la SNCF le gestionnaire délégué de l'infrastructure, dispositions restées uniques au monde, les membres de la mission sont amenés à formuler les recommandations suivantes :

RECOMMANDATIONS

Le programme TTM doit exprimer de façon plus nette le rôle de décideur stratégique de l'État dans la définition et le contenu des objectifs 1 et 2 dans le domaine des infrastructures ferroviaires qui est de très loin le premier bénéficiaire des dépenses d'intervention du programme TTM. A cet effet, il faudrait prévoir explicitement les sous objectifs suivants permettant de préciser la trajectoire de résolution de problèmes désormais bien identifiés grâce notamment aux audits menés par l'EPFL.

R 3-1 Améliorer la connaissance fine de la situation du réseau ferré par l'Etat, sur la base d'un système d'information partagé

Le programme TTM doit prévoir la réalisation par RFF d'une étude du réseau visant à déterminer, par grands sous-réseaux, les cibles à atteindre d'une part, en matière de sécurité et de performance de ces sous réseaux et, d'autre part, en matière de productivité et de qualité de leur renouvellement et de leur entretien. Cette étude devrait permettre à l'Etat de prendre des décisions mieux informées sur la consistance du réseau et les contributions budgétaires dont ce dernier bénéficie. Une telle étude devrait être mise à jour avec une périodicité de quelques années afin de permettre à l'Etat de suivre plus précisément les nécessaires progrès de l'état du réseau. Elle devrait donc s'appuyer sur la mise en place par RFF de systèmes d'information dédiés et partagés avec les autres intervenants (Etat, SNCF/GID). Cette étude et les systèmes d'information associés devraient faire partie des objectifs du contrat de performance de RFF.

R 3-2 Inciter les opérateurs à moderniser leur outil industriel

Il ressort clairement des audits menés par l'EPFL que des économies durables dans l'entretien et l'exploitation du réseau ne peuvent être obtenues qu'au moyen de réorganisations profondes de la gestion des infrastructures. Les opérateurs ferroviaires auraient davantage tendance à réaliser ces programmes de modernisation s'ils en tireraient davantage bénéfice par le biais d'un partage avec le budget de l'État des gains de productivité réalisés. Un tel résultat ne peut être obtenu que par des mécanismes de régulation pluriannuelle incitative et équitable, intégrés aux contrats de performance à établir avec ces opérateurs.

R 3-3 Assurer l'indépendance de la gestion de l'exploitation par rapport aux intérêts de l'entreprise ferroviaire SNCF

Le programme TTM doit mettre RFF en situation d'assurer pleinement son rôle de gestionnaire d'infrastructure selon le décret de 2003 et notamment, s'il constate la saturation d'une partie du réseau, de proposer à l'État des mesures correctrices d'exploitation ou d'investissement dans un accroissement des capacités.

*A cet effet, le programme TTM doit inciter la SNCF à garantir l'indépendance de l'exploitation du réseau ferré qui comprend la conception du service et la gestion des circulations. En ce qui concerne la **conception du service et la gestion opérationnelle des circulations**, il convient de garantir l'absence de discrimination entre opérateurs requise par la législation communautaire. Aussi, RFF doit être en mesure de garantir cette équité, notamment pour la répartition des capacités, et donc disposer des moyens lui permettant de donner cette garantie. Par ailleurs, dans ce domaine essentiel, l'Etat doit définir les orientations générales et édicter les règles à respecter*

en la matière. Les conditions précises de la mise en œuvre de la récente proposition de la SNCF visant à créer une direction de l'exploitation devraient faire l'objet d'une étude détaillée de la tutelle pour assurer leur compatibilité avec les exigences de l'annexe 5 de la Communication de la Commission européenne du 3 mai 2006 (COM(2006)189). Les résultats de cette étude devraient être intégrés dans un contrat entre l'État et la SNCF.

De même, l'opérateur historique SNCF doit cesser de présenter à RFF une demande globale et unique de sillons pour l'ensemble de ses activités (voyageurs grandes lignes, fret, TER), qu'il a préarbitrée en interne en fonction de critères opaques, mais devra désormais le faire de manière indépendante et distincte pour chacune de ses activités. La mission note que la SNCF s'est engagée à mettre fin aux pratiques actuelles.

R 3-4 Améliorer l'efficacité de la coordination entre le GI et le GID

Compte tenu des missions de service public monopolistique confiées par la loi en vigueur au gestionnaire d'infrastructures délégué et rappelées dans la convention de gestion de l'infrastructure¹⁴, l'efficacité des interactions entre l'État, le GI et le GID passe vraisemblablement par une contractualisation cohérente entre ces trois acteurs. Celle-ci peut prendre la forme, soit d'une convention tripartite de gestion de l'infrastructure (qui aurait l'inconvénient d'impliquer trop l'État dans la gestion opérationnelle de l'infrastructure), soit d'une combinaison de trois contrats, convention de gestion de l'infrastructure entre GI et GID, contrats de plan ou de performance entre l'État et le GI, d'une part, et l'Etat et la SNCF – GID, d'autre part. La deuxième formule présenterait l'avantage de placer la SNCF – GID et RFF à leur vraie place, celle d'opérateurs soumis à des obligations de service public visant à mettre en œuvre la politique de transport de l'État. Elle permettrait également de rendre plus lisible la répartition entre ces deux opérateurs des obligations de service public prévues par la réglementation et des responsabilités dans l'atteinte des objectifs concrets en résultant pour une période donnée.

R 3-5 Décider formellement d'engager le passage à la commande centralisée du réseau

Il est urgent que l'Etat dispose de propositions concrètes et argumentées pour un programme de réalisation de la commande centralisée du réseau, et qu'il prenne une décision explicite relative à l'engagement de ce projet, à son échéancier et à ses conditions de financement et de mise en œuvre. Compte tenu de l'importance de ce programme pour l'efficacité future du système ferroviaire, les conditions de la mise en œuvre de ce projet pendant la durée du contrat de performance entre RFF et l'État devraient être intégrées à ce contrat. L'implication nécessaire de la SNCF/GID dans ce projet milite pour une contractualisation concomitante avec l'État des conditions de cette implication.

R 3-6 Améliorer le pilotage du programme de régénération du réseau

Le programme TTM devrait inciter la SNCF et RFF à des choix de politiques techniques plus efficaces permettant d'améliorer la programmation et l'organisation de la maintenance et d'en réduire les coûts unitaires. Cette incitation prendrait utilement la forme d'une régulation pluriannuelle incitative des contributions budgétaires de l'État, selon des modalités à préciser.

¹⁴ Chapitre II du cahier des clauses générales de la convention de gestion de l'infrastructure modifié par l'avenant n°1, principe général n°1 « La relation RFF / SNCF dans sa dimension infrastructure n'est pas une relation commerciale ordinaire. La relation entre les deux établissements publics, fixée par la loi, a la particularité d'instaurer une exclusivité, sans limitation dans le temps. ». Une telle exclusivité n'est compatible avec le droit communautaire de la concurrence que si elle est assortie de missions de service public et dans la limite strictement nécessaire à l'exécution de ces missions, ce qui suppose que celles ci soient précisément définies.

R 3-7 Prévenir les conflits d'usage du réseau entre les différentes catégories de services ferroviaires

Il faut définir les orientations générales en matière d'allocation des sillons permettant de prévenir ou réduire l'occurrence de plus en plus probable de conflits d'usage entre des volontés régionales de développement des dessertes TER et une volonté nationale de favoriser le report vers le mode ferroviaire de trafics de fret et de voyageurs à longue distance.

La responsabilité de la définition, à caractère nécessairement réglementaire, des règles de priorité dans l'allocation des sillons entre catégories de services ferroviaires ne peut incomber qu'à l'État, qui pourra utilement recueillir toutes les opinions (RFF, SNCF, AOT, futur régulateur, experts indépendants) avant de décider. Or, cette responsabilité n'est pas clairement identifiée dans le programme TTM. Un sous objectif de cette nature devrait être intégré à l'objectif d'amélioration de qualité de service (objectif n°2) dans sa composante de rationalisation de l'exploitation ferroviaire.

IV - GESTION DE L'INFRASTRUCTURE FLUVIALE ET DES ACCES MARITIMES AUX PORTS

Lorsque l'on pose la question de l'intervention du programme TTM comme instrument de la politique de l'Etat en matière de gestion et de développement du secteur et du mode de transport fluvial, en cohérence avec les grandes orientations de la politique de développement durable, les observations suivantes peuvent être faites.

Comme pour une grande partie de ces politiques, l'Etat intervient essentiellement par l'intermédiaire d'un établissement public national, en l'occurrence VNF.

Le pilotage de cet établissement, son mode de relation avec sa « tutelle », les moyens qui lui sont donnés sont donc des facteurs essentiels de l'analyse de l'efficacité des politiques portées par le programme, plus que le programme lui-même.

En effet, le programme au sens strict reste plus adapté à une logique d'intervention directe de l'Etat qu'à une logique de pilotage et de responsabilisation de grands établissements publics.

IV-1 Cette insuffisance est palliée, dans le cas du secteur fluvial, par la mise en place d'un premier contrat objectifs moyens (COM) de 3 ans (2005-2007) entre l'Etat et VNF , qui marque un progrès sensible et dont l'exécution semble devoir être proche de 100%.

Il a permis:

- d'importants investissements (sécurité, barrages...) ;
- une harmonisation des niveaux de services ;
- la réalisation de diagnostics et une connaissance de l'état du réseau ;
- des actions de développement du trafic (contrats de progrès avec les ports maritimes d'une part, avec certaines filières professionnelles d'autre part).

Toutefois, le réseau reste dans un état médiocre, le mécanisme de décentralisation « à la carte » n'a pas abouti pour l'instant (*des négociations sont en cours pour la région Bourgogne*).

Le prochain COM est en cours de préparation (l'objectif initial de fin 2008 a été reporté d'un an) en fonction des grands objectifs de fiabilisation et sécurisation du réseau, indispensables pour développer le fret fluvial.

Ce mode d'intervention par contrat pluriannuel est bien adapté à la relation État-Etablissement public, mais montre parallèlement la relative inadaptation du programme TTM en tant que mode de mise en place et d'appréciation des résultats d'une politique.

Le programme comporte certes un indicateur 2.4 « taux de disponibilité du réseau fluvial » qui paraît assez artificiellement introduit à ce niveau car non rattaché à des moyens, et, de fait, le programme ne rend pas compte en tant que tel de la réalisation du contrat, dont le suivi est opéré par ailleurs.

Pour autant, les avis sont concordants pour dire que l'existence du COM a facilité les discussions budgétaires annuelles, dans lesquelles il est toutefois mentionné que la tutelle du ministère technique est très en retrait par rapport à celle du ministère financier.

Les subventions budgétaires annuelles du programme TTM à VNF au titre des investissements ont été de 50M€ en AE et CP, niveau fixé dans le contrat d'objectifs.

IV-2 Un élément reste fortement négatif dans la relation Etat VNF et pèse sur la mise en œuvre de la politique en matière fluviale : le mode de mise à disposition des effectifs

La très grande majorité des effectifs de VNF reste aujourd'hui située dans des services de l'État (services de navigation essentiellement) ; s'ils sont bien « mis à sa disposition », VNF n'a pas sur eux d'autorité hiérarchique, et n'a qu'une part restreinte dans les décisions sur les effectifs, les niveaux de qualification et les répartitions entre services.

- l'absence d'autorité hiérarchique claire rend difficile le suivi de leurs actions par VNF ;
- le processus actuel ne permet pas la flexibilité nécessaire. Par exemple, sans remettre en cause les objectifs globaux de diminution d'effectifs, les mécanismes actuels font que la DGPA donne un cadrage, la DGMT effectue la répartition, sur la base des -2% négociés avec VNF, mais que VNF n'a aucune souplesse pour faire la répartition entre catégories, renforcer l'encadrement, jouer sur les qualifications, etc... Pour ce qui est des recrutements, là aussi, c'est chaque DRE qui procède à leur répartition entre ses services, VNF n'ayant aucun pouvoir, si bien que les effectifs réels fin 2007 étaient de 4202 contre un effectif théorique autorisé de 4492 ;
- certains choix de gestion faits par le ministère ne sont pas cohérents avec une responsabilisation et une maîtrise correcte de ses actions par VNF (mutualisation de services transversaux – juridiques par exemple- entre divers services extérieurs du MEEDDAT au lieu d'une identification au sein de l'établissement public).

En outre, le fait que ces effectifs ne relèvent pas du programme TTM mais d'un programme support ne simplifie ni le pilotage, ni la clarté d'analyse et de gestion en multipliant les intervenants.

Figure seulement au programme TTM la subvention à VNF (4,314 M€ en 2008) pour couvrir « une partie des frais de fonctionnement des services de l'État mis à sa disposition ».

Si l'on veut que VNF puisse jouer pleinement son rôle en ayant les moyens de ses actions, conduire correctement les politiques de productivité et d'amélioration des niveaux de service, il faut modifier cette situation. Le projet de nouveau COM évoque la nécessité *d'examiner rapidement et concrètement les moyens d'une « mise à disposition renforcée »* de ces services, solution à la fois fort peu définie et très minimaliste aux yeux de la mission, pour qui le transfert à VNF constitue la seule vraie solution.

Ce transfert suppose une phase préparatoire d'approfondissement et de concertation (identification et décroisement des effectifs affectés à des tâches "régaliennes" (police, détermination des objectifs de gestion hydraulique) et des effectifs -les plus nombreux- travaillant pour VNF, révision de la politique de mutualisation de services régionaux en ce qui concerne les tâches effectuées pour VNF,

mise en place par VNF des moyens de gestion d'une masse importante de personnel par rapport à ses effectifs actuels, concertation avec les personnels).

Il faut engager rapidement le processus et afficher clairement l'objectif.

IV- 3 La relative inadaptation du programme TTM en tant qu'instrument de mise en œuvre et d'évaluation des politiques de l'État dans le domaine fluvial vient enfin de la dichotomie entre crédits budgétaire et crédits mis en place par l'intermédiaire de l'AFITF

Ainsi, le projet d'investissement majeur dans le domaine des infrastructures fluviales, le canal Seine Nord Europe, est traité par l'AFITF (qui a prévu à ce titre 75 M€ d'autorisations d'engagement en 2008) et non par le programme TTM proprement dit, et il n'y est donc mentionné qu'incidemment.

IV- 4 La Gestion des infrastructures des accès maritimes aux grands ports

Comme indiqué plus haut, la mission n'a pas cherché à approfondir le secteur des ports maritimes et des relations entre l'État et les établissements publics Ports autonomes, qui font l'objet d'une profonde réforme, en cours, de leurs missions et de leur gouvernance dans le cadre notamment de la nouvelle loi n° 2008-660 du 4 juillet 2008 portant réforme portuaire et d'un rapport IGF/CGPC remis en juillet 2007 (les thèmes et propositions du rapport en matière de clarification de la stratégie et de relations de l'État à l'égard des ports autonomes, de contractualisation, d'exercice revu en profondeur de la tutelle, etc... rejoignent totalement les préoccupations de la mission d'audit).

La mission ne peut que se féliciter de la réforme portuaire, désormais bien engagée avec la loi du 4 juillet 2008 et le décret d'application du 9 octobre 2008, mais souligne la nécessité de conduire jusqu'au bout sa mise en oeuvre port par port, dans le strict respect des orientations de la loi.

On se limitera ici aux interventions financières du programme TTM et à la gestion des infrastructures d'accès maritimes (chenaux d'accès maritimes, dragages d'entretien, digues de protection des ports, écluses et ouvrages mobiles), complétant ainsi l'inventaire des grandes infrastructures de transports.

Le programme TTM finance pour l'essentiel dans les Ports autonomes l'entretien et l'exploitation des accès maritimes (46M€ environ en 2007 et 2008 - dépenses dites d'intervention) et apporte des financements pour les quelques ports non décentralisés au 1-1-2007 (ports des DOM), soit 1 à 2 M€/an.

Les subventions d'investissements aux infrastructures (accès, quais publics, voies ferrées des ports) sont désormais portées exclusivement par l'AFITF, dans le cadre des contrats de plan ou de projets: les observations faites au titre du fluvial quant à la dichotomie des interventions de l'État et à leur insuffisante lisibilité sont donc transposables.

Comme l'a souligné le rapport IGF/GGPC de juillet 2007, « *le financement par l'État de ses missions portuaires n'est pas conforme aux règles fixées par le code des ports maritimes (l'État doit en supporter intégralement le financement, mais sa part s'est réduite à environ 60% des dépenses totales, estimées à 77M€) et très en deçà des financements apportés par les collectivités publiques aux ports européens concurrents.* Cette situation en défaveur des ports français est source de distorsions de concurrence... *Une mise à niveau de ces crédits est nécessaire à court terme, conformément aux orientations proposées sur le partage des missions d'autorité publique entre l'État et les ports autonomes.* »

Ces orientations ont été retenues par l'État dans le cadre de la réforme portuaire moyennant un rattrapage sur 5 ans et le PLF 2009 traduit un premier effort en ce sens avec une dotation de 51 M€.

Cet effort de l'État doit être impérativement poursuivi et accéléré. Il implique par ailleurs :

- que les services de la DGITM aient une bonne connaissance des coûts réels d'entretien des accès maritimes par port et par grand poste (l'indicateur LOLF du programme TTM est un indicateur global inexploitable portant sur l'ensemble des dragages). C'est loin d'être le cas actuellement, ce qui les conduit à « forfaitiser » les interventions financières annuelles et à accroître encore les distorsions entre ports ;
- que soient réalisés dans les ports des gains de productivité supplémentaires, avec des systèmes équitables d'incitation. La mission IGF/CGPC avait proposé un audit sur l'activité dragage et le GIE dragages-ports, lequel pourrait être étendu à l'ensemble du domaine des accès maritimes.

