



N° 256 – 1^{re} partie

ASSEMBLÉE NATIONALE

CONSTITUTION DU 4 OCTOBRE 1958

DOUZIÈME LÉGISLATURE

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

RAPPORT

FAIT

AU NOM DE LA COMMISSION DES FINANCES, DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN SUR
LE PROJET DE **loi de finances pour 2003** (n° 230),

PAR M. GILLES CARREZ,
Rapporteur Général,
Député.

ANNEXE N° 20

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, LOGEMENT, TOURISME et MER :

ÉQUIPEMENT et TRANSPORTS TERRESTRES

Rapporteur spécial : M. HERVE MARITON

Député

SOMMAIRE

| | Pages |
|--|-------|
| INTRODUCTION | 11 |
| I. – L'EVOLUTION DES CREDITS DEPUIS 2001 TRADUIT CERTAINES PRIORITES OU PRATIQUES CONTESTABLES QUI RENDENT NECESSAIRES DE NOUVELLES ORIENTATIONS BUDGETAIRES | 13 |
| A.- L'EXECUTION DES EXERCICES PRECEDENTS EST MARQUEE PAR CERTAINES INCERTITUDES DANS LES CHOIX BUDGETAIRES..... | 13 |
| 1.- L'exécution des crédits traduit certaines pratiques contestables..... | 13 |
| a) <i>L'exécution des crédits en 2001.</i> | 13 |
| b) <i>Les errements dans la pratique des autorisations de programme dans le domaine routier portent une atteinte grave à la compétence du Parlement.</i> | 14 |
| 2.- L'exercice 2002 est marqué par de nombreux à-coups dans l'ouverture des crédits. | 15 |
| a) <i>De la « régulation républicaine » aux « mesures conservatoires ».</i> | 15 |
| b) <i>L'effet des mises en réserve de crédits.</i> | 16 |
| c) <i>Les mesures adoptées en loi de finances rectificative.</i> | 17 |
| B.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 EXPRIME DES CHOIX COHERENTS AVEC L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001. | 18 |
| 1.- Le projet de loi de finances pour 2003 traduit des orientations politiques équilibrées. | 18 |
| a) <i>Développer et moderniser les infrastructures de transport</i> | 19 |
| b) <i>Maintenir la contribution de l'État au bon fonctionnement des différents modes de transport.</i> | 20 |
| c) <i>Préserver les politiques sociales.</i> | 20 |
| 2.- L'application de la loi organique du 1 ^{er} août 2001 au budget de l'équipement et des transports terrestres..... | 20 |
| a) <i>Une première expérimentation de dotation globalisée sera introduite en 2003 dans la région Nord-Pas-de-Calais.</i> | 21 |
| b) <i>Les agrégats actuels s'efforcent de présenter des indicateurs préfigurant les outils de mesure de la performance.</i> | 21 |
| c) <i>Le compte de commerce n°904-21 « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement ».</i> | 22 |
| d) <i>Le devenir de la taxe parafiscale pour le financement de la formation professionnelle dans les transports.</i> | 26 |

| | |
|--|-----------|
| II. – LA NECESSAIRE RATIONALISATION DES SERVICES DE L'EQUIPEMENT | 27 |
| A.- LES SERVICES COMMUNS : UNE GESTION PERFECTIBLE | 27 |
| 1.- Les dépenses des services communs en 2003..... | 27 |
| 2.- La gestion du personnel est largement perfectible. | 28 |
| a) <i>La répartition des effectifs par mission.</i> | 28 |
| b) <i>Une gestion critiquée.</i> | 30 |
| c) <i>Réduire les effectifs et rationaliser les coûts.</i> | 32 |
| d) <i>Accompagner les modalités de la réduction du temps de travail.</i> | 33 |
| B.- L'EVOLUTION INEVITABLE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES | 34 |
| 1.- Les services déconcentrés de l'État..... | 34 |
| a) <i>L'avenir des directions départementales de l'Équipement.</i> | 34 |
| b) <i>Les centres d'études techniques de l'équipement (CETE).</i> | 35 |
| 2.- Le rôle central des Ponts et Chaussées..... | 36 |
| a) <i>Le conseil général des Ponts et Chaussées.</i> | 36 |
| b) <i>L'École nationale des Ponts et Chaussées.</i> | 37 |
| c) <i>Le laboratoire central des Ponts et Chaussées.</i> | 38 |
| 3.- Le statut de l'Institut géographique national peut-il évoluer ?..... | 39 |
| 4.- La constellation de structures gravitant autour du ministère doit être rationalisée..... | 40 |
| a) <i>Le Conseil national des transports et les comités départementaux et régionaux des transports.</i> | 41 |
| b) <i>Le Conseil supérieur du service public ferroviaire.</i> | 42 |
| c) <i>Le Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.</i> | 43 |
| III. – LA SECURITE ROUTIERE, PRIORITE NATIONALE | 45 |
| A. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA SECURITE ROUTIERE, QUI NE SE LIMITE PAS AUX SEULS CREDITS DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS, DEMEURE PERFECTIBLE | 46 |
| 1.- Les crédits du budget des transports ne révèlent qu'imparfaitement l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière. | 46 |
| 2.- Les actions entreprises en 2001 et 2002 n'ont pas permis de réduire l'insécurité des routes..... | 47 |
| a) <i>Les règles de conduite et le contrôle de leur respect.</i> | 47 |
| b) <i>La mobilisation sociale et la communication.</i> | 48 |
| c) <i>La sécurisation des infrastructures.</i> | 48 |

