



N° 258

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

Enregistré à la Présidence de l'Assemblée nationale le 10 octobre 2002.

AVIS

PRÉSENTÉ

AU NOM DE LA COMMISSION DES AFFAIRES ÉCONOMIQUES, DE L'ENVIRONNEMENT ET
DU TERRITOIRE SUR LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

TOME XIII

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT
TOURISME et MER**

**ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS TERRESTRES
ET FLUVIAUX**

PAR M. FRANÇOIS-MICHEL GONNOT,

Député.

Voir le numéro : 256 (annexe 20)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	Pages
INTRODUCTION	5
CHAPITRE 1^{ER} : Les orientations du projet de budget de l'équipement et des transports terrestres pour 2003	9
I. — DES REDUCTIONS D'EFFECTIFS QUI NE DEVRAIENT PAS REDUIRE LES CAPACITES D'INTERVENTION DES SERVICES DE L'EQUIPEMENT	9
A. LES EFFECTIFS	9
B. AUGMENTATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT	10
II. — PROMOUVOIR UNE POLITIQUE DE REEQUILIBRAGE ENTRE LES MODES DE TRANSPORT EN FAVORISANT LE SECTEUR FERROVIAIRE ET LES TRANSPORTS COMBINES	11
A. UN EFFORT SIGNIFICATIF AU PROFIT DU FERROVIAIRE	11
<i>a) Conforter la dotation destinée à compenser le transfert aux régions de la compétence des services régionaux de voyageurs (TER)</i>	11
<i>b) Développer les infrastructures ferroviaires</i>	11
B. LES TRANSPORTS COMBINES	12
III. — UNE STABILISATION DES MOYENS ACCORDES AUX AUTRES MODES DE TRANSPORT	14
A. LES TRANSPORTS COLLECTIFS	14
1. Les transports collectifs en Ile-de-France	14
2. les transports collectifs en province	17
B. UN BUDGET DE TRANSITION POUR LES VOIES NAVIGABLES	19
IV. — SAUVEGARDER L'ENTRETIEN DU RESEAU ROUTIER ET POURSUIVRE LES INVESTISSEMENTS POUR AMELIORER LA DESSERTE DU TERRITOIRE	21
V. — RECONDUITE DES SUBVENTIONS AUX REGIMES SPECIAUX DE RETRAITE ET MAINTIEN DE LA COMPENSATION DES TARIFS SOCIAUX	23
VI. — ACCROITRE LA SECURITE DES USAGERS DE LA ROUTE EN DEVELOPPANT DES INFRASTRUCTURES PLUS SURES	23
A. LA SECURITE ROUTIERE	23
B. DEVELOPPER DES INFRASTRUCTURES PLUS SURES	25
CHAPITRE II : La gestion du personnel	27
I. — LA PRESENTATION BUDGETAIRE DE LA POLITIQUE DE GESTION DU PERSONNEL GAGNERAIT A ETRE CLARIFIEE	27

II. — UNE MISE EN OEUVRE DIFFICILE DE LA DECENTRALISATION POUR LES SERVICES TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT	29
A. UNE LENTE GESTATION DE LA DECENTRALISATION	29
B. LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA DISPOSITION DE LA LOI DEMOCRATIE DE PROXIMITE OUVRANT LE DROIT D'OPTION	32
CHAPITRE III : Favoriser les alternatives au transport routier	36
I. — LE ROLE PREDOMINANT DU TRANSPORT ROUTIER GENERE DE MULTIPLES EXTERNALITES	36
A. LES AUTORITES EUROPEENNES ET FRANÇAISES CHERCHENT A FAVORISER UN REEQUILIBRAGE DES MODES DE TRANSPORT	36
B. LES UTILISATEURS DES MODES DE TRANSPORT DOIVENT-ILS CONTRIBUER FINANCIEREMENT AU COUT DES INFRASTRUCTURES ?....	38
II. — LES MESURES PRISES EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE INTERMODALE DES TRANSPORTS	40
A. L'AUTOROUTE FERROVIAIRE TRANSALPINE.....	40
B. LES PLATES-FORMES MULTIMODALES.....	41
C. LA MODERNISATION DU FRET FERROVIAIRE.....	41
D. LES EFFORTS ENTREPRIS PAR LA SNCF POUR AMELIORER LA QUALITE DU FRET	43
III. — LES MECANISMES FINANCIERS POUR PROMOUVOIR L'INTERMODALITE.	44
A. DES FINANCEMENTS AFFECTES POUR PROMOUVOIR L'INTERMODALITE	44
B. LE FINANCEMENT MUTUALISE DES INFRASTRUCTURES.....	45
IV. — LES POTENTIALITES DU TRANSPORT FLUVIAL NE SONT PAS SUFFISAMMENT EXPLOITEES	46
A. LES ATOUTS INCONTESTABLES DE LA VOIE D'EAU	46
B. LES CONSEQUENCES DE LA REDUCTION DE LA DOTATION BUDGETAIRE DE L'ETAT	50
CHAPITRE IV : Le bilan de la régionalisation des TER	51
I. — QUELS ENSEIGNEMENTS PEUT-ON TIRER DE LA REGIONALISATION ?	51
II. — LES INCIDENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION SONT MULTIPLES.	52
A. UNE CLARIFICATION DES RÔLES RESPECTIFS DES REGIONS ET DE LA SNCF.....	52
B. UN EFFORT FINANCIER MASSIF EN FAVEUR DU TER	53
III. — UN MECANISME D'INDEXATION SIMILAIRE A CELUI DE LA DOTATION GLOBALE DE DECENTRALISATION EST-IL PERTINENT ?	54
EXAMEN EN COMMISSION	57

MESDAMES, MESSIEURS,

A travers ses actions d'intervention et son rôle déterminant dans l'investissement public, le budget du ministère de l'Équipement et des transports est l'un des moteurs de la croissance et de l'emploi pour les secteurs du bâtiment-travaux publics et des transports.

Ce projet de budget traduit la volonté de poursuivre des politiques volontaristes en faveur d'une meilleure desserte du territoire, de transports publics performants, avec le souci de développer et de moderniser les infrastructures, malgré un contexte économique incertain et des contraintes sévères de maîtrise de la dépense publique.

Ce projet de budget se devait donc de répondre à des exigences contradictoires : à enveloppe budgétaire quasi constante, parvenir à réduire certains postes de dépense pour dégager des moyens pour financer les actions prioritaires, sans pour autant faire des arbitrages au détriment d'activités économiques déjà fragilisées par la dépression économique.

Il convient de garder à l'esprit le poids considérable des secteurs des travaux publics et des transports, tout particulièrement en termes d'emplois : 1 100 000 personnes travaillent dans les transports ; 1 600 000 personnes travaillent dans la branche BTP.

L'activité des transports est très sensible au rythme de la croissance économique : c'est ainsi que la production de cette branche d'activité, après avoir connu une progression de 5 % par an de 1998 à 2000, s'est stabilisée en 2001.

En revanche, le secteur du BTP s'est maintenu à un haut niveau d'activité, après deux années de très forte croissance en 1999 et 2000, notamment grâce à la baisse du taux de TVA appliquée aux travaux d'entretien et de logement.

Pour les travaux publics, la conjoncture a été moins favorable mais le démarrage des contrats de Plan, même si leur exécution a pris du retard, a permis de soutenir l'activité.

En raison du ralentissement de la croissance et des incertitudes sur la situation internationale, les perspectives d'activité pour 2003 sont incertaines.

C'est pourquoi votre rapporteur se félicite que ce projet de budget puisse préserver les investissements productifs et parvienne ainsi à soutenir l'activité du BTP.

Ce projet de budget 2003 est un budget de transition à plusieurs titres.

Le Gouvernement de M. Jean-Pierre Raffarin a été confronté, en arrivant au pouvoir, à une situation des comptes publics plus dégradée que prévu ; le ministère du Budget a donc décidé de procéder dès le 12 août 2002 à un gel massif de crédits, portant aussi bien sur les dépenses d'intervention que sur les dépenses d'investissement, alors même qu'une première décision de même nature avait été prise en février 2002 par Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget du précédent gouvernement, cette première mesure de gel continuant à produire ses effets puisque seuls les crédits gelés, relatifs aux dépenses d'intervention sont à nouveau disponibles, ceux concernant les investissements restant suspendus.

Votre rapporteur espère que, lors des arbitrages interministériels pour arrêter définitivement la nature des dépenses qui seront suspendues jusqu'à la fin de l'année, et décider de l'avenir de ces crédits provisoirement suspendus, le ministère de l'Equipeement saura peser de tout son poids pour obtenir, à tout le moins, que les crédits gelés soient reportés en 2003, pour ne pas compromettre la réussite du budget 2003.

D'après les informations communiquées à notre Commission, lors de l'audition de M. Gilles de Robien, ce serait avant tout l'investissement pour les programmes routiers qui serait remis en cause et tout particulièrement ceux contractualisés dans le cadre des contrats de plan Etat-Régions.

Par ailleurs, les crédits de subventions aux transports combinés feraient l'objet d'une annulation pure et simple, ces crédits ne pouvant être utilisés en 2002 pour des raisons juridiques, la Commission européenne ayant estimé que la SNCF ne pouvait être le bénéficiaire de ces aides qui devaient être versées directement aux chargeurs ayant recours au ferroutage, pour respecter le droit de la concurrence.

Même si la France n'a notifié que le 18 septembre dernier à la Commission européenne un nouveau système d'aides de l'Etat à l'exploitation de services de transport combiné de marchandises, il n'en reste pas moins regrettable qu'au-delà de certaines incantations vantant les mérites de l'intermodalité il ne soit pas possible de reporter sur 2003 les crédits d'intervention 2002, marquant bien l'intention du Gouvernement d'engager des actions concrètes pour promouvoir le ferroutage et l'intermodalité dans toutes ses composantes.

Si d'aventure, cette décision de gel des crédits d'août 2002 conduisait à une annulation pure et simple des crédits en cause, la présentation du budget 2003 s'en trouverait largement bouleversée car les comparaisons entre exercices ne devraient plus se faire sur une base 100 en 2002 mais bien plutôt sur une base de dépenses de - 35 % des crédits initialement votés !

C'est aussi un budget de transition car le Ministre de l'Equipeement ne dispose pas au moment où il présente ce budget des conclusions de l'audit sur les grands projets d'infrastructures.

Cet audit permettra de remettre à plat l'ensemble des projets d'infrastructure qui ont été annoncés par le précédent gouvernement mais dont les mécanismes de financement n'avaient pas été définis.

Le premier objectif de cet audit n'est pas de stopper l'investissement mais bien plutôt de disposer d'une méthodologie pour apprécier l'intérêt socio-économique des projets, pour évaluer les montants financiers nécessaires et rechercher de nouveaux mécanismes de financement pour s'assurer de ressources pérennes et affectées au financement des infrastructures.

Saluons la démarche proposée par M. Gilles de Robien qui a décidé d'engager un processus de concertation à partir des conclusions de cet audit. A la fin de l'année, la DATAR sera consultée pour que les critères de développement durable et de desserte équilibrée du territoire soient pris en compte et un travail de réflexion interministérielle précèdera le débat parlementaire qui devrait se dérouler au printemps 2003.

Le budget 2003 est également un budget de transition en raison des incertitudes quant au contenu que revêtira la décentralisation.

En effet, plusieurs missions essentielles du ministère de l'Équipement et des transports sont au cœur du débat sur la décentralisation tant en ce qui concerne les routes nationales que la régionalisation des TER.

Les réformes en préparation relatives à la décentralisation risquent de modifier sensiblement l'organisation même du ministère qui avec ses directions départementales de l'équipement (DDE) dispose de services techniques très performants pour assurer un service public difficile et exigeant : l'entretien et la rénovation du réseau routier.

Service public de proximité par excellence, tant de nombreux Français sont tributaires d'un bon entretien des routes pour leurs déplacements quotidiens, les DDE devront à terme évoluer en raison des réflexions en cours sur une nouvelle répartition des rôles pour la gestion des routes nationales.

Leur transfert aux départements accélérerait certainement la partition des services de la DDE entre services d'État et services placés sous l'autorité du Président du Conseil général mais il ne semble pas souhaitable que la gestion d'une route nationale dépende des contraintes financières et organisationnelles de multiples autorités organisatrices départementales, le réseau des cartes nationales françaises devant garder une cohérence nationale et un niveau d'entretien similaire sur tout le territoire.

Le ministère de l'Équipement et des transports est aussi au cœur des discussions sur la décentralisation car il peut bien tirer fierté de la réussite de la régionalisation des TER qui consacre le rôle de la Région comme collectivité « chef de file » pour l'organisation des transports.

Seule cette collectivité territoriale a la dimension nécessaire pour organiser une offre de transport multimodal et coordonné. La loi « démocratie de proximité »

en donnant aux Régions de nouvelles responsabilités en matière de gestion des ports renforce encore cette évolution.

En conclusion votre rapporteur souhaite insister sur des idées qui lui tiennent à cœur.

Il voudrait exprimer le vœu de voir le transport fluvial mis à sa juste place car il a été trop longtemps négligé alors qu'il offre de réelles potentialités pour développer une politique intermodale et tirer profit de notre façade maritime qui, mieux reliée avec le réseau fluvial et le réseau ferré, pourrait voir se développer le cabotage fluvio-maritime.

Dans les prochaines années, la représentation nationale devra se saisir de la difficile question du financement des infrastructures de transport et votre rapporteur souhaiterait que ce débat se déroule sans que l'on cherche à opposer un mode de transport à l'autre car le développement d'alternatives à la route ne doit pas signifier une « mise au pilori » des automobilistes ou du trafic poids lourds, la question essentielle étant d'arriver à une meilleure connaissance des coûts d'usage des infrastructures et des contributions respectives des utilisateurs à son entretien, et ceci pour tous les modes de transport : routier, maritime, fluvial et ferroviaire.

Votre rapporteur souhaite enfin que les deux fonds pour l'intermodalité créés par la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport puissent bien recevoir les ressources qui leur ont été affectées afin que des actions concrètes en faveur de l'intermodalité puissent être menées à bien rapidement.

CHAPITRE 1^{ER}

LES ORIENTATIONS DU PROJET DE BUDGET DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES POUR 2003

I. — DES REDUCTIONS D'EFFECTIFS QUI NE DEVRAIENT PAS REDUIRE LES CAPACITES D'INTERVENTION DES SERVICES DE L'EQUIPEMENT

A. LES EFFECTIFS

L'objectif du budget 2003 en matière de gestion des effectifs est de renforcer l'efficacité des services tout en parvenant à une meilleure maîtrise des dépenses publiques.

Les services de l'équipement auront un effectif budgétaire de 98 352 postes en 2003 alors que la loi de finances initiale pour 2002 prévoyait d'accroître les effectifs de 3 691 postes pour atteindre 101 648 (ces chiffres ne comprennent pas les postes de l'aviation civile ni ceux affectés au « budget mer » qui s'élèvent au nombre de 2 547) ⁽¹⁾.

Pour l'année 2003, il est prévu de créer 107 emplois pour renforcer les services dont les missions sont prioritaires :

– 72 inspecteurs de permis de conduire pour achever le plan d'amélioration des conditions de passage de cet examen (ces effectifs ont été augmentés de 77 postes en 2001 et 2002) ;

– 25 postes pour la sécurité maritime et portuaire en particulier pour le contrôle de la sécurité des navires, des dispositifs de surveillance, des centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), de l'inspection du travail des transports ;

– les 10 autres postes concernent différentes fonctions techniques de l'équipement.

Les efforts seront poursuivis pour réduire de 750 le nombre de postes vacants afin de pourvoir plus rapidement les postes non occupés et parvenir ainsi à améliorer la capacité réelle d'intervention et la qualité du service public de l'équipement.

(1) – Lors de la discussion de la loi de finances pour 2002, un amendement adopté à l'initiative de M. Guy Lengagne, rapporteur spécial des crédits de la mer, a prévu de maintenir les crédits des emplois consacrés à la mer dans le bleu budgétaire Tome 4 traitant du budget mer alors que le projet de loi de finances proposait d'intégrer ces personnels au fascicule tome 1 dit des « services communs » qui regroupe déjà la très grande majorité du personnel du ministère ;

– les postes concernant l'aviation civile s'élèvent à 12 067 et figurent en budget annexe.

Il convient en effet de rappeler que cette politique de résorption des vacances de postes a donné lieu au cours de l'année 2002 à des mesures de réorganisation des procédures de recrutement et de gestion du personnel pour parvenir à accroître les effectifs opérationnels dans les services de 1 200 agents d'ici le 31 décembre 2002.

Cette politique de gestion du personnel qui prévoit d'augmenter, par des créations nettes de postes, les moyens des secteurs prioritaires, de redéployer des effectifs pour accroître l'efficacité des services permet en contrepartie de supprimer 857 postes tout en maintenant les capacités réelles d'intervention des services.

La suppression effective des postes budgétaires s'élèvera à 750 (857 emplois supprimés dont il faut soustraire les 107 emplois créés, soit un solde de 750).

En masse financière, les réductions de postes permettront de dégager une économie de 68 218 137 euros soit une réduction du poste rémunérations des personnels en activité de 2,6 %.

L'objectif recherché est de disposer à la fin de l'année 2003 des mêmes effectifs en activité que ceux réellement opérationnels à la fin 2002.

Pour y parvenir, un effort important de modernisation des services devra être opéré avec de nombreux redéploiements internes d'effectifs pour affecter le personnel aux services prioritaires.

Afin d'inciter les personnels à se mobiliser dans cette réorganisation des services, le budget 2003 prévoit différentes mesures catégorielles d'un montant significativement supérieur à celui de 2002. C'est ainsi, par exemple, que 8,6 millions d'euros ont été budgétés pour la revalorisation indemnitaire de la filière administrative et 9,8 millions d'euros pour celle de la filière exploitation (agents techniques des DDE).

B. AUGMENTATION DES CREDITS DE FONCTIONNEMENT

Alors que depuis plusieurs années les crédits pour le matériel et le fonctionnement des services étaient en diminution, traduisant un effort de productivité entamé depuis huit ans, ils connaîtront cette année un accroissement de 0,5 % (baisse de 0,3 % en 2002).

Cet effort budgétaire visera à développer des moyens modernes de production dans les services déconcentrés et à améliorer l'efficacité des services rendus par des actions de formation.

De plus, pendant plusieurs années, les travaux de maintenance immobilière pour les services déconcentrés n'avaient pas été jugés prioritaires et il a été décidé de procéder cette année à des travaux importants pour la mise aux normes de ces bâtiments (sécurité incendie, conformité électrique, accessibilité handicapés, etc.).

II. — PROMOUVOIR UNE POLITIQUE DE REEQUILIBRAGE ENTRE LES MODES DE TRANSPORT EN FAVORISANT LE SECTEUR FERROVIAIRE ET LES TRANSPORTS COMBINES

Ce budget traduit la volonté de favoriser l'intermodalité dans les transports, ce qui suppose un développement coordonné des différents réseaux de transport (réseau ferroviaire, routier, fluvial et intégration des ports dans ce maillage) et se traduit par un effort financier prioritaire en faveur du réseau ferroviaire avec une augmentation de 9 % des moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme).

A. UN EFFORT SIGNIFICATIF AU PROFIT DU FERROVIAIRE

Cet effort s'accomplit selon deux axes :

a) Conforter la dotation destinée à compenser le transfert aux régions de la compétence des services régionaux de voyageurs (TER)

Le budget 2002 consacrait un peu moins de 1 500 millions d'euros au financement de cette réforme majeure. Cependant, la mise en oeuvre effective de ce transfert a mis en évidence le besoin d'ajuster cette dotation à la marge, besoin qui conduit à l'inscription d'environ 17 millions d'euros de crédits. De plus, le projet de budget 2003 prend en charge l'indexation de cette dotation selon les mécanismes en vigueur pour la dotation globale de décentralisation (DGD) ce qui porte le total de la mesure nouvelle à un peu plus de 52 millions d'euros. Au total, les sommes attribuées aux régions seront de plus de 1 552 millions d'euros en 2003.

Cet effort budgétaire d'ajustement pris en charge, la dotation a été ensuite totalement transférée au ministère de l'intérieur et intégrée aux crédits dotation globale de décentralisation (DGD), conformément au mécanisme de compensation financière accompagnant les transferts de compétence entre l'Etat et les collectivités locales et aux dispositions de la loi SRU.

b) Développer les infrastructures ferroviaires

En ce domaine, l'effort est particulièrement important. Les crédits d'investissement ferroviaire (autorisations de programme) sur le budget des transports terrestres sont portés à 338 millions d'euros contre 310 millions d'euros en 2002 soit une augmentation de plus de 9 %.

En effet, ce projet de budget prévoit de consacrer en 2003 plus de 140 millions d'euros aux opérations contractualisées (Contrat de plan Etat-région ou projets approuvés en Comité interministériel pour l'aménagement et le développement du territoire (CIADT)) et porte les crédits pour le TGV Est à hauteur de 165 millions d'euros.

Cette priorité donnée aux investissements ferroviaires s'illustre aussi par la mobilisation de diverses ressources extra-budgétaires à leur profit.

Tout d'abord, il a été décidé de consacrer une partie des dividendes versés par les sociétés d'autoroute au financement du projet de liaison entre Lyon et Turin. Cette part devrait s'élever à 100 millions d'euros. Enfin, une partie des ressources provenant de l'ouverture du capital de la société Autoroute du Sud de la France (ASF), environ 280 millions d'euros, sera consacrée au financement de la part française de la subvention publique prévue par le contrat de concession de la liaison Perpignan-Figueras, liaison dont la mise en service est prévue en 2006 ⁽¹⁾.

Avec ce financement, les ressources globales pour les subventions de l'État à l'amélioration et au développement du réseau ferroviaire s'élèveront à environ 620 millions d'euros, soit le double des crédits inscrit en loi de finances initiale pour 2002 (309 millions d'euros).

B. LES TRANSPORTS COMBINÉS

Afin de lutter contre la congestion des axes routiers et autoroutiers, l'Union européenne comme le Gouvernement français cherchent à mettre en œuvre depuis plusieurs années une politique d'aide aux transports combinés. Toutefois, cette prise de conscience de la nécessité de développer des modes de transport alternatifs à la route est relativement récente ⁽²⁾.

La Commission européenne constate que si le diagnostic établi en 1992 s'est révélé dans son ensemble exact, les actions entreprises au niveau communautaire n'ont pas permis d'enrayer les phénomènes préoccupants qui affectent le système de transport ni de réduire les déséquilibres entre modes qui ont continué de se creuser. Ainsi, le maintien du cloisonnement des exploitants de chemin de fer s'est accompagné d'un déclin de la part de marché des chemins de fer, et d'une absence d'intégration des réseaux nationaux dans un réseau de dimension européenne. Il y a ainsi un risque sérieux de marginalisation du transport de marchandises par rail, qui ne représente aujourd'hui en moyenne que 8 % du total du trafic dans l'ensemble de l'Union européenne.

A cela s'ajoute le fait qu'un grand nombre des principaux projets d'infrastructure sont encore dans une phase initiale de réalisation et se heurtent, malgré un soutien financier communautaire, à des difficultés pour réunir les fonds nécessaires.

Malgré les difficultés récurrentes du fret ferroviaire, la France est plutôt en avance par rapport à ses voisins européens dans la mise en œuvre d'une politique de transports combinés qui suppose le développement du ferroutage et la mise en œuvre de plates-formes multimodales pour permettre une coordination entre le transport

(1) Le produit de la cession des actions d'ASF a été de 1,8 milliard d'euros.

(2) Le premier document qui a diagnostiqué les risques de congestion du réseau routier fut un document de la Commission européenne intitulé « Livre Blanc sur le développement futur de la politique commune des transports : une approche globale pour la détermination d'un cadre global garant d'une mobilité durable, COM (92) 492 ».

ferroviaire et le trafic des poids lourds mais aussi avec le transport maritime en aménageant l'hinterland des ports maritimes et fluviaux.

Le budget 2003 prévoit donc deux types de mesures pour encourager le transport combiné.

La première action consiste à subventionner les transports combinés en aidant les entreprises qui choisissent de développer le ferroutage ou le transport fluvial en coordination avec un trafic poids lourds par conteneur.

Ces subventions visent à abaisser le prix des prestations de transport combiné afin de développer cette activité en concurrence directe avec la route, dans un contexte où la tarification du transport routier n'intègre pas les coûts externes (effets de serre, pollution de l'air, bruit, usure prématurée des infrastructures en raison d'un intense trafic de poids lourds).

Les subventions aux transports combinés s'élèveront donc pour 2003 à 34,8 millions d'euros alors qu'elles s'élevaient en 2002 à 39,8 millions d'euros, soit une baisse de 13 %.

Cette baisse des aides aux chargeurs s'explique par de nouvelles règles d'attribution, l'année 2003 étant une année de transition. Jusqu'ici cette aide était versée par l'Etat à la SNCF qui, en contrepartie, pouvait pratiquer des tarifs plus compétitifs. Mais cette pratique a été jugée contraire aux règles communautaires de la concurrence et, à compter de 2003, ce seront les chargeurs eux-mêmes qui seront attributaires directs de ces subventions et non plus l'opérateur de transport, en l'occurrence la SNCF. Les mécanismes d'attribution des subventions aux transports combinés sont encore en cours de redéfinition.