RECOMMANDATIONS

R 4-1 Élaborer un programme pluriannuel de régénération du réseau fluvial à grand gabarit (80% du fret fluvial) et d'un réseau complémentaire à définir, appelés à constituer le « réseau magistral » ouvert au fret.

Ce programme devra s'appuyer sur une meilleure connaissance de l'état du réseau fluvial. Ciblé essentiellement sur le grand gabarit, il est indispensable pour fiabiliser le réseau et assurer la qualité de service et la crédibilité indispensables au développement du fret fluvial.

R 4-2 Donner à VNF la pleine maîtrise de ses personnels

Le rattachement actuel des effectifs mis à disposition de VNF à un programme support du ministère n'est favorable ni au ministère dont il gonfle artificiellement les effectifs, ni surtout au bon fonctionnement de VNF qui n'a pas une véritable maîtrise de ses moyens et de ses coûts.

L'objectif clair et affiché, avec un calendrier arrêté à l'issue d'une phase préparatoire, doit être le rattachement des personnels à VNF.

R 4-3 Mener à son terme dans les meilleurs délais la remise à niveau par l'État des crédits consacrés aux accès maritimes des nouveaux Grands ports maritimes, dans le cadre d'un dispositif clair et incitatif.

V – LE RÉÉQUILIBRAGE MODAL

V-1 Voyageurs et marchandises, deux politiques contrastées de rééquilibrage modal

Les contextes des déplacements de personnes et des transports de marchandises sont tellement contrastés qu'ils justifient, pour le pilotage des moyens d'action de l'administration, une segmentation des politiques bien plus pertinente que celle par modes de transport.

Les voyageurs bénéficient d'un marché ferroviaire dont les dynamiques de développement sont bien installées.

- Le TGV a fait ses preuves, et la concurrence de nouveaux opérateurs viendra animer le développement de l'offre, dans un marché qui autorise des tarifications élevées et fortement différencierées (« yield management »), et donc attractives pour les opérateurs...;
- Les régions ont toutes manifesté leurs ambitions sur les TER et obtiennent des résultats de hausse de fréquentation substantiels, en acceptant de supporter un coût élevé d'augmentation quantitative et qualitative de l'offre. Mais le développement des TER ne doit pas masquer les forts taux de subventions consentis par les régions (le voyageur paie entre $\frac{1}{4}$ et $\frac{1}{3}$ du coût).

- Les agglomérations importantes développent toutes leur armature de TCSP et en retirent des résultats encore limités, faute de maîtriser la régulation complète des déplacements, partagée avec les communes (police du stationnement et de la circulation).

L'enjeu majeur est donc, pour les transports de voyageurs, de positionner l'État en régulateur de marchés dynamiques.

Au contraire, les transports de marchandises s'effectuent sur des marchés cloisonnés où les prix n'ont cessé de baisser sur longue période et où le ferroviaire est en perdition. La politique de restructuration de l'offre ferroviaire conduite par la SNCF tâtonne depuis plusieurs années. L'administration serait fondée à engager une politique résolument industrielle de diversification de l'offre logistique pour renforcer l'intérêt des logisticiens pour des chaînes intermodales de transport. La concertation avec les transporteurs pourrait explorer tout particulièrement les aménagements de toutes natures des conditions offertes sur les grands corridors aux transports routiers de longue distance. Cette analyse systémique permettrait d'augmenter les chances de voir émerger de nouvelles offres intermodales pertinentes de services de transport et, le cas échéant, d'améliorer la compétitivité d'autoroutes ferroviaires existantes ou projetées. Elle expertiserait également les moyens de renforcer sur ces corridors la taxation du trafic routier de longue distance pour contribuer davantage au financement de la maintenance des infrastructures de transport de marchandises.

La focalisation médiatique sur le transfert modal en substitution du fret routier masque les ampleurs relatives des impacts environnementaux de ce dernier vis à vis de ceux qui sont produits par les déplacements de personnes, et tout particulièrement les déplacements urbains. Comme évoqué plus haut, en matière de transports de personnes, l'administration est davantage attendue en régulateur de dynamiques installées qu'en soutien d'opérateurs défaillants, mais cette fonction de régulation passe par une connaissance et une bonne compréhension des situations des grandes agglomérations partagées avec les collectivités locales. Les besoins de financement correspondants sont fournis parcimonieusement par le programme TTM, et davantage par les programmes RRN et AUIP.

Là encore le regroupement des routes à compter de 2009 dans le nouveau programme 203 Infrastructures et services de transports (IST) facilitera une impulsion indispensable sur l'observation urbaine au nom des politiques de transport, à côté du nouveau programme 113 UPEB (urbanisme, paysages, eau et biodiversité) au nom des politiques d'urbanisme durable.

La perspective d'un retour à un subventionnement par l'État (via l'AFITF) des TCSP de province est sans doute bien perçu par les collectivités organisatrices des transports urbains. Mais le contexte budgétaire particulièrement tendu amène la mission à s'interroger sur les conséquences de ces lourds engagements budgétaires en subventions d'infrastructures. Il serait en effet regrettable que, pour soutenir des acteurs qui ont su recomposer leurs modes de financement, les ressources budgétaires de l'État viennent à faire défaut pour financer les moyens d'ingénierie qui permettent de partager avec ces acteurs la compréhension des grands enjeux urbains et les modes d'adaptation des règles du jeu pour y répondre (agences d'urbanisme, modélisation des déplacements, cf. ci-dessous).

La mission souhaite par conséquent recommander que l'ingénierie de suivi des déplacements urbains dans les principales agglomérations fasse l'objet de dotations suffisantes qui permettent à l'ensemble des acteurs -collectivités territoriales et État- de procéder au niveau pertinent à la bonne évaluation des grands enjeux des déplacements urbains.

V-2 Report modal et intermodalité en matière de fret

Le programme TTM et les orientations du Grenelle de l'environnement, outre les actions en matière d'infrastructure, expriment de fortes ambitions en matière d'intermodalité et de report modal du fret :

- *la priorité donnée, chaque fois que cela est réaliste au plan économique, aux modes de transports complémentaires à la route qui présentent de meilleures performances environnementales ;*
- *le développement des modes alternatifs au transport routier : transport combiné rail-route et fleuve-route, cabotage maritime et autoroutes ferroviaires et de la mer ; le rééquilibrage intermodal passe par le soutien à ces services, après s'être assuré de leur viabilité économique.*

Cette priorité se traduit dans le financement des infrastructures nouvelles, pour lequel la part du ferroviaire est désormais prépondérante notamment dans les nouveaux contrats de projets et les budgets de l'AFITF (investissements d'infrastructures et subventions d'équipement des plateformes de transport combiné).

Cette priorité est également exprimée dans le descriptif des actions dites de Régulation/contrôle A2 (ferroviaire et autres Transports terrestres) avec, en 2008, 23,4M€ consacrés au secteur ferroviaire et A4 (transports fluviaux et maritimes) avec 6,6M€. Le montant total s'élève à environ 30 M€, consacrés pour les $\frac{3}{4}$ au transport combiné (TC) tous modes et pour $\frac{1}{4}$ à l'autoroute ferroviaire alpine.

V-2-1 Les dispositifs d'aides à l'intermodalité du programme TTM

Le dispositif d'aide au transport combiné est constitué par le système d'aides à l'exploitation pour 2003-2007, autorisé par la Commission européenne le 30 avril 2003.

L'aide, allouée aux opérateurs de TC, vise à alléger le surcoût que constitue la rupture de charge inhérente aux chaînes de transport combiné. Elle doit permettre aux opérateurs de transport combiné d'établir une offre de prix compétitive pour favoriser le développement de ce moyen de transport. Elle est calculée, quel que soit le mode, sur la base :

- d'un taux forfaitaire par UTI transbordée dans un terminal terrestre ou portuaire situé sur le territoire français métropolitain dès lors qu'une partie du transport est réalisée par un mode alternatif à la route, sans tenir compte de la longueur du parcours ;
- d'un autre taux par UTI (taux majoré à compter de 2006) passant en point nodal sur le territoire français métropolitain pour les trafics terrestres nationaux et internationaux en import/export. A cet égard, ne sont pas éligibles les simples opérations de manutention dans un terminal, mais bien les opérations de transbordement réalisées entre modes dans le cadre d'une chaîne de transport intermodal régulier ayant au moins une de ses extrémités sur le territoire français métropolitain.

L'opérateur bénéficiaire s'engage sur des objectifs annuels de trafic. Le non respect des objectifs (avec une marge de 10%) donne lieu à des pénalités.

En pratique, les interventions du programme TTM, pour 2008, concernent :

- le financement de la poursuite par avenant de l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire alpine entre Aiton et Orbassano (AFA) jusqu'à la fin des travaux dans le tunnel du Mont Cenis (7,5 M€), dans la perspective en 2010 d'un service commercial à caractère définitif ;
- le soutien au transport combiné ferroviaire, qui doit contribuer au redressement de l'ensemble de cette activité, actuellement en pleine restructuration : une dotation de 15,9 M€ est prévue à cet effet, dimensionnée sur la base d'une prévision de trafic ferroviaire de 580 000 UTI en progression par rapport à 2007. Elle doit permettre d'organiser le soutien de dessertes prioritaires sur les axes principaux de trafics, notamment à partir des ports maritimes du Havre et de Marseille, qui concentrent 85 % du trafic national de conteneurs.

On notera la part très prépondérante des opérateurs ferroviaires historiques, avec toutefois en 2008 une diversification modeste, mais encourageante, aux nouveaux entrants.

- la mise en œuvre de la part maritime et fluviale des aides au transport combiné.

Les interventions concernent surtout le secteur fluvial, qui connaît une progression forte sur le trafic de conteneurs (doublement sur les cinq dernières années), et très marginalement le secteur maritime (en l'occurrence la ligne maritime à courte distance Toulon-Civitavecchia), sans que le programme les distingue (6,6 M€ au total en AE et CP en 2008). S'agissant d'une politique transversale, on peut penser qu'il serait plus pertinent de les présenter avec l'aide au transport combiné ferroviaire dans un ensemble complet. Par ailleurs, aucun indicateur ne permet de mesurer l'impact de ces aides sur la croissance du trafic et donc l'efficacité de cette politique.

On notera que ces aides financières sont gérées à l'échelon central et sont ignorées, dans leurs mise en œuvre et dans leurs effets, des services déconcentrés, les privant ainsi d'une vision globale des politiques de transports.

Avec l'arrivée à échéance fin 2007 du précédent système, un nouveau dispositif couvrant en principe les 5 années 2008-2012 vient d'être autorisé en juin 2008 par la Commission européenne. Dans le cadre de la politique menée par le gouvernement pour développer le report modal à l'issue du Grenelle de l'environnement, et après une évaluation du régime en vigueur confiée à un consultant extérieur, les autorités françaises ont proposé un mécanisme financier de soutien au développement des modes complémentaires à la route comportant les volets suivants :

- une aide à l'exploitation avec la possibilité d'une incitation au dépassement d'objectifs, analogue à celle mise en œuvre entre 2003 et 2007 (estimation 25 à 30 M€/an) ;
- un volet nouveau, basé sur une aide au démarrage de nouveaux services à partir de nouveaux couples origine/destination, remboursable (estimation 5 à 10 M€/an).

Les futures autoroutes de la mer n'émergent pas à ce dispositif, mais à celui relatif au transport maritime à courte distance (TMCD- aides au démarrage autorisées par décision CE du 30-01-2002- la ligne Toulon-Civitavecchia a bénéficié d'aides au démarrage en 2005 et 2006), ainsi qu'au programme Marco-Polo et au dispositif spécifique des aides au réseau RTE-T.

Parmi les autres interventions, figure le soutien économique et social au transport fluvial (690 k€ en 2007) pour la poursuite du plan d'aides aux transporteurs fluviaux, là aussi sans que le programme comporte d'indication sur l'efficacité de cette aide.

V-2-2 Autres considérations

Tout en étant bien consciente des difficultés inhérentes au développement de l'intermodalité et du report modal et des moyens d'action relativement limités de l'Etat, faits avant tout d'incitations financières et de mesures d'accompagnement réglementaires, la mission se doit de relever ou de rappeler un certain nombre de constats, de données ou d'interrogations :

- Tout d'abord, le poids budgétaire relativement modeste de ces interventions au regard de la masse financière du programme TTM et de la forte priorité exprimée en faveur du report modal, ainsi que l'apparente dispersion des actions et une insuffisante lisibilité.
- La difficulté qu'il y a à apprécier l'impact et la justification socioéconomique des soutiens à l'intermodalité et au report modal en référence aux flux reportés. Les indicateurs du programme TTM, de pur constat, n'apportent à cet égard aucun enseignement. Qui plus est, ces indicateurs paraissent bâties essentiellement sur les déclarations des bénéficiaires dans un contexte où, par ailleurs, force est de constater une dégradation continue des données statistiques, faute d'une adaptation du dispositif de recueil des données aux impératifs de la prise de décision publique, à l'accroissement du nombre d'acteurs induit par les réformes institutionnelles (décentralisation) et à l'ouverture des marchés à la concurrence. On se reporterà aux propositions du rapport Bernadet « Inventaire des besoins d'information sur les transports » d'octobre 2006 présenté au CNIS puis au comité des directeurs Transports du ministère en mars 2007. Le responsable du programme TTM doit pouvoir spécifier les outils de pilotage de la politique mise en œuvre par le programme et les données associées à fournir par les services statistiques du MEEDDAT.
- Le côté quelque peu expérimental, voire protéiforme, des initiatives ou espoirs exprimés, en particulier pour les autoroutes de la mer, mais aussi les premiers projets d'autoroutes ferroviaires. Le processus paraît insuffisamment préparé en amont dans les dimensions tant techniques que commerciales ou administratives des projets. La nécessité apparaît aussi très clairement d'approfondir les évaluations préalables et les performances respectives des différents modes et de leurs combinaisons intermodales au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement (émissions de CO₂ notamment) et de s'assurer de leur cohérence.
- Les conditions nécessaires au développement du fret ferroviaire, bien connues par ailleurs, pèsent et pèseront évidemment d'un poids déterminant : qualité de service adaptée aux demandes des clients potentiels, impératif absolu de capacité et de qualité des sillons, productivité accrue de la branche fret de la SNCF et de ses filiales, définition d'un sous-réseau à priorité fret et des investissements à y programmer. Sur ce dernier point, RFF vient d'engager les premières réflexions en ce sens, mais, si l'énumération en projets de nouvelles LGV apparaît bien riche à l'issue du Grenelle et du COMOP voyageurs, le domaine du fret fait pâle figure, par exemple quant aux perspectives de contournements de grandes agglomérations comme Lyon.
- La constatation s'impose que désormais la modération des prix de transports de marchandises n'est sans doute pas une tendance vertueuse et soutenable et que, dans ce contexte et sauf exception conjoncturelle, les interventions budgétaires en réduction de prix ne sauraient aller dans le bon sens.

- Il est très souhaitable d'élargir, dans cet esprit et dans la continuité des travaux du COMOP Fret, la concertation avec les industriels, les chargeurs et les transporteurs, pour renouveler avec eux les moyens d'une meilleure régulation macroéconomique des transports terrestres dans la perspective d'une pleine prise en compte par les opérateurs logistiques du mode ferroviaire et du mode fluvial dans leurs chaînes de bout en bout. Il y a lieu aussi de continuer à sensibiliser les transporteurs routiers aux enjeux et mutations liées au report modal, tout en soulignant au passage la bonne implication des organisations professionnelles du transport routier dans les groupes de travail du Grenelle de l'environnement, preuve qu'elles sont bien conscientes de la nécessité de favoriser le report modal, dans le respect des équilibres économiques.

- Le thème des dérogations de charge pour les PL est également apparu comme un sujet de débats, ainsi que leurs conditions de mise en œuvre locales et leurs effets sur les professions intéressées (44 tonnes, bois ronds, autres...). L'administration centrale s'efforce de promouvoir une application harmonisée de ce type de mesures en les destinant au maillon routier intégré dans une chaîne de transport non exclusivement routière. Sur un plan économique, les gains de compétitivité seraient réels. La mise en œuvre de ce type de dispositifs pourrait contribuer, en outre, à diminuer - à volume transporté constant- le nombre de véhicules utilisés et à mieux encadrer des pratiques parfois anciennes, notamment sur le plan des conditions techniques dans lesquelles sont effectués les transports.

La complexité administrative des mesures locales de dérogation de charge pour les PL, la difficulté et la probable hétérogénéité des contrôles -sans parler des distorsions susceptibles d'en résulter- conduisent la mission à s'interroger sur l'économie globale de ces mesures et du contrôle de leur mise en œuvre. La mission a également pris note des études engagées par la Commission européenne, avec notamment le concours du SETRA, sur le thème des dimensions et charges optimales des PL (au sens du développement durable) et d'une éventuelle révision des normes européennes.

Ainsi, sans attendre ces nouvelles perspectives, plutôt que de déroger localement à la hausse en autorisant les 44 T, pourrait-on imaginer une révision à la hausse de la limite réglementaire de charge PL, par exemple à 44 T, quitte à redéfinir les libertés à offrir aux gestionnaires de voirie pour adapter localement à la baisse les charges admissibles sur leurs axes routiers. Une telle révision de la norme réglementaire de limite de charge autoriserait sans doute globalement des gains de productivité et en matière de pollution, et pourrait être assortie de mesures plus strictes qu'aujourd'hui :

- sur les gabarits des PL, afin de favoriser le développement des autoroutes ferroviaires ;
- sur des mesures d'harmonisation des limitations de vitesses, pour en faciliter largement le contrôle, en particulier sur les longues distances, tout en réduisant l'agressivité sur les chaussées et ouvrages.