| | |
|--|------------------------------------|
| B. DE NOUVEAUX EFFORTS DOIVENT ETRE DEPLOYES, QUI IMPLIQUENT D'EXPLORER DES PISTES INEDITES, A L'IMAGE DE L'AFFECTATION DIRECTE DU PRODUIT DES AMENDES A LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE | 49 |
| 1.- Les priorités retenues au niveau interministériel doivent être consolidées. | 49 |
| a) <i>Améliorer l'éducation à la sécurité routière et la formation du conducteur.</i> | 49 |
| b) <i>Renforcer l'efficacité des contrôles et des sanctions.</i> | 49 |
| c) <i>Améliorer la sécurité des infrastructures et des véhicules.</i> | 49 |
| d) <i>Agir ensemble pour faire diminuer l'insécurité routière.</i> | 50 |
| 2.- Des nouvelles mesures sont en préparation..... | 50 |
| 3.- Il faut établir un lien direct entre le produit des amendes et leur affectation à des actions de lutte contre l'insécurité routière. | 50 |
| IV. – LES ENJEUX DE LA POLITIQUE ROUTIERE DE L'ETAT | 53 |
| A. LES CREDITS DES ROUTES VONT PERMETTRE DE CONSOLIDER LES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT ET D'ENTRETIEN DU RESEAU | 53 |
| 1.- Le programme d'entretien est renforcé..... | 54 |
| 2.- Les dotations pour les investissements routiers présentent une situation contrastée. | 54 |
| 3.- Les engagements du volet routier des contrats de plan État-régions doivent être honorés par l'État. | 55 |
| B. LA SECURITE DES TUNNELS ROUTIERS DEMEURE UNE PRIORITE | 55 |
| 1.- La réouverture du tunnel du Mont-Blanc..... | 55 |
| a) <i>Les conditions de remise en service du tunnel du Mont-Blanc.</i> | 55 |
| b) <i>Les acquis en matière de sécurité.</i> | 56 |
| 2.- La poursuite du programme de mise en sécurité des tunnels. | 57 |
| C. L'ABOUTISSEMENT DE LA REFORME DU SECTEUR AUTOROUTIER POSERA LA QUESTION DU ROLE LAISSE A L'ÉTAT | 58 |
| a) <i>La réforme du financement des sociétés d'autoroutes.</i> | 58 |
| b) <i>La réforme du régime des concessions d'autoroutes.</i> | 59 |
| c) <i>L'ouverture de capital d'ASF a été bénéfique.</i> | 60 |
| d) <i>La situation financière des sociétés d'autoroutes demeure marquée par un fort endettement.</i> | 60 |
| V. – LE TRANSPORT FERROVIAIRE DOIT CHANGER D'ECHELLEERREUR ! SIGNET NON DEFINI. | |
| A. DE NOMBREUX ELEMENTS D'INCERTITUDE PESENT SUR LE TRANSPORT FERROVIAIRE | ERREUR ! SIGNET NON DEFINI. |
| 1.- La SNCF évolue dans un contexte tendu et une situation financière dégradée..... | Erreur ! Signet non défini. |
| a) <i>La SNCF souffre d'une dégradation des données économiques et d'une tension sur le trafic.</i> | Erreur ! Signet non défini. |

b) *Les résultats financiers et comptables de la SNCF.* **Erreur ! Signet non défini.**

c) *L'avenir du fret ferroviaire et du transport combiné.* **Erreur ! Signet non défini.**

2.- Réseau ferré de France. **Erreur ! Signet non défini.**

a) *Une mise en place et une gestion critiquées.* **Erreur ! Signet non défini.**

b) *L'exécution du budget RFF présente des résultats toujours fragiles.* **Erreur ! Signet non défini.**

c) *Des relations complexes avec la SNCF.* **Erreur ! Signet non défini.**

3.- Le problème du financement des infrastructures ferroviaires. **Erreur ! Signet non défini.**

a) *L'exécution du volet ferroviaire des contrats de plan État-régions est une source d'inquiétudes.* **Erreur ! Signet non défini.**

b) *Bilan de la mise en œuvre du TGV Méditerranée...* **Erreur ! Signet non défini.**

c) *L'avancement de la liaison ferroviaire transalpine Lyon-Turin.* **Erreur ! Signet non défini.**

d) *Le TGV sud-est européen et le financement de Perpignan-Figueras.* **Erreur ! Signet non défini.**

e) *Mener à bien la mise en place du TGV Est.* **Erreur ! Signet non défini.**

4.- La question préoccupante de la dette ferroviaire. **Erreur ! Signet non défini.**

5.- La question sociale à la SNCF. **Erreur ! Signet non défini.**

a) *Le poids du régime de retraites de la SNCF.* **Erreur ! Signet non défini.**

b) *Réduire et gérer la conflictualité en garantissant une bonne qualité de service pour l'utilisateur.* **Erreur ! Signet non défini.**

B. LE CHANGEMENT D'ECHELLE DU TRANSPORT FERROVIAIRE IMPLIQUE DE CONSOLIDER L'ORGANISATION REGIONALE ET DE VALORISER LA DIMENSION EUROPEENNE. **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

1.- Au niveau régional : évaluer les conséquences de la régionalisation des services ferroviaires. **Erreur ! Signet non défini.**

a) *Une étape dans la poursuite de la décentralisation.* **Erreur ! Signet non défini.**

b) *Le nécessaire bilan sur les conditions de mise en œuvre de la réforme et les garanties de financement équitables.* **Erreur ! Signet non défini.**

2.- Au niveau européen : construire l'Europe des transports. **Erreur ! Signet non défini.**

a) *La consolidation du schéma européen de liaisons ferroviaires à grande vitesse.* **Erreur ! Signet non défini.**

b) *La mise en œuvre perfectible du « paquet ferroviaire » et la construction vertueuse d'un réseau transeuropéen de fret.* **Erreur ! Signet non défini.**

c) *Vers la création d'une Agence ferroviaire européenne.* **Erreur ! Signet non défini.**

d) *Le programme « Marco Polo » demeure controversé.* **Erreur ! Signet non défini.**

VI. – QUEL AVENIR POUR LE TRANSPORT COLLECTIF ? **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

A.– LES TRANSPORTS COLLECTIFS DE PROVINCE **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

1.– L'équilibre financier des transports collectifs urbains de province demeure assuré. **Erreur ! Signet non défini.**

a) *L'équilibre financier des réseaux de transports urbains de province associé de nombreux contributeurs.* **Erreur ! Signet non défini.**

- b) *Les réformes du versement transport en province ont introduit davantage de souplesse dans la fixation des taux.*.....**Erreur ! Signet non défini.**
- c) *Les dotations de l'État en 2003 privilégient le soutien aux transports collectifs en site propre.*.....**Erreur ! Signet non défini.**