En revanche, les crédits pour les infrastructures et les équipements de transport combiné augmentent fortement avec une majoration de 41 % des crédits de paiement (18,4 millions d'euros en 2003 contre une dotation 2002 de 13,01 millions d'euros).

Cette forte majoration permettra de financer le lancement de l'autoroute ferroviaire entre Chambéry et Turin avec l'aménagement de la plate-forme d'Aiton pour permettre le transfert des camions sur les nouveaux wagons Modalhor, à plancher surbaissé dont l'homologation est en cours. La phase expérimentale de circulation de ces nouveaux wagons de ferroutage devrait se terminer à la mi-2003 pour parvenir ensuite à une exploitation commerciale au deuxième semestre 2003.

III. — UNE STABILISATION DES MOYENS ACCORDES AUX AUTRES MODES DE TRANSPORT

A. LES TRANSPORTS COLLECTIFS

Dans sa présentation du budget, le 26 septembre 2002, M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, a insisté sur la nécessité d'une politique volontariste en faveur du transport collectif en soulignant que seul ce mode de transport permettrait de lutter contre la thrombose qui menace les agglomérations. Pour rendre le transport collectif plus attractif, certains axes prioritaires ont été définis :

- améliorer la sécurité avec la création d'une police régionale des transports en Ile-de-France qui pourrait être, à terme, étendue aux agglomérations de Lyon, Lille et Marseille ;

- favoriser l'accès des réseaux de transports collectifs aux handicapés ;

- étudier comment assurer la continuité du service public du transport ;

- accroître les responsabilités des collectivités territoriales pour qu'elles jouent pleinement leur rôle d'autorité organisatrices des transports, y compris en Ile-de-France, la région devant peu à peu avoir un rôle de « chef de file » pour favoriser une véritable coordination multimodale des réseaux de transports urbains, interurbains et régionaux.

1. Les transports collectifs en Ile-de-France

La fréquentation des transports collectifs reste très soutenue en Ile-de-France, comme sur la période 1997-2001 avec une année 2000 marquée par un taux de croissance exceptionnel du trafic voyageurs de 5 % sur l'ensemble des réseaux de l'Ile-de-France. Les estimations pour 2002 permettent de prévoir une croissance du trafic de 2 % pour le RER et les bus de banlieue, de 1 % pour le Transilien et un trafic stable pour le métro.

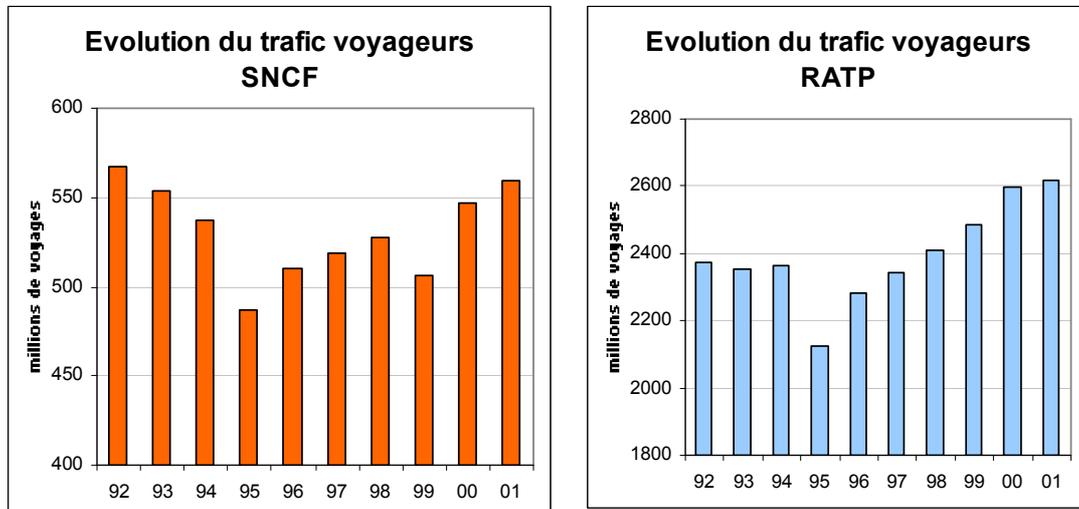
TRAFIC VOYAGEURS SUR LES DIFFÉRENTS RÉSEAUX DE TRANSPORTS EN COMMUN D'ILE-DE-FRANCE

(en millions de voyages par an)

		1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001
SNCF	RER et trains	567,1	554,0	537,0	487,0	510,3	518,8	527,8	506,0	547,0	559,0
	RATP										
RATP	RER RATP	367,2	361,1	363,8	323,4	350,6	354,1	368,3	384,1	403,8	414,7
	Métros	1201,4	1176,8	1169,9	1029,1	1091,6	1115,9	1156,6	1190,2	1247,1	1261,7
	Tramways			23,1	23,3	25,5	29,1	34,7	42,7	47,1	48,1
	Bus Paris	332,6	339,7	335,4	314,2	336,7	349,2	350,0	352,7	357,5	351,9
	Bus proche banlieue	473,7	472,2	467,5	431,5	473,8	491,5	499,9	511,4	541,5	551,7
	Total RATP	2374,9	2349,8	2359,7	2121,5	2278,2	2339,8	2409,5	2481,1	2597,0	2628,1
Total SNCF + RATP	Tous modes	2942	2904	2897	2609	2789	2859	2937	2987	3144	3187

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

EVOLUTION DU TRAFIC VOYAGEURS DES DIFFÉRENTES ENTREPRISES DE TRANSPORTS EN COMMUN



Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Le projet de budget prévoit de consacrer 812 millions d'euros à la contribution à l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France, soit une hausse de 12,5 millions d'euros par rapport à 2002 (+ 1,6 %) (chapitre 46-41 article 70).

Il convient de rappeler que, d'une part, l'Etat, en tant que membre du Syndicat des transports d'Ile-de-France (STIF), exerce une responsabilité directe dans l'exploitation des transports collectifs en Ile-de-France. Cela se traduit par une contribution au STIF pour l'exploitation. L'Etat contribue également au financement des investissements dans le cadre du contrat de plan passé avec la région Ile-de-France et subventionne à ce titre des maîtres d'ouvrage pour les investissements d'extension du réseau et d'amélioration de la qualité du service (RFF, SNCF, RATP ou autres).

D'autre part, l'Etat compense à la région Ile-de-France, qui s'est vu reconnaître la compétence pour siéger au sein du STIF par la loi solidarité et renouvellement urbains du 13 décembre 2000, la contribution versée par celle-ci au STIF.

Les deux entreprises publiques, la RATP et la SNCF, reçoivent une subvention d'exploitation versée par le STIF qui leur garantit la rémunération prévue contractuellement. Depuis l'application des dispositions du décret n° 2000-634 du 6 juillet 2000, les sommes qui étaient auparavant versées directement par l'Etat et les conseils généraux aux deux entreprises transitent désormais par le STIF, autorité organisatrice des transports en Ile-de-France.

CONTRIBUTIONS PUBLIQUES À LA RATP ET À LA SNCF

(en millions d'euros)

	2000	2001
Indemnité compensatrice RATP (<31/07/00)	541	-
Subvention d'exploitation du STIF à la RATP	1 305	1 843
Total contributions publiques versées à la RATP	1 846	1 843
Indemnité compensatrice SNCF (<31/07/00)	178	-
Subvention d'exploitation du STIF à la SNCF	922	1 120
Total contributions publiques versées à SNCF	1 100	1 120

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Conformément à la loi sur la solidarité et le renouvellement urbains n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 et son décret d'application du 9 octobre 2001, la Région Ile-de-France est devenue membre du Syndicat. Elle participe désormais à hauteur de 18,6 % aux contributions publiques versées au STIF par ses membres, l'Etat contribuant pour 51,4 % et les départements pour 30 % au total. En 2000 et 2001, les contributions publiques au STIF se sont décomposées comme suit :

SUBVENTIONS PUBLIQUES VERSÉES AU STIF

(en millions d'euros)

	2000		2001	
	Montant	%	Montant	%
Etat	820,07	70%	754,71	66,9%*
Région	-	-	34,97	3,1%*
Départements	351,48	30%	338,44	30%
dont : 75	217,91	62,00%	209,83	62,00%
77	4,57	1,30%	4,39	1,30%
78	11,42	3,25%	10,99	3,25%
91	7,03	2,00%	6,77	2,00%
92	55,54	15,80%	53,47	15,80%
93	26,88	7,65%	25,89	7,65%
94	21,62	6,15%	20,81	6,15%
95	6,51	1,85%	6,26	1,85%
Total	1 171,55	100%	1 128,12	100%

* la répartition des contributions entre l'Etat et la Région en 2001 a été calculée *pro rata temporis* sur la base d'une entrée de la Région dans le Syndicat à partir du 1^{er} novembre 2001. En 2002, les participations atteindront bien 51,4 % pour l'Etat et 18,6 % pour la Région.

Pour l'année 2003, l'Etat engagera un effort significatif pour accélérer l'exécution des engagements contractualisés au contrat de plan Etat-région Ile-de-France 2000-2006, se traduisant par une majoration des crédits de 35 millions d'euros pour atteindre 121,39 millions d'euros (+ 39,6 %) en autorisations de programme et une majoration de 36,4 millions d'euros en crédits de paiement.

Le montant global de la part de l'Etat contractualisé par l'article 1 du contrat de plan est de 832 millions d'euros. L'engagement au 23 août 2002 est de 117,2 millions d'euros ce qui correspond à un taux d'exécution de 14,1 % à comparer au taux théorique de 36 % si l'exécution du contrat de plan était linéaire.

CONTRAT DE PLAN ETAT-RÉGION-ILE-DE-FRANCE

(MONTANT ENGAGÉ AU 23 AOÛT 2002)

(en millions d'euros)

TOTAL	117,2
Opérations du XIIème plan	112,4
<i>Dont Opérations déjà couvertes en travaux</i>	49,4
Gare Masséna	3,8
Météor à Olympiades	13,4
Météor à Saint Lazare	17,4
T1 Bobigny – Noisy	5,1
Expo 2004	5,8
Eole à Tournan	3,9
T2 doublement des quais	3,9
<i>Dont Opérations en études</i>	63,0
Soldes d'opérations anciennes	4,8

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Pour information, le montant des crédits de paiement exécutés pendant cette période est de 47 millions d'euros.

2. les transports collectifs en province

L'Etat aide les autorités organisatrices de transports urbains dans leur politique de développement des transports collectifs. Les concours de l'Etat sont destinés au financement partiel des investissements pour la réalisation de réseaux nouveaux, ou la modernisation des réseaux existants. L'Etat aide également à la réalisation des études et à l'accompagnement de la mise en œuvre des plans de déplacements urbains permettant d'inscrire le développement des transports en commun dans une approche globale des déplacements et du développement urbain. Les principes qui président à l'attribution de ces subventions sont indiqués dans une circulaire, n° 2001-51 du 10 juillet 2001, relative aux aides de l'Etat à la mise en œuvre des plans de déplacements urbains et des transports collectifs de province.

Les sources de financement des transports collectifs sont multiples :

– les usagers : les recettes tarifaires sont perçues auprès des usagers soit par l'exploitant, soit par la collectivité locale, autorité organisatrice des transports urbains ; elles sont affectées à la couverture (partielle) des charges d'exploitation du réseau (les usagers contribuent à 18,3 % du total des charges et à 29,8 % des charges d'exploitation) ;

– les employeurs : la participation des employeurs publics ou privés de plus de 9 salariés est constituée par le versement de transport. C'est une recette fiscale perçue par l'autorité organisatrice, qui a vocation à couvrir indifféremment ses dépenses de fonctionnement (subvention d'équilibre et compensations tarifaires versées par l'autorité organisatrice à l'exploitant) et d'investissement (infrastructure de transport notamment). Il est de ce fait impossible budgétairement d'individualiser la part des produits de cette taxe affectée au financement de l'un ou de l'autre (les employeurs contribuent à 38,75 % des charges) ;

– les contribuables locaux : ils peuvent être mis à contribution par les collectivités territoriales constituant l'autorité organisatrice pour couvrir les charges d'exploitation (si le produit du versement de transport (VT) est insuffisant par exemple) mais aussi les dépenses d'investissements (les impôts locaux couvrent 17,42 % des charges) :

– les budgets de l'Etat, et des autres collectivités territoriales (régions, départements, communes) : ils contribuent au fonctionnement des transports urbains, par le transfert de ressources au titre des transports scolaires et par la dotation globale de décentralisation notamment, et à l'investissement, par le versement (le cas échéant) de subventions à l'autorité organisatrice et par le fonds de compensation de la TVA (6,66 % des charges) ;

– enfin, des emprunts sont souscrits si nécessaire pour couvrir les investissements, d'une part pour le renouvellement du parc, d'autre part pour la réalisation d'infrastructures de transports (les emprunts financent 18,84 % des charges).

En cas de réalisation d'infrastructures de transport en site propre subventionnées par l'Etat, il est rappelé que le versement transport peut être augmenté jusqu'à 1,75 % : ce complément de ressources sert en règle générale à assurer le remboursement de la charge de l'emprunt.

Au 31 décembre 2001, 182 autorités organisatrices de province représentant une population totale de 22,8 millions d'habitants, ont institué et perçoivent le versement de transport.

Le produit global du versement de transport en 2001 a été de 1 843,9 millions d'euros en augmentation de 5,7 % par rapport à 2000.

Afin d'encourager le développement de transports publics performants, il est prévu de maintenir à 114 millions d'euros les autorisations de programme pour subventionner les projets de transports en site propre, mais les crédits de paiement

sont, eux, majorés et passent de 97,4 à 100 millions d'euros (soit une progression de 2,63 % par rapport à 2002).

Au cours de son audition devant notre commission, M. Dominique Bussereau a expliqué que les crédits prévus pour les plans de déplacements urbains (PDU) étaient en baisse dans le projet de budget 2003 (- 23,5 millions d'euros, soit une baisse de 27,88 % par rapport à 2002 pour les crédits de paiement) mais, en contrepartie, les crédits affectés au financement d'investissements étaient maintenus comme par exemple pour financer les transports collectifs en site propre.

Il a tenu à préciser que les informations émanant du Groupement des autorités régulatrices de transport (GART) selon lesquelles le budget 2003 entraînerait une réduction drastique des subventions aux transports collectifs de province devaient être démenties.

B. UN BUDGET DE TRANSITION POUR LES VOIES NAVIGABLES

Le transport fluvial est resté longtemps marginal sur le plan économique car l'effort d'investissement pour entretenir le réseau existant, créer de nouvelles liaisons permettant un accès coordonné aux grands ports maritimes, a été longtemps négligé.

Pourtant une prise de conscience s'est faite et la voie d'eau est sortie de son déclin. C'est ainsi que depuis 1996 le réseau navigable a augmenté de 11 % pour atteindre 6 629 km de voies fréquentées.

Le trafic fluvial est riche de potentialités et, depuis 1996, l'augmentation du trafic est sensible et atteint 12,6 % en tonnage et 19,5 % en tonnes/km.

S'il semble donc acquis que le transport fluvial pourrait être une véritable solution pour éviter la congestion du réseau routier en permettant un report modal du trafic marchandises de la route vers la voie d'eau, il n'en demeure pas moins que la modernisation du réseau se heurte à de sérieuses difficultés de financement.

Les crédits budgétaires en 2003 pour le transport par voie navigable porteront essentiellement sur :

- les subventions d'investissement pour le réseau des voies navigables confié à l'Etablissement public Voies Navigables de France (VNF). Ces subventions permettent la réalisation d'études et de travaux de restauration et de développement du réseau, dont une part s'inscrit dans le cadre des contrats de plan Etat-régions pour la période 2000-2006 qui prévoient un programme global contractualisé de plus de 690 millions d'euros pour l'aménagement et la restauration du réseau ;

- les dépenses de restauration des voies restant gérées par l'Etat. Ce réseau non confié à VNF est actuellement constitué par environ 700 km de voies ;

- les interventions de l'Etat en faveur de la batellerie.

En raison des contraintes budgétaires, l'Etat a demandé à Voies navigables de France (VNF), établissement public qui gère l'essentiel du réseau fluvial navigable, un effort d'autofinancement exceptionnel qui permettra à l'Etat de réduire sa contribution aux investissements d'infrastructures de voies navigables à 49 millions d'euros en autorisation de programme alors que cette dotation s'élevait à 80,8 millions d'euros en 2002 (soit une baisse de 39,3 %).

Les crédits de paiement s'élèveront en 2003 à 45 millions d'euros alors qu'en 2002 ils atteignaient 60,9 millions d'euros (soit une baisse de 26,2 %).

DOTATIONS BUDGÉTAIRES POUR LES VOIES NAVIGABLES

(en millions d'euros)

	2001		2002		2003 (prévisions)	
	AP	CP	AP	CP	AP	CP
Intervention en faveur de la batellerie (44-20/10)		0,724		0,762		0,76
Entretien, réhabilitation des voies navigables gérées par l'Etat (53-46/80)	2,744	0,823	2,590	1,737	2,575	1,962
Subventions d'investissement pour les infrastructures de voies navigables (63-44/50)	80,798	24,239 *	80,800	60,980	49,00	45,00

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

* complétés par 34,12 millions d'euros de reports de l'ex-FITTVN.

Cette très forte réduction des crédits ne devrait pas trop pénaliser le programme d'investissement prévu par VNF pour 2003 qui prévoit notamment :

– la poursuite des opérations inscrites dans les contrats de plan Etat/VNF/Régions 2000-2006 et les grands programmes interrégionaux, notamment Seine-Oise et le projet de territoire Saône-Rhin ;

– le programme, hors contrat de plan, de restauration du réseau poursuivant l'action de fiabilisation et de modernisation du réseau entreprise par l'Etat depuis 1997 qui met la priorité sur les voies qui assurent l'essentiel du trafic de marchandises. Des opérations de sécurité sont également prévues sur le réseau à petit gabarit (ponts et barrages-réservoirs notamment).

VNF devrait pouvoir financer un volume d'investissements comparable à celui de 2002. En effet, VNF dispose d'autres moyens financiers : subventions des collectivités territoriales au titre de leur participation aux programmes cofinancés et aux contrats de plan Etat-régions, redevances diverses payées pour l'utilisation des voies navigables.

Les conséquences de cette baisse très sensible des crédits budgétaires pour la poursuite de la modernisation du réseau des voies navigables feront l'objet d'une analyse spécifique dans ce rapport (cf. le point IV du chapitre III).

Les crédits budgétaires qui portent sur la restauration du réseau restant gérés par l'Etat figurent au chapitre 53-46 art. 80 et s'élèvent à 2,575 millions d'euros en autorisation de programme, soit une baisse de 0,5 % par rapport à 2002 alors que les crédits de paiement sont en croissance de 12,9 % pour atteindre 1,96 million d'euros (1,73 million en 2002).

Les dépenses financées concernent pour l'essentiel la partie de ce réseau géré par les services annexes des voies navigables des ports autonomes de Marseille, du Havre et de Dunkerque.

Des travaux de restauration ont été prévus pour 2003, notamment sur les écluses du canal du Havre à Tancarville et du canal Dunkerque-Valenciennes ainsi que sur les canaux du Rhône à Marseille et à Fos.

Des actions d'intervention en faveur de la batellerie qui sont retracées au chapitre 44-20 art. 10 sont prévues, pour un montant de 762 163 euros, égal à celui alloué pour 2002. Sur cette dotation, 305 000 euros sont prévus pour les allocations de départ en retraite des artisans bateliers et 457 000 euros pour les mesures en faveur des entreprises de transport par voies navigables (aide à la modernisation des matériels, économies d'énergie, aide à la formation).

IV. — SAUVEGARDER L'ENTRETIEN DU RESEAU ROUTIER ET POURSUIVRE LES INVESTISSEMENTS POUR AMELIORER LA DESSERTE DU TERRITOIRE

RÉSEAU ROUTIER NATIONAL

(en millions d'euros)

	LFI 2002	PLF 2003
Dépenses ordinaires	202,7	201,9
Crédits de paiement	950,2	1 067,8
Total moyens de paiement	1 152,9	1 269,7
Autorisation de programme	1 246,9	1 209,4
Total moyens d'engagement	1 449,6	1 411,3

Source : Ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Le réseau routier national constitue l'armature structurante d'un réseau ramifié qui assure la desserte fine du territoire au profit de tous les modes de transport. S'il ne représente (en kilomètres) que 3 % de l'ensemble du réseau routier français, il supporte 47 % des trafics. Son bon fonctionnement conditionne donc largement celui du système français de transport : directement, puisque la route achemine près de 90 % des transports intérieurs de voyageurs et 75 % de ceux de

marchandises et, indirectement, puisque la route assure souvent les parcours terminaux des autres modes de transport.

Le projet de budget routier pour 2003 satisfait à une triple exigence : contribuer à la résorption des déficits publics tout en sauvegardant l'entretien du patrimoine et en poursuivant la réalisation des investissements routiers.

Dans ce contexte difficile, le budget proposé conduit, en moyens d'engagement, à une progression des dépenses d'entretien et de réhabilitation, au maintien des investissements routiers et à une progression des crédits de paiement.

En effet, le programme d'entretien et de réhabilitation, 620,1 millions d'euros en 2003, progresse de + 0,2 % (+ 1,3 million d'euros) par rapport à 2002 avec une priorité accordée à la réhabilitation des ouvrages d'art et aux aménagements de sécurité, qui augmentent respectivement de 2,2 % et 0,5 %.

L'augmentation de l'enveloppe consacrée à la réhabilitation des ouvrages d'art permettra, d'une part de consacrer 28,57 millions d'euros (contre 26,68 millions d'euros en 2002) à la mise en sécurité des tunnels, d'autre part de maintenir en euros courants l'enveloppe destinée à la remise en état de notre patrimoine de ponts et de murs (61 millions d'euros), dont la valeur à neuf est estimée à 15,2 milliards d'euros.

En matière d'investissements routiers, l'accent est mis sur les grands programmes d'aménagement du territoire (A75 Clermont-Ferrand-Béziers et le programme spécifique RN7) avec une dotation maintenue en euros courants de 96,5 millions d'euros, tandis que les opérations contractualisées dans le cadre des contrats Etat-régions sont poursuivies avec une dotation de 670 millions d'euros contre 714 millions d'euros en 2002. La dotation dédiée aux investissements routiers en autorisations de programme se monte à 791,17 millions d'euros (soit - 4,8%) par rapport à 2002.

Au total, en termes de moyens d'engagement (dépenses ordinaires + autorisations de programme), le budget routier 2003 s'élève à 1 411,285 millions d'euros, à comparer à 1 449,5137 millions d'euros en 2002, soit - 2,6 % par rapport à 2002.

Les moyens de paiement (dépenses ordinaires + crédits de paiement) augmenteront de 116,8 millions d'euros en 2003, soit 10,1 % de plus qu'en LFI 2002, et de 269 millions d'euros soit 26,9 % de plus qu'en LFI 2001.

Il est à signaler toutefois que la comparaison avec 2001 est difficile en raison de la suppression du Fonds pour l'investissement des transports terrestres et des voies navigables (FITTVN) : celle-ci en effet a conduit à ouvrir en gestion 2001 un crédit de 378,9 millions d'euros. Sur ces 378,9 millions d'euros, une estimation permet de dire que 87,7 millions d'euros ont été reportés en 2002. Notons cependant que, même dans un calcul théorique incluant cette ressource dans la LFI 2002, les moyens de paiement 2003 sont en hausse de 2,3 % par rapport à 2002.

V. — RECONDUITE DES SUBVENTIONS AUX REGIMES SPECIAUX DE RETRAITE ET MAINTIEN DE LA COMPENSATION DES TARIFS SOCIAUX

Les dépenses à caractère social, qui s'élèveront à 2 603,3 millions d'euros en 2003 contre 2 542,9 millions d'euros en 2002, comportent deux dispositifs : le financement de régimes spéciaux de retraites et la compensation des tarifs sociaux (Titre IV chapitre 47-41).

En augmentation de 2,5 %, la contribution d'équilibre au régime de retraites de la SNCF s'établit à 2 339 millions d'euros. La contribution de l'Etat au congé de fin d'activité des conducteurs routiers de marchandises et de voyageurs passe de 46 millions d'euros à 60 millions d'euros, soit une augmentation de plus de 30 %. Au total, ces contributions aux régimes sociaux des transports se montent à plus de 2 488 millions d'euros contre 2 426 millions d'euros en 2002.

La dotation versée à la SNCF au titre de la compensation des tarifs sociaux accordés à certaines catégories (familles nombreuses, billet annuel de congés payés) est fixée, comme en 2002, à 115 millions d'euros.

VI. — ACCROITRE LA SECURITE DES USAGERS DE LA ROUTE EN DEVELOPPANT DES INFRASTRUCTURES PLUS SURES

A. LA SECURITE ROUTIERE

Rappelons que malgré la forte mobilisation du gouvernement précédent qui avait fait de la sécurité routière une priorité en y affectant des crédits substantiels (+ 43 % d'augmentation de 2000 à 2002), les résultats escomptés n'ont pas été atteints, sans doute parce que la délinquance routière est encore considérée avec indulgence.