RECOMMANDATIONS

R-5-0 Donner au MEEDDAT et à la DGITM la pleine maîtrise des données statistiques transports.

Cette recommandation transversale s'applique à l'ensemble du champ des transports, marchandises et voyageurs.

Il appartient au MEEDATT (Commissariat général au Développement durable et son Service de l'observation et des statistiques, qui dispose de l'essentiel des moyens statistiques du ministère) de mettre en œuvre les propositions du rapport de novembre 2006 présenté au CNIS et au Comité des directeurs transports, trop longtemps différées, sur le système statistique de collecte et d'observation des données transports (incluant les indicateurs pertinents en matière de développement durable), qui se dégrade régulièrement depuis plusieurs années. Sa cohérence et sa fiabilité sont les conditions préalables à toute approche pertinente des réalités, des évolutions et des prévisions.

La DGITM et ses services doivent avoir un accès direct à ces données, dans le respect des règles de confidentialité commerciale et du secret statistique. Elle oeuvre désormais sur un champ de compétences élargi qui l'invite à être l'acteur le plus responsable quant à la composition du corps de données statistiques et à la mise en valeur de ces données.

R 5-1 Mettre en œuvre les réformes nécessaires dans la définition, l'allocation et la gestion des sillons ferroviaires (État, en liaison avec RFF et SNCF), de façon à assurer capacité suffisante et qualité des sillons fret, et neutralité vis à vis de tous les opérateurs fret.

Il s'agit là de « redites » par rapport aux développements sur le ferroviaire, mais, sans ces préalables, tout espoir de développer la part du fret ferroviaire resterait vain.

Ces réformes incluent bien entendu l'amélioration de la gouvernance et de la capacité d'arbitrage de l'État, la mise en place d'une autorité de régulation indépendante, le repositionnement de RFF en matière de définition et de gestion des sillons, l'affirmation claire par l'État des priorités fret (au regard notamment des pressions induites par le développement et le cadencement des TER) et le dégagement à court terme de nouvelles capacités en sillons grâce à une meilleure programmation des plages travaux.

R 5-2 Définir un sous-réseau ferroviaire à priorité ou orientation fret : poursuivre les réflexions engagées par RFF sur la définition à moyen terme d'un sous-réseau à priorité ou orientation fret – évaluer les programmes d'investissements nécessaires et les priorités (régénération, noeuds ferroviaires) et en assurer la programmation et le financement.

R 5-3 Politique des péages ferroviaires fret : une contribution budgétaire est inévitable dans le domaine du fret, mais sa mise en œuvre doit être optimisée par l'instauration d'un système de compensation incitant, d'une part RFF à proposer des sillons d'une qualité suffisamment attractive pour contribuer au développement du fret ferroviaire, d'autre part les opérateurs de transport de fret à utiliser ces sillons de la façon la plus efficace possible.

L'instauration d'une subvention directe à RFF plutôt qu'un subventionnement direct aux opérateurs de fret pour faire baisser le coût apparent des sillons présente l'avantage de la simplicité.

Son inconvénient est d'empêcher la tarification de refléter au mieux la valeur socio-économique des sillons, notamment dans les situations de congestion. Le subventionnement direct des opérateurs de fret serait susceptible d'augmenter le report modal et il serait préférable si l'objectif de sensibilisation aux coûts de congestion était jugé prioritaire. Outre la complexité de sa mise en œuvre, sa compatibilité avec les règles communautaires de concurrence devrait être soigneusement examinée.

R 5-4 Mettre en œuvre dans les meilleurs délais la taxe PL pour éliminer les distorsions de concurrence (cas des PL en transit longue distance s'approvisionnant en combustibles hors de France) et intégrer à leur juste niveau les externalités environnementales sur les grands itinéraires routiers (avec des modalités assurant aux transporteurs routiers la répercussion financière sur la facturation à la marchandise). Sauf situations exceptionnelles et transitoires, il convient de ne pas chercher à compenser auprès des transporteurs l'incidence de l'augmentation des produits pétroliers ou à freiner l'augmentation des prix du transport routier, qui relève d'une tendance à long terme et s'inscrit dans une perspective de développement durable. Il est préférable de veiller à leur bonne répercussion et d'éliminer les sources de distorsion de concurrence avec les transporteurs étrangers.

R 5-5 Mieux préparer et mieux évaluer les initiatives et expérimentations en matière de report modal (*autoroutes de la mer, autoroutes ferroviaires, etc*): approfondir les réflexions et évaluations socio-économiques préalables au regard des objectifs du Grenelle de l'environnement (émissions de CO₂ notamment) et s'assurer de leur cohérence et de leur pertinence dans les comparaisons entre solutions. Améliorer également le processus de préparation et de montage des expérimentations dans leurs différentes dimensions (aspects techniques, exploitation, commercialisation). Assurer un bon retour d'expérience et savoir le cas échéant interrompre les expérimentations.

R 5-6 Engager une démarche systémique pour dynamiser l'émergence d'une offre intermodale de transport de fret.

L'administration serait fondée à engager une politique résolument industrielle de diversification de l'offre logistique pour renforcer l'intérêt des logisticiens pour des chaînes intermodales de transport. La concertation avec les transporteurs et les chargeurs pourrait explorer tout particulièrement les aménagements de toutes natures des conditions offertes sur les grands corridors aux transports routiers de longue distance. Cette démarche systémique permettrait d'augmenter les chances de voir émerger de nouvelles offres intermodales de services de transport. Elle viserait également à renforcer sur ces corridors la taxation du trafic routier de longue distance, en particulier de transit, pour contribuer davantage au financement de la maintenance des infrastructures de transport de marchandises.

Cette démarche serait l'occasion de mieux cerner les champs du report modal à impulser pour les transports de marchandise, les perspectives de nouveaux opérateurs logistiques à gestion ferroviaire intégrée, et, a contrario, de convenir des champs où le report modal du fret ne serait qu'une illusion anti-économique. La politique du report modal ne saurait en effet être la réponse à tout ni se muer en un a priori idéologique.

VI - SYNTHÈSE DES RÉPONSES DES MIGT

Les missions d'inspection générale territoriales ont été mobilisées par l'équipe d'audit, sur la base du guide d'intervention diffusé en avril, pour questionner les services extérieurs et les opérateurs sur leur perception du fonctionnement du programme TTM et les conditions de mise en œuvre des politiques de transports. Les 10 missions de métropole (celle couvrant l'outre-mer n'avait pas été sollicitée) ont rempli la grille d'analyse après avoir procédé à un nombre significatif d'entretiens¹⁵.

Des réponses fournies ont été apportées, témoignant d'une forte mobilisation des DRE sur les politiques de transports, et, le plus souvent du bon positionnement institutionnel qu'elles sont parvenues à gagner dans ce domaine. Mais il en ressort un sentiment très mitigé et parfois paradoxal, reflétant la multiplicité et le cloisonnement des moyens d'action du programme et la diversité des enjeux majeurs suivant les régions.

¹⁵ Leurs contributions sont disponibles auprès de la mission d'audit.

VI -1 Portage des politiques de transports

De manière générale, les DRE ont conscience de l'importance des politiques relevant du programme TTM, auquel elles consacrent une grande attention, mais des moyens très variables selon les régions : dans un certain nombre de cas, des services intermodaux ou d'économie de transport ont été créés, permettant de construire une vision cohérente des problèmes. Mais par ailleurs le BOP régional n'est pas considéré comme un instrument stratégique car l'essentiel n'y figure pas, et le cloisonnement du budget, financièrement et en effectifs, réduit fortement les marges de manœuvre locales.

Ceci est illustré par le fait que le BOP TTM n'est parfois même pas présenté en CAR ; ou, s'il l'est, c'est pour faire un point des grands projets, qui n'y sont pas inscrits. Les DRE regrettent également de n'avoir aucune information sur les aides à l'intermodalité apportées aux opérateurs (notamment en matière de transport combiné) et sur certains grands dossiers conduits au niveau central, notamment pour le maritime (stratégies portuaires et autoroutes de la mer).

Le programme est aussi perçu comme un fourre-tout où figurent, par exemple, les opérations de protection du littoral et de gestion du domaine public maritime qui n'ont pas de lien direct avec la politique des transports (cette observation est désormais prise en compte pour le nouveau programme IST). Globalement le programme apparaît recouvrir des actions de nature très différentes et de ce fait très compartimentées ; le dialogue de gestion est donc réduit la plupart du temps à sa plus simple expression.

Le cloisonnement de la DGMT dans l'exercice des dialogues de gestion n'est pas inéluctable, car les DRE reconnaissent les conditions remarquables de réactivité des échanges entre le niveau central et le niveau régional instauré lors de la préparation des contrats de projets.

Ainsi les DRE ont pu se positionner comme des acteurs essentiels dans les contrats de projets, tout en soulignant des jeux d'acteurs très contrastés suivant les régions. Le partenariat avec les équipes régionales de RFF est jugé dans la plupart des cas comme très bon. En revanche, la SNCF entretient un dialogue privilégié avec les conseils régionaux pour la promotion des trains express régionaux. Le TER est la principale préoccupation de la plupart des régions, dont l'influence financière grandissante contribue à un déséquilibre vis-à-vis de la politique du fret ferroviaire. Heureusement certaines régions ne se désintéressent pas du fret et participent à un partenariat étroit avec les services de l'État sur les politiques de transports.

On peut penser que l'État devrait mieux cadrer les marges de négociation des contrats de projets en fonction d'une politique équilibrée des différents aspects du transport ferroviaire, ainsi que les priorités stratégiques de développement des ports autonomes.

Enfin, les services de l'État comme les directions régionales de RFF reconnaissent avoir peu de moyens d'appréciation sur l'entretien et la régénération du réseau menés par SNCF/GID et RFF (siège).

S'agissant des autres infrastructures, plusieurs DRE se plaignent de l'insuffisance de leur dialogue avec les ports autonomes, qui privilégièrent un contact quasi-exclusif avec l'administration centrale. Le cas des autoroutes de la mer est aussi pointé comme symptomatique de l'ignorance des acteurs de terrain sur l'avancement de certains grands dossiers.

La fusion des programmes TTM et RRN doit être l'occasion de redonner plus de consistance au dialogue régional en permettant de développer une vision réellement pluri-modale. Si, d'une façon générale, les grands axes de la politique des transports de l'État sont bien reçus par les

institutionnels en régions, son action concrète manque cruellement de crédibilité, faute d'une perspective lisible sur ses financements et sur l'avancement de certains grands dossiers.

Les DRE ont relevé à cet égard l'insuffisance des indicateurs du programme qui, de plus, ne sont pas en concordance avec ceux utilisés pour le suivi des CPER et des nouveaux contrats de projets. Ceci explique d'ailleurs que les indicateurs de performance ne soient pas utilisés dans le dialogue de gestion avec le responsable de programme.

Plus globalement, la mise en forme d'une réelle territorialisation des politiques de transport, ajustée aux enjeux locaux les plus essentiels, contribuerait à une mobilisation des acteurs publics et privés plus transversale et apte à mieux satisfaire les objectifs de rééquilibrage modal, au profit des services de transport les plus performants aux plans économique et environnemental. Une telle synthèse territoriale des politiques de transports risque de s'imposer, dans certaines régions, à l'occasion des remises à plat des grands programmes routiers, comme suite au Grenelle de l'environnement, et pour répondre aux attentes des collectivités après les trop longs atermoiements de l'État quant aux perspectives de ces projets routiers.

VI - 2 Moyens et compétences

Pour faire face à leurs missions vis-à-vis du programme TTM, les DRE estiment disposer, dans la plupart des cas, de moyens d'étude et de diagnostic faibles ou nuls. Le nombre de cadres mis à disposition par le programme est très limité (quelques personnes) et surtout il est difficile de trouver des cadres qualifiés. Le réseau scientifique et technique n'apporte pas partout l'appui souhaité dans ce domaine, même si certains CETE sont parvenus à constituer des compétences transports remarquables. Une articulation avec les programmes RRN¹⁶, AUIP et CPPE/Stratégie doit être trouvée puisqu'ils fournissent chacun des moyens en matière de transports et d'aménagement qui doivent être coordonnés. On notera en particulier que la qualification transports des CETE est moins sollicitée par la DGMT que par la DAEI et la DGR. Ceci est susceptible d'évoluer avec le nouveau programme IST qui intégrera les routes.

De fait, les DRE constatent ainsi qu'elles n'ont pas les moyens d'expertiser les études des projets ferroviaires pilotées par RFF. Il n'est d'ailleurs pas établi que ce soit leur rôle. Mais ce point de l'évaluation des projets mériterait des initiatives pédagogiques en direction des collectivités locales, qui n'y accordent généralement qu'une attention très limitée, bien qu'il soit largement fait appel à leur cofinancement. La mise à disposition d'un outillage utilisable par les services de l'État devrait permettre de porter un dialogue constructif en la matière et de développer une culture de choix raisonnés s'appuyant sur des analyses socio-économiques réalistes. C'est un enjeu majeur pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, dans un contexte de rareté budgétaire.

Citons cette expérience, probablement encore unique en France : le CETE du Sud-Ouest assure, pour le compte de la préfecture de la région Aquitaine, l'évaluation de tous les projets (de plus de 2M€) financés au titre du FEDER, afin de vérifier la prise en compte dans les projets des concepts du développement durable.

Il est donc attendu de l'administration centrale un gros effort de pilotage des compétences transports : recrutement adapté, formation, structuration des missions d'expertise et orientation plurianuelle des priorités du RST, dans le cadre du recentrage de l'ingénierie d'appui territorial.

¹⁶ Ce sera le cas pour RRN dans le nouveau programme IST.

VI - 3 Déplacements urbains

La question du transport urbain a été très souvent évoquée par les DRE, dont plusieurs ont exprimé le regret de l'abandon en 2004 des subventions de l'État aux transports collectifs urbains. Le soutien financier de l'État était pour eux l'occasion d'un dialogue avec les collectivités sur les priorités de desserte en transports en commun, qui a pratiquement disparu. Ce dialogue tend à se limiter aujourd'hui à l'instruction des dossiers de DUP pour le compte du préfet, pour les projets qui nécessitent cette procédure, et à quelques démarches partagées, occasionnelles comme les enquêtes ménages, ou récurrentes comme la gestion des modèles de trafics des grandes agglomérations (financés par le programme RRN).

Pour la mise en œuvre du Grenelle de l'environnement, il s'agit de nouveau d'un enjeu essentiel comme l'a relevé le COMOP n°5 : la route représente la quasi totalité des émissions de CO₂ des transports, avec 53% imputables aux véhicules légers en agglomérations. Or les périmètres des autorités organisatrices du transport urbain ne recouvrent, bien souvent, qu'une partie insuffisante des territoires péri-urbains, sources croissantes de développement de l'usage automobile. Les études liées au débat public sur les transports en Vallée du Rhône avaient particulièrement illustré ce problème.

De plus, les réponses institutionnelles peuvent être bloquées par une inadaptation du cadre réglementaire. Une DRE signale ainsi qu'un projet de syndicat mixte à l'échelle de la région urbaine chef-lieu est bloqué par le fait qu'un syndicat mixte ne peut pas adhérer à un autre syndicat mixte.

Dans un contexte de décentralisation, il ne peut être question de revenir à un système de subventions générales pour le transport urbain. En revanche il est du rôle de l'État, en s'appuyant notamment sur le CERTU, en liaison avec le GART et l'UTP, de maintenir un investissement scientifique et technique -d'ailleurs apprécié par les collectivités locales- notamment sur l'aspect normatif. Le programme TTM devra mieux prendre en compte les études de déplacements et les enquêtes de terrain, notamment les enquêtes ménages, pour soutenir l'intervention des services locaux de l'État sur les déplacements urbains, et préserver les compétences pointues en CETE. Il s'agit de mieux alimenter le Guichet Unique Transports, qui permet de regrouper toute la commande centrale et régionale, et d'assurer une bonne cohérence des interventions, dans des conditions de programmation dont plusieurs DRE ou CETE ont constaté l'intérêt, tout en regrettant la modicité de l'enveloppe.

VI - 4 Contrôles routiers

Un regard particulier a enfin été porté sur la politique de contrôle routier qui constitue un élément important des moyens retracés dans les BOP régionaux.

La coordination sur le terrain avec les forces en tenue (indispensable pour la mise en œuvre effective des contrôles sur route) est jugée généralement bonne par les DRE. Elle est beaucoup plus inégale avec l'inspection du travail des transports qui cultive souvent son indépendance. De façon générale, on ne peut que relever l'insuffisance quantitative des contrôles qui ne suivent pas l'augmentation continue du trafic, soulevant ainsi la question des stratégies de contrôle qui sont insuffisamment pilotées par la DGMT, notamment pour le partage des contrôles sur route et en entreprise. Pourtant la DGMT précise que ses critères de répartition des effectifs de contrôle prennent bien en compte les caractéristiques des problématiques de transport des différentes régions.

On ne peut que regretter également l'absence de vision d'ensemble, ne serait-ce qu'en termes de consolidation des statistiques des résultats des contrôles effectués par les différents corps, de l'équipement et des forces en tenue. En effet les forces de l'ordre mènent de nombreuses actions de contrôle, en dehors des actions programmées avec les services de l'équipement et dans le cadre de leurs missions de contrôle pour la sécurité routière, contrôles qui ne sont pas pris en compte dans les statistiques du ministère en matière de contrôle des transports routiers. Les DRE regrettent également l'absence de lignes de force établies par l'administration centrale pour la mise en œuvre des contrôles, avec les cohérences nécessaires entre régions voisines. Une circulaire du Premier ministre serait en préparation, selon la DGMT, afin de réaffirmer une stratégie des contrôles des transports routiers, compétence partagée entre plusieurs ministères.