2.- Certains projets d'envergure pourront être mis en œuvre en province.**Erreur ! Signet non défini.**

- a) *Les lignes de métros en province.*.....**Erreur ! Signet non défini.**
- b) *Les projets de « tram-train » se développent.***Erreur ! Signet non défini.**
- c) *L'amélioration des interfaces de transport et l'émergence des centres d'échanges.*.....**Erreur ! Signet non défini.**

B.- LES TRANSPORTS COLLECTIFS EN ILE-DE-FRANCEERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

1.- Le fonctionnement et l'avenir du Syndicat des transports d'Île-de-France.**Erreur ! Signet non défini.**

- a) *Une réforme institutionnelle en devenir.***Erreur ! Signet non défini.**
- b) *Au sein d'un système contractualisé, les concours de l'État augmentent légèrement en 2003.*.....**Erreur ! Signet non défini.**
- c) *Le versement transport.*.....**Erreur ! Signet non défini.**

2.- La situation de RATP s'est stabilisée.**Erreur ! Signet non défini.**

- a) *Une progression de trafic modeste.*.....**Erreur ! Signet non défini.**
- b) *Une situation financière satisfaisante.***Erreur ! Signet non défini.**
- c) *Un climat social détendu.*.....**Erreur ! Signet non défini.**

3.- Les investissements de transports collectifs engagés en Ile-de-France seront poursuivis en 2003.....**Erreur ! Signet non défini.**

- a) *Les orientations dégagées par le contrat de plan 2000-2006 sont maintenues.*.....**Erreur ! Signet non défini.**
- b) *Les investissements de la RATP se poursuivent.***Erreur ! Signet non défini.**
- c) *Questions pour l'avenir.*.....**Erreur ! Signet non défini.**

VII. – PROMOUVOIR LA MULTIMODALITE EN CONSOLIDANT LA PLACE DES VOIES NAVIGABLES..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

A. LA POLITIQUE DE L'ÉTAT EN FAVEUR DES VOIES NAVIGABLES DOIT ETRE CLARIFIEE..... ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

1.- Les crédits du budget 2003 privilégient les opérations de restauration du réseau.**Erreur ! Signet non défini.**

- a) *Les interventions en faveur de la batellerie.*.....**Erreur ! Signet non défini.**
- b) *La restauration des voies continuant à être gérées par l'État.***Erreur ! Signet non défini.**
- c) *La subvention aux investissements de Voies Navigables de France.***Erreur ! Signet non défini.**

2.- Les projets d'investissements demeurent incertains.**Erreur ! Signet non défini.**

- a) *L'avancement des contrats de plan État-régions.* ..**Erreur ! Signet non défini.**
- b) *Les liaisons inter-bassins.*.....**Erreur ! Signet non défini.**

B. DEFINIR UNE POLITIQUE MULTIMODALE COHERENTE AFIN DE CORRIGER LES DESEQUILIBRES ENTRE MODES DE TRANSPORTERREUR ! SIGNET NON DEFINI.

1.- La répartition du trafic entre les différents modes de transport témoigne d'un fort déséquilibre en faveur de la route. **Erreur ! Signet non défini.**

a) *Le trafic intérieur de voyageurs.* **Erreur ! Signet non défini.**

b) *Le trafic intérieur de marchandises.*..... **Erreur ! Signet non défini.**

2.- L'État pourrait définir une politique multimodale en s'inspirant de l'élaboration des schémas multimodaux de services collectifs de transport. **Erreur ! Signet non défini.**

a) *Cette démarche vise à répondre aux enjeux du secteur des transports dans une perspective de développement durable.* . **Erreur ! Signet non défini.**

b) *Les schémas de services de transport prévoient une nouvelle politique des transports fondée sur un rééquilibrage intermodal.* **Erreur ! Signet non défini.**

c) *La mise en œuvre des schémas multimodaux de services collectifs de transport pourrait permettre d'initier un rééquilibrage entre les modes de transport.*..... **Erreur ! Signet non défini.**

EXAMEN EN COMMISSION **ERREUR ! SIGNET NON DEFINI.**

Article 48 - Autorisation de perception des taxes parafiscales **Erreur ! Signet non défini.**

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 fixe comme date butoir, pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires, au plus tard huit jours francs à compter du dépôt du projet de loi de finances. Cette date était donc le 9 octobre 2002.

À cette date, 88 % des réponses étaient parvenues à votre Rapporteur spécial.

INTRODUCTION

Le rapport sur le projet de budget de l'Équipement et des transports terrestres est à la fois l'occasion d'un bilan de l'action entreprise par le précédent Gouvernement et une opportunité pour exprimer la nécessité de choix nouveaux.

Quelle est la marge d'évolution d'une politique de l'équipement et des transports terrestres ? Le contexte communautaire, la programmation pluriannuelle, l'autonomisation des acteurs (publics ou privés), la manœuvre lente d'une industrie lourde, tous ces éléments contraignent l'ampleur et la rapidité du mouvement. Au surplus, de nombreux choix paraissent prédéterminés par une logique physique qui laisserait peu de place au choix politique. Sauf que la multiplication de ces choix est financièrement impossible. Sauf que la logique de l'offre doit rencontrer celle de la demande, que ce soit en terme de flux économique mais aussi de cohérence environnementale. Sauf que l'addition de choix prédéterminés n'a pas jusqu'ici permis à la France d'avoir de réelle politique intermodale. Bref, aujourd'hui, tout concourt à l'asphyxie budgétaire, financière, économique, environnementale de la politique de l'équipement et des transports terrestres. Le Gouvernement semble s'être mis à la tâche. Nous souhaitons ici l'encourager, le stimuler, le contrôler.

Votre Rapporteur spécial s'attachera à faire le point sur les enjeux du secteur en 2003 et à tracer quelques orientations pour la nouvelle législature. Il est important, tout d'abord, de rationaliser les moyens d'une administration abondante, riche de 100.000 agents, où les réaménagements de postes, dans le cadre de la recherche d'une meilleure efficacité, sont certainement possibles. Il faudra également s'attaquer au problème des vacances de postes, aux réorganisations internes des services, à la multiplication d'organismes consultatifs dotés de moyens propres en personnel, bref à la recherche d'une meilleure efficacité.