Après une baisse significative en 1999 et 2000, l'insécurité routière s'est de nouveau accrue de 1 % en 2001 (pour le nombre de tués). L'action contre l'insécurité routière est un objectif prioritaire du Gouvernement ainsi qu'un objectif majeur du Président de la République. L'action de l'Etat est articulée autour de deux grands programmes (accompagnés d'un effort important sur la recherche et les études) : la politique interministérielle de sécurité routière et la politique d'exploitation de la route au service de la sécurité, celle-ci ayant également pour objectif d'optimiser l'usage des infrastructures routières.

Les crédits inscrits sur le budget de l'équipement et des transports présentent une hausse de 19 % par rapport à 2002 en crédits de paiement (102,96 millions d'euros) et de 14,5 % en autorisations de programme (43,93 millions d'euros). Toutefois, l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière peut être globalement évalué à 1 656,48 millions d'euros en 2003 contre 1 583,20 millions d'euros en 2002.

Rappelons que les assises nationales de la sécurité routière qui se sont tenues le 17 septembre 2002 dernier, ont marqué la première étape dans la définition d'un plan d'action concerté entre les différents ministères concernés (Equipement, Intérieur, Justice, Education nationale et Santé) qui devrait aboutir à un plan pluriannuel d'action par la sécurité routière avec un projet de loi déposé au cours de l'année 2003.

Les axes de ce plan d'action seraient les suivants :

– renforcer la surveillance des routes en France d'abord par une augmentation des sanctions en cas de non respect du code de la route.

La répression des infractions au code de la route pour l'année 2001 a conduit les forces de l'ordre à dresser 1 263 265 contraventions liées à la vitesse. Cela représente une augmentation de 2,6 % des procès-verbaux par rapport à l'an 2000. Les retraits de points et le nombre de permis de conduire invalidés ont augmenté eux aussi. Avec 3 180 578 points et 13 410 permis retirés, le nombre de sanctions prononcées s'est élevé de + 14 % par rapport à 2000. Cette progression des sanctions est la plus forte depuis cinq ans.

Il convient ensuite d'améliorer la crédibilité des contrôles routiers qui doivent se traduire par une sanction réelle des infractions. 4 millions d'euros sont prévus dans le budget 2003 pour les expérimentations nécessaires au développement des contrôles automatisés qui permettront d'éviter qu'un agent de la police judiciaire doive comme jusqu'à présent, constater l'infraction pour qu'une sanction puisse être prononcée ;

– améliorer la formation du conducteur et mener une action pédagogique vis-à-vis des jeunes en milieu scolaire.

La généralisation de l'éducation routière obligatoire à l'école et au collège est en cours et « le brevet de sécurité routière » est devenu obligatoire pour les jeunes entre 14 et 16 ans qui souhaitent conduire un cyclomoteur.

Sur un total de 8 160 victimes de la route, il convient de souligner qu'environ 1 200 morts par an sont victimes d'un accident de trajet professionnel.

Des plans de prévention dans les entreprises seront donc mis en œuvre pour diminuer le risque routier dans le monde du travail.

Pour atteindre cet objectif, les crédits destinés à une meilleure formation du conducteur et à une initiation progressive des jeunes à la conduite s'élèveront à 10,67 millions en 2003 ;

– accroître la sécurité des routes par l'information et l'exploitation.

La politique d'exploitation de la route nécessite une amélioration de l'information de l'utilisateur de la route et la mise en place du schéma directeur de l'information routière (SDIR).

En 2003, les crédits destinés à l'information routière sont de 2,97 millions d'euros, tandis que ceux consacrés à la mise en place du SDIR atteindront 4 millions d'euros.

L'optimisation de l'usage des infrastructures dans le cadre de la mise en œuvre du schéma directeur d'exploitation de la route (SDER) constitue une contribution majeure à la sécurité routière. Les crédits destinés aux opérations inscrites dans les contrats de plan Etat-régions sont de 15 millions d'euros. La dotation pour les autres équipements d'exploitation est fixée à 9,78 millions d'euros ;

– améliorer l'information des usagers de la route et inciter à des campagnes décentralisées sur la sécurité routière pour alerter sur les itinéraires particulièrement dangereux.

Pour ce faire, l'information des usagers sera dotée de 12,53 millions d'euros et les campagnes d'information locales de 14,07 millions d'euros.

B. DEVELOPPER DES INFRASTRUCTURES PLUS SURES

Sur le réseau routier national, priorité est donnée au programme spécifique d'aménagements de sécurité des routes nationales (36,8 millions d'euros en AP) et aux aménagements de sécurité des tunnels (28,6 millions d'euros en AP). Globalement, l'effort pour l'entretien et la réhabilitation du patrimoine routier s'élèvera en moyens de paiement à 602,1 millions d'euros, en augmentation de 3,5 % par rapport à 2002.

De plus, la création du Bureau enquête-accident pour les transports terrestres qui sera le pendant des structures déjà existantes du BEA aérien et du BEA maritime, permettra de mieux analyser les causes des accidents et d'en tirer des enseignements pour éviter la reproduction d'accidents similaires.

La poursuite de la politique de suppression progressive des passages à niveau se poursuit. Depuis 1998, RFF et la SNCF ont consacré respectivement 7,6 millions d'euros à ce programme qui viennent s'ajouter aux efforts des collectivités territoriales.

L'Etat intervient à hauteur de 15 % du coût global avec un plafond de l'assiette subventionnable fixée à 6,10 millions d'euros.

De même, l'audit sur la sécurité des tunnels lancé après la catastrophe du Tunnel du Mont-Blanc est aujourd'hui achevé, l'engagement des travaux de génie civil devant commencer au cours de l'année 2003.

Parmi les améliorations de sécurité sur les infrastructures et leurs équipements, l'Etat met l'accent, depuis 1999, sur le traitement des obstacles latéraux du réseau national. Ceux-ci constituent en effet un facteur aggravant dans le cas de sorties de route qui causent 30 % des tués sur le réseau national. Parmi ces obstacles, les arbres et les poteaux représentent environ 40 % des tués. Les tempêtes

de décembre 1999 ont causé la destruction d'un nombre d'arbres considérable et le ministère de l'Équipement, des transports et du logement s'est engagé à replanter de l'ordre de 5 millions d'arbres, avec une nouvelle approche du paysage routier intégrant la dimension sécurité routière, en prévoyant de le replanter en les éloignant des bords des chaussées.

CHAPITRE II

LA GESTION DU PERSONNEL

I. — LA PRESENTATION BUDGETAIRE DE LA POLITIQUE DE GESTION DU PERSONNEL GAGNERAIT A ETRE CLARIFIEE

La loi n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, réformant l'ordonnance organique du 2 janvier 1959, crée de nouvelles obligations en matière de présentation budgétaire et prévoit la répartition des crédits budgétaires sous forme de missions et de programmes. L'idée est évidemment de permettre un meilleur contrôle du Parlement sur la dépense publique et de disposer d'indicateurs précis de résultats.

Comme l'ont déjà souligné plusieurs parlementaires lors de l'examen des lois de finances antérieures, la présentation du budget des services communs est d'une lecture très difficile et les comparaisons d'un exercice à l'autre quasiment impossibles en raison des modifications de nomenclature dans les bleus budgétaires ⁽¹⁾.

Même si des progrès ont été faits depuis la monographie du budget de l'Equipeement réalisé par la Cour des Comptes, dans son rapport sur les lois de finances pour 2000, certaines critiques adressées alors semblent toujours d'actualité.

Elle constatait notamment que « même si les bleus décrivent les emplois et les crédits transférés, ils sont généralement elliptiques ou muets quant à la réalité administrative de ces transferts ».

Il serait souhaitable, à l'avenir, que le ministère présente ses crédits budgétaires notamment ceux relatifs aux rémunérations et à la gestion des effectifs en fonction de leur affectation à des missions précises du ministère (gestion des routes, contrôle des transports, exploitation du réseau fluvial, etc).

Il reste en effet difficile à la représentation nationale de comprendre et plus encore d'apprécier l'opportunité de certaines transformations d'emplois ou suppressions de postes.

La lecture des « mesures d'ajustement » du Titre III du bleu budgétaire sur les services communs permet, au mieux aujourd'hui, de connaître le nombre et la dénomination des postes transformés ou supprimés mais aucune explication n'est donnée sur la justification de ces transformations, comme par exemple l'amélioration du « pyramidage des ingénieurs des travaux publics de l'Etat » qui aura un coût prévisible de 1,161 million d'euros pour l'exercice 2003.

(1) Rappelons que la présentation du budget de ce ministère se décompose en cinq sous-parties qui constituent chacune un « bleu » : Tome I : les services communs qui retracent l'essentiel des dépenses en personnel et des crédits de fonctionnement de l'Administration centrale et des services opérationnels ; le Tome II traite de l'urbanisme et du logement ; le Tome III traite des transports et de la sécurité routière ; le Tome IV traite de la Mer ; le Tome V traite du Tourisme.

L'analyse précise des postes supprimés est, elle aussi, rendue très difficile et aucun commentaire dans l'agrégat 11 « services opérationnels communs et administration générale » ne permet de comprendre les raisons qui ont conduit à la suppression de tel ou tel type de poste, aucune mention ne faisant état de l'évolution des missions du ministère justifiant une adaptation des emplois aux besoins des services.

La seule décomposition arithmétique des postes supprimés suppose la consultation de deux bleus budgétaires, en l'occurrence celui des services communs et celui de la Mer ; de plus le tableau récapitulatif de l'évolution du nombre des emplois (p. 96) n'est pas en cohérence apparente avec les tableaux qui figurent au Titre III.

Permettez à votre rapporteur de rêver que le contrôle parlementaire puisse s'effectuer à partir de documents intelligibles par une personne non spécialiste des arcanes du droit statutaire de la fonction publique.

Rappelons aussi que la Cour des Comptes, dans son rapport sur l'exécution des lois des finances pour 2000, avait souligné que les emplois budgétaires inscrits en loi de finances initiale ne rendaient compte que très imparfaitement du nombre et de la consistance des emplois.

En effet, plusieurs procédures permettaient d'augmenter le nombre d'agents travaillant pour le ministère :

– des transferts d'emplois budgétaires en provenance de plusieurs ministères augmentent sensiblement le nombre total des emplois ;

– des « emplois sur crédits », dont certains sont identifiés dans le « vert budgétaire » tandis que d'autres n'apparaissent pas dans ce fascicule, accroissent également le nombre des emplois ;

– des modifications substantielles de la consistance des emplois inscrite en loi de finances ont lieu sous la forme de « surnombres » compensés par des « blocages d'emplois », certains de ces surnombres étant identifiés dans le « vert budgétaire », d'autres relevant, en revanche, de pratiques de gestion, les surnombres étant autorisés par de simples lettres de la direction du budget.

Votre rapporteur aimerait savoir si ces pratiques perdurent et si des efforts spécifiques de transparence ont été entrepris depuis 2001.

Il aimerait enfin évoquer le compte de commerce n° 904-21 « opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'Équipement » qui est un compte spécial du Trésor et qui permet d'accorder aux agents des directions départementales de l'Équipement des rémunérations accessoires ⁽¹⁾.

(1) Pour une analyse de ce compte, se reporter à la note de présentation du projet de loi de finances pour 2003 de M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial de la Commission des finances.

A son sujet, la Cour des Comptes observait « qu'une partie des activités des services déconcentrés du ministère représentant une masse financière importante, principalement en faveur de la voirie routière, n'est pas directement lisible dans le budget de l'Etat. ».

Même si votre rapporteur n'ignore pas que les prestations réalisées par les services déconcentrés des directions départementales de l'Équipement dans le domaine de l'entretien et de l'exploitation de la route sont assujetties aux aléas climatiques, à l'urgence des interventions et génèrent donc des contraintes qui doivent être indemnisées, il estime souhaitable que la représentation nationale soit clairement informée de l'existence de ce compte spécial du trésor et du rôle qu'il joue pour une meilleure réactivité des services des directions départementales de l'Équipement.

II. — UNE MISE EN OEUVRE DIFFICILE DE LA DECENTRALISATION POUR LES SERVICES TECHNIQUES DE L'EQUIPEMENT

A. UNE LENTE GESTATION DE LA DECENTRALISATION

La mise en œuvre de la décentralisation pour les services techniques déconcentrés de l'équipement a été particulièrement difficile et la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 qui tentait de trouver une solution pour la partition de ces services n'a abouti qu'à un compromis aujourd'hui inadapté.

La loi n° 2002-276 du 28 février 2002 « Démocratie de proximité » a tenté de remédier à ces inconvénients.

Son article 41 pose le principe de l'ouverture d'un droit d'option, pour les personnels qui ont été placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents des conseils généraux, entre le statut de fonctionnaire d'Etat ou le statut d'agent de la fonction publique territoriale.

Il convient de rappeler brièvement comment s'est opérée la mise en œuvre de la décentralisation pour les services de l'équipement pour bien comprendre la portée de cette réforme, qui est un compromis par rapport au texte voté initialement, en première lecture, par le Sénat, dont la portée a été considérablement réduite en commission mixte paritaire.

La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 parachève pour les directions départementales de l'équipement le processus de décentralisation initié par les lois du 2 mars 1982 et du 7 janvier 1983. Elle concerne essentiellement les parcs et les subdivisions territoriales de ces services dont elle organise, sous forme de deux conventions, la mise à disposition auprès des collectivités départementales.

La loi du 2 décembre 1992 précitée, relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services, avait un double objectif : organiser la mise à disposition auprès des départements du parc et des subdivisions territoriales sous

forme conventionnelle ; clarifier les relations financières entre l'Etat et les départements en matière d'équipement et de fonctionnement.

Elle proposait principalement deux formules de conventionnement de l'activité départementale des DDE :

– soit les moyens humains et matériels consacrés aux compétences départementales restaient communs avec ceux affectés aux missions de l'Etat et des communes, sous l'autorité du directeur départemental de l'équipement (application de l'article 6 de la loi du 2 décembre 1992) ;

– soit ces moyens étaient individualisés dans des services qui se consacrent aux activités départementales, sous l'autorité du président du conseil général (application des articles 6 et 7 de la loi). Sont directement identifiables au sein des DDE les services ou parties de services travaillant exclusivement pour le département et placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général. C'est la « partition des services » (ou « réorganisation-partage »).

Dans les deux cas, le personnel conservait son statut antérieur, restait payé par l'Etat et placé sous l'autorité hiérarchique du directeur départemental de l'équipement.

En ce qui concerne la convention de mise à disposition des parties de services de la DDE autres que le parc, définie à l'article 6 de la loi de 1992, tous les départements, à l'exception de celui de la Guyane, l'ont conclue.

La loi du 2 décembre 1992 prévoit, dans son article 7, que, dans les départements ayant conclu la convention prévue à l'article 6, le conseil général peut demander l'établissement d'un projet de réorganisation des parties de services mises à disposition afin de déterminer celles qui interviendront exclusivement pour le compte du département sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général.

A ce jour, de telles réorganisations sont réalisées dans trente-six départements.

Dans vingt-quatre d'entre eux, elles portent sur la totalité des missions d'ingénierie, de surveillance des travaux, d'entretien et d'exploitation des routes exercées pour le compte du conseil général par les parties de service de la direction départementale de l'équipement. Leur mise en œuvre s'est effectuée :

- en 1994, dans les départements de la Saône-et-Loire et de la Vienne ;
- en 1995, dans les départements de la Haute-Corse, de l'Hérault, du Loiret, de la Marne, de la Haute-Savoie, de la Haute-Vienne et de l'Essonne ;
- en 1996, dans les départements de l'Aisne, du Lot-et-Garonne et du Morbihan ;
- en 1997, dans les départements du Pas-de-Calais et de la Réunion ;
- en 1998, dans les départements du Finistère et de la Seine-Maritime ;
- en 1999, dans le département du Tarn-et-Garonne ;

- en 2000, dans les départements d’Eure-et-Loir et des Hautes-Alpes ;
- en 2001, dans les départements de l’Indre-et-Loire, du Maine-et-Loire, du Nord et de l’Oise ;
- en 2002, dans le département des Alpes-Maritimes.

Dans douze départements, des réorganisations partielles ont été mises en œuvre ; il s’agit de l’Aveyron, la Charente-Maritime, la Corrèze, le Doubs, l’Eure, le Gers, l’Indre, la Lozère, la Meurthe-et-Moselle, la Moselle, les Hautes-Pyrénées et les Yvelines. Dans pratiquement tous les cas, ces réorganisations partielles visent les activités d’ingénierie et non pas celles réalisées par les personnels d’exploitation.

Les conseils généraux de la Moselle et des Hautes-Pyrénées ont demandé à poursuivre la démarche. La procédure correspondante est en cours pour atteindre des réorganisations totales.

Par ailleurs, sept départements ont formulé une demande de réorganisation. Pour quatre d’entre eux, cette demande porte sur l’ensemble des missions exercées pour le département : il s’agit du Calvados, des Côtes d’Armor, de la Manche et des Pyrénées-Atlantiques. Deux autres, le Cher et le Puy-de-Dôme, s’orientent vers une réorganisation partielle visant les activités d’ingénierie, de l’entretien et de l’exploitation de la route. Le dernier, la Gironde, a demandé la production de plusieurs variantes de réorganisation.

Aujourd’hui, le nombre de réorganisations totales mise en œuvre ou en cours d’étude au titre de l’article 7 de la loi du 2 décembre 1992 représente 30 % des départements et il progresse régulièrement.

Les départements ayant opté pour l’article 7 ont rencontré certaines difficultés, liées au fait que les services sont demeurés des services de l’Etat.

En conséquence, les départements n’ont pu ni faire librement évoluer les missions de ces services, ni procéder en leur sein à des recrutements complémentaires. La complexité de la double gestion hiérarchique (statutaire et fonctionnelle) a rendu difficile les questions de nomination, de promotion et de formation des personnels. Ces difficultés ont été aggravées par la perspective de l’aménagement et de la réduction du temps de travail dans ces services, qui nécessitent des modifications substantielles dans l’organisation des services.

L’assemblée des départements français (ADF) a demandé à plusieurs reprises une modification de la loi de 1992 et, progressivement, de plus en plus d’agents des DDE ont souhaité pouvoir opter pour la fonction publique territoriale.

Pour résoudre ce problème, plusieurs solutions étaient envisageables :

- la solution minimale consistait dans l’ouverture sans délai du droit d’option et la possibilité de services « mixtes » composés de fonctionnaires de l’Etat et du département placés sous l’autorité fonctionnelle du président du conseil général ;

– la solution intermédiaire consistait à permettre au conseil général de décider le transfert au département des parties de services de la DDE placés sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général ; cette solution était conforme au droit commun de la décentralisation ; elle a pour conséquence d'ouvrir le droit d'option pour les personnels concernés ;

– la solution radicale consistait à ouvrir le droit d'option dans un délai donné et à considérer que l'ouverture de ce droit entraînait immédiatement le transfert des parties de services de la DDE placées sous l'autorité fonctionnelle du président du conseil général ; l'automatisme du transfert évitait au conseil général une décision explicite.

Lors des débats sur la loi « Démocratie de proximité », un amendement introduit par l'Assemblée nationale à l'initiative du rapporteur, M. Bernard Derosier, proposait un droit d'option pour les personnels transférés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux, mais il prévoyait aussi le transfert aux départements des services ou parties de services des directions départementales placées sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux. **Il aboutissait donc à une véritable partition des services.**

Cet amendement fut considéré comme irrecevable au titre de l'article 40 à l'Assemblée nationale, mais un amendement similaire fut adopté au Sénat malgré l'opposition du Gouvernement.

Au cours de la discussion en commission mixte paritaire, il a été décidé de maintenir le droit d'option pour les personnels mais de supprimer le transfert automatique aux départements des services qui étaient mis à leur disposition.

B. LES DIFFICULTES D'APPLICATION DE LA DISPOSITION DE LA LOI DEMOCRATIE DE PROXIMITE OUVRANT LE DROIT D'OPTION

Sans modifier les règles de mise à disposition fixées par les articles 6 et 7 de la loi de 1992, l'article 41 de la loi dite « Démocratie de proximité » a prévu que « les agents des services ou parties de services des directions départementales de l'équipement, placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux en application de l'article 7 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement et à la prise en charge des dépenses de ces services, peuvent opter pour le statut de la fonction publique territoriale dans un délai de deux ans à compter :

– de la date de publication de la présente loi pour les départements faisant application, à cette date, de l'article 7 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 précitée,

– ou, dans les autres départements, de la date de signature de l'avenant à la convention visée à l'article 6 de la même loi, dans le cadre de la procédure définie à l'article 7 de cette même loi. »

Toutefois, ces possibilités d'option pour le statut de la fonction publique territoriale ne s'inscrivent pas dans un processus de transfert de services et n'ont pas été accompagnées de mesures dérogatoires au droit commun, notamment en matière de détachement et de mise à disposition, permettant d'assurer le fonctionnement des services dans le respect du choix des agents, comme le prévoyaient les articles 122 à 125 de la loi n° 84-53 du 26 janvier 1984, portant dispositions statutaires relatives à la fonction publique territoriale (les articles 122 à 125 fixent le régime de droit commun du droit d'option pour les fonctionnaires travaillant dans un service ayant fait l'objet d'une partition entre l'Etat et une collectivité territoriale).

Compte tenu de ces difficultés, il a été précisé à votre rapporteur que le Gouvernement étudiait les mesures réglementaires, voire législatives, pouvant permettre de répondre au souci du législateur de faire évoluer le cadre juridique régissant la mise en œuvre des compétences départementales par les DDE.

Pour rejeter cet amendement sénatorial, M. Daniel Vaillant, ministre de l'Intérieur du précédent gouvernement, tout en reconnaissant la nécessité de faire évoluer les mécanismes juridiques permettant au ministère de l'Équipement et aux collectivités territoriales de faire fonctionner un service public de qualité, a souligné la difficulté de trouver une solution uniforme sur tout le territoire alors que les conventions existantes montraient, par leur variété, des préoccupations très contrastées d'un conseil général à l'autre.

L'ouverture du droit d'option devant concerner 6 000 agents selon l'estimation de M. Daniel Vaillant, il a souhaité associer les organisations représentatives du personnel au bilan économique et social de la mise en œuvre de la loi du 2 décembre 1992 précitée.

C'est pourquoi il a indiqué lors des débats du 15 janvier 2002 au Sénat, qu'en complément à une étude d'évaluation faite par le Conseil général des ponts et chaussées, il lui paraissait indispensable de poursuivre la concertation sur ce sujet délicat avec les collectivités territoriales et les personnels.

Il a enfin fait valoir un argument de principe selon lequel l'élargissement de la décentralisation ne devait pas avoir pour effet de priver l'Etat des personnels exerçant en particulier des missions dans le domaine de la sécurité des infrastructures de transport et ayant des compétences professionnelles. Il concluait en disant que le Gouvernement restait attaché à l'unicité de ce service public compte tenu des spécificités des missions des agents des DDE.

Votre rapporteur aimerait donc connaître l'état d'avancement de cette concertation et aimerait être informé des conclusions du Conseil national des ponts et chaussées sur le bilan de l'application de la loi de 1992 réalisée sur un échantillon représentatif de DDE réorganisées en application de l'article 7.

Même si le dispositif prévu dans la loi « Démocratie de proximité » ne peut être appliqué en l'état compte tenu de certaines imprécisions juridiques, il n'en demeure par moins que vingt ans après la mise en œuvre des grandes lois sur la décentralisation, les départements disposent d'une pratique confirmée de l'exercice de nouvelles compétences et il semble normal de réexaminer sereinement la question

du droit d'option des personnels mais plus encore de l'opportunité économique de disposer de services départementaux autonomes en matière d'équipement.

Pour clarifier certains aspects de ce débat, votre rapporteur aimerait se voir confirmer que, si la solution de la partition des services était décidée, ce type de transfert se ferait à flux financiers neutres, une augmentation de la dotation générale de décentralisation permettant de compenser les dépenses supplémentaires inhérentes à un transfert de compétences.

Au cas où la représentation nationale déciderait de s'en tenir à une solution hybride et spécifique aux services techniques de l'Équipement, c'est-à-dire à un droit d'option pour les personnels placés sous l'autorité fonctionnelle des présidents de conseils généraux, quelles seraient les mesures dérogatoires au droit commun, notamment en matière de détachement et de mise à disposition, à envisager pour permettre le respect du libre choix des agents entre le maintien de leur statut de fonctionnaire d'État ou l'option pour le statut d'agent de la fonction publique territoriale ?

Certaines difficultés relatives au maintien des avantages sociaux des agents des DDE sous statut de la fonction publique d'État comme par exemple le droit de partir à la retraite à 55 ans après 15 ans de « services actifs » ou à la spécificité des ouvriers des parcs et ateliers (OPA) qui, n'étant pas des fonctionnaires d'État, n'entrent pas dans le champ d'application de cette réforme risquent d'entraver l'évolution de la concertation entre le ministère, les collectivités locales et les organisations représentatives mais il semble indispensable d'aller au-delà des questions de gestion de personnel pour redéfinir les missions respectives de l'État et des collectivités territoriales dans la gestion du domaine public routier.