Le financement des aires de contrôle, via l'AFITE, n'est pas jugé satisfaisant, car il n'y a pas de fongibilité sur les crédits de paiement alors qu'il s'agit de réalisations soumises à de nombreuses contraintes extérieures. Reste aussi entière la question de la coordination avec les autres gestionnaires de voirie pour la réalisation d'aires adaptées au trafic et pour leur maintenance, tout spécialement avec les départements, désormais principaux gestionnaires de l'armature routière non autoroutière.

VI - 5 Évaluation et suivi de la gestion des entreprises de transport routier

Vu les moyens qui sont consacrés à la gestion et au suivi administratif des entreprises de transport routier, notamment dans les services déconcentrés, on doit s'interroger sur l'utilité de certaines politiques ou actions. Cela peut concerner les moyens mis en œuvre comme les procédures exigées des différents intervenants.

La simplification de l'action administrative et la baisse de la charge pesant sur les entreprises nécessiteraient que le seuil d'application pour les entreprises de la réglementation du transport se situe au minimum communautaire, soit à plus de 3,5 tonnes, et non à des seuils inférieurs. Pour la DGMT, une telle mesure permettrait aux services de se concentrer sur les entreprises qui constituent pour le secteur les vrais enjeux.

La mission d'audit ne peut que partager cette recommandation, pour différencier notamment l'action administrative sur les différentes flottes, en distinguant celles qui relèvent de simples mesures générales de régulation réglementaire et fiscale, jusqu'à celles qui nécessitent une gestion individualisée du suivi et du contrôle.

VI - 6 Expression territorialisée des stratégies de l'État

La planification territoriale -SCOT, SRIT, DTA- ne suffit pas à couvrir, au delà des enjeux d'infrastructures, l'ensemble des politiques de transports ; et les situations des régions manifestent à la fois une grande diversité dans l'importance relative de leurs principaux enjeux, mais aussi des communautés transrégionales importantes. Enfin l'exemple du débat Vallée du Rhône Arc Languedocien (VRAL) illustre le grand intérêt et la complexité des recherches de formulation transversale et territorialisée des politiques de transport.

Plusieurs grands territoires présentant des enjeux forts pour les transports pourraient faire l'objet d'une formulation territorialisée des stratégies d'action de l'État pour la conduite des politiques de transports et pour la mise en œuvre de ses missions administratives: les grands corridors, le transfrontalier, l'hinterland des ports les plus importants, le Massif-Central...

Une telle mise en forme synthétique répondrait à une attente de références stratégiques exprimée par plusieurs DRE.

RECOMMANDATIONS

R-6-1 Pour un réinvestissement sélectif des services de l'État sur l'urbain

De l'ensemble des entretiens réalisés par les MIGT, il ressort que le rôle d'animation des services et opérateurs de l'Etat sur le terrain en matière de politique de transport est reconnu. Le morcellement institutionnel des compétences, phénomène bien connu pour tout ce qui touche la planification urbaine et la politique des déplacements, doit pouvoir être amélioré par la mise en œuvre des dispositions législatives proposées dans le cadre du "Grenelle" (cf rapport du COMOP 7 "transports urbains et péri-urbains"). Néanmoins, il restera toujours un espace pour améliorer la coordination entre autorités locales et impulser avec elles les innovations indispensables pour atteindre les objectifs environnementaux, sans oublier que l'État conserve, surtout dans les grandes agglomérations, des responsabilités fortes et directes en matière de transports – grands ports maritimes, ferroviaire, grands aéroports, autoroutes urbaines, modélisation partagée des déplacements urbains...

Pour cela il est indispensable de mettre les services de l'État les plus concernés par ces grands enjeux en capacité d'observer l'évolution des dynamiques territoriales et de "mettre sur la table" des propositions innovantes et adaptées aux grands objectifs du développement durable. Il faut donc remettre à niveau la dotation de crédits d'études, aujourd'hui sans rapport avec l'importance des masses financières en jeu. Il faut aussi, au cas par cas, un renforcement qualitatif des ressources humaines dédiées à ces sujets en services déconcentrés, là où la dimension des enjeux urbains est la plus forte. Il s'agira notamment de préciser, pour chacune des grandes agglomérations, les fonctions respectives de la DDT et de la DREAL. La mission d'audit ne saurait trop insister sur ce point, d'autant que cette requalification des moyens pourra recourir au redéploiement de ceux qui sont actuellement employés sur des territoires moins stratégiques.

Par ailleurs, la réorientation du réseau technique, et en premier lieu des CETE, devra prioritairement prendre en compte cette dimension, en élargissant dans les différentes dimensions du programme IST les acquis importants qu'avait soutenus le programme RRN, et en s'appuyant sur les CETE qui s'y sont déjà le plus investis, pour le compte de l'État et des collectivités locales.

R-6-2 Assurer une formulation territorialisée des stratégies de l'Etat sur les grands territoires à enjeux forts.

Certains grands territoires d'enjeux pour les transports pourraient faire l'objet d'une formulation territorialisée des stratégies d'action de l'État pour la conduite des politiques de transports et pour la mise en œuvre de ses missions administratives : les grands corridors, le transfrontalier, l'hinterland des plus grands ports, le Massif-Central...

R-6-3 Simplifier le suivi de la gestion des entreprises de transport routier

La mission recommande de retenir le seuil communautaire de 3,5 tonnes et non des seuils inférieurs. Cette mesure, en allégeant le suivi administratif, permettrait aux services de se consacrer prioritairement aux entreprises à enjeux du secteur.

VII - RÉCAPITULATION DES RECOMMANDATIONS

R1 - RECOMMANDATION GENERALE

RECOMMANDATIONS

R 2-1 Mettre en place une procédure plus transparente d'évaluation de la rentabilité socio-économique des investissements au sens du développement durable

R 2-2 Veiller à une programmation à moyen terme cohérente des projets

R 2-3 Redonner une cohérence au fonctionnement de l'AFITF

R 3-1 Améliorer la connaissance fine de la situation du réseau ferré par l'Etat, sur la base d'un système d'information partagé

R 3-2 Inciter les opérateurs à moderniser leur outil industriel

R 3-3 Assurer l'indépendance de la gestion de l'exploitation par rapport aux intérêts de l'entreprise ferroviaire SNCF

R 3-4 Améliorer l'efficacité de la coordination entre le GI et le GID

R 3-5 Décider formellement d'engager le passage à la commande centralisée du réseau

R 3-6 Améliorer le pilotage du programme de régénération du réseau

R 3-7 Prévenir les conflits d'usage du réseau entre les différentes catégories de services ferroviaires

R 4-1 Élaborer un programme pluriannuel de régénération du réseau fluvial à grand gabarit (80% du fret fluvial) et d'un réseau complémentaire à définir, appelés à constituer le « réseau magistral » ouvert au fret

R 4-2 Donner à VNF la pleine maîtrise de ses personnels

R 4-3 Mener à son terme dans les meilleurs délais la remise à niveau par l'État des crédits consacrés aux accès maritimes des nouveaux Grands ports maritimes, dans le cadre d'un dispositif clair et incitatif

R 5-0 Donner au MEEDDAT et à la DGITM la pleine maîtrise des données statistiques transports

R 5-1 Mettre en œuvre les réformes nécessaires dans la définition, l'allocation et la gestion des sillons ferroviaires (État, en liaison avec RFF et SNCF) de façon à assurer capacité suffisante et qualité des sillons fret, et neutralité vis à vis de tous les opérateurs fret

R 5-2 Définir un sous-réseau ferroviaire à priorité ou orientation fret

R 5-3 Politique des péages ferroviaires fret

R 5-4 Mettre en œuvre dans les meilleurs délais la taxe PL

R 5-5 Mieux préparer et mieux évaluer les initiatives et expérimentations en matière de report modal

R 5-6 Engager une démarche systémique pour dynamiser l'émergence d'une offre intermodale de transport de fret

R 6-1 Pour un réinvestissement sélectif des services de l'État sur l'urbain

R 6-2 Assurer une formulation territorialisée des stratégies de l'Etat sur les grands territoires à enjeux forts

R 6-3 Simplifier le suivi de la gestion des entreprises de transport routier

Jean-Philippe DURANTHON

René GENEVOIS

Chantal LECOMTE

Paul LEMPEREUR

Yves MASSENET

Michel MASSONI

Jean-Louis PICQUAND

ANNEXES

ANNEXE 1



MINISTÈRE DE L'ECOLOGIE, DU DEVELOPPEMENT
ET DE L'AMENAGEMENT DURABLES

Conseil général des Ponts et Chaussées

Le vice-Président

DECISION

relative à la mission d'audit ministériel
n° 005727-01 du programme
« Transports Terrestres et Maritimes »

Le Vice-Président du Conseil Général des Ponts et Chaussées,

Vu le décret du 28 juin 2005 portant délégation de signature ;

Vu la note d'orientation relative à l'inspection générale des services pour l'année 2008 approuvée par décision du 11 décembre 2007 ;

Vu le document relatif au référentiel commun pour les productions du CGPC approuvé par décision du 4 décembre 2006 ;

Sur la proposition du président de la 1ère section ;

DECIDE :

Article 1er : MM. René GENEVOIS et Michel MASSONI, Mme et MM. Chantal LECOMTE, Jean-Philippe DURANTHON, Paul LEMPEREUR, Yves MASSENAT et Jean-Louis PICQUAND sont désignés pour conduire l'audit du programme « Transports Terrestres et Maritimes ».

Article 2 : les termes de référence de la mission n° 005727-01 d'audit ministériel du programme « Transports Terrestres Maritimes » sont approuvés selon le texte annexé.

Fait à la Défense, le 18 mars 2008

Pour le Ministre et par délégation,
Le Vice-Président
du Conseil général des ponts et chaussées,

SIGNÉ

Claude MARTINAND

Conseil général des Ponts et Chaussées
Tour Pascal B – 92055 LA DEFENSE CEDEX
Tél. : 01 40 81 21 22 – cgpc@equipement.gouv.fr

Cahier des charges de l'audit du programme «Transports Terrestres et Maritimes»

Enjeux et objectifs stratégiques du Programme TM

Le programme n° 226 «Transports Terrestres et Maritimes» (TTM) est l'un des 8 programmes de la mission ministérielle «Transports» (2007) et « Ecologie, développement et aménagement durables »(2008) du ministère de l'Ecologie, du Développement et de l'Aménagement durables (MEDAD). Son responsable de programme est le directeur général de la mer et des transports (DGMT). Ce programme répond à trois finalités qui s'inscrivent dans la politique gouvernementale de développement durable :

- favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes, dans le cadre de la politique de développement et d'aménagement durables.

Dans le domaine du transport de marchandises, complémentaire à la route, cela signifie la mise en place de systèmes intermodaux de transport combinant la route aux différents modes alternatifs: ferroviaire, fluvial, maritime à courte distance. Dans celui du transport de voyageurs, cela consiste à favoriser le report de la circulation interurbaine vers le mode ferroviaire et le report de la circulation urbaine vers les modes de transports collectifs.

- concourir à la qualité des transports de voyageurs et de marchandises, à la position des ports français en Europe et à l'amélioration de la desserte des territoires, afin de renforcer leur compétitivité au plan européen et de contribuer à la politique d'aménagement du territoire.

La qualité de la desserte des territoires nécessite des actions en matière de maintenance et d'entretien des réseaux et des infrastructures existantes afin qu'elles apportent aux entreprises de transport ainsi qu'à leurs clients le meilleur service (continuité, qualité, sécurité) au meilleur coût. La politique de développement des infrastructures vise à moderniser et renforcer l'offre plurimodale.

- contribuer à la prospérité du secteur économique des transports en garantissant le respect des règles économiques et sociales, dans un marché des transports largement libéralisé au niveau européen.

La situation géographique de la France la soumet à une concurrence croissante des pavillons étrangers notamment en ce qui concerne le cabotage. L'État cherche à soutenir les professionnels du secteur dans leurs démarches de modernisation et d'adaptation permanente aux évolutions du contexte européen: droit de la concurrence et services d'intérêt général, réseaux transeuropéens, sécurité et sûreté, environnement.

Ce programme concerne la réalisation des infrastructures ferroviaires, fluviales et portuaires et l'exercice des activités de transports terrestres et maritimes de fret et de voyageurs incluant les services de transports (ferroviaires, routiers, fluviaux, portuaires et maritimes), la sûreté et la régulation des secteurs économiques concernés ainsi que la sécurité à l'exception de celle du transport maritime qui relève du programme «Sécurité et affaires maritimes»(SAM).

Mobilisant un peu plus du quart des ressources budgétaires de la mission «Transports» hors FC AFITF, ce programme est le plus important de cette mission en terme de masse budgétaire. Il bénéficie ainsi de ressources importantes (2697 M€ de CP hors FC et AP en 2006, 2349 M€ en 2007 et 2 015 M€ votés en LFI 2008) qui doivent être efficacement affectées aux différentes actions qui le composent. Sa mise en oeuvre implique à la fois les services de l'État et des opérateurs publics. Il bénéficie de financements de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) qui lui sont versés sous forme de fonds de concours.

Ce programme à caractère stratégique doit être articulé avec d'autres programmes de la mission ministérielle «Transports», principalement « Sécurité et Affaires Maritimes (SAM) » et « Réseau Routier National (RRN) » qui traitent de sujets complémentaires en relation avec l'efficacité du système de transport de notre pays.

L'audit aura donc pour objectifs d'analyser les enjeux et les objectifs stratégiques du programme, les modalités de son pilotage et de sa gestion ainsi que le degré de performance atteint par les services de l'État et les organismes publics impliqués dans sa mise en oeuvre. Il examinera plus particulièrement les aspects suivants:

le fonctionnement administratif du programme,
l'évolution des relations entre l'État et les opérateurs de transport,
la coexistence d'un fonctionnement très centralisé dans certains domaines et de missions à mener sur le territoire dans d'autres,
l'adaptation du programme à des relations de plus en plus étroites avec les instances européennes,
l'adaptation du programme au nouveau contexte découlant de la création récente du MEDAD et des restructurations annoncées, notamment en ce qui concerne la gestion du réseau routier.

1. le champ de la mission - Les sujets prioritaires retenus

La mission examinera:

- les objectifs stratégiques du programme et leur cohérence avec la politique nationale des transports,
- l'articulation avec les stratégies de l'État en matière d'infrastructures routières et avec le programme SAM,
- la pertinence du choix des actions et des outils de pilotage dont dispose le directeur du programme,
- la définition des objectifs et des indicateurs associés,
- les résultats atteints par ces indicateurs.

Le programme TTM comporte cinq actions spécifiques. Les thèmes et questions traités par la mission seront les suivants, au regard de chaque action:

1.1: L'action «Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires» consiste, d'une part, à développer la contribution des réseaux à la fiabilité des services de transport, et, d'autre part, à développer les infrastructures de transport relevant de la compétence de l'État. Dans ces secteurs, le développement et la modernisation des infrastructures ne sont pas réalisés par l'État mais par des opérateurs spécialisés..

L'efficacité des financements publics passe par le pilotage et le contrôle des établissements publics responsables des infrastructures et le développement de montages associant le secteur privé au secteur public.

La mission examinera les modalités de ce pilotage et de ce contrôle et leur contribution aux résultats du programme, ainsi que la prise en compte des recommandations récentes (rapport Boiteux 2, rapport Lebègue, circulaires de Robien) sur les choix, les méthodes d'évaluation de l'intérêt global pour la collectivité et les modalités de financement des investissements dans les infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, y compris en matière de transports urbains compte tenu de l'annonce récente d'un retour à une politique d'aides à ce type d'investissement faite par l'État dans le cadre du Grenelle de l'environnement.

Compte tenu des surcoûts potentiels du traitement ex post de ces questions, elle examinera enfin la mesure dans laquelle sont pris en compte de façon préventive les enjeux et les coûts de la sécurité et de la sûreté dès la conception des infrastructures.

La maintenance et la modernisation des infrastructures de transports collectifs et ferroviaires sont indispensables pour assurer la qualité des services de transport de voyageurs et de fret. Dans le secteur ferroviaire, un plan de rénovation 2006-2010 a prévu un accroissement des moyens financiers destiné à permettre la remise à niveau du réseau ferroviaire. La SNCF et RFF se sont engagés en 2007 à dégager des gains de productivité dans le cadre de la convention de gestion de l'infrastructure pour la période 2007-2010. Parallèlement, la subvention de régénération est en augmentation continue depuis 2006, en application du plan de rénovation 2006-2010 du réseau .

La mission portera un regard très attentif sur ce dossier compte tenu de ses enjeux majeurs et de son poids budgétaire très important au sein du programme TTM.

La mission examinera d'une part, la pertinence des nouveaux objectifs techniques et économiques de gestion des infrastructures ferroviaires et, d'autre part, les nouveaux objectifs de productivité visés ainsi que les outils de pilotage mis en place par l'État et les conséquences attendues sur les budgets des années à venir en référence au plan pluriannuel de rénovation et à son déroulement.

1.2. L'action «Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des services de transports terrestres » est une action composite qui concerne l'adaptation des entreprises de transport routier et ferroviaire aux nouvelles conditions créées par le contexte européen. Ces conditions comprennent notamment le renforcement des exigences minimales imposées aux États par la directive 2006/22 du 15 mars 2006 sur les contrôles routiers et la réforme du secteur ferroviaire prévue par les deux «paquets ferroviaires» adoptés par le Conseil et le Parlement européen en 2001 et 2004, qui a notamment entraîné l'ouverture à la concurrence du marché du fret sur tout le réseau ferré national depuis le 31 mars 2006.