La mise en cohérence des différents modes de transport entre eux est un autre chantier à faire aboutir. D'une part, un rééquilibrage multimodal pourrait permettre de tempérer la prépondérance de la route, qui comporte de nombreux inconvénients notamment du point de vue environnemental. D'autre part, une stratégie intermodale claire pour le rail, la route et le mode fluvial permettra de développer le transport combiné de marchandises.

En troisième lieu, il est important que, dans ce domaine comme dans beaucoup d'autres, la sécurité des infrastructures soit garantie pour les usagers. En particulier, les enjeux de la sécurité routière sont tels qu'ils doivent permettre aux citoyens de comprendre que le renforcement des sanctions leur est utile et bénéfique. Ainsi les amendes pour infraction au code de la route pourraient-elles être totalement

affectées à des actions de prévention routière. Un contrat serait ainsi passé entre l'État, les collectivités territoriales et les usagers de la route.

Il convient également de définir un cadre cohérent pour le développement des entreprises du secteur afin de soutenir leur compétitivité, de stimuler leur démarche et d'évaluer leur effort, notamment pour des entreprises essentielles comme la RATP, la SNCF et les sociétés autoroutières. Cette mission participe du rôle de l'État actionnaire et doit s'insérer dans le cadre communautaire où évoluent désormais les politiques publiques.

Enfin, le soutien aux programmes d'investissement doit se traduire par une consolidation des engagements des contrats de plan État-régions. Quant aux grands projets d'infrastructures ferroviaires et routières, ils sont soumis à l'audit que le Gouvernement vient de commander au conseil général des Ponts et Chaussées et à l'inspection générale des finances.

L'audit portera un diagnostic. Les choix qui en découleront, les critères qui y présideront, seront la définition même d'une politique d'équipement et de transport.

*

* *

I. – L'EVOLUTION DES CREDITS DEPUIS 2001 TRADUIT CERTAINES PRIORITES OU PRATIQUES CONTESTABLES QUI RENDENT NECESSAIRES DE NOUVELLES ORIENTATIONS BUDGETAIRES

Les crédits examinés dans le présent rapport sont répartis entre :

- la section I– *Services communs*, qui retrace essentiellement des crédits de fonctionnement des services, à l'exception des crédits consacrés à la météorologie nationale ;
- la section III– *Transports et sécurité routière*, à l'exception des crédits consacrés à l'aviation et aux programmes aéronautiques civils ;
- et le compte de commerce n° 904-21 intitulé « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* », créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990.

A.- L'EXECUTION DES EXERCICES PRECEDENTS EST MARQUEE PAR CERTAINES INCERTITUDES DANS LES CHOIX BUDGETAIRES

1.- L'exécution des crédits traduit certaines pratiques contestables.

a) *L'exécution des crédits en 2001.*

Sur la section *Services communs*, le taux global de consommation des crédits est élevé. Il s'établit à 94,7 % pour l'ensemble de la section budgétaire au 31 décembre 2001, soit 3.405,17 millions d'euros consommés sur 3.594,37 millions d'euros ouverts en 2001.

Sur la section *Transport et sécurité routière*, la consommation des crédits en dépenses ordinaires s'élève à 99,99 %. En dépenses en capital, le taux de consommation en autorisations de programme s'établit à 94,61 % pour le titre V et à 81,49 % sur le titre VI. Le taux de consommation des crédits de paiement est de 56,18 % sur le titre V et de 65,91 % sur le titre VI. On peut signaler le report, à la demande du ministère du budget, du versement de l'acompte 2001 pour le TGV Est d'un montant de 128,82 millions d'euros, ainsi que l'application d'un contrat de gestion en crédits de paiement portant sur un report de 45,7 millions d'euros.

Au titre des dépenses ordinaires, on relèvera l'ouverture en loi de finances rectificative⁽¹⁾ de 10,976 millions d'euros destinés aux services régionaux de voyageurs de la SNCF (chapitre 45-42, article 20) et de 15,55 millions d'euros

⁽¹⁾ Loi n°2001-1276 du 28 décembre 2001 portant loi de finances rectificative pour 2001.

destinés à ajuster la dotation aux besoins en charges de retraites de la SNCF (chapitre 47-74, article 10). Au titre des dépenses en capital, 88 millions d'euros ont été ouverts en loi de finances rectificative au titre des autorisations de programme destinées aux infrastructures de transport ferroviaire (chapitre 63-44, article 30).

b) Les errements dans la pratique des autorisations de programme dans le domaine routier portent une atteinte grave à la compétence du Parlement.

Comme le souligne la Cour des comptes dans son rapport sur l'exécution 2001 ⁽²⁾, on constate « *de nombreux engagements irréguliers qui vont au-delà de l'autorisation parlementaire et qui concernent des dépenses futures non couvertes par des crédits budgétaires* ». Ces engagements irréguliers se classent en deux catégories : les engagements fermes de l'État sans crédits et les engagements potentiels au-delà des autorisations de programme, par dénaturation de la notion d'autorisation de programme. D'après la Cour, l'atteinte à la régularité budgétaire « *se matérialise par une conception irrégulière de l'autorisation de programme et de la pratique erronée des autorisations de programme provisionnelles* ».

La Cour des comptes prend l'exemple des investissements sur le réseau routier national bénéficiant de la contribution financière des collectivités territoriales (sous forme de fonds de concours) ⁽³⁾. Or, de nombreux préfets ont signé, à travers les contrats de plan, des conventions pluriannuelles précisant les modalités de financement non seulement des collectivités mais aussi de l'État, ce qui a pour effet d'engager l'État en dehors de toute autorisation budgétaire du Parlement. En sens inverse, l'État a pu aussi subventionner des investissements routiers des collectivités territoriales intéressant le réseau routier national. Mais la Cour des comptes relève que, pour ces opérations, « *l'inversion des rôles ne doit pas dispenser l'État d'appliquer les règles budgétaires élémentaires, notamment celle qui prévoit qu'un engagement financier ne peut être pris par l'ordonnateur que s'il dispose préalablement des crédits* », ce qui n'est de toute évidence pas le cas en matière de transports routiers ⁽⁴⁾.