Dans le cadre des études préalables aux futures lois de décentralisation, plusieurs pistes de réflexions sont actuellement à l'étude pour transférer la gestion des routes nationales aux collectivités territoriales. D'après les éléments d'information communiqués par M. Gilles de Robien lors de son audition devant notre commission, le transfert pur et simple aux départements de la gestion des routes nationales ne paraît pas probable. On imagine plutôt un partage de compétence sur la base d'itinéraires et non plus de zones géographiques. La délégation de compétence pourrait s'étendre sur des tronçons de route dépassant le cadre départemental, l'État devant continuer à assurer la cohérence du schéma routier des routes nationales.

Cette évolution majeure dans la gestion du réseau routier posera des problèmes complexes de gestion des effectifs, car l'entretien et la réhabilitation des routes supposent de disposer d'équipes opérationnelles sur de grandes amplitudes horaires pour faire face aux travaux d'urgence. Les départements ont incontestablement une grande expérience de cette gestion du réseau routier et de l'encadrement de services opérationnels mais certaines routes nationales, en raison de leur importance pour la desserte nationale du territoire, devront être gérées par une autorité unique.

Régler le problème du statut des agents des DDE ne pourra donc se faire sans avoir au préalable redéfini les missions de chaque collectivité territoriale en matière de réseau de transport, le statut des personnels ne devant pas être un obstacle technique pour une réforme d'une toute autre portée.

CHAPITRE III

FAVORISER LES ALTERNATIVES AU TRANSPORT ROUTIER

I. — LE ROLE PREDOMINANT DU TRANSPORT ROUTIER GENERE DE MULTIPLES EXTERNALITES

A. LES AUTORITES EUROPEENNES ET FRANÇAISES CHERCHENT A FAVORISER UN REEQUILIBRAGE DES MODES DE TRANSPORT

La Commission européenne dans son Livre Blanc sur les transports à l'horizon 2010 ⁽¹⁾ dresse un diagnostic alarmant de l'état de congestion des différents réseaux de transport de l'Union européenne qui risque de devenir intolérable avec l'ouverture à de nouveaux pays membres de l'Europe de l'Est.

De plus, les économies des pays de l'Union ont développé des modes de production qui génèrent une activité de transport beaucoup plus intense qu'autrefois car les pratiques de gestion du « zéro stock » et les politiques d'achat de consommations intermédiaires en « juste à temps » nécessitent une organisation logistique très rigoureuse où la régularité des temps de transports prend une importance considérable pour éviter de perturber les plannings de production.

Sans une politique volontariste de tous les pays européens, la prééminence du trafic routier perdurera au détriment des autres modes de transport car les investissements pour un réseau coordonné et interopérable pour le secteur ferroviaire et la voie d'eau sont beaucoup plus lourds à financer que l'extension du réseau routier.

L'Union européenne s'est dotée peu à peu de procédures de décision pour rééquilibrer les parts respectives des modes de transport.

Après avoir défini un schéma routier transeuropéen avec pour priorité d'assurer la continuité du réseau autoroutier pour améliorer l'accessibilité des régions périphériques de l'Europe, la Commission européenne cherche à promouvoir une mobilité durable en développant des modes de transport ayant des réserves de capacité pour absorber l'augmentation future du trafic et considérés comme peu nuisibles à l'environnement (chemin de fer, cabotage maritime). Cependant la Commission a attiré l'attention des pays membres sur la nécessité de poursuivre des investissements routiers en vue de l'élargissement de l'Union européenne et parce que la route est un maillon de la quasi-totalité des chaînes multimodales.

Sur les 4,17 milliards d'euros qui seront consacrés au Programme Indicatif Pluriannuel (PPI) pour les infrastructures de transport, 64 % du concours financier seront attribués au rail. En effet, le règlement financier CE n° 1655/99 du Parlement européen et du Conseil du 19/07/1999, déterminant la règle pour l'octroi de

(1) Livre Blanc sur « la politique européenne des transports à l'horizon 2010 : l'heure des choix » – COM (2001) 0370 –.

concours financiers européens dans le domaine des réseaux transeuropéens de transport, prévoit que les projets ferroviaires y compris le transport combiné bénéficient de 55 % au minimum des crédits disponibles, les projets routiers ne pouvant en obtenir que 25 % au maximum.

L'Union européenne et plusieurs états membres ont étudié comment parvenir à une harmonisation tant fiscale que sociale des différents modes de transport pour éviter des distorsions de concurrence entre pays et entre modes de transport.

Dans le coût total du transport routier de marchandises, la fiscalité des carburants, celle des véhicules ainsi que les dépenses liées à la tarification des infrastructures (péages, eurovignette) représentent 17 % en moyenne du prix total d'exploitation d'un semi-remorque de 40 tonnes.

L'harmonisation de la fiscalité constitue donc une condition essentielle, avec l'harmonisation sociale, au bon fonctionnement du marché commun, mais aussi un préalable indispensable à l'instauration d'un système communautaire cohérent d'imputation au transport routier des coûts d'infrastructures et de ses externalités économiques et environnementales.

La taxation du carburant

Dans le cadre du Livre Blanc précité, la Commission a proposé une réforme qui modifierait les directives 92/81 et 92/82 en vue d'instituer un régime fiscal particulier pour le gazole utilisé à des fins professionnelles par les poids lourds de 16 tonnes et plus. Le dispositif envisagé permettrait de résorber progressivement les disparités fiscales jusqu'à l'instauration d'un taux harmonisé unique.

La taxation des véhicules

La taxe spéciale sur certains véhicules, dite « taxe à l'essieu » est destinée à compenser les dépenses supplémentaires d'entretien et de renforcement de la voirie induites par la circulation de forts tonnages.

Transposant la directive 93/89/CEE du 25 octobre 1993, remplacée par la directive 1999/62/CE du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures, la loi portant DDOEF du 2 juillet 1998 a mis en place les barèmes de la taxe à l'essieu, qui s'applique aux poids lourds de 12 tonnes et plus. A tonnage égal, les tarifs sont modulés en faveur des véhicules dont le constructeur a réduit les effets statiques sur la chaussée, c'est à dire ceux dont le nombre d'essieux est plus élevé ou dont l'essieu moteur est équipé d'une suspension pneumatique ou équivalente.

La taxation française des véhicules demeure l'une des plus modérées de l'Union européenne. Elle représente un coût fixe relativement mineur, sauf dans le cas d'une exploitation peu intense du véhicule. Ainsi, pour un semi-remorque de 40 tonnes qui parcourt annuellement 122 000 kilomètres, cette taxe représente en moyenne 0,5 % du coût total du transport. En outre, les véhicules utilisant les

systèmes mixtes rail-route ouvrent droit à une réduction forfaitaire de 75 % sur les tarifs de la taxe à l'essieu.

Sauf exonération, une vignette est systématiquement perçue pour tout véhicule non assujéti à la taxe à l'essieu.

La loi de finances pour 2001 a exonéré les personnes physiques de la taxe différentielle sur les véhicules à moteurs, dite « vignette automobile », pour les véhicules d'un poids total autorisé en charge n'excédant pas deux tonnes. La loi de finances pour 2002 a porté à 3,5 tonnes ce seuil d'exonération à compter du 1^{er} décembre 2001. De plus, elle fait bénéficier de celle-ci les personnes morales, dans la limite de trois véhicules.

Parmi les soixante mesures proposées par la Commission européenne dans son Livre Blanc précité, elle suggère de mettre en place un dispositif de tarification de l'usage des infrastructures reflétant la vérité des coûts pour l'utilisateur, devant se traduire par une directive cadre instaurant des principes, une structure et une méthodologie de tarification communs à tous les modes de transport et la mise en cohérence du système fiscal en proposant une taxation unique du carburant professionnel routier d'ici 2003.

B. LES UTILISATEURS DES MODES DE TRANSPORT DOIVENT-ILS CONTRIBUER FINANCIEREMENT AU COUT DES INFRASTRUCTURES ?

Selon la Commission européenne et de nombreux spécialistes, un des obstacles les plus importants à un développement équilibré des modes de transports réside dans une tarification inéquitable du coût d'usage des infrastructures.

Le transport routier est souvent présenté comme un mode de transport artificiellement compétitif par rapport au fret ferroviaire ou fluvial car il ne contribuerait pas aux coûts indirects qu'il engendre pour la collectivité comme par exemple l'usure accélérée du réseau routier ou les nuisances environnementales. Mais les résultats partiels d'une étude réalisée par le ministère de l'Équipement permettent de nuancer cette affirmation.

La présence d'un important réseau à péage en France et un niveau de TIPP supérieur à la moyenne européenne font que les charges d'infrastructures générées sur le réseau routier national par le fret routier sont à peu près couvertes dans leur intégralité par les recettes prélevées sur le trafic des poids lourds, contrairement à ce qui se passe dans un certain nombre de pays européens.

Dans notre pays, la congestion et les nuisances environnementales sont en effet limitées dans le temps et l'espace. Elles se concentrent principalement sur les grands corridors nord-sud qui sont aussi des axes de transit international, ainsi que les traversées et contournements urbains. Cela s'explique par la valeur élevée du coût des transports en France par rapport à la moyenne européenne.

Sur l'ensemble du réseau national, les différents calculs économiques récents montrent que le fret routier a bien amélioré son niveau de couverture des

coûts directs, indirects et externes qu'il occasionne en raison de l'augmentation des recettes prélevées lors de l'utilisation des infrastructures (taxes et péages), tandis que les dépenses d'infrastructures se sont réduites ces dernières années. Suivant les différentes parties du réseau national et selon la méthode de calcul retenue (coût complet social avec effets externes et coût marginal social), les sommes prélevées sur les transports routiers couvrent entre 70 % et 100 % de la somme des dépenses d'infrastructures (investissement, entretien) et des coûts sociaux et environnementaux, c'est-à-dire sensiblement plus que dans les autres modes.

Il convient de souligner que l'essentiel du déficit de couverture est lié aux circulations sur les réseaux secondaires qui sont des déplacements de courte distance non transférables sur les modes alternatifs à la route, ou les parcours terminaux des autres modes de transport, correspondant à la desserte fine du territoire.

Une tarification du fret au coût marginal social (CMS) – considéré comme permettant d'atteindre l'optimum économique – sur le réseau concédé procurerait un niveau de recettes très inférieur à ce que paient actuellement les usagers (TIPP, péages) et ne permettrait pas de garantir l'équilibre budgétaire des concessionnaires.

Le CMS calculé sur différents tronçons du réseau national (concédé ou non) présente une grande disparité selon les situations (lieu, période). Il peut dans de nombreux cas être insuffisant pour garantir l'équilibre budgétaire et, dans d'autres cas, dépasser largement cet équilibre. Ce constat met en évidence l'importance de la variation des coûts sociaux (congestion notamment) et environnementaux selon les lieux et périodes considérés.

En effet, le niveau des coûts sociaux et environnementaux sur certains axes du réseau national non concédé ainsi que sur les continuités urbaines et périurbaines des trajets nationaux et internationaux dépasse sensiblement le niveau de la tarification actuelle constituée par la taxe sur les carburants et la taxe à l'essieu.

Il convient de rappeler que si le transport routier de marchandises sur le réseau routier national assure quasiment la couverture de ses coûts externes, il n'en est pas de même du fret ferroviaire et fluvial. **L'application d'une tarification au CMS à l'ensemble des modes ne permettrait pas dans ces conditions de favoriser les reports de la route vers le mode ferroviaire.** Cette tarification ne semble pas être un outil efficace en faveur de ce rééquilibrage.

Si la tarification kilométrique généralisée des poids lourds ne paraît donc pas opportune, elle pourrait être envisagée sur des tronçons sur lesquels il y a une sous-tarification tels que les axes de transport internationaux et les contournements urbains.

Enfin, les coûts externes générés par les autres modes de transport ne sont pas très clairement déterminés.

II. — LES MESURES PRISES EN FAVEUR D'UNE POLITIQUE INTERMODALE DES TRANSPORTS

Le précédent Gouvernement s'était fixé pour objectif un doublement du fret ferroviaire et fluvial en dix ans et avait décidé de multiplier par huit, de 2000 à 2006, les moyens consacrés aux projets d'infrastructures ferroviaires.

La décentralisation des transports régionaux ferroviaires s'est inscrite dans cette logique de développement de l'offre de service ferroviaire. De même pour coordonner les différents types de transport, la France a mis au point un dispositif d'aide au cabotage maritime pour les opérateurs qui commencent à recourir à ce mode de transport.

La Commission ayant donné son aval, les négociations se poursuivent entre l'Italie, l'Espagne et la France pour soulager la congestion de la circulation routière dans le franchissement des Pyrénées et de l'arc alpin.

A. L'AUTOROUTE FERROVIAIRE TRANSALPINE

Parmi les initiatives prometteuses, on peut citer l'expérimentation actuelle de l'autoroute ferroviaire dans les Alpes.

Au sommet franco-italien de janvier 2001, l'Italie et la France ont annoncé la création d'un service expérimental qui devrait être opérationnel à la mi-2003 et un service commercial à la fin 2003.

L'expérimentation vise à transporter progressivement par le train 50 000 poids lourds par an pour arriver, à l'horizon de 2006 lorsque les travaux de mise au gabarit des ouvrages d'art et tunnels seront réalisés, à acheminer 300 000 poids lourds par an, ce qui permettra un allègement sensible de la circulation de poids lourds dans les tunnels routiers alpins.

Le terminal français du service expérimental sera situé à Aiton/Bourgneuf sur l'emplacement de l'aire de régulation du trafic de l'autoroute A 43. Un accord signé le 4 janvier 2002 entre la société d'autoroutes AREA et la SNCF confie la maîtrise d'ouvrage du terminal à AREA, qui en assurera le financement à hauteur de 20 %, la SNCF étant chargée d'une mission de maîtrise d'œuvre. Les travaux sont engagés depuis le printemps 2002, avec pour objectif une mise en service dans les prochaines semaines.

Du côté italien, le terminal sera aménagé à Orbassano, à proximité de Turin, selon les mêmes principes que le terminal français. Les travaux devraient être achevés en décembre 2002 ou au début de l'année 2003, sous la maîtrise d'ouvrage du gestionnaire italien d'infrastructures ferroviaires, RFI.

Des partenariats ont été scellés, afin d'organiser la gestion des terminaux, le service et enfin la traction des trains qui sera assurée par la SNCF et Trenitalia/FS, selon la forme classique de coopération des réseaux pour le trafic international entre la France et l'Italie.

S'agissant des deux premiers wagons prototypes à plancher surbaissés choisis par les partenaires du projet, ils ont été livrés en mars et avril 2002 et ont subi des essais statiques et dynamiques, puis des essais en ligne sur l'axe Dijon-Modane. Leur mise au point technique se poursuit.

L'autorisation de circuler devra être délivrée ensuite par les autorités françaises, puis examinée par les autorités italiennes dans le cadre des accords bilatéraux d'homologation du matériel.

La livraison de la première rame devrait intervenir fin 2002, celle de la seconde en mars 2003. La mise en circulation commerciale des premières navettes est prévue pour le deuxième semestre 2003.

Du côté français, l'examen des règles de sécurité à prendre en compte pour le matériel roulant et l'exploitation de l'autoroute ferroviaire, dès la phase expérimentale, a été confié à un comité d'experts qui est également responsable de la mise en sécurité du tunnel du Mont-Cenis. Le préfet de la Savoie est, quant à lui, chargé de mettre en œuvre la coordination des secours avec les autorités italiennes, avant le démarrage de la phase expérimentale du service.

Ces règles de sécurité devront être examinées conjointement avec les experts italiens, que les autorités n'ont pas encore désignés.

L'expérimentation du service d'autoroute ferroviaire entre la vallée de la Maurienne et l'Italie permettra de tirer les premiers enseignements utiles pour envisager l'extension de ce type de liaison entre Lille et Birmingham, entre Paris et Bordeaux ou sur l'axe Nord-Sud entre la Lorraine et la Méditerranée par la vallée du Rhône.

B. LES PLATES-FORMES MULTIMODALES

Une politique multimodale suppose l'existence de plates-formes où les modes ferroviaire, routier et éventuellement fluvial peuvent être coordonnés avec des espaces de stockage importants pour permettre un écoulement régulier des convois. Les plate-formes multimodales rail-route sont encore trop peu développées et leur intégration au maillage des réseaux de transport n'est pas optimale. Il reste encore beaucoup à apprendre de l'organisation des « ports secs » qui permettent un acheminement rapide des marchandises maritimes.

C. LA MODERNISATION DU FRET FERROVIAIRE

Le marché des transports de fret connaît une profonde mutation en France et en Europe. Le transport ferroviaire répond de plus en plus aux attentes des pouvoirs publics et de la population qui souhaitent un rééquilibrage en faveur des modes de transport les plus sûrs et les plus respectueux de l'environnement, mais doit pouvoir s'adapter aux évolutions de la demande et faire face à la croissance des échanges. Par ailleurs, le marché se caractérise de plus en plus par sa dimension européenne et par l'importance prise par la logistique des chargeurs.

Dans ce contexte, le fret ferroviaire peut connaître un développement lui permettant de conserver voire même d'accroître ses parts actuelles de marché.

Plusieurs points paraissent essentiels aujourd'hui pour mieux satisfaire la demande et sont du ressort des entreprises ferroviaires ou des pouvoirs publics :

– le développement de solutions « clefs en main » offertes à la clientèle, alliant l'acheminement et la logistique complète et demandant donc aux opérateurs en place de devenir des opérateurs logistiques multimodaux au niveau international ;

– l'accroissement du niveau de qualité des prestations, en particulier le respect des horaires et la possibilité de suivi des envois pour mieux répondre aux besoins d'information de la clientèle et aux organisations en flux tendus ;

– l'amélioration, tant quantitative que qualitative, des matériels utilisés, afin de pouvoir mieux répondre à la croissance de la demande et permettre des gains de productivité, tels que la réduction du temps de passage des frontières, grâce à l'interopérabilité technique des locomotives ; à cet égard, on peut citer le récent accord entre la SNCF et la Deutsche Bahn qui permettra de disposer d'un corridor de fret entre Woippy et Mannheim avec passage de la frontière franco-allemande sans rupture de charge, un même mécanicien conduisant la même locomotive pour l'ensemble du parcours ;

Mais l'extension de ce type de corridor pose des problèmes complexes, qui implique de mener une réflexion avec les autres compagnies ferroviaires européennes et les organisations syndicales sur le statut des mécaniciens du fret pour traiter des modalités de certification, du contrôle des capacités techniques, des horaires et des conditions de travail.

– la poursuite des travaux de recherche pour permettre, par exemple, de parvenir rapidement à une plus grande massification des convois (trains plus longs et plus lourds) ou au développement de nouveaux types de wagons ;

– le lancement de nouveaux services comme l'expérimentation d'autoroute ferroviaire par la SNCF dont le lancement est prévu début 2003 sur la ligne actuelle Lyon-Turin ;

– le développement des capacités d'infrastructure pour résoudre les problèmes actuels de saturation des réseaux, par des investissements sur certains nœuds ferroviaires ou sur les axes les plus utilisés, de façon à accroître les capacités permettant un bon écoulement du fret ;

– la mise en place du réseau trans-européen de fret ferroviaire, avec l'amélioration de l'interopérabilité technique, organisationnelle et administrative entre réseaux ferroviaires.

Comme l'a souligné M. Louis Gallois, Président de la SNCF, lors de son audition par notre Commission le 20 octobre 2002, le problème du fret n'est pas tant sa rapidité que sa régularité, la vitesse moyenne du fret de 18 km/h n'étant pas représentative de la réalité de l'ensemble des trafics. En effet, les trains de fret sont

« tracés » sur une moyenne de l'ordre de 60 km/h et sur certaines lignes la vitesse du fret est plus performante que celle des poids lourds comme par exemple sur Paris-Avignon où la liaison s'effectue en six heures !

Le problème des aires de stockage des trains de marchandises est un problème crucial car il arrive fréquemment que la SNCF soit amenée à ralentir la vitesse d'un convoi car le client destinataire ne possède pas de capacité de stationnement pour entreposer la marchandise à l'arrivée !

D. LES EFFORTS ENTREPRIS PAR LA SNCF POUR AMELIORER LA QUALITE DU FRET

La SNCF a entrepris depuis 2001 une profonde restructuration de cette activité pour lui permettre d'avoir une autonomie fonctionnelle au sein de l'entreprise avec une gestion propre et nationale de son matériel roulant et de ses locomotives.

Les objectifs d'amélioration de la qualité du service et d'optimisation des moyens consistent en :

- l'amélioration des règles de gestion opérationnelle des trafics, permettant notamment de mieux faire face à la demande du marché et optimiser la gestion des moyens (locomotives et personnel de conduite notamment). Ces actions se traduisent notamment depuis l'été 2001 par la fiabilisation des trains, qui porte à ce jour sur près de la moitié des trains concernés ;

- le pilotage par activités afin de donner à l'activité fret une maîtrise accrue de sa production ;

- la restructuration des graphiques de circulation afin de dégager des capacités supplémentaires et de bonne qualité pour le fret ;

- la reconfiguration des métiers, des modes de fonctionnement, des outils informatiques et des périmètres de responsabilité.

A ces mesures, il faut ajouter le renouvellement et l'accroissement du parc de matériel roulant, avec la livraison en cours d'une importante série de locomotives dédiée au fret et l'augmentation des effectifs d'agents de conduite.

Il convient de noter que les mesures qui ont été prises depuis l'année dernière afin d'améliorer la qualité des acheminements semblent commencer à porter leurs fruits au cours de ces derniers mois et on relève notamment une forte baisse du nombre de trains « calés ».

Malgré ces efforts de réorganisation, l'image du fret auprès des clients de la SNCF reste très dégradée en raison du conflit social de mars 2001 qui avait entraîné une perturbation du trafic marchandises pendant plusieurs semaines.

Cependant, selon les informations données par M. Louis Gallois, l'ensemble de ces actions devrait permettre d'augmenter de 60 à 80 millions d'euros

par an les résultats du fret dans l'optique d'un retour à l'équilibre des comptes autour de 2006.

La mission parlementaire confiée par le Gouvernement aux sénateurs Hubert Haenel et François Gerbaud sur le fret ferroviaire sera d'ailleurs l'occasion d'étudier les avantages et les inconvénients d'une filialisation du fret mais aussi les avantages de souplesse d'une entreprise ferroviaire intégrée.

Cette mission permettra aussi à chacun des partenaires concernés de s'exprimer sur cette question délicate mais qui est vitale pour parvenir à un rééquilibrage du rail par rapport à la route.

Cette nécessité d'être présent sur toute la chaîne de transport a d'ailleurs conduit la SNCF à mener une politique offensive pour disposer de filiales importantes dans le secteur la logistique avec GEODIS et elle est aujourd'hui le premier transporteur routier de France avec sa filiale Calberson !

III. — LES MECANISMES FINANCIERS POUR PROMOUVOIR L'INTERMODALITE

A. DES FINANCEMENTS AFFECTES POUR PROMOUVOIR L'INTERMODALITE

La France a décidé l'année dernière la création de deux établissements publics administratifs chargés de promouvoir l'intermodalité.

La loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité et aux infrastructures de transport institue :

- à son article 3.I, un établissement public administratif national, dont l'objet est de concourir à la mise en œuvre de la politique intermodale des transports sur le territoire national. Les ressources de cet établissement public administratif sont constituées de dotations en capital (en l'occurrence, une partie des recettes de l'ouverture du capital du groupe Autoroutes du Sud de la France), ainsi que des subventions et recettes diverses. Ses missions sont, notamment de contribuer au financement d'opérations d'investissement concernant la multimodalité ;

- à son article 3.II, un établissement public administratif national, dont l'objet est de concourir à la mise en œuvre d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin. Cet établissement public administratif contrôle la majorité du capital du Pôle autoroutier alpin, constitué des sociétés Autoroutes Rhône Alpes (AREA), Autoroutes du tunnel de Mont-Blanc (ATMB) et de la Société Française du Tunnel Routier du Fréjus (SFTRF). Ses ressources sont constituées des dividendes de ses participations dans ces sociétés, complétées, le cas échéant, de subventions et recettes diverses. Ses missions sont, notamment, de financer les différents modes de transport concourant à la politique intermodale dans les Alpes.

Les modalités d'application de l'article 3.I et 3.II ont été fixées, respectivement par le décret 2002-470 du 5 avril 2002, relatif au Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports, et par le décret 2002-471 du 5 avril 2002, relatif au Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Cependant, ce financement affecté à l'intermodalité semble susciter certaines réserves car il prive l'Etat d'une partie de ses ressources extrabudgétaires (les dividendes et les cessions du capital des sociétés d'autoroutes).

Il a été précisé à votre rapporteur que ces deux instruments étaient en cours de mise en place et que pour le Fonds intermodal du pôle alpin, les ressources qui lui seraient affectées n'étaient pas encore bien déterminées, cette décision étant liée à la stratégie de l'Etat envers les sociétés concessionnaires d'autoroutes.

B. LE FINANCEMENT MUTUALISE DES INFRASTRUCTURES

Pour parvenir encore plus efficacement à promouvoir des infrastructures non polluantes, la Commission européenne a annoncé dans son Livre Blanc précité une directive cadre sur la tarification des infrastructures et une directive permettant une mutualisation des financements.

L'idée de la mutualisation est de transférer une partie des recettes générées par une infrastructure au financement d'autres moins polluantes ou générant moins d'externalités.

Cette directive modifierait la directive 99/62 qui, dans son état actuel, permet (uniquement sur les autoroutes, ouvrages d'art ou cols de montagne) des péages ne dépassant pas les coûts d'établissement, d'entretien et de développement du réseau concerné.