La réglementation (décret du 7 mars 2003) confie à RFF la responsabilité de répartir les capacités d'infrastructures du réseau ferré national et d'assurer la meilleure utilisation de ces infrastructures, fixe les conditions d'exercice de l'activité des entreprises ferroviaires qui doivent obtenir une licence et confie au ministre chargé des transports le contrôle des activités ferroviaires en s'appuyant sur la mission de contrôle des activités ferroviaires. L'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF), créé le 1er janvier 2006, est chargé de veiller au respect des règles relatives à la sécurité et à l'interopérabilité des transports ferroviaires. La mission examinera les modalités du pilotage de l'EPSF et du contrôle de l'exercice par RFF de sa mission de répartition des capacités du réseau ferré national.

En matière de sécurité /sûreté, la mission examinera :

- l'organisation de l'action de l'État prévue par le programme TTM en matière de sécurité des transports et l'adéquation de la répartition de l'effort entre les différents modes terrestres (EPSF, activités du Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG), participation à l'élaboration des normes pour le transport de marchandises avec la mission des matières dangereuses, activités de contrôle routier).
- l'organisation de l'action de l'État prévue par le programme TTM en matière de sûreté, le pilotage des moyens affectés dans ce domaine et l'articulation avec l'activité des autres intervenants (autres ministères et opérateurs de transports).
- la cohérence des actions engagées en matière de sécurité avec celles concernant la sûreté, les moyens engagés par le MEDAD en matière de sûreté et l'articulation du programme TTM dans ce domaine avec les autres programmes du MEDAD (SAM et CPPEDAD).

Outre les dépenses de fonctionnement des services concernés du MEDAD, retracées dans le programme CPPEDAD, cette action comporte principalement des dépenses de fonctionnement et d'investissements pour le contrôle routier (mise en oeuvre du chronotachygraphe électronique, mise en place d'équipements permettant d'assurer l'efficacité et la sécurité des opérations de contrôle sur route) et des dépenses d'intervention en faveur du transport combiné (ventilées sur deux actions selon qu'ils financent le ferroviaire (action 2) ou le fluvial et le maritime (action 4)) et de la politique de mobilité des personnes (principalement par les tarifs sociaux ferroviaires et depuis 2007 par le chèque transport aux salariés au titre de leur abonnement de transport collectif).

La mission examinera:

- les conditions de la coordination entre les interventions de l'AFITF et celles de l'État pour l'aménagement des aires de contrôle et leur cohérence avec les priorités de la politique de contrôle routier.
- la cohérence des actions 2 et 4 dans le domaine du transport combiné (opérateurs aidés, itinéraires visés, ...), leurs efficacités respectives vis à vis des objectifs poursuivis et leurs perspectives dans le contexte communautaire.
- les conséquences sur le programme TTM de la décision de compenser la perte de cotisation pour la sécurité sociale résultant de la mise en place à partir de 2007 du chèque transport

1.3. L'action «Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral » est l'analogue fluvial et maritime de l'action 1.

Dans le domaine fluvial, cette action se traduit par l'amélioration du réseau (modernisation du réseau existant et réalisation de nouvelles infrastructures). Par la tutelle qu'il exerce sur l'opérateur public Voies Navigables de France (VNF), l'État pilote les procédures relatives aux grands projets fluviaux décidés en CIADT en 2003 et ceux inscrits dans les contrats de projets État-régions 2007-2013.

La mission examinera les conditions du pilotage de VNF par l'État dans le domaine des grands projets d'infrastructures, en particulier en ce qui concerne le projet de canal à grand gabarit Seine-Nord Europe.

VNF bénéficie d'une subvention annuelle d'investissement de 50 M€ en AE et CP dont le niveau a été fixé dans le contrat d'objectifs et de moyens 2005/2008 signé par VNF et l'État le 16 novembre 2004 et fixant à VNF ses priorités et les résultats à obtenir (gains de productivité de plus de 2% par an), notamment pour le développement des infrastructures et leur exploitation, ainsi que la définition et la mise en oeuvre de niveaux de service. VNF est engagé dans la mise à niveau de 32 barrages manuels afin d'assurer au mieux la sécurité des agents, des personnes et des biens. A l'été 2007, les travaux (reconstruction ou sécurisation) étaient terminés sur huit barrages, et en cours ou en phase de lancement sur dix autres ouvrages.

La mission examinera le bilan et les perspectives techniques et économiques du contrat d'objectifs et de moyens et analyser les conditions du pilotage de la mise à niveau des barrages manuels

Dans le domaine portuaire, l'État vise à assurer la compétitivité des grands ports français à l'échelle européenne et améliorer leur qualité de service. Le rôle de l'État dans ce domaine a été redéfini avec la mise en oeuvre de la loi relative aux responsabilités et aux libertés locales, entraînant le transfert de compétences intervenu au 1er janvier 2007 pour les ports d'intérêt national (PIN) et celui à venir pour les voies navigables. Comme pour les infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, l'AFITF apporte à l'État sous forme de fonds de concours les financements nécessaires au développement des infrastructures.

La mission examinera :

- les conditions financières d'intervention de l'État et leur pertinence (entretien, investissement, contrats de plan État-région), ainsi que leur cohérence par rapport aux pratiques dans les grands ports européens et aux orientations communautaires.
- les conditions dans lesquelles s'est réalisé le transfert des compétences des PIN et ses premières conséquences.
- la contribution du programme TTM à l'objectif de compétitivité et d'amélioration de la productivité des grands ports, sur lesquels se recentrent les responsabilités de l'État, en particulier les accès maritimes (entretien et exploitation) et le pilotage des grands investissements d'infrastructures des ports maritimes autonomes (46,1 M€ en AE et en CP prévus en 2008).

Enfin, l'État cherche à mettre en valeur le domaine fluvial et maritime, en particulier en développant une politique spécifique aux espaces fragiles comme le littoral et le domaine public maritime.

L'État agit donc pour la protection du DPM, l'application équilibrée de la loi littoral, la démarche GIZC, etc. Son rôle est essentiel pour l'impulsion d'une politique des transports intermodale et respectueuse de l'environnement.

La mission examinera la place et la pertinence de ces actions dans le programme TTM et l'articulation avec les autres programmes MEDAD. Elle examinera aussi les conditions de la sécurisation à moyen/long terme des espaces et réserves d'extension des ports autonomes au regard des différents zonages et protections environnementales, d'une part, et des activités autorisées (à la différence de la manutention portuaire, les activités industrielles et logistiques ne sont pas explicitement prévues par la loi littoral), d'autre part.

1..4. L'action «Régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes»

comprend l'exercice de missions régaliennes traditionnelles de l'État et des mesures d'accompagnement de l'évolution des entreprises du secteur:

- L'État a décidé d'encourager le développement du transport fluvial, du transport maritime à courte distance (cabotage maritime) et des autoroutes de la mer .

La mission examinera l'état d'avancement du projet commun franco-espagnol d'autoroute de la mer sur la façade Atlantique-Manche-Mer du Nord, du démarrage de la ligne entre Toulon et Civitavecchia (Italie) qui bénéficie d'une aide financière de l'État, et celui du réexamen du régime d'aides au transport combiné fluvial, engagé en 2007.

La mission analysera également les actions menées en matière de report modal , pour apprécier la pertinence de la politique menée, a fortiori dans le nouveau contexte du MEDAD.

- L'accompagnement des professionnels du transport fluvial et maritime passe par la définition et la mise en oeuvre de mesures visant à moderniser la flotte fluviale et à favoriser l'intégration du mode fluvial et du mode maritime dans les chaînes logistiques complexes.

La mission examinera le résultat des aides apportées à la profession dans le cadre du programme TTM.

L'État doit adapter les services chargés de l'application des évolutions réglementaires en matière de sécurité. La mission examinera la prise en compte de ces aspects par le programme TTM, en particulier pour la réforme des commissions de surveillance et le recentrage des activités sur quelques services de navigation. La mission examinera l'organisation de l'action de l'État prévue par le programme TTM en matière de sûreté, le pilotage des moyens affectés dans ce domaine et la coordination avec le programme SAM. Elle pourra également examiner la cohérence des actions engagées en matière de sécurité avec celles concernant la sûreté.

La plus grande part des crédits de cette action est destinée à la mise en oeuvre de la part maritime et fluviale des aides au transport combiné (le transport fluvial connaît une progression substantielle principalement liée au trafic de conteneurs). Ces aides sont gérées sur le même principe que celles accordées aux opérateurs ferroviaires, présentées sous l'action 2.

La mission analysera la contribution de l'action 4 à l'évolution du transport combiné d'une façon cohérente avec l'analyse menée sur l'action 2.

1.5. L'action « Soutien au programme », à laquelle a été intégrée l'Inspection du travail des transports, est essentiellement tournée vers la gestion des dépenses transversales au programme TTM.

Cette action regroupe les dépenses de logistique de la DGMT à l'exception des dépenses affectée au programme « sécurité et affaires maritimes ». Les dépenses de logistique comprennent les dépenses d'informatique, de communication, de documentation et d'impression, de formation professionnelle, les frais de mission et de représentation, le remboursement des mises à disposition, et les dépenses correspondant aux administrations et organismes sans personnalité morale dont la gestion est rattachée au programme TTM. Dans certains cas, la gestion combine crédits budgétaires et fonds de concours

En revanche, les crédits du titre 2 correspondant à la masse salariale des personnels de l'administration centrale sont désormais regroupées dans le programme n° 217 « Conduite et pilotage des politiques de l'environnement, du développement et de l'aménagement durables » (CPPEDAD), dans le cadre de la refonte de la maquette de la mission « écologie, développement et l'aménagement durables » entraînée par la nouvelle configuration gouvernementale.

La mission examinera si la globalisation des dépenses dans cette action s'est révélée plus favorable à la rationalisation de la gestion du programme qu'une répartition explicite entre les actions 1 à 4. Elle examinera également les synergies possibles avec le programme SAM et les conséquences budgétaires sur le programme TTM du passage du programme de soutien «Stratégie et pilotage des politiques de l'équipement» au programme de soutien CPPEDAD.

2. Les têtes de chapitre de l'audit

2.1 Les objectifs du programme et les indicateurs de performance

Le programme TTM poursuit les cinq objectifs suivants, auxquels sont associés des indicateurs.

objectif 1-Réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime planifiés par l'État en maîtrisant les dépenses (2 indicateurs)

objectif 2-Améliorer l'entretien et la performance des infrastructures de transports ferroviaires, fluviales, portuaires et maritimes (5 indicateurs)

objectif 3-Assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens dans les transports terrestres et fluviaux (1 indicateur)

objectif 4-Veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen (2 indicateurs)

objectif 5-Développer des modes de transport complémentaires ou alternatifs à la route dans leur champ de pertinence économique (voyageurs et marchandises): ferroviaire, fluvial, maritime, transports combinés (2 indicateurs)

La mission examinera:

- les fondements et la pertinence de chaque objectif ainsi que le caractère exhaustif et pertinent de la batterie d'indicateurs qui lui est associée,
- les fondements, la pertinence, les résultats obtenus et la représentativité de chaque indicateur au regard des objectifs poursuivis,
- les domaines du programme TTM non couverts par des indicateurs.

Cet examen portera prioritairement sur les objectifs 1 (Réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime planifiés par l'État en maîtrisant les dépenses) et 2 (Améliorer l'entretien et la performance des infrastructures de transports ferroviaires, fluviales, portuaires et maritimes).

La mission examinera l'utilisation des résultats de ces indicateurs pour orienter le déroulement du programme et les moyens qui lui sont attribués dans le cadre des discussions budgétaires.

2.2 La déclinaison opérationnelle

2.2.1 Répartition des responsabilités opérationnelles

Le programme TTM est mis en oeuvre à la fois par l'administration du MEDAD et par des organismes publics associés à l'élaboration et au financement des projets. Des opérateurs publics qui sont sous contrôle de l'État et dont certains reçoivent d'importantes dotations budgétaires sont ainsi chargés de la mise en oeuvre d'une grande partie du programme:

- les gestionnaires d'infrastructures: RFF, VNF, les ports autonomes fluviaux et maritimes ainsi que la Compagnie nationale du Rhône (CNR);
 - les entreprises publiques de transport: la SNCF et la RATP ;
 - l'agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF);
 - l'Établissement public de sécurité ferroviaire (EPSF).

Dans le transport routier, le programme implique l'administration centrale, les services techniques spécialisés et 110 services déconcentrés. Dans le transport fluvial, l'État s'appuie sur VNF qui a organisé sa présence territoriale en particulier grâce à la mise à disposition d'environ 4300 agents des services déconcentrés de l'État. Dans le transport ferroviaire, l'exécution du programme implique essentiellement RFF et la SNCF dans le cadre de relations croisées complexes et son financement implique l'AFITF. Dans les transports collectifs de province, les collectivités territoriales et les autorités organisatrices interviennent largement dans la mise en oeuvre du programme, ce qui nécessite une intervention coordonnée de l'administration centrale et des services déconcentrés.

La mise en oeuvre du programme TTM se fait, pour partie, dans le cadre des CPER ou contrats de projets. La mission examinera les conditions générales du pilotage des récents contrats de projets 2007-13, tant au niveau national qu'au niveau régional.

Elle examinera l'implication des services déconcentrés dans le portage des politiques publiques et dans l'élaboration des Contrats de projets État-régions, le pilotage et le contrôle de l'exécution des missions de l'État à l'échelon local et la prise en compte des schémas d'aménagement territoriaux dans les projets de transports.

Elle examinera également le pilotage et le contrôle de l'action des opérateurs dépendant de l'État dans la mise en oeuvre des parties du programme qui leur incombe (exploitation et entretien des infrastructures, développement des réseaux, établissement de conditions de concurrence loyale et harmonisée dans les différents modes terrestres, qualité, sécurité et sûreté des services fournis).

2.2.2 L'organisation des BOP

La mission examinera si l'organisation des Budgets Opérationnels de Programme est cohérente avec le fonctionnement de l'organisation opérationnelle effectivement mise en place pour l'exécution du programme TTM.

2.3 La mise en place des ressources

2.3.1 Les ressources financières

Les ressources financières de l'État

Le programme TTM bénéficie de ressources importantes (2697 M€ de CP hors FDC et ADP en 2006, 2349M€ en 2007 et 2 039 M€ proposés en 2008). Les ressources sont principalement affectées à l'action 1 (88,00%) les actions 2 et 3 pesant chacune entre 5 et 6%. Les actions 4 et 6 représentent environ 0,5% chacune du fait de la prise en compte de toutes les dépenses du titre 2 par le programme CPPEDAD.

Par ailleurs, en plus des initiatives propres de l'État dans le domaine couvert par le programme TTM, il faut tenir compte du contenu des contrats de projets État Région qui ont été signés en 2007 et qui donnent une place importante aux transports, qu'il s'agisse du réseau ferré, des voies navigables, des ports maritimes, du transport combiné ou des transports collectifs urbains.

Pour obtenir une image complète de l'action de l'État dans le domaine couvert par le programme TTM, la mission devra donc aussi examiner le financement des tranches annuelles de ces contrats, et les moyens de paiement couvrant les contrats de plan antérieurs, qui n'apparaissent dans les crédits prévus pour le programme TTM en loi de finances initiale en raison notamment du portage par l'AFITF de la part de l'État.

Les ressources financières des opérateurs

La mise en oeuvre du programme TTM, outre l'intervention de l'AFITF en tant qu'instrument financier disposant de ressources propres essentiellement routières et de contributions budgétaires, repose partiellement sur l'activité d'opérateurs (principalement RFF, SNCF, VNF, ports autonomes) qui bénéficient également de contributions budgétaires de l'État et, pour certains, de mise à disposition de personnels. Les contributions budgétaires de l'État sont essentiellement des subventions pour charges de service public (titre 3-2) versées aux opérateurs.

La mission examinera les conditions de financement de chaque opérateur et les conditions de leurs contributions aux objectifs du programme.

2.3.2 Les ressources humaines

Les personnels d'administration centrale et des services déconcentrés travaillant pour le programme TTM figurent dans le programme CPPEDAD.

Ces personnels sont maintenant identifiés dans l'action miroir n° 10 de ce programme « Personnels oeuvrant pour le programme TTM ». Ils représenteront, en 2008, 7 891 équivalents temps plein (ETPT) et 343,6 M€

de masse salariale. Le responsable du programme TTM effectue la répartition de ces moyens entre les différents services centraux et déconcentrés qui concourent à cette politique, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables des «budgets opérationnels de programme».

La mission examinera les méthodes mises en oeuvre pour cette répartition et les conditions du suivi des moyens effectivement consacrés par les services concernés par le programme TTM. Un accent particulier sera mis sur le contrôle routier et sur l'exploitation des voies navigables,

2.3.3 Le financement des moyens de fonctionnement

La mission examinera la manière dont sont pris en compte les besoins liés aux moyens de fonctionnement dans la définition des ressources nécessaires ainsi que les modalités d'amélioration de l'efficience et de l'efficacité du fonctionnement intégrées dans le pilotage du programme.

2.3.4 La mise en oeuvre des programmes annuels

La mission examinera les conditions dans lesquelles le dialogue de gestion entre le responsable de programme, les responsables des BOP et les opérateurs impliqués dans l'exécution des actions a été mené pour:

la mise en oeuvre de la LFI 2007,
la préparation du PLF 2008.