D'après la Cour, la gestion des investissements routiers se caractérise par un fractionnement extrême et irrégulier des autorisations de programme, qui sont gérées en fait dans un cadre annuel, les opérations étant découpées en prestations de nature différente et en multiples tranches prétendument fonctionnelles. Cette conception de l'autorisation de programme, qui perdure tout en contrevenant à l'article 12 de l'ordonnance du 2 janvier 1959, revient à engager l'État bien au-delà des ressources allouées par le Parlement, du fait du caractère économiquement et

(1) Cour des comptes . Rapport sur l'exécution des lois de finances en vue du règlement du budget de l'exercice 2001 . Juin 2002 (pp.117-118).

(3) La participation globale de l'État étant prévue, région par région, dans les volets routiers des contrats État-régions.

(4) Ainsi, par convention du 17 novembre 2000, se référant au contrat de plan État-région du 19 avril 2000, le préfet de la région Aquitaine et le préfet du département de la Dordogne ont engagé financièrement l'État envers la région cofinancier et le département maître d'ouvrage pour le désenclavement du Bergeracois, en fixant la participation de l'État à 12,2 millions d'euros hors taxes et en l'étalant selon un échéancier prévisionnel couvrant la période 2001 à 2007, sans disposer d'aucun crédit préalable, voté par le Parlement.

politiquement irréversible des projets ainsi lancés, à partir d'un certain stade d'exécution.

Enfin, la Cour relève que « *le volume des autorisations de programme provisionnelles relatives aux routes, non encore couvertes par fonds de concours ou non apurées, est considérable. Le budget des transports comptabilise à lui seul les deux tiers des avances de ce type dans le périmètre des budgets civils de l'État* ». Ce budget augmente continuellement depuis quatre ans, la dégradation s'étant nettement accélérée depuis 2000⁽⁵⁾. Les « avances » sur fonds de concours représentent désormais plus de deux années (2,25 fois le flux annuel) de fonds de concours rattachés au titre V pour les projets routiers. Ce régime, qui a institué, par simples circulaires, une autorisation générale et permanente d'engager l'État en anticipant le versement de fonds de concours, est dépourvu de tout fondement législatif et apparaît comme dérogatoire aux principes posés par l'article 19 de l'ordonnance du 2 janvier 1959. En outre, le régime des autorisations de programme provisionnelles, qui restent valables sans limitation de durée, augmente la complexité de la gestion des autorisations de programme, par nature, difficiles à comptabiliser et contrôler.

Le contrôleur financier et la Cour des comptes préconisent depuis cinq ans une réforme qui permettrait de mettre un terme aux graves errements du dispositif actuel des autorisations de programme provisionnelles appliqué aux investissements civils de l'État et de rétablir la rigueur budgétaire. D'après le ministère de l'Équipement, la réforme du régime des autorisations de programme provisionnelles routières pourrait voir le jour grâce à la mise en œuvre de l'application informatique budgétaire ACCORD. Il conviendra d'y veiller.

2.- L'exercice 2002 est marqué par de nombreux à-coups dans l'ouverture des crédits.

a) De la « régulation républicaine » aux « mesures conservatoires ».

Par lettre du 25 février 2002, la secrétaire d'État au budget a fait part aux membres du Gouvernement de la mise en place d'un dispositif dit de « régulation républicaine » portant sur les crédits disponibles des titres III et IV, ainsi que sur les autorisations de programme des titres V et VI. Cette procédure, qui devait prendre fin le 31 juillet, a été prorogée par le ministre délégué au budget et à la réforme budgétaire par lettre du 1^{er} août. La période électorale s'est traduite par l'impossibilité de prendre tous actes juridiques ou à incidence budgétaire et comptable en raison de l'absence de délégations de signatures.

La « régulation républicaine » a pris fin le 12 août avec la lettre conjointe du ministre de l'Économie, des finances et de l'industrie et du ministre délégué au budget. Afin de permettre « *le respect des engagements du Gouvernement en matière de déficits publics, notamment lors du sommet de Séville* » et « *compte tenu de la*

(5) Fin 1999, il s'établissait à 1,2 milliards d'euros, soit une augmentation de 3,6 % par rapport à 1998 et 6,1 % par rapport à 1997. Fin 2000, il s'élevait à 1,4 milliards d'euros, soit une hausse de 14,6 % en un an et 21,6 % en trois ans. Fin 2001, il atteignait 1,7 milliards d'euros, soit une nouvelle croissance de 22 % en un an.

forte progression des dépenses de l'État», cette lettre a chiffré, par chapitre budgétaire, des « mises en réserve », assorties de la fixation d'objectifs de reports de crédits sur la gestion 2003. Les gels de crédits qui ont ainsi été décidés devraient préfigurer des annulations, tant en dépenses ordinaires qu'en autorisations de programmes et crédits de paiement.

b) L'effet des mises en réserve de crédits.

Au sein de la section *Services communs*, l'ensemble de ces mesures se traduisent par des plafonnements de la capacité maximale d'engagement sur les dotations disponibles en 2002 :

| Dépenses ordinaires | Crédits ouverts en mars 2002 <i>(en milliers d'euros)</i> | | | Capacité d'engagement <i>(en %)</i> |
|--|---|-----------------------|---------|---|
| | Loi de finances initiale pour 2002 | Reports de crédits | Total | |
| Chapitre | | | | |
| 34-60 : Information, réalisation et diffusion de publications | 3.014 | 537 | 3.551 | 60 |
| 34-96 : Dépenses informatiques et télématiques | 26.911 | 6.076 | 32.987 | 69 |
| 34-97 : Moyens de fonctionnement des services déconcentrés | 177.055 | 31.499 | 208.554 | 80 |
| 34-98 : Moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt communs | 57.376 | 6.128 | 63.504 | 80 |
| 36-50 : École nationale des Ponts et Chaussées | 23.351 | 0 | 23.351 | 75 |
| 36-65 : Institut géographique national - Subvention de fonctionnement | 71.133 | 0 | 71.133 | 75 |
| 37-06 : Dépenses relatives aux activités du délégué interministériel à la sécurité routière | 22.586 | 3.823 | 26.409 | 89 |
| 37-45 : Formation à la conduite automobile et contrôle d'aptitude | 9.252 | 997 | 10.250 | 80 |
| 44-10 : Subventions diverses, bourses, formation professionnelle et permanente | 1.495 | 131 | 1.627 | 50 |

Remarque : Les crédits rattachés par voie de fonds de concours n'étaient pas concernés par cette régulation.