A l'heure actuelle, on peut retenir quelques expériences significatives de mutualisation en Europe :

– en Suisse : le financement partiel des tunnels ferroviaires du Gothard et du Lötschberg par la redevance sur les poids lourds liée aux prestations (RPLP, s'appliquant sur l'ensemble du réseau routier)⁽¹⁾. Rappelons que la Suisse a accepté, dans ses accords avec l'Union européenne (entrés en vigueur le 1^{er} juin dernier) d'adopter l'acquis communautaire et que ces mêmes accords comportent l'acceptation, par la Communauté européenne, de la RPLP et de son affectation, en dérogation à la directive 99/62 ;

– en Italie : une filiale à 88 % de la société des autoroutes du Brenner (côté italien) a elle-même une filiale (à 48 %) spécialisée dans la traction ferroviaire et qui produit des services de transport combiné entre Vérone et Munich. Mais il s'agit là davantage d'une forme de financement du transport combiné que de financement mutualisé des infrastructures ;

(1) système de tarification qui prend en compte le kilométrage parcouru, les caractéristiques du véhicule et le type d'équipement offert par l'ouvrage d'art.

– en France, dans le cadre de l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire entre Aiton (France) et Orbassano (Italie) avec la technique Modalohr, la Société AREA est, par ailleurs, maître d'ouvrage et propriétaire de la plate-forme de transbordement d'Aiton-Bourgneuf, dont elle assure le financement. Elle participe également, à hauteur de 35 %, au capital de la société gestionnaire de cette plate-forme, ainsi qu'au capital de l'opérateur du service de la relation France – Italie.

Signalons, enfin, que l'Allemagne introduira, dans le courant de 2003, des péages autoroutiers pour les poids lourds calculés sur le nombre de kilomètres parcourus grâce à un système de repérage des poids lourds par GPS. Les recettes devraient être affectées, en partie, au financement des infrastructures fluviales et ferroviaires, mais les débats se poursuivent, avec les Länder, sur l'affectation et la gestion de ces fonds. L'Autriche a des projets similaires.

IV. — LES POTENTIALITES DU TRANSPORT FLUVIAL NE SONT PAS SUFFISAMMENT EXPLOITEES

A. LES ATOUTS INCONTESTABLES DE LA VOIE D'EAU

Après des années de déclin, le transport fluvial se révèle être un moyen de transport riche de potentialités tout particulièrement pour le transport de marchandises, et il représente par excellence, un mode de transport à encourager car il est peu polluant, présente des capacités d'extension considérables surtout si le trafic fluvio-maritime confirme sa percée, et propose des prix de transport tout à fait compétitifs par rapport à d'autres modes.

Quelques chiffres permettent de mesurer les profonds changements, intervenus dans ce secteur d'activité depuis les années 1996. Sur la période 1996-2002, le trafic a connu une progression de 14,9 %, alors que parallèlement le nombre d'entreprises de transport fluvial baissait de 27 % et que le secteur artisanal connaissait une chute de 19 % de ses effectifs, ce qui traduit de forte concentration économique des armateurs de la navigation intérieure.

Le bon entretien du réseau des voies navigables est garant d'une préservation de la ressource en eau et d'une maîtrise des risques d'inondations. Les barrages de navigation et les écluses remplissent un rôle important dans la gestion des rivières et permettent une régularisation des plans d'eau assurant ainsi un écrêtement des crues de faible intensité et l'irrigation agricole.

C'est ainsi que le programme interrégional d'aménagement de l'Oise permettra en reconstruisant des barrages et en modernisant les écluses, aujourd'hui vétustes (manutention manuelle pour les manœuvres), de mieux réguler le niveau d'eau sur l'Oise et la Seine (montant prévisionnel du financement : 97 millions d'euros sur huit ans avec une contribution de l'Etat, des régions Picardie et Ile-de-France et du conseil général de l'Oise).

Longtemps l'investissement pour la restauration du réseau des voies navigables a été délaissé. Il n'atteignait que 61 millions d'euros en 1996 alors qu'il devrait atteindre en 2002 un montant de 133 millions d'euros.

Un changement notable est intervenu en 1997 après la publication du rapport « de Brouard » qui opérait une classification des voies selon leur vocation. Les voies de catégories 1 et 2 pour le transport de marchandises, les voies de catégorie 3 à vocation touristique et les voies à vocation multiple en catégorie 4.

Ce rapport a servi de base à l'élaboration d'une véritable politique d'investissements et à la négociation qui s'est opérée entre l'Etat et « les Régions mouillées » dans le cadre des contrats de plan 2000-2006.

Cette politique d'investissements s'est finalement traduite par des engagements financiers de l'ensemble des régions mouillées, dans le cadre des contrats de plan 2000-2006, multipliés par 5 comparativement au plan précédent.

La première priorité est aujourd'hui la mise en œuvre de ces engagements qui prévoient des opérations de restauration mais aussi pour préparer l'avenir du transport fluvial, des opérations d'amélioration du gabarit.

A titre d'exemple on peut citer la mise au gabarit de 1 000 tonnes de la Seine entre Bray et Nogent, la mise à l'enfoncement de 2,20 mètres de la liaison Compiègne-Reims, le rehaussement à 5,25 mètres de ponts du canal Dunkerque-Escaut, l'achèvement des aménagements à grand gabarit de liaisons avec la Belgique ainsi que la reconstruction de barrages vétustes de l'Oise.

D'autres investissements paraissent très urgents, même s'ils n'ont pas été prévus dans le cadre des contrats de plan Etat-Région et dont le financement pourrait être assuré, en partie, par le Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports, précédemment évoqué par la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002 sur la sécurité des infrastructures de transports.

Parmi les investissements non inclus dans les contrats de plan en cours d'exécution, mais dont la réalisation apparaît indispensable à court terme pour conforter les politiques de basculement modal et de développement des transports par voie d'eau, on peut notamment citer :

– la construction de l'écluse d'accès au port maritime dans le cadre de la réalisation de Port 2000 au Havre (investissement de l'ordre de 100 millions d'euros qui pourrait faire l'objet d'un cofinancement de l'Union européenne (20 %), des collectivités territoriales (30 %) et des usagers (20 %). Faute de cet investissement, le trafic régulier de conteneurs sur la Seine serait très fortement compromis et les infrastructures ferroviaires étant saturées, le route, y compris dans l'agglomération havraise serait *in fine* le mode bénéficiaire à titre principal de Port 2000 ;

– la réalisation des investissements fluviaux sur l'axe Rhône-Saône, sur le 1^{er} bief du canal du Centre et dans le Port autonome de Marseille. Il s'agit notamment, sur la Saône, d'achever la restauration et la modernisation des équipements de la Saône à grand gabarit (10 à 15 millions d'euros sur 3 ans). Sur le

Rhône, d'augmenter le mouillage garanti de 3 m à 3,50 m pour permettre le développement du transport fluvio-maritime et optimiser le transport fluvial. Ceci permettrait d'augmenter le trafic de 20 % en tonnes kilométriques et de réduire les coûts externes de 4 millions d'euros par an, par rapport à une logistique entièrement routière ;

– la réalisation des travaux de dragage des accès aux ports fluviaux les plus importants.

Pour financer ces différentes missions, Voies navigables de France dispose de diverses ressources propres mais VNF a fait savoir à votre rapporteur qu'elle les jugeait inadaptées compte tenu de l'ampleur des investissements nécessaires (voir tableau ci-après).

RESSOURCES PROPRES DE VNF

(en millions d'euros)

	2001	2002 prévisions	2003* prévisions
Taxe hydraulique	79,17	80,26	81,50
Péages	6,81	6,86	7,10
marchandises	3,45	3,43	3,55
plaisance			
Redevances domaniales	12,42	13,96	15,70
Droits de pêche et de chasse	0,64	0,61	0,78
Prestations diverses	2,82	1,93	1,93
Subventions d'exploitation	4,12	4,23	4,39
Produits de gestion courante et exceptionnels	4,41	0,89	0,15
Produits financiers	4,00	3,05	2,5
TOTAL	117,84	115,22	117,60

Source : ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

(*) (base : prévision CEES printemps 2002).

Pour 2002 l'investissement réalisé devrait s'élever à 87,59 millions d'euros pour la restauration du réseau et à 25,69 millions d'euros pour son développement.

VNF a surtout souligné que les multiples fonctions de la voie d'eau étaient méconnues, le rôle en matière de navigation ne devant pas faire oublier l'utilisation de la ressource hydraulique pour financer des investissements.

En effet, c'est à partir des années 1990 que le concept de la multifonctionnalité des voies navigables a été dégagé. Le comité interministériel du 17 janvier 1990 avait déjà prévu :

– le paiement des services rendus par tous les bénéficiaires directs ou indirects de la voie d'eau ;

– la mise en place de l'établissement public VNF, affectataire des ressources susvisées ;

Les études menées alors notaient que le montant annuel de ressources prévues au titre de la fonction « eau » (400 millions de francs dont 300 millions de francs de la part d'EDF) reflétait une prévision très prudente et que l'objectif pourrait être à terme plus ambitieux. Il s'appuyait, pour ce faire, sur les études faites sur le bassin de la Seine qui montraient que 45 % des dépenses en faveur des voies d'eau concernent la fonction « eau », et non la fonction « navigation » proprement dite.

Aujourd'hui, la voie d'eau coûte annuellement à la collectivité publique environ 375 millions d'euros :

– dépenses d'exploitation VNF : 92 millions d'euros

– dépenses d'investissement VNF : 133 millions d'euros

– dépenses de personnel des services de navigation mis à disposition de VNF : 150 millions d'euros.

Les besoins de financement non satisfaits pour le réseau existant s'élèvent à environ 60 millions d'euros au titre notamment de l'entretien des voies d'eau (dragages) et des barrages manuels à reconstruire, c'est-à-dire de la fonction eau.

VNF propose que des ressources nouvelles provenant de la fonction « eau » des voies navigables (fonction hydraulique et hydro-électricité) soient attribuées à VNF à hauteur d'environ 120 millions d'euros par an.

Ces ressources seraient utilisées pour couvrir les besoins de financement non satisfaits pour traiter le réseau existant (60 millions d'euros liés à la fonction eau) et pour diminuer de 60 millions d'euros les subventions que l'Etat attribue à VNF au titre des investissements.

L'avantage serait double :

– l'Etat concentrerait alors ses efforts sur les investissements importants et notamment des améliorations de gabarit des voies navigables afin de contribuer au développement du transport fluvial de marchandises et ainsi au rééquilibrage intermodal ;

– VNF, établissement public de l'Etat, aurait ainsi les moyens de mieux traiter le réseau existant.

Grâce à la création de Voies navigables de France, le déclin de la voie d'eau a été enrayeré. Il faut maintenant franchir une nouvelle étape dans la réforme en lui donnant les moyens de mieux assumer ses missions relatives au réseau existant et en concentrant les efforts de l'Etat sur les investissements importants et notamment

les améliorations de gabarit des voies navigables, de nature à permettre au transport fluvial de contribuer efficacement au rééquilibrage intermodal.

B. LES CONSEQUENCES DE LA REDUCTION DE LA DOTATION BUDGETAIRE DE L'ETAT

Pour des raisons de maîtrise de la dépense publique, le gouvernement a demandé à VNF de procéder à un effort exceptionnel d'autofinancement à hauteur de 25 millions d'euros alors même que VNF était contraint de réduire son programme d'entretien de réseau en raison de problèmes d'organisation qui ont conduit à modifier les méthodes d'exploitation pour permettre aux bateliers de disposer d'horaires plus souples pour la navigation. 10 millions d'euros, financés sur les fonds propres de VNF, seront consacrés à améliorer les méthodes d'exploitation cette année.

En effet, en 2001-2002 les armateurs fluviaux ont fait part de leur mécontentement en raison de la réduction des horaires de navigation qui avait été occasionnée par l'application des 35 heures (l'objectif des armateurs était de pouvoir passer les écluses et barrages sur une grande amplitude horaire pour ne pas avoir à stopper les bateaux).

Au-delà de 2003, si le montant de la dotation de l'Etat est maintenu à 49 millions d'euros, le programme d'entretien sera encore plus nettement sacrifié pour consacrer tous les crédits aux voies commercialement les plus rentables.

Votre rapporteur estime indispensable que cet effort d'autofinancement demandé à VNF pour 2003 ne soit pas reconduit et qu'en revanche, le Secrétaire d'Etat aux transports et à la mer confirme publiquement à la représentation nationale les assurances qui ont été données au président de VNF d'une dotation majorée pour l'année 2004.

CHAPITRE IV

LE BILAN DE LA RÉGIONALISATION DES TER

I. — QUELS ENSEIGNEMENTS PEUT-ON TIRER DE LA RÉGIONALISATION ?

La mise en place de cette réforme importante dont la mise en œuvre s'est d'abord appuyée sur une phase d'expérimentation est aujourd'hui achevée.

Cette décentralisation du transport ferroviaire régional s'est effectuée en plusieurs étapes. Un premier volet expérimental de la décentralisation s'est engagé en 1997, d'abord dans six puis, à partir de 1999, sept régions volontaires. Il s'agit des régions Alsace, Centre, Nord-Pas-de-Calais, Pays de la Loire, Provence-Alpes-Côte-d'Azur, Rhône-Alpes et Limousin.

Tenant compte du bilan de ces années d'expérimentation, très positif en matière de croissance du nombre de dessertes proposées, d'amélioration de la qualité des services et d'adaptation aux situations locales, la loi relative à la solidarité et au renouvellement urbains (SRU) a poursuivi le mouvement de décentralisation engagé, en le généralisant à l'ensemble des régions (hors Ile-de-France et Corse).

Depuis le 1^{er} janvier 2002, l'organisation et le financement des services ferroviaires régionaux ne relèvent plus de la compétence de la SNCF par délégation de l'Etat mais des conseils régionaux.

La loi a prévu une compensation des charges transférées aux régions pour permettre d'assurer l'exploitation des services transférés, aider au renouvellement du parc de matériel roulant affecté aux services transférés et financer les tarifs sociaux mis en œuvre à la demande de l'Etat. La loi prévoit également des possibilités de révision de la compensation versée par l'Etat dans certains cas.

Elle instaure également un certain nombre de mécanismes d'information et de concertation dans un souci de plus grande démocratie participative (possibilité de créer un comité régional des partenaires du transport public et des comités de lignes, comité national de la décentralisation des services d'intérêt régional....).

Le processus de mise en œuvre de la régionalisation peut-être considérée aujourd'hui comme quasiment achevée ; il s'est fait sans difficulté majeure.

Après la publication du décret d'application de la loi SRU, relatif au transfert de compétences en matière de transports collectifs d'intérêt régional, le 28 novembre 2001 et l'envoi aux régions des projets d'arrêtés fixant le montant de la compensation allouée aux régions en contrepartie du transfert de compétences et définissant la consistance des services transférés, la commission consultative sur l'évaluation des charges, qui doit être consultée sur les projets d'arrêté fixant le montant des ressources attribuées aux collectivités territoriales au titre de tout transfert a été saisie et s'est réunie le 17 juillet 2002. La commission a donné un avis

favorable au projet d'arrêté, après la prise en compte d'ajustements proposés par l'administration pour tenir compte des avis produits par les régions.

Les remarques des régions sur les périmètres des services ont pu être en grande partie prises en compte. Seules trois régions, Auvergne, Poitou-Charentes et Languedoc-Roussillon ont soulevé des problèmes importants de cohérence entre territoire régional et périmètre des services qui nécessitent un travail d'audit plus approfondi pour y remédier dans les meilleures conditions possibles. Les études seront lancées au cours du deuxième semestre 2002.

Des ajustements ont été effectués pour corriger des erreurs de comptage de matériel roulant ou pour prendre en compte l'incidence de la mise en service du TGV Méditerranée sur les dessertes des services régionaux de voyageurs et a donné un avis favorable aux projets d'arrêtés.

Les arrêtés sont aujourd'hui signés et ont été publiés au journal officiel du 31 août 2002.

La quasi-totalité de la compensation, qui s'élève à près de 1 518 millions d'euros a été versée aux régions au cours du premier trimestre 2002.

Le programme d'investissements de l'Etat en vue de contribuer à l'effort de modernisation des gares à vocation régionale, prévu par la loi, devrait débuter en 2003.

En juillet 2002, les 20 régions concernées avaient toutes signé une convention avec la SNCF pour l'exploitation des services régionaux de voyageurs, pour un minimum de cinq années, sur la base d'un forfait de charges évoluant suivant une formule d'indexation choisie par les deux partenaires.

Le premier bilan est positif : en rapprochant l'autorité organisatrice de l'utilisateur et de l'exploitant, elle a permis une meilleure réponse aux besoins de mobilité. L'investissement important en matériel roulant (3 milliards d'euros en cinq ans) a permis une amélioration très importante de la qualité de l'offre et un profond renouvellement du parc.

Début 2003, une évaluation de cette réforme sera menée par le Conseil Economique et Social.

II. — LES INCIDENCES DE LA MISE EN ŒUVRE DE LA REGIONALISATION SONT MULTIPLES

A. UNE CLARIFICATION DES RÔLES RESPECTIFS DES REGIONS ET DE LA SNCF

En termes d'organisation, le dispositif a permis de clarifier les responsabilités entre, d'une part, la région, autorité organisatrice des services ferroviaires régionaux de voyageurs, qui décide du service à réaliser et le finance et,

d'autre part, la SNCF qui assure le service en tant qu'exploitant et conseille la région.

La SNCF a, de son côté, dû procéder à une reconfiguration de son organisation afin de permettre à l'activité TER d'être clairement identifiée au sein de l'entreprise et de disposer à l'échelon régional des moyens nécessaires pour remplir son rôle d'interlocuteur de la région. Elle s'est également engagée dans un processus d'élaboration d'une comptabilité par domaine d'activité afin de disposer, pour l'exercice 2000, de comptes attestés pour chacune des 20 activités T.E.R et de répondre au souci de transparence et de compétences des nouvelles autorités organisatrices régionales.

L'obligation du conventionnement entre les deux partenaires leur offre une visibilité financière pluriannuelle, et introduit des systèmes de responsabilisation de la SNCF au regard de la qualité de services : partage des bénéfices ou des pertes par rapport aux objectifs de trafic et de recettes fixés par la convention, pénalités en cas de retards des trains ou de perturbations du service, mise en place d'indicateurs pour vérifier la qualité des services en gare ou à bord des trains, comité de suivi régulier examinant les modifications d'offre aussi bien pour les services d'intérêt régional que national concernant la région.

Les conventions se traduisent par une augmentation de l'offre ferroviaire (en nombre de kilomètres-trains) de près de 4 % et par une augmentation attendue du chiffre d'affaires de la SNCF de 14 %.

B. UN EFFORT FINANCIER MASSIF EN FAVEUR DU TER

En termes financiers, l'effort financier réalisé par l'Etat en 2002 est de 30 % supérieur à celui des années 2000 et 2001, pour une part, au titre de l'exploitation des services et, pour l'autre part, au titre de l'aide au renouvellement du matériel roulant. Pour la SNCF, en 2002, l'activité des services régionaux de voyageurs devrait être équilibrée pour l'entreprise ferroviaire, les régions ayant contribué à hauteur de 1 376 millions d'euros TTC pour l'exploitation (compensations tarifaires comprises).

Pour les régions, la totalité de la compensation de l'Etat pour l'exploitation et pour les tarifs sociaux aura été utilisée et aura été complétée par un effort propre de leur part de l'ordre de 74 millions d'euros, équivalent voire inférieur à celui des années précédentes. Les budgets régionaux traduisent bien l'impact de l'exercice de cette nouvelle compétence. Les dépenses prévues aux budgets primitifs pour la régionalisation ferroviaire dépassent 1,9 milliard d'euros et rejoignent ainsi, par leur importance, les crédits consacrés à la formation professionnelle. Globalement, c'est près de 17 % du budget total des régions qui va être consacré au transport ferroviaire de voyageurs en 2002.

Plus globalement, les contributions publiques Etat et régions confondus, ont ainsi augmenté globalement entre 2001 et 2002 de 15 % au titre de l'exploitation.

Les enseignements à tirer de la régionalisation ferroviaires sont aujourd'hui reconnus.

En premier lieu, l'idée novatrice de procéder par expérimentation a montré tout son intérêt : le test en « grandeur nature » permet de lever les obstacles progressivement, de manière pragmatique, il a une valeur pédagogique essentielle pour l'ensemble des partenaires et oblige à un travail concerté entre les parties.

De plus, pour le transport, l'échelon régional s'est révélé pertinent très rapidement. Il conjugue à la fois la proximité du pouvoir de décision et du public concerné, ouvre des possibilités plus larges de dialogue avec l'ensemble des personnes concernées (SNCF, clients, élus locaux) et permet de nouvelles cohérences territoriales par l'exercice de compétences plus complètes (transports, aménagement du territoire, développement économique). Il impulse un nouveau dynamisme de développement du transport ferroviaire régional dont le déclin n'avait pas pu être enrayeré jusqu'à présent.

Enfin, la décentralisation a été l'occasion de faire un état des lieux précis dans un domaine souvent un peu opaque, et surtout mal connu, et d'identifier les besoins spécifiques de ce secteur, afin de donner les bases d'un développement durablement équilibré.

III. — UN MECANISME D'INDEXATION SIMILAIRE A CELUI DE LA DOTATION GLOBALE DE DECENTRALISATION EST-IL PERTINENT ?

Rappelons que la loi dite SRU prévoit que la dotation financière de compensation de transfert de compétences est intégrée dans la dotation globale de décentralisation.

Le principe d'une dotation annuelle indexée permet d'offrir la garantie d'une somme régulière et donc une meilleure visibilité à long terme pour les régions. Il correspond à une logique de lissage des investissements et donc, pour la dotation complémentaire nécessaire au renouvellement du matériel roulant, à un remplacement régulier du matériel roulant, sur une durée de 30 ans. Il est bien sûr évident que les rythmes de commandes envisagées par les régions dans le cadre de leur politique de transport ne sont pas aussi réguliers, mais la dotation globale de décentralisation assure une pérennité du financement qu'un programme d'équipement ne permettrait pas.

A l'avenir les régions risquent de rencontrer des difficultés pour faire évoluer la densité de leurs infrastructures et trancher des conflits d'intérêt entre le réseau TER, les activités de fret ferroviaire ou le trafic voyageurs grandes lignes, aucune instance d'arbitrage n'ayant été prévue entre la SNCF, les régions et RFF jusqu'ici.

Il convient cependant de relativiser ce risque. En effet, les différentes activités ferroviaires ne subissent pas les mêmes contraintes, en particulier en termes d'horaires, et permettent, par conséquent, une bonne optimisation de la répartition

des capacités des infrastructures. Par ailleurs, de nombreux efforts dans l'établissement du graphique de circulation peuvent encore être réalisés pour dégager des capacités d'infrastructures sans nécessité de nouveaux investissements. Les régions peuvent donc essentiellement intervenir, lorsqu'il y a saturation de l'infrastructure, en participant à des projets de modernisation du réseau envisagés pour augmenter les capacités de circulation. C'est d'ailleurs le cas dans les contrats de plan de la plupart des projets cofinancés par les régions.

Par ailleurs, les régions elles-mêmes peuvent prendre en compte les différentes composantes de l'activité ferroviaire et être intéressées à différents titres par le fret, le trafic grandes lignes ou régional. Elles peuvent donc inscrire leurs demandes de nouveaux services régionaux dans une politique plus globale où les différentes activités ferroviaires ne sont pas en concurrence mais doivent trouver une cohérence au profit des multiples intérêts régionaux tels que la gestion de la saturation routière, la mobilité inter-urbaine, le lien avec d'autres capitales régionales ou étrangères.

Sans vouloir ternir l'image de cette incontestable réussite qu'est la régionalisation des TER, votre rapporteur voudrait se faire l'écho des craintes manifestées par de nombreux spécialistes de la gestion ferroviaire comme M. Jacques Chauvineau qui, dans son rapport de 2001 sur « *la régionalisation ferroviaire* », faisait sienne les recommandations du rapport de M. Jean-Pierre Brunel de la section des finances du Conseil économique et social « *L'avenir de l'autonomie financière des collectivités locales* » :

« il n'est pas souhaitable qu'un transfert de compétence aussi important politiquement et économiquement que celui des transports ne soit accompagné que d'une dotation statique. Dans le cas particulier des transports ferroviaires, il serait souhaitable de donner aux régions accès au partage d'un impôt d'Etat sur lequel les régions n'auraient certes aucun pouvoir mais qui s'inscrirait dans une logique d'évolution plus dynamique que la dotation forfaitaire actuelle. »

Il préconisait aussi que l'Etat réserve une plus grande part des recettes fiscales nationales à des fonctions de péréquation qui semblent particulièrement nécessaires dans le domaine des transports compte tenu des grandes disparités de densité de population entre les régions françaises, disparités qui créent des dynamiques de marché très inégales.

EXAMEN EN COMMISSION

Lors de sa réunion du 16 octobre 2002, la commission a entendu, pour avis, M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, et M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, sur les crédits de leurs départements pour 2003.