Elle examinera également le dialogue de gestion portant sur la répartition des ETP correspondant à l'action miroir «Personnels oeuvrant pour les politiques du programme transports terrestres et maritimes » du programme CPPEDAD

2.3.5 Le pilotage et le contrôle de la mise en oeuvre

La mission examinera la pertinence et l'efficacité du dispositif de pilotage et de contrôle de gestion mis en oeuvre pour atteindre les objectifs du programme annuel:

- indicateurs opérationnels,
- mesures des résultats,
- actions correctives,
- dialogue de gestion et compte-rendus d'exécution.
-

3 La conduite de l'audit

L'audit sera conduit par une équipe composée de membres des sections du CGPC et des MIGT et pilotée par René Genevois et Michel Massoni. Pour les examens à opérer dans les services territoriaux (notamment mise en œuvre des actions du programme, bonne connaissance et portage des politiques publiques, actions dans les domaines des transports urbains, du report modal et du contrôle routier), cette équipe s'articulera avec des correspondants dans les MIGT, dont l'intervention sera précisée par un guide

L'audit comprendra des entretiens avec les principaux responsables au niveau national de la conduite du programme et avec les responsables des opérateurs publics concernés par la mise en oeuvre du programme (mars/avril 2008). Il comprendra également des rencontres avec des interlocuteurs locaux impliqués dans le portage des politiques et l'élaboration et la mise en oeuvre des CPER (2e trimestre 2008).

Compte tenu des objectifs du programme en matière d'adaptation du secteur des transports au contexte communautaire, notamment en matière de concurrence, l'audit comprendra des entretiens avec des représentants des professionnels du secteur (deuxième trimestre 2008).

Les interventions dans les services extérieurs auront lieu en avril et mai 2008.

Une première synthèse des analyses sera adressée au directeur du programme TTM pour la mi juillet 2008 et le rapport final de l'audit sera remis pour la mi septembre 2008.

L'audit intervient dans un contexte de profonde réorganisation des services centraux, notamment de la DGMT, avec la perspective de création de la nouvelle DGITI, et des services déconcentrés, contexte qui, quelle que soit la bonne volonté des acteurs, est de nature à peser sur son bon déroulement. Les travaux menés en parallèle dans les Comités opérationnels à la suite du Grenelle Environnement sont également de nature à infléchir les orientations ou priorités de la mission. Au regard du programme d'audit présenté et des ambitions qu'il exprime, la mission veillera donc à adapter au mieux ses travaux et ses priorités pendant son

déroulement.

AUDIT 2008 DU PROGRAMME TTM

GUIDE D'INTERVENTION DES MIGT

ANNEXE 3

version 4 – 16/04/2008

Rappel des objectifs généraux de l'audit

L'audit aura pour objectifs d'analyser les enjeux et les objectifs stratégiques du programme TTM, les modalités de son pilotage et de sa gestion ainsi que le degré de performance atteint par les services de l'État et les organismes publics impliqués dans sa mise en œuvre .

Ce programme à caractère stratégique et doit être articulé avec d'autres programmes de la mission ministérielle, principalement SAM, SR et RRN, qui traitent de sujets complémentaires en relation avec l'efficacité du système de transport de notre pays.

Au niveau des services territoriaux, les audit à conduire par les MIGT porteront plus particulièrement sur les aspects suivants :
la connaissance et le portage des politiques publiques de transports (report modal, cohérence des programmes de développement d'infrastructures)
le fonctionnement administratif du programme,
l'évolution des relations entre les services de l'État et leurs correspondants régionaux des opérateurs de transport, et notamment la gestion des volets transports des CPER,
les opportunités et besoins de mise en cohérence avec les programmes SAM, SR et RRN,
la conduite des programmes de contrôle et leur mise en cohérence avec les actions locales de sécurité routière.

Les rapports des MIGT devront respecter le canevas ci-dessous, en portant au § C les questions ouvertes, soulevées par des interlocuteurs et non rattachables aux cadres A et B.

A. Questionnements sur les politiques à mettre en œuvre

Sujets du cahier des charges	Questionnements pour la MIGT	Interlocuteurs
A.1 Aspects transversaux		
Contenu des objectifs stratégiques du programme <ul style="list-style-type: none">- favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes, dans le cadre de la politique de développement et d'aménagement durables.- concourir à la qualité des transports de voyageurs et de marchandises, à la position des ports français en Europe	<p>1. Disposez-vous des moyens de connaître et suivre l'expression des objectifs stratégiques des politiques publiques de transports, ainsi que leur mise en œuvre. Avez-vous rencontré des difficultés pour traduire dans le cadre local et faire partager ces objectifs stratégiques ? Par exemple :</p> <ul style="list-style-type: none">● lors de la négociation du CPER ?	Préfet, DRE

<ul style="list-style-type: none"> - et à l'amélioration de la desserte des territoires, afin de renforcer leur compétitivité au plan européen et de contribuer à la politique d'aménagement du territoire. - contribuer à la prospérité du secteur économique des transports en garantissant le respect des règles économiques et sociales, dans un marché des transports largement libéralisé au niveau européen. 	<ul style="list-style-type: none"> ● au cours d'un débat public ? ● Avec les élus et avec les milieux économiques (association aux PDU, au SRIT...) ? <p>Dans le cas où vous ne parvenez pas à bien traduire au plan régional les moyens concrets de mise en œuvre des politiques de transport de l'État, indiquez en les raisons (financement d'études, compétences,...)</p> <p>2. Comment ressentez-vous l'appréciation de ces politiques par les organisations professionnelles de transporteurs routiers, fluviaux et maritimes ?</p> <p>D'une façon générale, quels principaux enseignements tirez-vous des concertations engagées dans votre région sur des grands enjeux de transports (débats publics, concertations sur projets...) ?</p> <p>3. Au delà de la région Ile de France, pensez-vous que des situations géographiques pourraient justifier des ajustements territorialisés de la politique des transports (grands corridors, montagne, territoires frontaliers...)</p>	
Cohérence avec la politique nationale des transports au moment de la définition du programme et dans le contexte actuel résultant du Grenelle	Voyez-vous, en ce qui concerne votre région, des modifications du programme TTM à apporter dans le cadre des conclusions du Grenelle ?	Préfet, DRE DIREN
Articulation avec les stratégies de l'État en matière d'infrastructures routières et de sécurité routière	<p>Disposez-vous de références multimodales vous permettant de porter un dire de l'État cohérent sur l'ensemble de ses projets d'infrastructures et intermodaux.</p> <p>Voyez-vous des opportunités de mise en cohérence avec certains projets routiers départementaux.</p>	Préfet, DRE
Articulation avec le programme SAM,	<p>Coordinations et mutualisations possibles des dispositifs de sécurité (phares et balises, CSN, police portuaire.. en DDE et DDAM) ? Quid des perspectives d'organisation ?</p> <p>Y a-t-il des problèmes de coordination en matière de sûreté</p>	Dg PA, DRAM 4 DRE <i>(PA = port)</i>

	(installations portuaires, contrôle des navires...) ?	<i>autonome)</i>
A.2 Analyse des actions du programme		
Action 1. Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires modalités du pilotage et du contrôle des opérateurs impliqués dans cette action et leur contribution aux résultats du programme, prise en compte des recommandations récentes (rapport Boiteux 2, rapport Lebègue, circulaires de Robien) sur les choix, les méthodes d'évaluation de l'intérêt global pour la collectivité et les modalités de financement des investissements dans les infrastructures de transports collectifs et ferroviaires, (y compris en matière de transports urbains compte tenu de l'annonce récente d'un retour à une politique d'aides à ce type d'investissement faite par l'Etat dans le cadre du Grenelle de l'environnement). dossier de la maintenance et la modernisation des infrastructures ferroviaires (enjeux majeurs et poids budgétaire très important au sein du programme TTM: a) pertinence des nouveaux objectifs techniques et économiques de gestion des infrastructures ferroviaires b) nouveaux objectifs de productivité visés et outils de pilotage mis en place par l'Etat c) conséquences attendues sur les budgets des années à venir en référence au plan pluriannuel de rénovation et à son déroulement) prise en compte des enjeux et des coûts de la sécurité et de la sûreté dès la conception des infrastructures compte tenu des surcoûts potentiels du traitement ex post de ces questions.	<p>1. En matière d'évaluation socioéconomique des projets, sur quels moyens d'expertise vous appuyez-vous pour apprécier les dossiers de RFF ? Le CETE est-il associé ? Ou sinon souhaiteriez-vous qu'il le soit ? Pensez-vous que les critères de l'instruction ministérielle sur l'évaluation des projets sont pris en considération par vos partenaires élus et institutionnel (concertations, enquêtes et débats publics) ?</p> <p>2. Quelle appréciation portez-vous sur votre partenariat avec RFF en matière de suivi des projets ferroviaires ? Avez-vous les moyens d'évaluer son organisation pour la maîtrise des coûts ? Quelle visibilité à moyen terme avez-vous sur les besoins et moyens de maintenance des voies secondaires ? Qu'en pense la Région ?</p> <p>3. Dans votre région quelles perspectives voyez-vous en faveur d'un repositionnement de l'Etat pour le soutien des TCSP ?</p> <p>4. Êtes-vous impliqués dans le développement de projet d'autoroutes ferroviaires ? Y a-t-il un intérêt à une intervention des régions dans les CPER en faveur de ces transports sur longue distance ?</p>	Prefet, DRE DR RFF DRE Préfet, DRE évent. DDE X Préfet, DRE
Action 2. Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des services de transports terrestres modalités du pilotage de l' EPSF et du contrôle de l'exercice par RFF de sa mission de répartition des capacités du	1. Quelle appréciation portez-vous sur la coordination dans votre région de vos contrôles des transports routiers avec ceux des forces en tenue, et avec ceux de l'ITT ?	DRE

réseau ferré national.

. prise en compte des questions de sécurité /sûreté portant notamment sur:

- l'organisation de l'action de l'État prévue par le programme TTM en matière de sécurité des transports et l'adéquation de la répartition de l'effort entre les différents modes terrestres (EPSF, activités du Service technique des remontées mécaniques et des transports guidés (STRMTG), participation à l'élaboration des normes pour le transport de marchandises avec la mission des matières dangereuses, activités de contrôle routier).
- l'organisation de l'action de l'État prévue par le programme TTM en matière de sûreté, le pilotage des moyens affectés dans ce domaine et l'articulation avec l'activité des autres intervenants (autres ministères et opérateurs de transports).
- la cohérence des actions engagées en matière de sécurité avec celles concernant la sûreté, les moyens engagés par le MEDAD en matière de sûreté et l'articulation du programme TTM dans ce domaine avec les autres programmes du MEDAD (SAM et CPPEDAD).

. conditions de la coordination entre les interventions de l'AFITF et celles de l'État pour l'aménagement des aires de contrôle et leur cohérence avec les priorités de la politique de contrôle routier.

. cohérence des actions 2 et 4 dans le domaine du transport combiné (opérateurs aidés, itinéraires visés, ...), et efficacités respectives vis à vis des objectifs poursuivis et leurs perspectives dans le contexte communautaire.

Quelle appréciation portez-vous sur le financement via l'AFITF des aires de contrôle ? Quelle visibilité avez-vous sur la programmation des nouvelles aires avec les départements, et sur leur maintenance ? Les stratégies de contrôle sont-elles précisées ? Et sont-elles coordonnées avec une autre région ou pays frontalier ? Quels moyens avez-vous pour apprécier l'efficacité du dispositif de contrôle ?

Que pensez-vous des conditions de mise en œuvre locale des mesures de **dérogation de charge des PL**, et de leurs effets sur les activités portuaires ou les professions intéressées (44 tonnes, transports de bois ronds, autres) ?

2. Quelle appréciation portez-vous sur l'organisation du **contrôle des transports guidés**, articulée entre DDE et BIRMTG ? Les évolutions des DDE impliqueront-elles un réexamen ?

DDE X

3. Quelle appréciation portez-vous sur les partenariats instaurés dans votre zone de défense avec les opérateurs de transports en matière de **sûreté** ? Cas des TC urbains ?

DREZ
DDE X

4. Avez-vous une visibilité claire sur le partage entre programmes - TTM, SAM, RRN (VH) et CPPEDAD - des moyens à mobiliser au titre de la sécurité préventive et de la gestion de crise ? Quels enseignements tirez-vous des révisions en cours des plans ORSEC ?

DRE, DREZ

5. Quelle appréciation portez-vous sur les effets des différentes aides en faveur du **transport combiné**, aides à l'investissement, aux opérateurs, au développement de plates-formes logistiques..? Quelles perspectives de développement d'activité des plates-formes existantes ou prévues ? Articulation avec les plates-formes portuaires (action 4), et avec celles des régions voisines ?

DRE

	<p>6. Participez-vous à des initiatives locales d'expérimentation en faveur d'un rééquilibrage modal du fret (opérateurs ferroviaires de proximité, exploitation de grands axes routiers...) ?</p>	DRE
Action 3. Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral : <ul style="list-style-type: none"> . conditions du pilotage de VNF par l'État dans le domaine des grands projets d'infrastructures, en particulier en ce qui concerne le projet de canal à grand gabarit Seine-Nord Europe. . bilan et perspectives techniques et économiques du contrat d'objectifs et de moyens et analyse des conditions du pilotage de la mise à niveau des barrages manuels - conditions financières d'intervention de l'État dans les ports et pertinence (entretien, investissement, contrats de plan État-région), cohérence par rapport aux pratiques dans les grands ports européens et aux orientations communautaires. - conditions de réalisation du transfert des compétences des PIN et premières conséquences. - contribution du programme TTM à l'objectif de compétitivité et d'amélioration de la productivité des grands ports après le recentrage des responsabilités de l'État, en particulier les accès maritimes (entretien et exploitation) et le pilotage des grands investissements d'infrastructures des ports maritimes autonomes . . place et pertinence de ces actions dans le programme TTM et l'articulation avec les autres programmes MEDAD. . conditions de la sécurisation à moyen/long terme des espaces et réserves d'extension des ports autonomes au regard des différents zonages et protections environnementales, d'une part, et des activités autorisées. 	<p>1. Participez-vous à l'évaluation socioéconomique des projets de VNF et du port autonome, et si oui avec quels moyens d'expertise ?</p> <p>2. Quelle appréciation portez-vous sur votre partenariat avec VNF en matière de suivi des projets ? Avez-vous les moyens d'évaluer son organisation pour la maîtrise des coûts, et pour la promotion de l'infrastructure auprès des transporteurs fluviaux et opérateurs logistiques ?</p> <p>3. Actuellement le pilotage et la programmation du financement des ports autonomes ne sont pas déconcentrés. Pensez-vous que la politique de développement des grands ports est susceptible de justifier une mobilisation renforcée des services territoriaux de l'État (animation des forces vives locales) ? Dans quels domaines ? Quelle appréciation portez-vous sur votre partenariat avec le Port autonome ? Les collectivités locales manifestent-elles leur intérêt pour cette politique de développement du Port autonome ? Quels enjeux locaux particuliers pourraient menacer le développement de ses activités (loi littoral, Natura 2000, urbanisation...) ? Propositions pour y remédier ?</p> <p>4. Les opérations de protection du littoral et de gestion du DPM vous paraissent-elles à leur place dans ce programme ?</p>	DRE, DR VNF DRE Préfet, DRE Dg PA DRE, DDE X

<p>Action 4. Régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes</p> <ul style="list-style-type: none"> . état d'avancement du projet franco-espagnol d'autoroute de la mer sur la façade Atlantique-Manche-Mer du Nord, du démarrage de la ligne entre Toulon et Civitavecchia (Italie) qui bénéficie d'une aide financière de l'État, et celui du réexamen du régime d'aides au transport combiné fluvial, engagé en 2007. . actions menées en matière de report modal, pour apprécier la pertinence de la politique menée, a fortiori dans le nouveau contexte du MEDAD. . résultat des aides apportées à la profession du transport fluvial et maritime dans le cadre du programme TTM. . prise en compte de ces aspects par le programme TTM, en particulier pour la réforme des commissions de surveillance et le recentrage des activités sur quelques services de navigation. . organisation de l'action de l'État prévue par le programme TTM en matière de sûreté, le pilotage des moyens affectés dans ce domaine et la coordination avec le programme SAM. . cohérence des actions engagées en matière de sécurité avec celles concernant la sûreté. . cohérence des contributions de l'action 4 en faveur du transport combiné avec celles menées sur l'action 2. 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Autoroutes de la mer. Cette action n'est pas déconcentrée, mais constitue un volet important de la politique de rééquilibrage modal à porter sur le terrain. Voyez-vous des améliorations souhaitables en matière d'information, d'une part, de montage ou de mise en œuvre d'autre part, sur ces processus ? 2. Avez-vous des progrès à suggérer en matière d'organisation des mesures de sécurité et de sûreté des transports fluviaux, et des transports maritimes en coordination avec le programme SAM ? 3. Quelle appréciation portez-vous sur les effets sur les transports fluviaux ou les trafics portuaires des aides en faveur du transport combiné ? Quelles perspectives de développement et de productivité des plates-formes portuaires existantes ou prévues ? 	<p>Prefet, DRE Dg PA</p> <p>DRE, DRAM 4</p> <p>DRE, Dg PA</p>
<p>Action 5. Soutien au programme</p>	(pour mémoire, BOP central)	
B. Questionnements sur le pilotage et la gestion du programme		
<p>B.1 Les objectifs du programme et les indicateurs de performance</p> <p>Pour chacun des objectifs ci-après on examinera :</p> <ul style="list-style-type: none"> - les fondements et la pertinence de chaque objectif ainsi que le caractère exhaustif et pertinent de la batterie d'indicateurs qui lui est associée, 		

- les fondements, la pertinence, les résultats obtenus et la représentativité de chaque indicateur au regard des objectifs poursuivis,
- les domaines stratégiques du programme TTM non couverts par des indicateurs.