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

Pour les crédits des titres V et VI, le montant des affectations et délégations d'autorisations de programme ne devait pas excéder, au 31 juillet 2002, 40 % du montant de la loi de finances initiale.

En outre, des aménagements ont été nécessaires concernant le chapitre 34-98 (Moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun) dans la mesure où la capacité d'engagement, plafonnée à 80 %, ne permettait pas l'engagement de dépenses indispensables, sauf à générer des dysfonctionnements graves ou des incidences financières regrettables en matière de marchés (gardiennage, nettoyage, sécurité incendie). Un gage compensatoire de 3,5 millions d'euros sur le chapitre 36-50 et un second de 1,5 millions d'euros sur le chapitre 36-65 ont donc été proposés pour permettre 5 millions d'euros d'engagement supplémentaires. De même, sur le chapitre 37-06 (Dépenses relatives aux activités du délégué interministériel à la sécurité routière), un gage de 7,6 millions d'euros a été effectué sur les lignes de la section *Transports et sécurité routière* afin de pouvoir permettre un niveau d'engagement supérieur à celui initialement autorisé.

Malgré ces mesures de régulation, le montant des mandatements en dépenses ordinaires et crédits de paiement en 2002 (hors crédits de personnel) est assez voisin de celui de 2001 pour la section *Services communs*. Sur les 4.230,28 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2002 (dépenses ordinaires et crédits de paiement), 38,55 millions d'euros ont été gelés par les mesures de régulation budgétaire et 113,97 millions d'euros doivent être reportés sur l'exercice 2003. En autorisations de programme, la nette diminution des affectations et délégations est la conséquence directe de cette régulation, qui s'est traduite par le gel de 9,37 millions d'euros d'autorisations de programme (sur un total de 78,63 millions d'euros inscrits en loi de finances initiale pour 2002).

D'autre part, en ce qui concerne la section *Transports et sécurité routière*, les mesures de régulation se sont traduites par un gel des crédits de paiements et des dépenses ordinaires ouverts en loi de finances initiale pour 2002 de 199,35 millions d'euros (sur un total de 9.281,10 milliards d'euros), un gel des autorisations de programme de 455,79 millions d'euros (sur un total de 2.340,10 millions d'euros) et un objectif de report de 513,79 millions d'euros en 2003. On observe, en particulier, que la totalité des crédits du chapitre 45-41 (Interventions dans le domaine des transports combinés) ont été gelés.

c) Les mesures adoptées en loi de finances rectificative.

La loi n°2002-1050 du 6 août 2002 portant loi de finances rectificative s'est traduite par l'ouverture de crédits de paiement à hauteur de 8,878 millions d'euros sur la section *Services communs* et de 77,632 millions d'euros sur la section *Transports et sécurité routière*. Ces crédits nouveaux portent néanmoins principalement sur le chapitre 53-22 (Programmes aéronautiques civils), examiné

par le Rapporteur spécial des crédits des Transports aériens⁽⁶⁾. Mais, le collectif budgétaire a aussi permis, eu égard aux ajustements ponctuels aux besoins, de doter le chapitre 45-42 (Subventions aux transports de voyageurs à courte distance) de 11,032 millions d'euros, le chapitre 31-94 (Indemnités et allocations diverses) de 7,888 millions d'euros, le chapitre 31-93 (Personnel rémunéré sur une base autre que celle du statut de la fonction publique) de 0,99 millions d'euros.

B.- LE PROJET DE BUDGET POUR 2003 EXPRIME DES CHOIX COHERENTS AVEC L'ENTREE EN VIGUEUR DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001.

1.- Le projet de loi de finances pour 2003 traduit des orientations politiques équilibrées.

Il est possible de présenter les crédits que votre Rapporteur spécial a la charge d'examiner, non pas par section, par titre ou par chapitre, mais par agrégat budgétaire, ce qui permet de disposer d'une vision plus fonctionnelle et programmatique des données budgétaires et préfigure, en un sens, l'évolution à venir de la présentation du budget, induite par la loi organique du 1^{er} août 2001. C'est pourquoi le tableau ci-après ne tient pas compte des crédits consacrés à la météorologie et à l'aviation civile, qui sont examinés par le Rapporteur spécial des crédits des Transports aériens.

Au demeurant, on soulignera qu'une évolution très importante dans la nomenclature budgétaire a pour effet de transférer sur un autre budget une dotation de 1,5 milliard d'euros affectée au transport de voyageurs⁽⁷⁾. Ce transfert biaise donc la comparaison avec 2002. **À périmètre constant, par rapport à l'an passé, il faudrait donc ajouter au total 2003 de l'agrégat « Transport de voyageurs » la somme de 1,553 milliards d'euros et donc considérer que le total des crédits consacrés à l'Équipement et aux transports terrestres s'établit à 13,37 milliards d'euros (en augmentation de 2,4 %, et non en baisse de 9,5 % comme retracé ci-après).**

Les autres changements de nomenclature sont moins importants. Ainsi, plusieurs articles sont supprimés⁽⁸⁾. *A contrario*, sur le chapitre 34-98 est créé l'article 40 (Bureau d'enquêtes sur les accidents de transport terrestre) afin de mettre en œuvre, pour les transports terrestres, les enquêtes techniques après accidents⁽⁹⁾. Enfin est proposée la création du nouveau chapitre 37-30 destiné à une expérimentation de dotation globalisée dans la région Nord-Pas-de-Calais.

(6) Doc. AN n°256 annexe 24 (Rapport spécial de M. Charles de Courson au nom de la commission des Finances, de l'économie générale et du plan), octobre 2002, pp.16-17.