M. Jean Proriol, président, a tout d'abord remercié MM. les ministres d'avoir accepté de venir présenter leur projet de budget pour 2003. Après avoir rappelé que la commission des affaires économiques, de l'environnement et du territoire était particulièrement sensible aux questions relatives au logement, aux transports et au tourisme compte tenu de leur poids déterminant pour l'activité économique de notre pays notamment en terme d'emplois, il a évoqué quelques points qui préoccupent particulièrement les parlementaires en demandant à M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, de préciser quelles seraient les grandes lignes du projet de loi de programmation et d'orientation en matière de logement social et quel serait le rôle respectif du ministère de l'équipement et du ministère délégué à la ville et à la rénovation urbaine. Abordant le thème de l'urbanisme, il a interrogé le ministre sur le calendrier prévisible de la réforme de la loi n° 2000-1208 du 13 décembre 2000 relative à la solidarité et au renouvellement urbains, dite « SRU » et il a conclu son propos sur le logement en soulignant la pénurie actuelle de logements sociaux, tout particulièrement pour les foyers en grande précarité.

Il a fait part d'une inquiétude très sensible parmi les parlementaires, qui sont aussi des élus locaux, au sujet du retard constaté dans l'exécution des contrats de plan Etat-régions et tout particulièrement pour les programmes d'investissement routier et a demandé des explications à ce sujet au ministre de l'équipement.

Rappelant que l'audition se déroulait pendant la semaine de la sécurité routière, il s'est félicité de l'accroissement de 19 % des crédits qui y sont consacrés. Tout en se réjouissant de l'augmentation des crédits pour ces trois départements ministériels dans un contexte économique difficile, il a néanmoins fait observer que des problèmes préoccupants demeuraient, comme, par exemple, celui de la gestion de la dette de la SNCF.

M. Gilles de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, a indiqué qu'avec un budget de 22,6 milliards d'euros, le ministère disposerait en 2003 de moyens en progression de 3 % par rapport à 2002.

Il a précisé que, dans ce budget global, les transports représentaient près de la moitié du total, le logement un peu moins du tiers, le tourisme 0,3 %, de nombreuses actions ayant déjà été décentralisées, et les moyens des services près de 20 %.

Puis, il a indiqué que le projet de budget était construit sur l'équilibre entre quatre objectifs majeurs : la sécurité, le développement durable, la cohésion sociale et le soutien à l'activité économique, et donc à l'emploi.

Le ministre a tout d'abord évoqué la première des grandes priorités, le soutien à l'activité économique et à l'emploi, en soulignant que, par l'investissement public, le budget du ministère était l'un des moteurs de la croissance et de l'emploi dans les secteurs du bâtiment, des travaux publics, des transports et du tourisme, secteurs employant près de 3,7 millions de personnes et dans lesquels les perspectives d'activité sont plus incertaines en 2003 qu'en 2002.

Il a précisé qu'afin de soutenir l'activité économique et donc l'emploi, l'argent du ministère injecté dans les circuits économiques serait en augmentation de près de 6 % en 2003 par rapport à la moyenne des cinq dernières années, sous la forme d'autorisations de programme, consolidées ou confortées, représentant plus de 4,8 milliards d'euros, et de crédits de paiement, pour plus de 4,5 milliards d'euros afin de couvrir les opérations déjà lancées.

Il a ensuite souligné que les besoins en matière d'amélioration de la desserte routière des territoires étaient encore très importants. Il a en effet rappelé que les deux principaux axes nord-sud étaient saturés, notamment dans la vallée du Rhône, sur l'arc languedocien, sur le sillon mosellan et sur le corridor Paris-Lille. Puis, il a souligné que des itinéraires est-ouest étaient indispensables pour assurer l'ancrage de la façade atlantique dans les échanges européens et que seuls l'axe de la frontière sud, de Bayonne et Bordeaux à Vintimille via Toulouse et Montpellier et l'axe de Brest à Strasbourg via Reims et Paris étaient complets, ce qui rend nécessaire l'achèvement de l'autoroute A89-Bordeaux-Clermont-Ferrand-Lyon, de la route Centre Europe Atlantique et de l'axe Nantes-Mulhouse. Il a également indiqué que la croissance des relations entre la France et ses voisins européens avait conduit à des difficultés pour les traversées alpines et pyrénéennes et que la plupart des grandes agglomérations devaient être contournées pour écarter les trafics de transit des zones urbaines.

Puis, il a précisé que le projet de budget pour 2003 devrait permettre de poursuivre la mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions en réalisant environ 13 % de l'engagement total et, notamment, de grands programmes routiers tels l'A75 – la mise en service de l'ensemble de l'itinéraire de Clermont-Ferrand à Béziers, y compris le viaduc de Millau, concédé, étant prévue à la fin de 2004 ou au début de 2005 – et la RN7. Il a ajouté que les investissements des sociétés concessionnaires d'autoroutes permettraient de mettre en service 119 kilomètres en 2003 en progressant en particulier sur l'autoroute A89.

Le ministre a ensuite indiqué que les programmes aéronautiques civils, pour lesquels l'accentuation de l'effort de l'Etat permettrait à la fois d'accompagner le développement de l'Airbus A380 et d'amorcer une remise à niveau des crédits de recherche, contribuaient également au dynamisme de l'activité.

Puis, il a souligné que la lutte contre l'insécurité était le deuxième axe majeur du projet de budget et qu'elle exigeait des modes d'action nouveaux,

justifiant une croissance des moyens de près de 20 %. Il a rappelé que le Président de la République avait appelé à une mobilisation nationale pour refuser la fatalité et faire de la lutte contre l'insécurité routière l'un des trois grands chantiers de son quinquennat.

Il a estimé que les voies de circulation devaient être conçues et aménagées en prenant mieux en compte les besoins de sécurité et a précisé que le budget des routes s'attachait à garantir l'entretien et la réhabilitation du patrimoine routier, une enveloppe de 602 millions d'euros étant consacrée à cette action et permettant le maintien de l'effort sur les aménagements de sécurité et le renforcement des ouvrages d'art, notamment des tunnels. Il a souligné que cette politique passait également par l'amélioration de la chaîne contrôle-sanction, en particulier avec le développement des contrôles automatisés.

Puis, il a indiqué que l'action du ministère contre l'insécurité se traduisait également par les fortes augmentations des budgets de la sécurité de la navigation maritime (+ 14 %) et des infrastructures portuaires (+ 29 %) et que la sécurité des transports ferroviaires était également une priorité, justifiant la prochaine création d'un bureau d'enquêtes sur les accidents de transports terrestres et l'action de la France en faveur de la création d'une « agence de sécurité ferroviaire », au niveau européen, dans le cadre des futures directives dites « 2^{ème} paquet ferroviaire ». Il a également mis l'accent sur l'importance de la sécurité aérienne, qu'il s'agisse du contrôle de la navigation aérienne ou de la sécurité des passagers et des équipages.

Le ministre a ensuite évoqué la troisième priorité du ministère, la prise en compte du développement durable, qui passe par un développement coordonné de l'ensemble des modes de transport, c'est-à-dire l'intermodalité, et qui se traduit budgétairement avant tout par un quasi-doublement des crédits pour les investissements en infrastructures ferroviaires. Il a souligné que c'était également pour promouvoir des transports de fret plus sûrs et mieux répartis que l'Etat soutenait le transport fluvial, le cabotage maritime, ainsi que les équipements de transport combiné. Puis, il a mis l'accent sur l'augmentation forte des crédits de paiement (+ 15 %) consacrés au développement des infrastructures de transports collectifs.

Enfin, il a rappelé que tous les secteurs d'activité du ministère étaient concernés par l'action en faveur du développement durable puisque, dans le secteur aérien par exemple, était prévu un plan de développement durable pour les aéroports parisiens visant à combattre les nuisances sonores la nuit, et limiter globalement la gêne sonore. Il a également évoqué la protection du littoral, notamment le lancement en 2003 du rétablissement du caractère maritime du Mont Saint-Michel.

Le ministre a ensuite développé le quatrième objectif du projet de budget, contribuer à la cohésion sociale. Il a indiqué que celui-ci était avant tout exprimé par l'importance des crédits de la politique du logement qui mobilise 7,3 milliards d'euros. Il a précisé que les aides à la personne, d'un montant total de plus de 5,2 milliards d'euros, permettaient à environ 6 millions et demi de ménages de faire face à leurs dépenses de logement et que les barèmes de ces aides seraient revalorisés, avec effet rétroactif au 1^{er} juillet 2002, une aide spécifique étant

accordée aux ménages sans personne à charge vivant à Paris et dans la proche banlieue, victimes des hausses de loyers.

Il a ajouté que la solidarité avec les plus modestes se traduisait également par des dispositifs spécifiques de solidarité, concernant 250 000 ménages et incluant les aides aux locataires en impayés de loyer et l'accompagnement social des personnes en difficulté, dans le cadre des fonds de solidarité pour le logement. Il a précisé que des aides destinées aux associations logeant à titre temporaire des personnes défavorisées étaient également prévues.

Puis, il a évoqué les aides à la pierre qui facilitent la construction d'environ 150 000 logements, soit près de la moitié des logements construits annuellement, et permettent également l'amélioration la réhabilitation de près de 230 000 logements.

Il a ensuite indiqué que l'objectif de cohésion sociale se traduisait par l'importance des moyens destinés au parc locatif social qui s'élèvent à 565 millions d'euros et qui visent à augmenter l'attractivité des logements aidés. Le ministre a précisé que les crédits de construction et de réhabilitation des logements HLM augmenteraient en 2003, permettant ainsi la réalisation effective de 54 000 logements aidés et la réhabilitation de 100 000 logements HLM, et que les crédits de démolition, nécessaires à la politique ambitieuse de renouvellement urbain menée par M. Jean-Louis Borloo, avaient été calculés pour financer la démolition de 12 000 logements contre 7 000 en 2001.

Puis, il a rappelé que l'accession à la propriété était fortement encouragée par les prêts à taux zéro (PTZ), distribués sous plafond de ressources par les établissements de crédit, et que les crédits mis en place allaient permettre de financer un nombre de prêts comparable à celui de 2002, soit environ 100 000.

Il a ensuite annoncé la reconduction de deux mesures fiscales importantes avec, d'une part, la prolongation, au moins jusqu'au 30 décembre 2003, de l'application de la TVA à taux réduit aux travaux d'amélioration, très attendue par les professionnels, et d'autre part, la reconduction du crédit d'impôt pour diverses dépenses afférentes à l'habitation principale.

Enfin, le ministre a évoqué les personnels des services en soulignant qu'ils étaient au cœur de la vie quotidienne des Français, qu'il s'agisse de faire face à des catastrophes exceptionnelles, de planifier l'aménagement des territoires en protégeant les populations, ou de sécuriser leur cadre de vie. Il a indiqué qu'en 2003, 857 postes sur un total de 112 000 seraient supprimés, grâce à une optimisation de l'organisation des services, et que, parallèlement, seraient créés 107 emplois en matière de sécurité (72 inspecteurs du permis de conduire et 35 personnels dans les services de la Mer), sans parler de près de 400 nouveaux emplois dans le domaine de l'aviation civile.

Il a conclu en indiquant que l'année 2003 marquerait le début de la réforme de l'Etat grâce au processus de décentralisation et que celle-ci se ferait avec les personnels du ministère de l'équipement en ayant pour objectifs la sécurité, le développement durable, la cohésion sociale et le soutien à l'activité économique, et donc à l'emploi.

M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, a indiqué que l'action de son secrétariat d'Etat se situerait dans le cadre des trois objectifs rappelés par M. Gilles de Robien, à savoir le renforcement des moyens pour la sécurité, le soutien à l'activité économique et à l'emploi, et la promotion de l'intermodalité, la progression modérée de ses crédits (+ 0,66 %) traduisant le respect de la priorité budgétaire de maîtrise de la dépense publique.

S'agissant des transports terrestres, il a signalé qu'un effort significatif serait fait en faveur du transport ferroviaire dont les crédits augmentent nettement. Le premier aspect de cet effort significatif au profit du ferroviaire porte sur la dotation versée aux régions en compensation du transfert de compétences qui les érige en autorités organisatrices pour les services régionaux de voyageurs (TER). Pour la première fois cette année, cette dotation n'apparaît plus dans le budget du ministère car ces crédits ont été transférés sur le budget du ministère de l'Intérieur et intégrés dans la dotation globale de décentralisation (DGD). En effet, la loi SRU, qui a instauré ce transfert de compétences, prévoyait, après une période expérimentale, son financement par la dotation globale de fonctionnement avec le même mécanisme d'indexation. Il a indiqué que les régions disposeraient d'une dotation de 1 552 millions d'euros alors que le budget 2002 consacrait un peu moins de 1 500 millions d'euros au financement de cette réforme majeure qui fera l'objet en 2003 d'une première évaluation après un an d'application.

Abordant la deuxième priorité en matière ferroviaire qui porte sur les investissements, il a souligné qu'ils progressaient de 9 % en autorisations de programme pour s'établir à 338 millions d'euros pour l'année 2003, cette augmentation des moyens portant aussi bien sur les contrats de plan Etat-région que sur les crédits destinés au TGV Est ; le ministre s'est cependant inquiété des conséquences que pourrait avoir le retard dans l'exécution des contrats de plan Etat-région sur l'attitude des régions lors du prochain renouvellement de ces contrats. Par ailleurs, il a mentionné que l'effort budgétaire en faveur de la SNCF et de RFF confirmait la volonté de l'Etat de garantir aux entreprises ferroviaires les moyens de se développer et de poursuivre le désendettement de la SNCF.

En ce qui concerne le fret ferroviaire, il a indiqué que les difficultés à atteindre les objectifs de croissance souhaités avaient conduit le Gouvernement à confier une mission aux sénateurs Hubert Haenel et François Gerbaud, pour étudier comment développer l'activité du fret ferroviaire, leurs conclusions devant être remises en mars 2003, date capitale pour le secteur puisque le marché du fret ferroviaire s'ouvrira à la concurrence à compter du 15 mars. Il a également informé les commissaires de la décision d'attribuer à RFF la répartition des sillons de circulation sur le réseau ferroviaire français qui sera désormais ouvert aux opérateurs européens de fret, la SNCF pouvant réciproquement faire circuler ses trains de fret sur d'autres réseaux européens.

S'agissant du transport collectif urbain, il a souligné la difficulté à mobiliser les ressources nécessaires pour satisfaire la multiplicité des demandes et rappelé que l'enveloppe destinée au contrat de plan Etat Ile-de-France, et les crédits du STIF avaient été renforcés ; il a reconnu que, pour les transports collectifs de province, certaines difficultés risquaient d'apparaître, notamment pour financer les

transports collectifs en site propre, les crédits pour aider à la définition de plan de déplacement urbain (PDU) étant réduits de 23,5 millions d'euros.

Dans le domaine des voies navigables, il a expliqué que le niveau global des ressources mobilisées serait maintenu, malgré la diminution de la dotation budgétaire attribuée à Voies navigables de France (VNF) grâce à un effort exceptionnel d'autofinancement de cet établissement public qui dispose de réserves financières et pourra donc assurer un bon niveau d'entretien et de réhabilitation des voies navigables.

Il a, à cet égard, observé que le transport fluvial avait un véritable avenir dans une perspective de développement de l'intermodalité qui serait renforcée si les liaisons fluvio-maritimes permettaient de développer le cabotage maritime.

En ce qui concerne le transport combiné, il a indiqué que l'enveloppe de 35 millions d'euros pour les aides à l'exploitation serait maintenue, mais que ces aides seraient désormais directement versées aux opérateurs, et non plus à la SNCF. Il a estimé que cette dotation permettrait de financer l'expérimentation de l'autoroute ferroviaire transalpine.

Par ailleurs, il a indiqué que l'audit sur les infrastructures de transport que le ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer avait récemment confié au Conseil général des Ponts et Chaussées n'avait pas pour objectif de stopper les investissements mais d'apprécier l'opportunité financière et socio-économique de grands projets d'infrastructures, afin de déterminer si leur réalisation paraissait souhaitable au regard des critères de développement de l'intermodalité et d'une meilleure desserte du territoire. Cet audit sera d'ailleurs soumis à la DATAR avant de faire l'objet d'un débat parlementaire au printemps prochain.

S'agissant de l'aviation civile, il a estimé que les moyens du budget annexe étaient suffisants pour permettre un effort particulier en direction de la sécurité ; il a indiqué que le contrôle aérien devrait se préparer au passage au « ciel unique » et souligné que cette évolution – qui n'impliquait en aucune manière une privatisation, l'Etat devant garder ses fonctions régaliennes de contrôle de l'espace aérien national – devrait permettre de mieux faire respecter les trajectoires, afin de parvenir à une meilleure maîtrise des nuisances sonores.

Il a indiqué que les crédits disponibles assureraient le maintien de la politique d'investissement dans les infrastructures aéroportuaires ; que, par ailleurs, des études étaient engagées concernant la prolongation de la piste de l'aéroport de Mayotte, l'ouverture de nouveaux aéroports à Toulouse et à Nantes, et la création d'un troisième aéroport dans le bassin parisien.

S'agissant du FIATA, il a souligné qu'il permettait de maintenir des liaisons régionales très importantes pour l'aménagement du territoire et que sa dotation budgétaire retrouvait un niveau normal après l'accroissement très sensible de ses crédits en 2002 qui se justifiait par les besoins de financement des équipements de sûreté dans les aéroports, aujourd'hui en grande partie réalisés.

S'agissant du transport maritime, et en premier lieu des conditions de sécurité, il s'est félicité de la progression des moyens accordés en 2003, pour le financement des Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), qui doivent continuer à s'équiper en radars, en balises et en vedettes côtières, mais aussi pour le contrôle des navires, qui fait l'objet d'une forte demande sociale depuis l'affaire de l'*Erika*. Il a indiqué qu'un doublement de l'effectif des inspecteurs était en cours, et qu'en attendant la fin de la formation des nouvelles recrues, il était fait appel à de jeunes retraités de la marine employés comme vacataires.

Il a expliqué que la stratégie envisagée pour relancer la flotte de commerce française consistait à créer un second pavillon national, et qu'une mission avait été confiée au sénateur Henri de Richemont pour explorer cette piste.

Il a évoqué les aides accordées aux armateurs, telles que le remboursement des contributions sociales patronales, et la mise en place en 2003 d'une procédure de dégrèvement sur la taxe professionnelle, ainsi que la création envisagée d'une « taxe au tonnage » en faveur de laquelle les armateurs pourraient opter, à la place du régime de droit commun de l'impôt sur les sociétés, indiquant que ce dispositif ne devrait être proposé au vote du Parlement que lors du prochain collectif budgétaire.

Il a enfin souligné l'effort fait en matière de formation maritime, dont l'un des aspects est d'enseigner les comportements de sécurité aux futurs marins et professionnels de la pêche.

M. François-Michel Gonnot, rapporteur pour avis des crédits de l'équipement et des transports terrestres, s'est tout d'abord félicité du volontarisme affiché par le ministre de l'équipement et le ministre des transports pour mener à bien une politique ambitieuse alors que le contexte économique est particulièrement difficile et que le budget de l'équipement et des transports a dû être élaboré en respectant des contraintes contradictoires : la maîtrise des dépenses publiques et la nécessité de ne pas pénaliser trop gravement le secteur du bâtiment et des travaux publics en décidant certaines économies sur les investissements.

Il a tout d'abord souhaité évoquer les décisions successives de gel de crédits qui sont intervenues au cours de l'année 2002 et qui conditionnent fortement la réussite du budget de l'année 2003. Rappelant que la première décision était intervenue dès le 25 février 2002 à la demande de Mme Florence Parly, secrétaire d'Etat au budget, et qu'elle conduisait à un gel des crédits portant aussi bien sur les interventions publiques (titre IV) que sur les crédits d'investissement (titres V et VI), il a expliqué que cette décision devait s'appliquer initialement jusqu'au 31 juillet mais, qu'à cette date, seules les mesures de régulation concernant le titre IV avaient été suspendues (décision du 29 août 2002). Il a donc souligné que cette première décision de gel continuait à s'appliquer pour les dépenses d'investissement.

Compte tenu des risques de dérapage du déficit public, le nouveau Gouvernement a décidé au début d'août 2002 de procéder à de nouveaux gels de crédits. Ces mesures conservatoires demandées par le ministère du budget dans une lettre du 12 août 2002 n'étant pas encore totalement mises au point,

M. François-Michel Gonnot a interrogé le ministre pour savoir plus précisément sur quels postes de dépenses porteraient ces nouveaux gels de crédits et si des reports d'opérations d'investissement étaient envisagés pour l'exécution des contrats de plan dans la tranche annuelle 2002 et pour les tranches ultérieures ?

Il a enfin interrogé M. Gilles de Robien sur le devenir de ces crédits qui sont jusqu'à présent simplement gelés jusqu'à la fin de l'année, mais qui pourraient être purement et simplement annulés, ce qui compromettrait plus encore la programmation des investissements prévus aux contrats de plan Etat-régions, alors même que leur exécution avait déjà pris du retard avant toute décision de gel des crédits.

Il a assuré le ministre du soutien de la représentation nationale dans les négociations en cours avec le ministère du budget pour parvenir à ce que ces crédits, dont l'importance économique est absolument vitale pour le secteur du bâtiment et des travaux publics, ne soient pas annulés mais soient reportés sur l'exercice budgétaire 2003.

Il a ensuite abordé le problème du financement des infrastructures de transport.

Constatant qu'en cette période de maîtrise de la dépense publique, le financement des infrastructures de transport devenait problématique car il fallait pouvoir disposer sur plusieurs années de masses financières conséquentes sans que des facteurs conjoncturels ne puissent remettre en cause la programmation du financement de ces investissements, il a indiqué que la mobilisation de ressources extra budgétaires paraissait une solution pour réaliser certains investissements importants, comme, par exemple, la liaison ferroviaire Lyon-Turin qui devrait être financée par les dividendes versés par les sociétés d'autoroutes à l'Etat et la liaison Perpignan Figueras, par les ressources provenant de l'ouverture du capital de la société Autoroutes du Sud de la France (ASF).

Il a donc demandé au ministre de lui confirmer que ces deux grands projets seraient bien financés ainsi, malgré les réserves du ministère des finances qui est traditionnellement opposé à l'affectation pluriannuelle de ressources. De manière plus large, il a interrogé le ministre des transports sur la possibilité d'affecter des ressources provenant du transport routier au financement d'infrastructures alternatives à la route.

Abordant enfin la question du financement des réseaux multimodaux, il a rappelé que la loi n° 2002-3 du 3 janvier 2002, relative à la sécurité des systèmes de transports, avait créé deux établissements publics spécialisés dont la mission était de contribuer à financer des investissements pour la mise en œuvre de l'intermodalité.

Il a demandé si le Fonds pour l'intermodalité dans les transports et le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin étaient aujourd'hui opérationnels et s'ils disposeraient bien des ressources qui leur avaient été attribuées par l'article 3 de la loi précitée, à savoir une partie des recettes de l'ouverture du capital du groupe Autoroutes du Sud de la France (ASF)

pour le premier, et les ressources des dividendes du pôle autoroutier alpin (AREA, ATMB et SFTRF) pour le second.

M. Jean-Yves Besselat, rapporteur pour avis des crédits de la mer, a tout d'abord noté que le projet de budget consacré à la mer était en légère progression par rapport à 2002 (+ 3,36 % en dépenses ordinaires et autorisations de programme et + 2,9 % en dépenses ordinaires et crédits de paiement).

Puis, il a souhaité émettre les trois observations préalables suivantes :

– le projet de budget pour 2003 constitue une étape vers la mise en place d'une véritable politique maritime dans les cinq ans à venir. Depuis plus de trente ans, les politiques publiques en faveur de la mer se caractérisent par leur instabilité et leur manque de lisibilité, ce qui explique l'état d'esprit des intervenants, qui sont désespérés, et le vingt-huitième rang mondial détenu par la France s'agissant de sa flotte de commerce. Cette situation n'est toutefois pas inéluctable et il doit être possible de « remonter le courant » ;

– notre flotte de commerce constitue un moyen privilégié de soutenir l'activité économique française. Actuellement, 90 % des échanges mondiaux transitent par voie maritime. La France ne peut se tenir à l'écart de cette tendance car elle se priverait ainsi de participer à la croissance économique mondiale ;

– la France, grâce à ses départements et départements d'outre-mer, bénéficie d'une superficie maritime de 11,3 millions de kilomètres carrés, ce qui en fait la troisième puissance maritime mondiale.

Puis, le rapporteur pour avis est revenu sur les trois priorités du projet de budget de la mer.

Il s'est en premier lieu réjoui de l'effort consenti en faveur de la sécurité maritime et notamment du renforcement des effectifs du corps des inspecteurs des centres de sécurité des navires, ainsi que du recours à de jeunes retraités de la marine ; il a émis l'espoir que cet effort serait poursuivi dans les années à venir. Il a également relevé l'augmentation des crédits d'investissement en faveur de la sécurité des ports et de leur équipement, qu'il s'agisse du projet « Port 2000 » ou des ports de Dunkerque, Marseille-Fos et Toulon. Il a par ailleurs noté que la mission conduite par MM. Haenel et Gerbaud, sénateurs, pourrait utilement évoquer la question de la desserte ferroviaire des places portuaires françaises, qui se révèle aussi importante que les investissements engagés en faveur des infrastructures portuaires ; en effet, a-t-il noté, si la desserte routière est satisfaisante, on constate un réel retard concernant la desserte ferroviaire.