Cet examen portera prioritairement sur les objectifs 1 et 2 .

Sujets du cahier des charges	Questionnements pour la MIGT	Interlocuteurs
Objectif 1- Réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime planifiés par l'État en maîtrisant les dépenses 2 indicateurs : maîtrise des coûts et somme des VAN rapportées à l'euro public investi.	Des deux aspects de cet objectif, réaliser et maîtriser, seul le second fait l'objet d'indicateurs. Les réalisations peuvent-elles être appréciées à l'échelon local dans le cadre d'une programmation annuelle ? Y a-t-il cohérence avec le dispositif de suivi du CPER ? Ce dernier est-il suffisant pour rendre compte de l'action de l'État auprès des institutionnels locaux ?	Préfet, DRE
Objectif 2- Améliorer l'entretien et la performance des infrastructures de transports ferroviaires, fluviales, portuaires et maritimes 5 indicateurs de coûts moyens et de disponibilité.	La diversité des situations et enjeux de maintenance du réseau ferré pourrait-elle justifier une approche territorialisée ou plus segmentée de certains indicateurs (coûts et disponibilité), pour en faire des instruments de pilotage ?	DRE
Objectif 3- Assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens dans les transports terrestres et fluviaux 1 indicateur : intensité des contrôles routiers de matières dangereuses.	Cet objectif majeur ne fait l'objet que d'un indicateur. Avez-vous des suggestions, qui pourraient notamment contribuer au pilotage des moyens consacrés au contrôle routier (en relation avec l'objectif 4).	DRE
Objectif 4- Veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen 2 indicateurs : respect des obligations des entreprises en matière de risques professionnels, et infractions constatées à la réglementation sociale européenne.	Avis sur les infractions constatées et sur les indicateurs ?	DRE, DRTT
Objectif 5- Développer des modes de transport complémentaires ou alternatifs à la route dans leur champ de pertinence économique (voyageurs et marchandises): ferroviaire, fluvial,	Bien que les indicateurs soient tous calculés au plan national, avez-vous développé ou connaissez-vous des indicateurs territorialisés susceptibles de refléter des tendances locales d'évolution des partages	DRE

<p>maritime, transports combinés</p> <p>2 indicateurs : volume de transports combinés et parts de marché des ports autonomes (sur leurs façades respectives).</p>	<p>modaux ?</p> <p>Avez-vous recours aux productions du SES et/ou du CETE ? Quelles suggestions faites-vous en faveur d'un pilotage effectif des politiques de rééquilibrage modal ?</p>	
	<p>Les résultats des indicateurs de performance actuels peuvent-ils être utilisés dans déroulement du dialogue de gestion du DRE avec le responsable de programme ?</p>	DRE
B.2 La déclinaison opérationnelle		
Sujets du cahier des charges	Questionnements pour la MIGT	Interlocuteurs
<p>B.2.1 Répartition des responsabilités opérationnelles</p> <ul style="list-style-type: none"> . conditions générales du pilotage des récents contrats de projets 2007-13, au niveau national et au niveau régional (essentiellement DRE). . implication des services déconcentrés dans le portage des politiques publiques et dans l'élaboration des Contrats de projets État-régions, le pilotage et le contrôle de l'exécution des missions de l'État à l'échelon local et la prise en compte des schémas d'aménagement territoriaux dans les projets de transports. . pilotage et contrôle de l'action des opérateurs dépendant de l'État dans la mise en oeuvre des parties du programme qui leur incombe (exploitation et entretien des infrastructures, développement des réseaux, établissement de conditions de concurrence loyale et harmonisée dans les différents modes terrestres, qualité, sécurité et sûreté des services fournis). 	<ol style="list-style-type: none"> 1. Donner une appréciation de synthèse sur les conditions de préparation et de négociation du volet transports du CPER 2007-2013. Notamment, préciser votre appréciation sur les points suivants : Fonctionnement de l'articulation entre niveau central et niveau régional, et, au niveau régional, avec le SGAR. Coopération avec les opérateurs maîtres d'ouvrage. Articulations inter régionales éventuelles. 2. Comment appréciez-vous l'association de l'État à l'élaboration des PDU, du SRADT et du SRIT ? Avez-vous l'outillage suffisant pour construire le dire de l'État (cf A.1 ci-dessus) ? D'une façon générale, quels moyens mobilisez-vous pour diffuser les données sur les transports et animer le débat sur les politiques correspondantes de l'État. 3. Disposez-vous d'un reporting régulier sur l'avancement des projets d'infrastructures de la part des opérateurs maîtres d'ouvrages (RFF, PA VNF). Partagez-vous avec ces opérateurs des réflexions prospectives, tant en matière d'investissements qu'en matière d'exploitation et de maintenance ? 	<p>Préfet, DRE</p> <p>Préfet, DRE</p> <p>DRE</p>

	<p>Y a t-il une articulation du niveau régional avec le système de pilotage et de contrôle du niveau central ? Une telle articulation vous paraît elle utile ?</p> <p>4. En matière de sûreté et d'ingénierie de crise, comment percevez-vous la coopération avec les opérateurs de transports, en matière de planification et le cas échéant au plan opérationnel ? Quelles suggestions souhaitez-vous faire ? La diversité des territoires de compétence vous pose-t-elle des problèmes ?</p>	DREZ
B.2.2 L'organisation des BOP Cohérence entre l'organisation des Budgets Opérationnels de Programme et le fonctionnement de l'organisation opérationnelle effectivement mise en place pour l'exécution du programme TTM.	Ressentez-vous des difficultés quant à l'architecture des BOP TTM ? Identification des UO du BOP régional, articulations avec les BOP centraux, statut particulier des fonds de concours de l'AFITF, conditions de mobilisation du réseau technique ?..	DRE
B.3 La mise en place des ressources		
Sujets du cahier des charges	Questionnements pour la MIGT	Interlocuteurs
B.3.1 Les ressources financières Les ressources financières de l'État financement des tranches annuelles des contrats de projets État Région qui ont été signés en 2007 et donnent une place importante aux transports (du réseau ferré, voies navigables, ports maritimes, transport combiné, transports collectifs urbains)., moyens de paiement couvrant les contrats de plan antérieurs, (qui n'apparaissent dans les crédits prévus pour le programme TTM en loi de finances initiale en raison notamment du portage par l'AFITF de la part de l'État) afin de donner une image complète de l'action de l'État dans le domaine couvert par le programme TTM Les ressources financières des opérateurs . conditions de financement de chaque opérateur	<p>1. Au niveau du BOP régional rencontre-vous des difficultés importantes de financement ? Pouvez-vous préciser leurs conséquences locales (retards de paiement ou d'engagement) ? Rencontrez-vous des difficultés dans le déroulement des investissements de RFF du fait de la centralisation en tranches annuelles, ou au contraire la mesure sécurise-telle comme prévu l'engagement des projets lourds ?</p> <p>2. Avez-vous prise dans la négociation avec les opérateurs sur leurs quotes-parts de financement des investissements ? Hors les investissements d'infrastructures, pensez-vous disposer d'un suivi étendu des diverses contributions des opérateurs aux grands objectifs du programme TTM (transports collectifs de voyageurs,</p>	DRE DRE

. conditions de leurs contributions aux objectifs du programme.	transport de fret et activités des chantiers intermodaux..) ?	
B.3.2 Les ressources humaines méthodes mises en oeuvre pour la répartition des moyens entre les différents services centraux et déconcentrés qui concourent à ce programme, dans le cadre du dialogue de gestion avec les responsables des «budgets opérationnels de programme» conditions du suivi des moyens effectivement consacrés par les services concernés par le programme TTM. Un accent particulier sera mis sur le contrôle routier et sur l'exploitation des voies navigables,	Préciser la situation en région entre les ETP inscrits au BOP régional (via l'action miroir TTM au sein de CPPEDAD) et les ETP effectivement mobilisés dans les différentes UO. Si écart il y a, quelles perspectives envisagez-vous ? Avez-vous rencontré des problèmes lors du transfert des ports ? Quelle appréciation portez-vous sur la fiabilité du suivi des différents métiers de TTM dans le système SAM ? Cas des CETE. Le pilotage budgétaire actuel des effectifs du RST concourant aux politiques du programme TTM vous semble-t-il adapté à une mobilisation durable dans l'ingénierie multimodale de transports ? Avez-vous des suggestions à présenter, dans la perspective de l'élargissement du programme au domaine des routes ?	DRE Dr CETE
B.3.3 Le financement des moyens de fonctionnement	L'essentiel du fonctionnement des services déconcentrés étant porté par CPPEDAD, points particuliers à signaler : fonctionnement des contrôles des transports terrestres en DRE, des BIRMTG en DDE, articulation avec VNF dans les SN ?...	DRE
B.3.4 La mise en oeuvre des programmes annuels Déroulement du dialogue de gestion entre le responsable de programme, les responsables des BOP et les opérateurs impliqués dans l'exécution des actions a été mené pour : la mise en oeuvre de la LFI 2007, la préparation du PLF 2008. Déroulement du dialogue de gestion portant sur la répartition des effectifs.	Présenter une appréciation de synthèse du DRE sur le déroulement du dialogue de gestion avec le DGMT, et sur ses conditions de préparation avec les UO. Mode de présentation en CAR du BOP TTM, et des éléments régionaux portés par les BOP centraux. Appréciation particulière sur l'évolution des conditions du dialogue de gestion sur les effectifs.	DRE
B.3.5 Le pilotage et le contrôle de la mise en oeuvre . pertinence et efficacité du dispositif de pilotage et de contrôle de	Le dispositif de pilotage et de reporting du BOP régional est-il respecté ? En direction du DGMT et en provenance des UO vers le	DRE

<p>gestion mis en oeuvre pour atteindre les objectifs du programme annuel:</p> <ul style="list-style-type: none"> - indicateurs opérationnels, - mesures des résultats, - actions correctives, - dialogue de gestion et compte-rendus d'exécution. 	<p>RBOP ?</p> <p>Quels sont les domaines où vous souhaitez affiner les indicateurs opérationnels (contrôle des transports, exploitation VN,..)</p>	
--	--	--

C. Autres questions soulevées à l'initiative des interlocuteurs

Questions complémentaires	Point de vue de la MIGT	Interlocuteurs

LISTE DES PERSONNES RENCONTRÉES¹⁷

Ministère de l'écologie, de l'énergie, du développement durable et de l'aménagement du territoire (MEEDDAT)

DGMT puis DGITM

M. Daniel **BURSAUX**, directeur général de la DGMT puis de la DGITM, responsable de programme

Secrétariat général

M. Laurent **TAPADINHAS**, secrétaire général de la DGMT puis de la DGITM,

M. Jean-Claude **PARAVY**, sous-directeur du contrôle de gestion, du pilotage de la performance et du budget à la DGMT, puis sous directeur du budget et de la synthèse administrative à la DGITM

DTFC de la DGTM

M. Patrick **VIEU**, directeur des transports ferroviaires et collectifs à la DGMT - puis directeur des services de transport à la DGITM

M. Christophe **SAINTILLAN**, adjoint au directeur des transports ferroviaires et collectifs -puis adjoint au directeur général de la DGITM

M. Laurent **PROBST**, chargé de la mission de financement des infrastructures, puis chargé de la mission intermodale d'expertise des PPP à la DGITM-DIT, M. Jean-Alexandre **BLANCHARD** et Mme Sabine **LASSERRE**, membres de la mission

M. Frank **AGOGUE**, sous-directeur des infrastructures de transports ferroviaires et collectifs- puis sous-directeur du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et fluviaux et des investissements portuaires à la DGITM-DIT, Mme Martine **BARTHET**, chef des opérations contractualisées - puis chef du bureau des opérations contractualisées et des grandes opérations ferroviaires à la DGITM-DIT et M. Henri **PEYRAFITTE**, chef du bureau du réseau ferré national puis adjoint au sous-directeur du développement et de la gestion des réseaux ferroviaires et fluviaux à la DGITM - DIT

M. Denis **HUNEAU**, sous-directeur de la sécurité, de l'organisation et des affaires européennes et internationales des transports ferroviaires et collectifs, puis sous-directeur de la sécurité des transports ferroviaires et collectifs et de la régulation ferroviaire à la DGITM-DST

DTMRF de la DGMT

M. Jean-Paul **OURLIAC**, directeur des transports maritimes, routiers et fluviaux à la DGMT

Mme Florence **PAJON**, chargée de la mission du transport intermodal de marchandises à la DGTM puis de la mission intermodalité fret à la DGITM

Mme Pascale **BUCH**, conseiller auprès du directeur de la DTMRF

M. Jean-Baptiste **MAILLARD**, sous-directeur des ports, des voies navigables et du littoral à la DGMT

Mme Sandrine **GORLET**, chef du bureau des infrastructures portuaires et fluviales, Mme Katrin **MOOSBURGER**

M. Jean-Bernard **KOVARIK**, sous-directeur des transports maritimes et fluviaux à la DGMT puis sous-directeur des études et de la prospective au secrétariat général de la DGITM

M. Loïc **CHARBONNIER**, sous-directeur des transports routiers à la DGMT, puis à la DGITM

¹⁷ Les fonctions mentionnées sont celles à la date des rencontres (complétées dans certains cas par la mention de nouvelles fonctions)

DGPA puis Secrétariat général

M. Laurent **MOTYKA**, chef du service des effectifs et du budget - puis chargé du service des emplois et compétences
Mme Chantal **GUELLOT**, chef du bureau des effectifs et des moyens des services - puis chef du bureau des effectifs
Mme Béatrice **LECOMTE**, sous-directeur des affaires financières - puis chef du service des affaires financières

CGDD

M. Jean-Jacques **BECKER**, chargé de la sous-direction de la mobilité et de l'aménagement, Service de l'économie, de l'évaluation et de l'intégration du développement durable

EPSF

M. Jean-Paul **TROADEC**, directeur général

CGEDD

M. Claude **GRESSIER**, Président de la 2ème section « Economie, transports, réseaux »

Contrôle général budgétaire et financier

M. Louis **DURVY**, contrôleur général budgétaire et financier du MEEDDAT
Mme **GION**

Ministère du budget, des comptes publics et de la fonction publique

Direction du Budget

Mme Hélène **EYSSARTIER** sous-directrice, 4ème sous-direction
M. Rodolphe **GINTZ**, chef du bureau transports
Mme. Alexandra **LOCQUET**, bureau transports

Cour des comptes

M. Alain **HESPEL**, conseiller maître, contre-rapporteur pour le contrôle de l'AFITF
M. Yves **GLEIZES**, conseiller maître en service extraordinaire, rapporteur du contrôle de l'AFITF
M. Bernard **SCHAEFER**, conseiller maître en service extraordinaire, rapporteur du contrôle de l'AFITF

AFITF

M. Stéphane **KHELIF**, secrétaire général

RFF (siège)

M. Hubert **du MESNIL**, président
M. Jean-Marc **DELION**, directeur général délégué , chargé du pôle développement et investissements
M. Patrick **PERSUY**, directeur général adjoint, chargé du pôle finances et achats
M. Patrick **TRANNOY**, directeur général adjoint, pôle infrastructures et Jean PREVOT, directeur du service gestion de l'infrastructure
M. Hervé **de TREGLODE**, directeur général adjoint, pôle commercial

SNCF (siège)

M. Guillaume **PEPY**, président
M. Patrick **MICHELIN**, directeur grandes lignes
M. Pierre **IZARD**, directeur général délégué Infrastructures, M. Philippe **de SAINT-VICTOR**, directeur du développement et de la prospective à la direction de l'Infrastructure
M. Mathias **EMMERICH**, directeur général adjoint Fret
M. Jean-Pierre **FARANDOU**, directeur de la branche « proximités »
M. Jean-Michel **RICHARD**, directeur de la sécurité
M. Christian **RIVET**, directeur de la Sûreté
M. Claude **SOLARD**, mission projets et systèmes
M. Vincent **FOUCHER**, directeur de la comptabilité et du contrôle de gestion

VNF (siège)

M. Thierry **DUCLAUX**, directeur général
M. Patrick **LAMBERT**, directeur général adjoint
M. Bernard **TERRANOVA**, directeur des ressources humaines
Mme Marielle **SORIN-NOEL**, contrôleur interne, M. Didier **CAMUS**, responsable de la division Budget.
M. Christian **de FENOYL**, administrateur représentant le ministre chargé des voies navigables au conseil d'administration de VNF, président du comité d'audit.

Responsables territoriaux rencontrés par les MIGT

Les dix MIGT du territoire métropolitain ont procédé aux consultations des autorités territoriales sur la base du questionnement élaboré par la mission d'audit (annexe 3). Ont ainsi été consultés 14 DRE, à raison de un, ou parfois deux, par MIGT.

Ont été également consultés parmi les services déconcentrés de l'État, mais plus ponctuellement, deux préfets de région, quatre SGAR, trois CETE et deux DIREN.

Plusieurs représentants territoriaux des opérateurs ont été rencontrés, notamment huit directeurs régionaux de RFF, et plus ponctuellement des directeurs de port autonome et de services de navigation représentants locaux de VNF.

Cinq représentants de collectivités territoriales (région ou département), ont été consultés par les MIGT, les entretiens se situant généralement au niveau des services.

L'ORGANISATION DE L'EXPLOITATION FERROVIAIRE

Ce domaine comprend d'une part la conception du service et d'autre part la gestion des circulations en temps réel.

- La conception du service

Elle comprend l'élaboration du graphique de circulation des trains avec l'allocation des sillons, qui sont des fonctions essentielles pour garantir la ponctualité, la sécurité et la fréquence optimale des trains, d'une part, et un fonctionnement efficace de la concurrence entre les entreprises ferroviaires, d'autre part. La responsabilité de ces fonctions appartient, en principe, à RFF mais RFF est dans l'incapacité pratique de l'exercer pleinement et sa responsabilité est en fait inextricablement dépendante de l'action de la SNCF.