(7) Suppression du chapitre 45-42 (Subventions aux transports de voyageurs à courte distance).

(8) L'article 84 du chapitre 34-98 (Secrétariat général du groupe central pour les grandes opérations d'urbanisme), l'article 89 du même chapitre (Délégation interministérielle pour Eurodisneyland), l'article 60 du chapitre 46-41 (RATP – TVA sur les annuités d'amortissement des biens financés par des subventions d'équipement), l'article 20 du chapitre 46-42 (Autres compensations tarifaires) et l'article 80 du chapitre 57-92 (Transfert de services publics à la Plaine-Saint-Denis).

(9) Dans le cadre défini par la loi n°2002-3 du 3 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transports.

**PRESENTATION PAR AGREGAT BUDGETAIRE
DES CREDITS DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS TERRESTRES**

| <i>(en millions d'euros)</i> | Autorisa- tions de programme 2002 | Autorisa- tions de programme 2003 | Évolution 2003-2002 <i>(en %)</i> | Crédits de paiement 2002 | Crédits de paiement 2003 | Évolution 2003-2002 <i>(en %)</i> |
|--|--|--|---|--------------------------------|--------------------------------|---|
| Services opérationnels communs et administration générale | 16,32 | 16,35 | + 0,2 | 3.922,03 | 3.960,18 | + 1,0 |
| Information géographique | 7,28 | 7,28 | + 0,0 | 77,65 | 77,39 | - 0,3 |
| Sécurité routière et exploitation de la route | 38,36 | 43,93 | + 14,5 | 86,52 | 102,96 | + 19,0 |
| Interventions économiques et internationales | 15,85 | 16,00 | + 1,0 | 15,01 | 12,25 | - 18,4 |
| Développement du réseau routier national | 825,95 | 786,40 | - 4,8 | 570,87 | 667,57 | + 16,9 |
| Entretien et réhabilitation du réseau routier national | 420,91 | 423,00 | + 0,5 | 582,01 | 602,11 | + 3,4 |
| Modernisation et développement des infrastructures des réseaux ferroviaires et des voies navigables | 394,24 | 390,62 | - 0,9 | 2.669,90 | 2.661,63 | - 0,3 |
| Transport de voyageurs | 308,34 | 279,05 | <i>N.S.</i> | 2.529,09 | 1.067,52 | <i>N.S.</i> |
| Transport de marchandises | 22,86 | 22,87 | + 0,0 | 64,81 | 65,85 | + 1,6 |
| Politiques sociales | — | — | — | 2.542,95 | 2.603,28 | + 2,4 |
| TOTAL | 2.050,11 | 1.985,5 | <i>[- 3,2]</i> | 13.060,84 | 11.820,74 | <i>[- 9,5]</i> |

Les orientations affichées au ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer sont au nombre de quatre pour 2003 : la sécurité, le développement durable, la cohésion sociale et le soutien à l'activité économique. Le projet de budget 2003 exprime trois grandes priorités.

a) Développer et moderniser les infrastructures de transport

Dans le domaine ferroviaire, 2003 est l'année du transfert de la dotation budgétaire pour l'organisation des services régionaux de voyageurs du ministère de l'Équipement à celui de l'Intérieur. La dotation budgétaire ne permet pas à elle seule de mesurer l'effort déployé pour les investissements ferroviaires. Sans doute faut-il également prendre en compte les ressources extra-budgétaires qui seront mobilisées. Dans le secteur des transports collectifs urbains, le budget 2003 prévoit globalement le maintien des aides de l'État aux investissements des transports collectifs d'Ile-de-

France, avec une augmentation des crédits pour les transports collectifs en site propre.

b) Maintenir la contribution de l'État au bon fonctionnement des différents modes de transport.

L'effort consacré par l'État en 2003 à l'exploitation des différents modes de transports s'élèvera à plus de 3.190 millions d'euros. Cela étant, le retour à l'équilibre de la SNCF et la stabilisation de l'endettement de Réseau ferré de France ne sont pas garantis. Dans le cadre de la politique de rééquilibrage intermodal, 35 millions d'euros sont prévus en 2003 pour les subventions aux transports combinés. Enfin, les crédits d'intervention en faveur de la batellerie ont été reconduits.

c) Préserver les politiques sociales

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, sont dirigées vers le financement de régimes spéciaux de retraites et la compensation des tarifs sociaux.

2.- L'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 au budget de l'équipement et des transports terrestres.

Pour préparer l'entrée en vigueur de la nouvelle loi organique⁽¹⁰⁾, le ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer s'est doté d'un dispositif de travail couvrant l'ensemble de son champ de compétence avec, pour le pilotage stratégique, un comité des directeurs pour la mise en œuvre de la loi organique, et, pour le travail opérationnel, une équipe-projet s'appuyant sur un groupe de coordination constitué des sous-directeurs financiers des directions d'administration centrale et des groupes thématiques, auxquels participent des représentants des services déconcentrés. Au fil des travaux, des représentants des services déconcentrés seront appelés à formuler leur avis dans le cadre d'un groupe « écho ».

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, la priorité retenue est la structuration des futurs programmes. Le processus d'élaboration doit, en effet, être itératif et prendre en compte tant la dimension ministérielle qu'interministérielle de certaines actions ainsi que les décisions qui interviendront en matière de décentralisation.

Pour parvenir à une architecture de programmes qui reflète à la fois les politiques menées et la responsabilité des acteurs (en termes d'organisation des services, de procédures, de tâches), plusieurs approches doivent être confrontées. Outre la prise en compte des priorités d'action définies au sein de la directive nationale d'orientations, l'émergence de politiques nouvelles, à commencer par l'intermodalité dans les transports, devra trouver une traduction en termes de

(10) Loi organique n°2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

missions et programmes. De plus, il est important d'examiner les diverses solutions susceptibles d'être apportées au traitement des fonctions support et à la problématique des services polyvalents, dont la nature rend difficile la ventilation au sein de programmes différents. Enfin, l'approche en termes d'agrégats budgétaires apparaît incontournable. En effet, si les agrégats ne constituent pas des éléments pour la négociation budgétaire ni pour le débat parlementaire, ils ont l'immense mérite d'avoir permis d'acquérir une première expérience de la définition de composantes, d'objectifs et d'indicateurs.

a) Une première expérimentation de dotation globalisée sera introduite en 2003 dans la région Nord-Pas-de-Calais.