En second lieu, il a observé qu'au titre du soutien à la compétitivité de la flotte de commerce, le dispositif du groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal était reconduit et a souhaité qu'une réflexion soit engagée afin d'en faire bénéficier les pétroliers. Il a par ailleurs indiqué que la taxe au tonnage serait instituée par voie d'amendement au collectif budgétaire, les négociations avec les professionnels n'ayant pas abouti à temps pour amender le projet de loi de finances pour 2003. Il a ajouté que ce dispositif avait deux objectifs : développer le pavillon français et

promouvoir l'emploi dans la filière maritime française. Il a en outre fait remarquer que ce dispositif concernait déjà 70 % des armements mondiaux.

En troisième lieu, le rapporteur pour avis a souligné que le projet de budget visait également à accroître la protection du littoral français, d'une part, en consolidant les moyens consacrés au fonctionnement et au renouvellement du matériel Polmar et, d'autre part, en augmentant les crédits affectés à la protection des lieux habités contre les pollutions marines.

En conclusion, il a souligné que la mer constituait une réelle richesse qu'il convenait d'exploiter au mieux. Il a en outre estimé qu'il faudrait dans les années à venir apporter des réponses à certains problèmes pour l'instant non traités et a cité, à titre d'exemple, l'amélioration de l'efficacité et de la desserte des ports (par le rail et les voies navigables), un rapprochement des constructions navales civile et militaire, un renforcement de l'effort de recherche et développement pour construire de nouveaux navires, une politique de protection du littoral plus cohérente, ainsi que le développement d'une politique en faveur de l'Outre-mer. Il a souhaité que l'ensemble de ces questions, qui constitue un champ d'action considérable, soit intégré progressivement à la politique menée en faveur de la filière maritime dans les dix ans à venir.

Mme Odile Saugues, rapporteure pour avis du budget de l'aviation civile, a rappelé les difficultés du transport aérien, secteur en pleine crise depuis les attentats du 11 septembre 2001, comme en attestent notamment les faillites en cascade de compagnies aériennes, et a reconnu la difficulté d'établir un budget dont les ressources dépendent de l'activité du secteur.

Mme Odile Saugues a tout d'abord rappelé que, le 25 juillet dernier, le ministre avait présenté ses premières orientations pour un développement durable des aéroports parisiens, et en particulier celui de Roissy, et annoncé un couvre-feu, d'ici 2003, pour les vols d'Air France à Roissy, entre minuit et 5 heures du matin. Elle a estimé que cette annonce, concernant 0,45 % des vols de nuit à Roissy, était loin de répondre à l'ampleur du problème. Elle a ainsi demandé à M. de Robien, ministre de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, quelles étaient les décisions réglementaires, législatives, mais aussi les choix en matière d'aménagement du territoire qu'il allait engager pour répondre concrètement aux exigences de qualité de vie qu'expriment les riverains. Rappelant que le ministre avait fait part de son souhait de mieux répartir les retombées économiques aéroportuaires et de nommer un parlementaire en mission sur ce sujet, elle a souhaité savoir quel était l'état d'avancement du projet.

Concernant la privatisation d'Air France, Mme Odile Saugues a relevé une discordance entre les propos tenus par M. Gilles de Robien, le 13 juin dernier, devant l'Association des journalistes professionnels de l'aéronautique et de l'espace, selon lesquels « rien ne se ferait sans concertation avec tous les acteurs d'Air France », et ceux du ministre de l'économie et des finances, M. Francis Mer, annonçant le 29 juillet le lancement du processus de privatisation. En outre, elle a souligné que, tant la direction d'Air France que les organisations syndicales de la compagnie, estiment que le moment choisi n'est certainement pas le plus favorable.

Elle s'est demandée si le Gouvernement n'avait pas eu tort de lancer ce débat dans le contexte actuel du transport aérien, au risque de déstabiliser durablement une compagnie qui a plutôt bien résisté à la crise mondiale dans ce secteur.

Par ailleurs, après avoir rappelé que le prêt de 30,5 millions d'euros octroyé à Air Lib par l'Etat, qui arrivait à échéance le 9 juillet 2002, avait été prolongé de quatre mois supplémentaires (c'est-à-dire jusqu'au 9 novembre), suite à un audit de la compagnie commandité par l'Etat, Mme Odile Saugues a souhaité savoir où en était cet audit et quelle était la position du Gouvernement sur le devenir de la compagnie Air Lib.

Concernant le budget, Mme Odile Saugues a rappelé que l'ensemble des dépenses du FIATA était en baisse en 2003 de plus de 30 % par rapport à l'exercice précédent, tandis que les autorisations de programme et les crédits de paiements de ce fonds étaient réduits de moitié. Elle a interrogé le ministre sur les raisons de ce choix d'autant plus étonnant que, depuis le 1^{er} janvier 2000, le FIATA a pris en charge les dépenses directes de l'Etat en matière de sûreté.

Puis, elle a demandé au ministre s'il estimait normal que la sécurité dans le transport aérien, qui relève *a priori* d'une mission régaliennne de l'Etat, soit supportée essentiellement par les compagnies aériennes, par les gestionnaires d'aéroports et par les usagers, au travers de différentes taxes, et estimé que l'Etat devrait assumer pleinement cette responsabilité.

Enfin, alors que le Gouvernement promet une nouvelle étape pour la décentralisation et les régions, Mme Odile Saugues a fait part de son inquiétude sur le devenir du hub de Clermont-Ferrand. Elle a estimé que la remise en question de ce hub serait un coup dur pour Clermont-Ferrand, pour le Puy-de-Dôme, mais aussi pour les nombreuses villes françaises, desservies grâce à cet équipement. Elle a rappelé que des informations contradictoires parvenaient aux parlementaires, la direction d'Air France ne tenant pas le même discours en interne et en public, et les assurances fournies par le président d'Air France au président de la région Auvergne ne paraissant pas suffisantes. Elle a souhaité que le ministre veille de près à l'évolution de ce dossier important en matière d'aménagement du territoire et de développement économique.

Puis, M. Yves Coussain, intervenant au nom du groupe UMP, a apporté le soutien de son groupe au projet de budget 2003 du ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer.

Il a ensuite souhaité savoir quels étaient les axes d'action privilégiés pour accroître l'intermodalité, et renforcer la place du rail et du fleuve par rapport à la route. Il a également souhaité connaître le calendrier du programme d'actions annoncé cet été pour lutter contre l'insécurité routière. Il s'est interrogé sur les perspectives de délégation de la compétence des routes nationales au département ou à la région, dans le cadre des projets de décentralisation, et a souhaité savoir s'il y aurait parallèlement un vrai transfert de moyens.

Après s'être réjoui du maintien du taux réduit de TVA à 5,5 % pour les travaux d'amélioration des logements, il a souligné l'inquiétude du monde rural face

à l'évolution des crédits de l'ANAH, alors même que s'ajoutent pour les élus locaux les contraintes administratives rédhibitoires de la loi SRU.

M. Maxime Bono est ensuite intervenu au nom de groupe socialiste. Il a indiqué que, si la lecture superficielle des documents budgétaires donnait une impression de stabilité, une lecture attentive ne pouvait que susciter des interrogations, à plusieurs niveaux.

Il a ainsi souligné que les moyens du ministère étaient en baisse (– 11,92 % pour les investissements), tout comme les crédits de recherche et d'innovation, et a souhaité savoir si les programmes pluriannuels déjà engagés allaient pâtir de ces réductions.

Il a ensuite évoqué la réduction des emplois budgétaires du ministère, et, la plupart des emplois supprimés concernant les services déconcentrés et s'est inquiété du devenir du principe contenu dans la charte de déconcentration du 1^{er} juillet 1992, selon laquelle le département est l'échelon étatique de droit commun, alors même que les crédits des directions départementales de l'équipement baissaient de 3,8 %.

M. Maxime Bono s'est ensuite alarmé de la baisse des crédits pour les transports collectifs en province, l'Etat se désengageant du financement des plans de déplacement urbain, alors même que l'on prétend encourager les modes de transport alternatifs.

Concernant les transports ferroviaires, il a souligné que, si les crédits étaient globalement stables, tel n'était pas le cas de la contribution versée à Réseau ferré de France (RFF), en baisse de 25 millions d'euros. M. Dominique Bussereau ayant assuré publiquement que le financement du TGV-Est serait assumé, M. Maxime Bono a souhaité savoir si cette baisse signifiait la remise en cause de la liaison Rhin-Rhône.

Concernant la route, il a relevé un désengagement de l'Etat, notamment en matière de formation professionnelle pour les conducteurs salariés du transport de marchandises et du transport routier de voyageurs, jugeant cette évolution néfaste pour la sécurité routière.

Enfin, il a souhaité savoir si la baisse de 26,21 % de la subvention à Voies Navigables de France (VNF) entraînait la remise en cause du canal Seine-Nord.

Puis, Mme Odile Saugues, intervenant au nom du groupe socialiste, a souhaité interroger le ministre sur les crédits du logement. Elle a tout d'abord approuvé l'augmentation significative des subventions relatives à la surcharge foncière, mais a déploré que les crédits relatifs à la qualité de service baissent de 16 millions d'euros en 2003, alors qu'ils sont essentiels à l'amélioration de la qualité de vie dans les quartiers.

Elle a ensuite demandé au ministre comment allait être financé le programme de rénovation des ascenseurs, qui fera prochainement l'objet d'un projet de loi. En outre, elle a estimé que les crédits affectés à l'accession à la propriété étaient trop faibles. Par ailleurs, elle a déploré l'abandon de la prime à l'accession

très sociale (PATS). Soulignant que ce dispositif avait été expérimenté, suite à la loi de finances initiale pour 2002, avec succès, elle a souhaité que le ministre expose les raisons de son abandon. De même, elle a jugé malvenue la diminution de l'aide aux associations d'aide aux personnes défavorisées et exprimé son incompréhension face à la diminution des crédits destinés au Fonds de solidarité logement (FSL) ; elle a ainsi demandé au ministre quelles étaient les mesures prévues pour prévenir les expulsions et accompagner les personnes expulsées.

Concernant les aides au logement, Mme Odile Saugues a estimé que la suppression de l'évaluation forfaitaire des ressources pour les jeunes risquait de pénaliser les plus précaires et fragiles d'entre eux, d'autant que ce qui restait à la charge des locataires augmentait aujourd'hui considérablement. Elle a en outre déploré la baisse de 11 % des autorisations de programme de l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH). Elle a souligné que cette réduction ferait *in fine* les beaux jours des marchands de sommeil qui louent ces logements très dégradés et conclu que le groupe socialiste émettrait un avis défavorable sur ces crédits.

M. Gilbert Biessy, intervenant au nom du groupe député-e-s communistes et républicains, a souligné que le budget du ministère marquait un recul global de 0,7 %, et de 2,2 % pour le seul budget du logement. Puis, il a souhaité savoir si les engagements du contrat de plan, tant sur les enveloppes que sur les délais, seraient respectés.

Il a demandé au ministre comment il comptait promouvoir le fret ferroviaire et l'intermodalité, et si le budget pour 2003 permettrait la poursuite du programme ambitieux de transports publics urbains, notamment en sites propres, comme le tramway grenoblois.

Concernant le TGV Lyon-Turin, il a rappelé que l'implantation d'une gare au nord, et non au sud, de Chambéry posait un grave problème d'aménagement du territoire, car Grenoble ne serait pas convenablement desservi par cette ligne, ce problème étant d'autant plus grave que la vallée du Grésivaudan, qui relie Grenoble à Chambéry par le sud, est le terrain d'implantations économiques majeures. Il a ainsi souhaité que le ministre engage une concertation avec les parlementaires concernés pour envisager à nouveau l'implantation de cette gare au sud de Chambéry.

Enfin, M. Gilbert Biessy a regretté que le ministre supprime 857 postes fonctionnels du ministère de l'équipement, alors que la consolidation des capacités d'intervention, notamment en zones rurales et en zones de montagne, est une nécessité.

Puis, M. Daniel Paul est intervenu au nom du groupe député-e-s communistes et républicains, pour le projet de budget de la mer. Il a rappelé que la France avait besoin de poursuivre une grande politique maritime et portuaire, prenant en compte tant les impératifs de sécurité des côtes et des installations portuaires, que la nécessité de conforter le pavillon français et les emplois maritimes, et l'amélioration de la performance des ports français, dont l'importance, avec le développement des trafics de fret maritime, n'est plus à démontrer.

Sur ces questions, M. Daniel Paul a estimé que le projet de budget suscitait l'inquiétude et n'ouvrait pas de perspectives propres à assurer l'avenir. Il a ainsi souligné qu'en matière de sécurité, la réduction des crédits de paiement des CROSS était de nature à mettre en cause le plan de modernisation qui résulte des obligations de la France auprès de l'Organisation maritime internationale (OMI). Il a donc souhaité savoir si, dans ces conditions, l'engagement de la France auprès de l'OMI pourrait être respecté.

Concernant la flotte de commerce, rappelant que le ministre avait annoncé l'instauration d'un mécanisme de taxe au tonnage, très favorable aux armateurs, sans mettre en place une obligation quelconque pour les compagnies en matière d'embauches, il a estimé que l'on allait, comme en Grande-Bretagne, avoir plus de navires battant pavillon français, mais moins de marins nationaux. Il a donc souhaité savoir si le ministre comptait introduire une clause favorable à l'emploi de marins français lors de la mise en place de la taxe au tonnage.

M. Daniel Paul a estimé que, pour le ministère, la performance des ports français semblait passer par la libéralisation, le ministre ayant en effet annoncé des évolutions inquiétantes du statut des ports, alors même que l'Union européenne avait décidé d'ouvrir à la concurrence la plupart des services portuaires.

Par ailleurs, soulignant que les ports français avaient besoin de gros investissements ferroviaires pour le pré et le post acheminement du fret, a jugé nécessaire de permettre à la SNCF de faire usage des voies sans avoir à payer de péage sur le territoire portuaire.

Puis, M. Jacques Desallangre est intervenu au nom du groupe député-e-s communistes et républicains, pour le budget de l'aviation civile. Il a estimé que ce budget consacrait le désintérêt regrettable de l'Etat pour un secteur économique porteur d'emploi, d'innovation et de richesse, au moment même où celui-ci devait faire face à une crise sans précédent. Il s'est interrogé sur les raisons de ce désengagement, rappelant que les Etats-Unis, dans ce contexte, avaient accordé 60 milliards d'euros à Boeing et 15 milliards d'euros aux compagnies aériennes, et que l'Etat français s'était, lui aussi, engagé, dans une bien moindre mesure, l'an dernier, à injecter 300 millions d'euros pour faire face aux conséquences économiques des attentats et renforcer les mesures de sécurité.

Il a ainsi rappelé que le budget annexe se voyait amputé de 1,2 milliard d'euros, soit une baisse de plus de 12 %, tandis que la section « investissement » du FIATA régressait de 58 %, et que les crédits inscrits au budget général étaient en baisse de 20 % au titre des autorisations de programme.

M. Jacques Desallangre a par ailleurs estimé urgent que le gouvernement proroge la couverture des risques « guerre et terrorisme », rendue indispensable par le retrait des compagnies d'assurances qui refusent dorénavant d'assurer ce risque.

Rappelant que la sécurité est devenue un enjeu majeur du transport aérien des passagers, M. Jacques Desallangre a déploré la chute des crédits du FIATA, chute qui contraste avec les 5 milliards d'euros alloués par les Etats-Unis à leur nouvelle administration chargée de la sécurité dans les transports.

Concernant Air France, il a rappelé que, malgré la crise, c'était une entreprise publique saine, ayant su consolider sa place de leader mondial en nouant de fructueuses alliances, et affichant des résultats positifs (153 millions d'euros). Rappelant que l'entreprise pourrait toutefois rencontrer des difficultés, le résultat net ayant régressé de 63 % entre 2001 et 2002, et soulignant que les incertitudes géopolitiques, tout comme les variations de prix du kérosène, pesaient lourdement sur le trafic, il a souhaité savoir en quoi la privatisation d'Air France assurerait mieux qu'aujourd'hui la pérennité de l'entreprise, de l'emploi et des missions de service public de la compagnie.

M. Jean Dionis du Séjour a d'abord estimé que le budget traduisait une approche claire des problèmes de transports, axée sur la prise en compte des nécessités de la sécurité, de l'intermodalité et du développement économique.

Il a toutefois jugé nécessaire de mener une réflexion spécifique en matière de désenclavement, précisant notamment que le développement de la route nationale n° 21 franchissant les Pyrénées était indispensable pour éviter l'asphyxie et assurer la liaison avec l'Espagne.

Il a ensuite regretté la faiblesse des crédits de démolition au regard des besoins existants. Il a admis que les 12 000 logements concernés étaient certes supérieurs aux 7 000 prévus en 2001 et aux 10 000 prévus en 2002. Il a toutefois jugé cet objectif très limité au regard de l'enjeu puisque près de 6 millions de Français vivent dans des quartiers difficiles, souvent confrontés à des conditions de vie dégradées.

M. Jean Dionis du Séjour, après avoir évoqué les priorités dégagées le 14 juillet 2002 par le Président de la République, a estimé qu'elles étaient respectées s'agissant de la sécurité routière, mais a en revanche jugé que les moyens engagés en faveur de l'insertion des personnes handicapées étaient encore insuffisants, à l'exception du secteur touristique, avec le label « Tourisme et Handicap », très novateur.

Il a notamment regretté la baisse de 11 % des autorisations de programme pour l'ANAH, cette restriction risquant de porter atteinte aux moyens engagés dans le cadre des plans sociaux thématiques de logement, qui répondent pourtant à une véritable revendication. Il a enfin jugé que l'absence d'augmentation des crédits accordés aux collectivités locales pour leurs plans de déplacements urbains était dommageable à la mobilité des handicapés.

M. Robert Lecou a estimé que, s'agissant de la région Languedoc-Roussillon, le budget des transports devait être prioritairement mobilisé en faveur de l'allongement du TGV Méditerranée vers l'Espagne, cette liaison étant essentielle. Il a par ailleurs appelé le Gouvernement à procéder rapidement au doublement de l'autoroute A9 dans la région de Montpellier, la densité des différents modes de transport aux abords de cette ville et de Saint-Jean-de-Védas étant inquiétante. Il a également précisé qu'il convenait d'assurer une liaison rapide entre Lodève et l'Hérault, ainsi qu'un raccordement adéquat à l'autoroute A9.

Il a en outre souhaité savoir quels moyens pouvaient être employés pour établir sur cette autoroute une signalétique spécifique, comme le demande en particulier l'association pour la liaison entre Clermont-Ferrand et Béziers. Enfin, il s'est interrogé sur la possibilité de procéder à des opérations d'aménagement sans avoir recours à la formule de la concession.

Mme Hélène Tanguy, après avoir apporté son soutien au projet de budget présenté par M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, et salué les efforts projetés en matière de sécurité maritime, a estimé qu'une augmentation du nombre de postes d'enseignants était nécessaire pour assurer la formation des marins. Elle a précisé que cet objectif pouvait être rapidement atteint, sans incidence budgétaire, si plusieurs mesures étaient prises pour répondre notamment aux besoins très spécifiques de la marine de pêche en Bretagne. Elle a ainsi évoqué l'embarquement de jeunes brevetés de la Marine nationale, l'extension de la validation des acquis professionnels dans la plaisance, la reconnaissance des brevets maritimes au sein de l'Union européenne par de simples *listings* d'équivalence, ainsi qu'un assouplissement des conditions de délivrance d'autorisations d'embarquement aux ressortissants de l'Union européenne. Elle a enfin souhaité que les centres d'instruction navale soient maintenus pour donner une qualification maritime à des jeunes et à des adultes diplômés « à terre » ou à des demandeurs d'emplois. Elle a enfin estimé que le manque de main-d'œuvre était le risque le plus grave pour l'avenir de la pêche française.

Mme Arlette Franco a estimé souhaitable d'engager une étude permettant de mesurer réellement l'apport financier considérable généré par le tourisme à l'économie nationale, secteur transversal.

Elle a par ailleurs souhaité qu'il soit fait preuve de fermeté sur la question du taux de TVA applicable à la restauration.

Abordant la question des emplois saisonniers, elle a estimé que le recours aux emplois-jeunes ne constituait pas une réponse appropriée au problème, spécifique aux activités touristiques, de la saisonnalité de l'emploi. Concernant l'accès de tous aux vacances, elle a jugé que cette question ne saurait se résumer au seul problème des jeunes des banlieues.

M. Christophe Priou, rappelant que le 12 décembre prochain, serait le troisième anniversaire de la catastrophe de l'*Erika*, et donc la date limite de dépôt des demandes d'indemnisation auprès du FIPOL, s'est inquiété des conditions d'indemnisation des victimes. Il a souhaité savoir si le Gouvernement envisageait de présenter lui-même une demande d'indemnisation à ce fonds, au titre des dépenses engagées dans le cadre du plan Polmar, et a observé que, cette facture représentant 75 % du plafond du FIPOL qui s'établit à 1,2 milliard de francs, l'indemnisation de l'Etat par le fonds conduirait mécaniquement à réduire le taux d'indemnisation des autres victimes ; on serait donc très loin du taux d'indemnisation de 100 % évoqué par M. Lionel Jospin, Premier ministre, au mois de juillet 2000. Rappelant qu'un avenant au contrat de plan Etat-région avait été conclu pour octroyer 100 millions d'euros supplémentaires à la relance du tourisme après le naufrage de l'*Erika*, il a déploré que l'Etat n'ait toujours pas versé sa part.

Puis il a souhaité savoir si la France comptait obtenir de ses partenaires la création d'une agence de sécurité maritime européenne.

Il s'est ensuite interrogé sur la pertinence des obligations de démontage périodique des installations touristiques situées sur le domaine public maritime, alors que des normes sanitaires strictes leur sont par ailleurs imposées.

M. Philippe Tourtelier a relevé une contradiction entre les propos de M. Gilles de Robien en faveur de la mixité sociale et la suppression de la prime à l'accession très sociale.

Evoquant la construction prévue de 54 000 logements sociaux neufs, il s'est interrogé sur les moyens consacrés aux économies d'énergie, outil intéressant pour réduire le coût du logement et accroître le pouvoir d'achat des plus défavorisés.

Mme Janine Jambu a tout d'abord déploré le manque de temps octroyé aux députés pour mener correctement une réflexion sur le projet de budget du logement, qu'elle a jugé être une des plus importantes questions de société.

Après avoir estimé que ce projet de budget était en stagnation, elle a souhaité aborder deux questions essentielles à ses yeux. En premier lieu, elle a déploré que les crédits prévus en faveur des ménages les plus modestes régressent, alors que ceux-ci sont parfois incapables d'assumer leur charge de logement. Elle a notamment estimé que la revalorisation des aides à la personne était insuffisante, notant qu'elle était inférieure à l'évolution des loyers et charges ; elle a émis la crainte que cette situation ne crée de graves difficultés aux familles dont le pouvoir d'achat est faible ou dont les membres ont un emploi précaire.

Elle a observé qu'en parallèle, les moyens consacrés à la lutte contre l'exclusion et la précarité dans le logement, comme le Fonds de solidarité pour le logement (FSL), ainsi que ceux octroyés à la résorption de l'insalubrité et à la lutte contre le saturnisme, diminuaient. Elle s'en est étonnée, rappelant que le ministre avait annoncé, dans le cadre d'une conférence de presse en date du 30 septembre, un plan d'action sur ces questions et elle a jugé cette ambition peu compatible avec une régression des crédits.

En second lieu, elle a déploré l'insuffisance de la construction de logements sociaux pour répondre à des besoins dont elle a estimé qu'ils étaient de grande ampleur, notamment en Ile-de-France. Après avoir souhaité que s'exprime enfin une volonté politique forte pour promouvoir un logement social moderne, confortable et accessible aux différentes catégories sociales, elle a regretté que le projet de budget ne traduise pas de telles ambitions et s'est inquiétée des intentions manifestées par le Gouvernement et la majorité parlementaire de revenir sur les dispositions de la loi dite « SRU » concernant les logements sociaux ; elle a estimé qu'une telle démarche ne ferait qu'aggraver les déséquilibres actuels et a souhaité que le ministre fasse le point sur cette question.

Puis, M. Jean-Pierre Grand, après avoir souligné qu'il s'associait à l'inquiétude exprimée par ses collègues s'agissant du contournement ferroviaire de Montpellier et de Nîmes, a évoqué la compagnie Air Littoral. Observant que de

nombreuses compagnies aériennes locales, qui jouent un rôle important sur le territoire duquel elles sont implantées, connaissaient des difficultés, il a indiqué qu'Air Littoral était aujourd'hui fragilisée pour des raisons indépendantes de sa gestion et a souhaité que cette compagnie bénéficie d'une aide de l'Etat pour mettre un terme à ses difficultés.

Par ailleurs, il a rappelé qu'une deuxième ligne de tramway verrait le jour dans quelques mois à Montpellier et a souhaité savoir si l'Etat participerait au financement de cette opération, comme cela avait été annoncé au mois d'avril 2002.