L'élaboration du graphique est réalisée au niveau local par des bureaux horaires régionaux rattachés à un pôle régional exploitation consacré à la gestion de l'infrastructure, mais aussi avec le concours des « bureaux des mouvements » des gares rattachés aux établissements d'exploitation qui relèvent en grande partie de l'entreprise ferroviaire. Maintenir une trop grande imbrication entre les fonctions d'élaboration des horaires et les autres fonctions de l'entreprise ferroviaire serait incompatible avec une transposition correcte des obligations contenues dans la directive 2001/14/CEE. Un rapport d'audit de 2005 de l'inspection générale des finances et du conseil général des ponts et chaussées avait déjà relevé la nécessité de faire disparaître toute liaison interne à la SNCF entre les services demandeurs de sillons et les bureaux des horaires.

- La gestion des circulations

La gestion des circulations sur le réseau ferré national est organisée sur 3 niveaux :

- le niveau national qui assure la cohérence d'ensemble des décisions à prendre notamment en cas de fortes perturbations. Les différentes activités de la SNCF transporteur ont des représentants au contact direct de ce niveau pour assurer une liaison en temps réel, et, à terme, la représentation des autres transporteurs sera possible ;
- le niveau régional (centres régionaux des opérations) qui contrôlent le trafic et dans lesquels sont également présents aussi des représentants de l'entreprise ferroviaire SNCF.
- placé sous l'autorité des centres régionaux, le niveau local (les postes d'aiguillage), qui assure la commande physique des signaux et des itinéraires et qui est intégré à des établissements d'exploitation, dont l'activité principale relève de l'entreprise ferroviaire.

Les personnels en charge de ces tâches au niveau local appartiennent aux établissements d'exploitation, lesquels ont des fonctions qui, par nature, relèvent également de l'entreprise ferroviaire et ce pour des raisons historiques. Même si un effort a été fait dans une période récente pour découper ces établissements en unités opérationnelles, au nombre de 250, dont 65 sont spécialisées « infrastructure », ces dernières consacrent toutefois de 10 à 20 % de leur activité à l'entreprise ferroviaire et il en reste 23 qui sont mixtes « infrastructure /entreprise ferroviaire ».

Le rapport d'audit du réseau réalisé par l'EPFL en septembre 2005 préconise une modernisation rapide des 2000 postes d'aiguillage et de signalisation et leur regroupement dans le cadre d'un programme de commande centralisée du réseau (CCR) réduisant l'organisation de la gestion des circulations à seulement 2 niveaux.. Les études de la SNCF transmises à RFF en juin 2007 préconisent des schémas de réorganisation autour de 17 centres de commande centralisée du réseau et confirment que les effectifs et les coûts de fonctionnement pourraient être divisés à peu près par deux là où la commande centralisée serait mise en œuvre. Selon ces études, l'exploitation ne serait automatisée que sur la moitié la plus utilisée du réseau, ce qui réduirait l'investissement nécessaire mais aussi les gains de productivité (la réduction d'effectifs étant alors de 4000 à 5000 agents). Selon les informations recueillies par la mission, la SNCF envisagerait une réalisation de ce projet étalemente, selon les interlocuteurs rencontrés, sur une durée de 10 à 25 ans.

Dans le cadre des discussions entre les deux établissements publics sur les suites à donner au rapport de l'EPFL sur l'organisation des sillons et des circulations, la SNCF a tout récemment proposé à RFF la création d'une direction de l'exploitation regroupant tous les personnels participant à la conception du service et à la gestion des circulations. Ces personnels seraient gérés indépendamment des personnels relevant de l'entreprise ferroviaire et ce jusqu'au niveau des établissements. Le principe d'une telle solution semble avoir été favorablement accueilli par RFF. Les conditions précises de sa mise en oeuvre devraient faire l'objet d'une étude détaillée de la tutelle pour assurer leur compatibilité avec les exigences de l'annexe 5 de la Communication de la Commission européenne du 3 mai 2006 (COM(2006)189) qui sont reprises dans la mise en demeure adressée à la République Française le 26 juin 2008. Compte tenu des risques juridiques et financiers encourus par l'entreprise ferroviaire SNCF dans la phase d'ouverture à la concurrence des différents segments de marché, cette compatibilité devrait être une condition substantielle de l'approbation par la tutelle d'une telle réforme de structure, inévitablement génératrice de coûts.

PROGRAMME DE MAINTENANCE ET RÉGÉNÉRATION FERROVIAIRES

La partie la plus dégradée du réseau comprend essentiellement les 13 600 km de lignes (46 % du réseau) qui ne supportent que 6 % du trafic et qui sont en mauvais état. Les ralentissements et un entretien coûteux ont jusque là permis de maintenir la sécurité des circulations, mais ce résultat est atteint au détriment de la régularité des trains et donc de la qualité du service.

Il ne faut pas non plus négliger le vieillissement accéléré du réseau de moyenne importance qui, s'il n'y est pas porté remède par un effort conséquent de régénération, verra lui aussi ses performances se dégrader, et ses coûts d'entretien augmenter.

Les finalités de report modal et d'amélioration de la qualité de service ne se concrétiseront dans le domaine du chemin de fer que si le réseau susceptible de contribuer à ces finalités est mis en situation de supporter à des conditions économiquement satisfaisantes le trafic que la politique gouvernementale cherche à induire.

Or, ce trafic ne concerne pas que les 1800 km nouvelles lignes à grande vitesse, le réseau classique est lui aussi largement concerné, en particulier les 7400 km de lignes classées dans les catégories 1 à 4 de l'union internationale des chemins de fer (UIC) qui acheminent avec les LGV 78% du trafic français et constituent , de fait, un réseau « magistral ». Il faut aussi examiner soigneusement la contribution à la politique gouvernementale des 7000 km de lignes classées dans les catégories UIC 5 et 6 qui acheminent 16% du trafic et en déduire le niveau de priorité à leur affecter.

En effet, compte tenu de l'âge de nombreuses voies et équipements, l'obsolescence par vétusté imposera à brève échéance le renouvellement de nombreuses installations dès lors que l'État et les gestionnaires d'infrastructures auront décidé de maintenir les circulations sur ces infrastructures. Cette situation appelle un effort durable de rattrapage qui ne sera financièrement supportable que si des gains de productivité substantiels sont réalisés dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation du réseau et si le choix des portions de réseau ainsi traitées est effectué avec discernement.

Un plan important de rénovation du réseau a été lancé en 2006, mais son financement n'est assuré que jusqu'en 2010 et un prolongement de 2011 à 2015 doit être programmé. Selon le gestionnaire de réseau délégué, il faut viser un niveau de dépenses annuelles d'au moins 2G€ en 2015 pour espérer atteindre une stabilisation de l'âge moyen des constituants du réseau et le retour à une répartition entre entretien et régénération plus conforme à celle des pays comparables comme l'Allemagne.

LA POLITIQUE D'ENTRETIEN DES CATÉNAIRES ARRÊTÉE PAR LA CONVENTION DE GESTION DE L'INFRASTRUCTURE POUR 2008

La convention de gestion conclue le 25 mai 2007 entre RFF et la SNCF définit pour la période 2007 – 2010 les relations contractuelles entre les deux entreprises, en particulier pour ce qui concerne la maintenance du réseau. Elle s'inscrit dans un plan de rénovation du réseau et ses objectifs de recherche de performance et de réduction des coûts.

Un avenant à la convention de gestion a été signé le 11 avril 2008 pour l'année 2008 (Avenant n°1).

Un cahier des clauses particulières aux lots de prestations doit décrire les objectifs, les missions, les facteurs dimensionnans et les montants de chaque lot de prestation. Un document traitant de ces sujets pour l'année 2008 a été ajouté à la convention par l'avenant n°1.

Ce document contient, à la page 32, un plan d'action 2008 décrit comme visant à accroître la performance de la maintenance en améliorant la qualité du réseau et en générant de la productivité. Compte tenu de la multiplication d'incidents ayant affecté les caténaires sur une courte période à la fin de l'été 2008 et ayant entraîné des conséquences importantes sur la clientèle, la mission s'est intéressée aux spécifications techniques relatives à ces composants contenues dans la convention.

Le Plan d'action détaille les différents engagements des parties pour l'année 2008 dans les différents domaines (voies, signalisation, caténaires, équipements d'alimentation des lignes électrifiées, ouvrages d'art). Le choix des actions retenues en 2008 pour les caténaires est décrit comme suit :

4.3 Catenaires :

- Indiquer les besoins complémentaires de renouvellement des fils de contact en 1500V en intégrant la dimension économique,
- Fournir une partie de l'étude sur l'obsolescence de la caténaire midi,
- Elaborer la politique de maintenance de la caténaire LGV basée sur le renouvellement des pièces
- Donner un argumentaire technico-économique sur la pertinence de poursuivre le « TAC 300 » sur les zones à V 270 à partir de 2009 et présenter les DI correspondants,
- Suivre l'élaboration des DI de « désélectrification » des lignes « Caténaire midi » en mauvais état à l'exemple de la liaison Bayonne – Saint-Jean Pied de Port,
- Engager une réflexion sur les normes de sécurité en caténaire,
- Ecrire la politique de renouvellement s'appuyant sur les études menées actuellement.

On observe que la politique de renouvellement des caténaires reste à écrire mais que des études sont en cours à cet effet. Cela semble indiquer que les méthodes traditionnellement employées par la SNCF continuent d'être appliquées.

Dans la partie 5 décrivant les données communes aux différents lots opérationnels on trouve une partie 4 qui décrit les référentiels d'entretien en vigueur :

4 REFERENTIELS D'ENTRETIEN EN VIGUEUR.

CATENAIRES

Référence	Titre / Objet	Etat
IN 1817	Politique de maintenance des Installations de Traction Electrique : A courant continu 1500V –A courant alternatif 25000V-50Hz	Édité
IN 1807	Périodicités des opérations de maintenance préventive systématique des installations de traction électrique	Édité
IN 3672	Installations de traction électrique- à courant continu 1500V-à courant alternatif 25000V-50Hz Politique de surveillance et de graissage des fils de contact	Édité
IN 3663	Installations de traction électrique- à courant continu 1500V-à courant alternatif 25000V-50Hz Politique de remplacement des fils de contact	A écrire
IN xxxx	Politique de maintenance des Installations de Traction Electrique des LGV	A écrire

Pour le lot des lignes UIC 1 à 6 qui semble avoir concentré un nombre élevé d'incidents au mois d'août 2008, dans le domaine des caténaires (page 39), on constate que la politique de remplacement des fils de contact restait à écrire en 2008. Il est toutefois indiqué page 52 que le fil de contact caténaire est renouvelé par cantons en fonction de son usure ou lorsque le seuil du nombre de fiches de jonction défectueuses est atteint.

Page 53, il est prévu un programme de renouvellement de 32 M€ (28 M€ pour les groupes UIC 1 à 4 et 4 M€ pour les groupes 5 et 6) incluant le remplacement de 465 km de fils de contact (dont 55 km en 25 kV) contre 500 km en 2007. On peut à cet égard rappeler que pour le lot entretien opérationnel LGV, la convention prévoit en 2008 le remplacement de 16 km de fils de contact et de divers autres constituants soumis à usure pour un montant global de 1,9 M€.

Pour l'entretien courant, il est indiqué à la page 54 que le nombre de passages de pantographes et la vitesse de circulation sont des paramètres prépondérants de l'évolution du besoin d'entretien des caténaires. Cette affirmation n'est évidemment pas contestable, mais la formalisation de la politique de remplacement des fils de contact aurait certainement contribué à apprécier sur des bases plus solides le programme de renouvellement décidé pour 2008 et les conditions dans lesquelles le GID décide du passage de l'entretien au renouvellement en matière de caténaires pour ce qui concerne ce lot.

Il est intéressant de noter que, en application du référentiel nouvellement adopté, le GID a opéré un transfert de ressources initialement allouées à la surveillance vers l'activité de révision périodique. On peut s'interroger sur les conditions de mise en œuvre de ce transfert notamment sur les sections ayant récemment connu des incidents ainsi que sur les conséquences à tirer de la décision prise par le Président de la SNCF le 10 septembre dernier d'engager la vérification des caténaires sur 10 000 des 15 000 kilomètres de lignes que compte le réseau ferroviaire d'ici la fin septembre en mobilisant plus de 1 500 agents pour des "tournées d'observation".

Or, on observe à la page 56 du cahier des clauses particulières que l'objectif recherché est « *une compression importante des charges de maintenance* »:

7 LOT ENTRETIEN OPERATIONNEL LIGNES UIC 1 A 6

(ANNEE 2008)

A. Organisation sur la maintenance

L'accent mis sur les aspects techniques se traduit pour :

- **Les Caténaires**

La révision des référentiels IN 1807, 1817, 1067 associée à une redéfinition de la politique des Fils de Contact (FC) concourt à une compression importante des charges de maintenance. Une historisation des interventions grâce au déploiement, à partir de 2008, de l'outil « ARCAT » va conforter ces différentes actions.

En outre, l'intégration des particularismes régionaux dans les plans et les modalités d'intervention [Transfert aux Révisions Périodiques (RP) de certaines opérations réalisées lors de la Maintenance Préventive Conditionnelle (MPC)] conjuguée au déploiement du SPRC renforcent les premiers effets.

Cette formulation donne à penser que le GID pensait possible de comprimer significativement en 2008 les charges de maintenance sur les lignes UIC 1 à 6 alors que le réseau connaît environ 400 incidents caténaires par an.

Selon des chiffres publiés début septembre, la SNCF a dépensé en 2007, 186 millions d'euros pour les caténaires (139 millions d'euros pour l'entretien et 47 millions d'euros pour le renouvellement) sur le montant de 1,894 milliard consacré à l'entretien de l'ensemble des infrastructures ferroviaires. Si tel est bien le cas, la prévision de dépense de renouvellement pour 2008 convenue contractuellement entre la SNCF et RFF sous le contrôle de la tutelle, 34 M€ pour les lignes les plus circulées, est très notablement inférieure à la réalisation de 2007.

Au delà de ces éléments globaux tirés de l'examen de la convention de gestion, l'impact réel des évolutions de la politique de maintenance et de renouvellement engagées par le GID ne peut être apprécié finement que par une analyse détaillée de chacun des incidents, ce qui n'entre pas dans le cadre de la mission.

LISTE DES SIGLES EMPLOYÉS

AE	Autorisation d'engagement
AFA	Autoroute Ferroviaire Alpine
AFITF	Agence de financement des infrastructures de transport de France
AOT	Autorité organisatrice de transport
AUIP	Architecture urbanisme ingénierie publique
BOP	Budget opérationnel de programme
CAR	Comité d'administration régional
CAS	Centre d'analyse stratégique
CCR	Commande centralisée du réseau
CE	Communauté européenne
CETE	Centre d'études techniques de l'équipement
CGEDD	Conseil général de l'environnement et du développement durable
CNDP	Commission nationale du débat public
CNIS	Conseil national de l'information stratégique
COM	Contrat objectifs/moyens
COMOP	Comité opérationnel
CP	Crédit de paiement
CPER	Contrat de plan Etat-Région
CPPEDAD	Conduite et pilotage des politiques de l'écologie, du développement et de l'aménagement durables
CPPE/Stratégie	Action stratégie du CPPEDAD
DAC	Direction d'administration centrale
DAEI	Direction des affaires économiques et internationales
DDE	Direction départementale de l'équipement
DGITM	Direction générale des infrastructures, des transports et de la mer
DGMT	Direction générale de la mer et des transports
DGPA	Direction générale du personnel et de l'administration
DGR	Direction générale des routes
DRE	Direction régionale de l'équipement
DREAL	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement

DTA	Directive territoriale d'aménagement
DTT	Direction des transports terrestres
DUP	Déclaration d'utilité publique
EPFL	Ecole polytechnique fédérale de Lausanne
FEDER	Fonds européen de développement régional
GI	Gestionnaire d'infrastructures
GID	Gestionnaire d'infrastructures délégué
GIE	Groupement d'intérêt économique
IST	Infrastructures et services de transports
LFI	Loi de finances initiale
LOLF	Loi organique relative aux lois de Finances
MEEDDAT	Ministère de l'énergie, de l'environnement, du développement durable et de l'aménagement du territoire
MIGT	Mission d'inspection générale territoriale
PFF	Passif financier ferroviaire
PPP	Partenariat public-privé
RFF	Réseau ferré de France
RRN	Réseau routier national
RTE-T	Réseau de transport transeuropéen
SCOT	Schéma de cohérence territoriale
SETRA	Service d'études techniques des routes et des autoroutes
SG-SESP	Secrétariat général – service économique, statistiques et prospective
SRIT	Schéma régional des infrastructures et des transports
STI	Service transport et infrastructures
TC	Transport combiné
TCSP	Transports en commun en site propre
TER	Transport express régional
TMDC	Transport maritime à courte distance
TTM	Transports terrestres et maritimes
UIC	Union internationale des chemins de fer
UTI	Unité de transport intermodal
VNF	Voies navigables de France
VRAL	Vallée du Rhône Arc Languedocien

Ressources, territoires et habitats
Énergie et climat
Développement durable
Prévention des risques
Infrastructures, transports et mer

**Présent
pour
l'avenir**

Conseil général de l'Environnement
et du Développement durable
7^e section – secrétariat général
bureau Rapports et Documentation
Tour Pascal B - 92055 La Défense cedex
Tél. (33) 01 40 81 68 12/45