M. Joël Giraud a ensuite fait part de son inquiétude concernant la desserte des grandes lignes de la SNCF qui sont situées hors du réseau TGV, soulignant qu'à certains endroits, la mise en place du TGV Méditerranée s'était en fait traduite par un isolement accru ; il a ainsi cité le cas des départements des Hautes-Alpes et des Alpes-de-Haute-Provence, qui, en raison de la localisation de la gare TGV de Valence, ont eu à subir de sévères répercussions en termes de temps de parcours et de capacités. Il a indiqué que tous les parlementaires des Alpes du sud avaient été reçus sur cette question par M. Guillaume Pepy, directeur général adjoint de la SNCF et non par M. Louis Gallois, ce qu'il a regretté. M. Joël Giraud a indiqué que lors de cette entrevue, M. Guillaume Pepy avait annoncé deux mesures inquiétantes. La première, a-t-il précisé, consisterait à supprimer tous les trains de nuit sur les grandes lignes, sauf si les régions financent le renouvellement du matériel devenu obsolète, ce qui serait une curieuse conception de la décentralisation, en totale contradiction avec la politique menée par les opérateurs européens ; il a indiqué que la seconde consisterait à supprimer l'hiver prochain tous les services auto-train, ce qui lui a semblé peu compatible avec l'objectif de sécurité routière légitimement poursuivi par le Gouvernement. Il a enfin observé que, quelques jours plus tard, le directeur des affaires internationales de la SNCF avait annoncé la suppression, dès la fin de l'année 2003, des liaisons entre Lyon, Turin et Milan. Il a souhaité savoir si, en conséquence, le projet de budget pour 2003 permettait que s'exprime une volonté politique forte afin de mettre un terme à ces décisions intempestives de la SNCF concernant les lignes non desservies par le TGV, décisions prises au motif de la non compensation par l'Etat du déficit enregistré sur ces lignes.

Par ailleurs, M. Joël Giraud a déploré que les poids lourds enfrennent la plupart des limitations concernant le tonnage ou le transport de matières dangereuses dans certains cols de montagne, l'amende encourue en cas d'infraction étant peu dissuasive puisqu'elle est inférieure de moitié aux tarifs des péages des tunnels. Il a estimé qu'il était urgent de revoir le montant de ces amendes à la hausse, tant pour des raisons de sécurité routière que pour promouvoir le transport ferroviaire de marchandises.

M. Aimé Kergueris a alors fait part de l'inquiétude que lui inspirait la baisse des crédits octroyés à la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) et a espéré que cette institution bénéficierait d'un financement public pour la construction de nouvelles vedettes, à hauteur de 25 %. Après avoir rappelé que l'Etat avait concédé aux départements la gestion des ports de pêche, de plaisance et de commerce, il a demandé si l'on pouvait envisager de concéder des zones ostréicoles ou des zones de mouillage à ces collectivités et a estimé que le département du

Morbihan pourrait être candidat à une telle expérimentation. Puis, évoquant les questions ferroviaires, il a souhaité savoir si l'extension du réseau TGV vers la Bretagne ne pourrait pas être financée par l'épargne privée, comme cela a pu être le cas autrefois pour certains investissements ferroviaires ; il a estimé que cette solution permettrait une mise en œuvre plus rapide des programmes d'investissement. Enfin, il s'est réjoui de l'instauration de la taxe au tonnage mais a déploré que les armateurs français restent pénalisés par rapport à leurs concurrents européens en raison du non remboursement de la taxe professionnelle dans l'année qui précèdera la mise en place d'une exonération définitive.

Après avoir souligné l'urgence attachée à la modernisation de la route nationale 10 entre Poitiers et Bordeaux, particulièrement dangereuse, M. Jacques Bobe a souhaité savoir si les engagements prévus sur ce point par le contrat de plan Etat-régions seraient respectés.

Puis, il a rappelé que la ligne TGV sud Europe-Atlantique n'était achevée qu'entre Paris et Tours et a souhaité que le calendrier de poursuite des études et des travaux soit précisé.

Mme Marie-Françoise Pérol-Dumont a fait part de son inquiétude, après l'annonce d'un audit sur les grandes infrastructures routières et diverses déclarations ministérielles, quant au respect des engagements pris par l'Etat qui répondaient à des besoins très importants.

Elle a, en particulier, demandé des précisions sur la poursuite des travaux sur l'axe Nantes-Méditerranée par l'itinéraire Cholet-Poitiers-Bellac-Limoges, décidés après de trop longues tergiversations en 1999 et pour lesquels des moyens ont été inscrits au contrat de plan Etat-région, et sur l'axe de la route Centre-Europe-Atlantique.

Puis, elle a également évoqué le devenir de la branche La Croisière-Bellac de la route Centre-Europe-Atlantique, qui supporte un trafic de poids lourds important, et appelé à croître, avec la mise à deux fois deux voies, ainsi que les perspectives de mise à deux fois deux voies de la route nationale 141, axe essentiel pour l'ouverture de la façade Atlantique.

M. Michel Roumegoux a demandé si le développement de petits aérodromes susceptibles de favoriser le développement du tourisme rural était envisagé et quelles étaient les perspectives de mise en œuvre du projet de train pendulaire Paris-Toulouse (POLT).

M. François Brottes a demandé si le ministre compétent accepterait de venir présenter à la commission les résultats de l'audit sur les grandes infrastructures de transport dès leur publication.

En réponse aux différents intervenants, M. Gilles de Robien a apporté les précisions suivantes :

S'agissant du logement

– La croissance des moyens consacrés à l'aide personnalisée au logement est près de deux fois supérieure à celle prévue en 2000 et est également supérieure à celle prévue en 2001. L'enveloppe dégagée est de 145 millions d'euros en année pleine contre 128 millions d'euros en 2001 et 86 millions d'euros en 2000. Une augmentation de 2 % est, en outre, accordée à certains ménages en Île-de-France et la revalorisation de l'APL est supérieure à l'évolution de l'indice des prix ;

– le mécanisme de l'évaluation forfaitaire, supprimé en 2002 et rétabli, conduit à calculer les aides sur la base du salaire mensuel multiplié par douze, ce qui permet de les apprécier de la manière la plus juste. Pour les jeunes titulaires de contrats à durée déterminée, l'évaluation se fera désormais sur la base de neuf fois le salaire mensuel et elle sera révisable tous les quatre mois, sous réserve d'une baisse d'au moins 10 % du salaire ;

– les moyens consacrés à la lutte contre le saturnisme ont été sous-consommés dans le passé en raison du nombre limité de départements couverts par des arrêtés de zonage, ce qui permet de disposer de crédits reportés pour faire face aux besoins qui sont maintenant importants, l'ensemble des besoins exprimés devant être satisfait ;

– un renforcement de l'action de l'agence nationale pour l'amélioration de l'habitat (ANAH) en faveur des personnes handicapées doit être étudié par cette agence ; par ailleurs, Mme Geneviève Levy, récemment nommée parlementaire en mission, étudie actuellement la question de l'accessibilité des transports aux personnes handicapées et à mobilité réduite auprès de Marie-Thérèse Boisseau, secrétaire d'Etat aux personnes handicapées et de Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer ;

– les moyens de l'ANAH diminuent légèrement mais les actions prioritaires seront préservées. Les actions dites « diffuses » verront les moyens qui leur sont consacrés réduits mais il est seulement envisagé une réduction du taux des aides, permettant ainsi de maintenir constant le nombre de logements concernés. Les mesures fiscales en faveur du secteur du logement, qui représentent un coût beaucoup plus important sont, en outre, prolongées ;

– en matière d'action foncière et d'aménagement urbain, les crédits ouverts avaient, au cours des deux premières années de mise en œuvre des contrats de plan Etat-régions, été évalués en estimant que leur consommation serait régulièrement répartie dans le temps, ce qui n'a pas été le cas. Cette année, au contraire, ils ont été calculés sur la base des besoins réels, mieux connus grâce à l'expérience accumulée ;

– les dotations aux fonds de solidarité pour le logement diminuent légèrement mais une rationalisation de la gestion permettra de faire face aux besoins en utilisant notamment les trésoreries excédentaires ;

– la suppression de la prime à l’accession très sociale à la propriété, mesure prise à titre expérimental, tire les conséquences de l’échec de l’expérimentation conduite, qui devait concerner 1 000 logements et qui a mis en évidence que seuls 335 logements étaient éligibles, les opérations sélectionnées restant malgré tout coûteuses au regard des moyens des bénéficiaires ;

– le montant de 31 millions d’euros affecté en 2003 à la qualité de service permet de maintenir les crédits utilisables localement à leur niveau de 2002, compte tenu de la non-reconduction de la procédure d’appel à projets ;

– le renforcement des mécanismes de fongibilité suppose un dialogue constant avec les organismes d’HLM, car il faut qu’elle soit sous-tendue par une convention précise liant ces organismes et l’Etat ;

– le projet de loi relatif à la sécurité dans les ascenseurs comprendra pour l’essentiel des dispositions de normalisation. Le coût des dispositifs rendus nécessaires pourra être financé dans le parc social par les primes à l’amélioration de logements à usage locatif et à occupation sociale (PALULOS) et, dans le parc privé, par des aides de l’ANAH ;

– 54 000 logements sociaux supplémentaires seront disponibles en 2003. Le nombre de ces logements était en baisse sur la fin des années quatre-vingt-dix ; l’effort est donc sensible ;

– l’épargne logement doit faire l’objet d’une réflexion, car son objectif initial est dévoyé, au profit d’une banalisation du produit, traité comme un simple support d’épargne ; une trop faible part des encours est utilisée au profit du financement d’un logement ;

– en ce qui concerne l’accession à la propriété, on peut d’abord constater qu’une partie du chemin a été fait, puisque la part des ménages propriétaires est passée de 40 % en 1960 à 55 % aujourd’hui. Le niveau très bas des taux d’intérêt crée aujourd’hui un climat plutôt favorable. Quatre actions spécifiques peuvent par ailleurs être envisagées : l’amélioration des conditions d’octroi des prêts aidés, comme le prêt à taux zéro ; la mobilisation des professionnels immobiliers ; le perfectionnement des mécanismes d’ingénierie financière, permettant des prêts plus longs, à remboursement différé, et assortis d’une assurance contre les accidents de la vie ; enfin, la relance de la vente des logements HLM à leurs occupants ;

– il est exact que le dispositif du 1 % logement mérite d’être réexaminé afin de permettre son utilisation dans de bonnes conditions.

S’agissant des effectifs du ministère

– Depuis le début des années 1980, le nombre d’emplois du ministère a diminué d’environ 10 000, sans que la qualité du service rendu se dégrade, grâce aux gains de productivité, permis notamment par la mécanisation des travaux routiers et par l’informatique. Le projet de budget pour 2003 prévoit la suppression de 750 postes mais également une réduction des vacances, qui concernent aujourd’hui 1500

à 1600 postes. Il est ainsi prévu de pourvoir 750 postes, de sorte qu'au deuxième semestre 2003, l'effectif disponible sera à peu près stable.

Sur les transports

– Le comité interministériel de sécurité routière devrait se réunir autour du 5 décembre prochain et des mesures seront alors annoncées. Deux axes sont prioritaires : mieux faire respecter les règles en vigueur et surtout améliorer la formation, éventuellement en remettant en cause le fait que les jeunes, qui sont les premières victimes de l'insécurité routière (25 % des tués sur les routes alors qu'ils ne représentent que 12,5 % de la population), obtiennent un permis de conduire une fois pour toutes ;

– concernant le transfert éventuel de la gestion des routes nationales aux départements, plusieurs pistes de réforme existent, mais elles n'ont pas encore abouti et ne doivent pas faire oublier que la qualité du service rendu aux usagers de la route est primordiale. Le transfert pur et simple aux départements de la gestion des routes nationales ne paraît pas probable. On imagine plutôt un partage de compétences sur la base d'itinéraires et non plus de zones géographiques. La délégation de compétence pourrait s'étendre sur des tronçons de route dépassant le cadre départemental, l'Etat devant continuer à assurer la cohérence du schéma routier des routes nationales ;

– le degré d'exécution des contrats de plan, tous modes de transport confondus, atteint actuellement 33 %, ce qui correspond à un retard de 9 % par rapport à une réalisation linéaire. Cela s'explique par le fait que le démarrage des contrats de plan correspond généralement au lancement d'études préalables aux investissements, ce qui ne génère pas de dépenses importantes. Par ailleurs, le degré d'exécution varie d'un type d'activité à l'autre, puisqu'il atteint 20 % pour les transports ferroviaires et les transports collectifs, 30 % pour les voies navigables et 39 % pour le réseau routier.

Les gels de crédits qui sont intervenus ont été conçus de manière à préserver au maximum les chantiers en cours d'exécution. Mais le financement de nouveaux investissements routiers risque d'être plus aléatoire, les derniers arbitrages interministériels n'étant pas encore rendus pour savoir si certains crédits gelés pourront être reportés ;

– il n'a jamais été question de « total couvre-feu » à propos des vols de nuit sur Roissy. En revanche, la mise en place d'une « plage tranquille » de trois à cinq heures a été négociée. Air France s'est engagé à supprimer ses vols de nuit en 2003 ; la Poste a indiqué qu'elle gelait le dispositif de ses vols de nuit, dès l'été 2002. La gestion de la nuisance sonore à Roissy doit concilier si possible la nécessité de disposer d'un aéroport de cette envergure, et le respect des conditions de vie des riverains. Le retrait total des avions du chapitre III est prévu en 2005, pour les vols de jour comme de nuit. Pour ce qui concerne la mesure du bruit, un effort a été fait pour qu'elle puisse être effectuée en toute transparence, grâce à un dispositif accessible sur Internet. La lutte contre les nuisances sonores passe plus par un ensemble de petits aménagements que par quelques brutales interdictions très

ciblées. Un parlementaire en mission va être nommé pour évaluer la meilleure manière d'utiliser la richesse produite par l'aéroport, au service d'une amélioration de la qualité de l'environnement ;

– l'évolution des infrastructures de transport dans la vallée du Rhône et dans le couloir languedocien feront l'objet d'une saisine de la Commission nationale du débat public, le contournement routier de Montpellier étant prévu dans la concession accordée à ASF ;

– l'autoroute A75, qui est une autoroute non concédée, dispose de multiples échangeurs de sorties, ce qui a permis, en concertation avec les collectivités locales desservies, d'adapter la signalisation routière afin de mieux faire connaître les localités traversées ;

– la route Centre-Europe-Atlantique (RCEA) figure parmi les priorités d'investissement du réseau routier et continuera à faire l'objet d'aménagements, la déviation de contournement de Bellac (mise en deux fois deux voies) devant être réalisée de manière urgente ;

– la route nationale 10 a déjà bénéficié de multiples aménagements dans le cadre des contrats de plan antérieurs, un dernier tronçon restant à réaliser entre Poitiers et Bordeaux en passant par Angoulême qui fera l'objet d'une réalisation au cours du douzième plan avec un cofinancement Etat-collectivités territoriales ;

– enfin, s'agissant de la baisse du taux de TVA applicable à la restauration, M. Gilles de Robien a expliqué que des négociations étaient en cours avec les autorités communautaires et qu'il était donc difficile d'indiquer à quelle date cette réforme serait mise en œuvre et selon quelles modalités, les négociations semblant cependant en bonne voie.

Puis M. Dominique Bussereau a apporté les réponses suivantes :

Sur l'audit sur les grands projets d'infrastructures

– Il n'est pas possible de présumer des conclusions de cet audit mais elles seront présentées aux parlementaires pour préparer le débat parlementaire sur les infrastructures de transport prévu au printemps 2003.

Sur le financement des infrastructures de transport

– S'agissant du financement des infrastructures, M. Dominique Bussereau a tout d'abord reconnu qu'il s'agissait là d'un problème très complexe, tout particulièrement en période de maîtrise de la dépense publique. Il a évoqué les projets du commissaire européen aux transports, Mme Loyola de Palaccio, qui cherche à utiliser les ressources dégagées par le transport routier pour financer des alternatives à la route. A cet égard, il a souligné que l'Allemagne envisage de mettre en œuvre une taxation au kilométrage pour le trafic des poids lourds afin de faire payer aux transporteurs le coût d'usage des infrastructures routières et de financer ainsi des investissements lourds, notamment en matière de ferroutage.

Il a indiqué que ces projets n'étaient pas encore aboutis et qu'ils devraient être mis en œuvre au niveau européen et en étroite concertation avec les professionnels de la route mais qu'ils méritaient d'être approfondis en raison de la congestion du réseau routier et de la lourdeur des investissements concernant les infrastructures alternatives à la route.

Sur l'intermodalité et les transports combinés

– S'agissant du financement de l'intermodalité, deux fonds chargés de financer des réseaux multimodaux seront créés ; la liaison Perpignan-Figueras sera bien financée par les ressources provenant de l'ouverture du capital de la société autoroute du sud de la France (ASF), dont le déblocage devrait intervenir en 2003 ;

– si un consensus existe sur la nécessité de développer le ferroutage et les transports combinés, la mise en œuvre d'infrastructures performantes pose de multiples problèmes et il reste encore beaucoup à faire pour disposer d'outils opérationnels pour favoriser les transports combinés.

Sur le transport aérien

– La privatisation d'Air France paraît indispensable car son statut d'entreprise publique l'empêche de nouer des partenariats avec d'autres compagnies aériennes comme, par exemple, Alitalia et KLM. Cette décision de privatisation n'a rien d'idéologique mais répond au souci d'aider Air France à conforter sa position stratégique car c'est la compagnie qui, au niveau mondial, a le mieux résisté aux conséquences économiques de l'attentat du 11 septembre 2001 ;

– la situation financière d'Air Liberté est très préoccupante, sa trésorerie n'étant assurée que pour quelques jours, ce qui conduit à s'interroger sur le devenir de l'entreprise et de ses 3 000 salariés ; la disparition de cette société poserait un grave problème pour la desserte de l'outre-mer ;

– s'agissant de la baisse des crédits du fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA), la baisse des dépenses d'investissements paraît normale dans la mesure où les aéroports ont acquis l'année dernière l'essentiel des équipements de contrôle destinés à assurer une meilleure sûreté du trafic aérien ;

– s'agissant du hub de Clermont-Ferrand, la mobilisation des élus des régions Auvergne et Centre a permis de maintenir une desserte aérienne correcte et a confirmé que ce hub avait une importance primordiale pour l'aménagement du territoire ;

– concernant la compagnie aérienne Air Littoral, la trésorerie de cette entreprise est particulièrement mauvaise, mais elle a un rôle économique sur le plan régional non négligeable, notamment en raison d'un trafic soutenu avec l'Algérie ;

– les compagnies à bas coûts fournissent une aide irremplaçable pour le maintien des petits aérodromes ; la commande de 120 Airbus par la compagnie Easy Jet est en outre une nouvelle encourageante pour le dynamisme du transport aérien.

Sur le programme de recherche PREDIT

– M. Dominique Bussereau, secrétaire d'Etat aux transports et à la mer, a fait remarquer à M. Maxime Bono qu'il comprenait sa préoccupation relative à l'importance des crédits consacrés au programme de recherche PREDIT puisqu'il préside aujourd'hui aux destinées de ce programme de recherche, mais il a souhaité le rassurer en lui indiquant que, compte tenu de l'importance des reports de crédits qui pourront être effectués sur l'exercice 2003, il n'y avait pas lieu de craindre une pénurie de crédits pour mener à bien ces activités de recherche.

Sur les transports collectifs en province

– Les crédits prévus pour les plans de déplacements urbains (PDU) sont bien en baisse dans le projet de budget 2003 mais, en contrepartie, les crédits affectés au financement d'investissements sont maintenus comme par exemple pour financer les transports collectifs en site propre. Les informations émanant du Groupement des autorités régulatrices de transport (GART) selon lesquelles le budget 2003 entraînerait une réduction drastique des subventions aux transports collectifs de province doivent être démenties ;

– En ce qui concerne la ligne nouvelle du tramway de Grenoble et le tramway de Montpellier, les engagements pris par le précédent ministre de l'équipement et des transports seront tenus.

Sur les transports ferroviaires

– Le désendettement de la SNCF apparaît comme prioritaire afin de ne pas obérer les possibilités de développement de l'entreprise. En revanche, le désendettement de RFF reste beaucoup plus problématique et de nouvelles ressources devront être dégagées sans que l'on puisse aujourd'hui préciser leur nature ;

– un litige existe actuellement entre la SNCF et RFF au sujet des sillons et des péages pour la circulation ferroviaire dans le périmètre des ports maritimes.

Sur l'extension du réseau TGV

– Sur le TGV Est, 165 millions d'euros seront financés sur le budget 2003, les travaux pour cette infrastructure ayant commencé. En revanche, il est normal qu'aucun crédit ne figure en loi de finances 2003 concernant la liaison ferroviaire Rhin-Rhône, celle-ci faisant l'objet de l'audit sur les infrastructures ;

– TGV Bretagne : les élus locaux sont fortement mobilisés sur ce dossier et étudient actuellement les possibilités d'un co-financement public/privé de cette infrastructure mais, ce projet faisant partie des infrastructures soumises à l'audit, il est prématuré de répondre sur cette question ;

– TGV Atlantique : une concertation est en cours pour accélérer l'étude du projet de mise à grande vitesse du tronçon de ligne Tours-Angoulême. Quant à la

réalisation du TGV Sud-Est Atlantique (prolongement de la ligne TGV de Bordeaux jusqu'à l'Espagne), ce projet est compris dans l'audit sur les infrastructures ;

– prolongement du TGV Méditerranée : à moyen terme, il est vraisemblable que la ligne TGV Méditerranée sera prolongée jusqu'en Espagne, la liaison entre Perpignan et Figueras étant réalisée dans un premier temps, ce qui nécessitera la construction d'un nouveau tronçon de ligne à grande vitesse permettant le contournement des villes de Nîmes et Montpellier. Les investissements étant très importants pour le contournement des villes de Nîmes et Montpellier, ce projet est soumis à l'audit, mais il faut noter une évolution très favorable de la part des élus de la région Languedoc-Roussillon qui sont désormais disposés à participer au financement des infrastructures, tant routières que ferroviaires, pour améliorer la circulation dans la région languedocienne ;

– incidence sur le trafic grandes lignes du réseau TGV. Le Gouvernement est conscient de l'impact négatif sur le trafic grandes lignes en direction des Alpes de Haute-Provence du TGV Méditerranée. De manière plus générale, une réflexion est menée actuellement pour maintenir les liaisons par train de nuit et assurer une desserte équitable de l'ensemble du territoire, même si ces liaisons ne sont pas économiquement rentables, comme par exemple les liaisons Bordeaux-Lyon ou Nantes-Lyon ;

– le train pendulaire : la liaison Paris-Limoges-Toulouse par train pendulaire est soumise à l'audit sur les infrastructures, mais un nouvel élément défavorable est apparu car la SNCF a fait savoir que le prix des rames pendulaires serait doublé par rapport aux estimations initiales.

Sur les questions maritimes

– Si l'Etat présente une demande d'indemnisation au FIPOL au titre des dépenses engagées dans le cadre du Plan Polmar, il est clair qu'il ponctionnera une grande partie des crédits de ce fonds. Un travail interministériel est mené afin de traiter la question avant le 12 décembre 2002 ;

– le Gouvernement étudie avec attention les possibilités d'améliorer la manutention portuaire ;

– la taxe au tonnage, qui devrait se substituer à l'impôt sur les sociétés, n'est pas un cadeau fait aux armateurs mais est plutôt un cadeau fait à l'emploi car elle permettra la sauvegarde de notre flotte de commerce. Ce projet n'est pas encore complètement finalisé et une concertation est en cours avec les armateurs concernant la période transitoire de mise en place de ce dispositif ;

– les crédits de la Société nationale de sauvetage en mer (SNSM) ne seront pas diminués en 2003 et le Gouvernement envisage en outre de lancer une vaste campagne de communication pour inciter les Français à donner des fonds à la SNSM, ce qui permettra de développer ses moyens financiers. La priorité du Gouvernement étant d'assurer une politique de sécurité maritime efficace, les crédits des CROSS ne sont pas réduits ;

– au-delà du projet « Port 2000 », il convient d'améliorer la desserte des ports par les voies fluviales et ferroviaires, ces dernières donnant aujourd'hui lieu à des divergences entre la SNCF et RFF. Les travaux nécessaires pour améliorer la liaison entre le trafic fluvial sur la Seine et l'accès au port du Havre, notamment la construction d'une écluse, sont soumis à l'audit sur les infrastructures ;

– des évolutions en matière d'occupation du domaine public maritime peuvent être envisagées ; en tout état de cause, cette question est très complexe car plusieurs mesures législatives doivent être coordonnées, notamment les dispositions contenues dans la loi n° 86-2 du 3 janvier 1986 relative à l'aménagement, la protection et la mise en valeur du littoral et celles de la loi n° 2002-276 du 27 février 2002 relative à la démocratie de proximité ;

– la question de la décentralisation des ports est une question essentielle que devrait régler le projet de loi sur la décentralisation, afin de permettre une meilleure gestion des grands équipements maritimes.

A l'issue de l'audition de MM. Gilles de Robien et Dominique Bussereau, conformément aux conclusions de M. François-Michel Gonnot, rapporteur pour avis, la commission a émis un *avis favorable à l'adoption des crédits de l'équipement et des transports terrestres et fluviaux pour 2003*.

N° 258- XIII.- Avis de M. François-Michel Gonnot sur le projet de loi de finances pour 2003 - (Equipement, transports terrestres et fluviaux)