Si le projet de loi de finances pour 2003 ne comporte pas de modification des agrégats, il est proposé de procéder à une expérimentation de dotation globalisée en matière de personnel et de moyens de fonctionnement. C'est l'objet de la création du nouveau chapitre 37-30⁽¹¹⁾ qui regroupe les emplois, les crédits de personnel et de fonctionnement de cinq services implantés dans la région Nord-Pas-de-Calais (la direction régionale de l'équipement, les directions départementales de l'équipement du Nord et du Pas-de-Calais, le centre interrégional de formation professionnelle et le centre d'études techniques de l'équipement). Il s'agit d'expérimenter au niveau territorial une gestion globalisée des moyens en personnel et des crédits de fonctionnement dans le cadre de la fongibilité des crédits.

Les nouvelles marges de manœuvre offertes aux services doivent s'inscrire dans des objectifs d'amélioration du service public : une circulaire unique des directions d'administration centrale concernées fixera aux services les objectifs de qualité de service spécifiques à la région. Cette expérimentation doit être aussi l'occasion d'ouvrir, au niveau local, un dialogue social renouvelé, portant sur l'amélioration du service public et les voies les meilleures pour y parvenir.

b) Les agrégats actuels s'efforcent de présenter des indicateurs préfigurant les outils de mesure de la performance.

La nouvelle loi organique repose sur une logique de performances et de résultats qui implique de pouvoir juger l'action de l'administration sur le fondement d'indicateurs stables et pertinents. Au sein de chaque agrégat défini dans le fascicule « Services votes – Mesures nouvelles »⁽¹²⁾ figurent déjà certains indicateurs de coût

(11) Chapitre 37-30 « Expérimentation locale : dotations globalisées (nouveau) » regroupant des mesures nouvelles, imputés sur le fascicule « Services communs », à hauteur de 107.299.278 euros, qui se décomposent en 98.584.940 euros de dépenses de personnel (article 10 – Rémunérations d'activités et charges sociales) et 8.714.338 euros de dépenses de fonctionnement (article 20 – Dépenses de fonctionnement et d'aide sociale).

(12) On rappellera que 10 agrégats regroupent les crédits étudiés dans ce rapport : 11 – Services opérationnels communs et administration générale ; 12 – Information géographique ; 14 – Développement du réseau routier national ; 15 – Entretien et réhabilitation du réseau routier national ; 16 – Sécurité routière et exploitation de la route ; 20 – Interventions économiques et internationales ; 23 – Modernisation et développement des infrastructures des réseaux ferroviaires ; 24 – Transport de voyageurs ; 25 – Transport de marchandises ; 26 – Politiques sociales.

et de résultat. Ces indicateurs découlent logiquement des missions de l'État en ce domaine.

Par exemple, pour le secteur des transports terrestres, il s'agit de vérifier que l'État répond aux besoins de déplacement et de transport dans des conditions compatibles avec les exigences économiques, sociales et environnementales d'un développement durable. La politique des transports doit donc être fondée à la fois sur un rééquilibrage intermodal de l'offre de transport et sur la régulation générale des transports afin d'en améliorer leur efficacité. C'est pourquoi les composantes des agrégats s'efforcent de traduire cette politique. Les indicateurs de coûts des agrégats sont définis en unités monétaires hors coûts de « personnel » et sont ventilés entre ses différentes composantes. Les objectifs retenus précisant les résultats attendus de la politique en matière de transport, ils ont été définis dans le cadre d'une réflexion entre le ministère de l'Équipement et celui de l'Économie et des finances. Ainsi, au sein de l'agrégat 24 (Transport de voyageurs), l'objectif de développement des transports collectifs en Ile-de-France est évalué au travers d'un indicateur mesurant « l'évolution de l'offre de transport » sur le réseau SNCF et RATP. L'objectif 2001 était de parvenir à une offre de 455,6 millions de voitures par kilomètre sur le réseau RATP et de 57,55 millions de trains par kilomètre sur le réseau SNCF : si la cible a été atteinte pour le réseau SNCF, il n'y a eu que 452,75 millions de voitures par kilomètre sur le réseau RATP. En 2002, les objectifs sont fixés à 460,4 millions de voitures par kilomètre sur le réseau RATP et 57,70 millions de trains par kilomètre sur le réseau SNCF.

Toutefois, de nombreux progrès restent à accomplir afin d'affiner la mesure de la performance budgétaire. Les indicateurs de résultats ne doivent pas se contenter d'évaluer les coûts, mais permettre également d'apprécier la qualité du service rendu ou de la mission entreprise. À titre d'exemple, on mentionnera que l'agrégat 26, qui regroupe la tarification sociale des transports et les contributions à certains régimes spécifiques de retraites (et notamment celui de la SNCF), ne comporte aucune cible d'objectif ni aucun indicateur de résultats et qu'il ne rend compte de sa fonctionnalité qu'au travers d'une mesure des coûts budgétaires sur 4 ans.

Votre Rapporteur spécial s'attachera à suivre de près ces évolutions, afin de vérifier notamment que la mise en œuvre de la loi organique s'effectue dans des conditions rigoureuses et satisfaisantes et participe du renouvellement souhaité du contrôle parlementaire sur l'emploi et l'usage des crédits votés en loi de finances.

c) Le compte de commerce n°904-21 « Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement ».

L'article 22 de la loi organique du 1^{er} août 2001, qui s'appliquera pour la première fois à la loi de finances initiale pour 2006, redéfinit le régime des comptes de commerce sans toutefois modifier substantiellement les principes de l'ordonnance de 1959. Il a été décidé que, pour les comptes spéciaux du Trésor, chaque rapporteur

spécial aurait la compétence des comptes qui rentrent dans le champ des crédits budgétaires dont il a la charge, afin de préfigurer la situation de 2005. C'est pourquoi le compte de commerce n°904-21 « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* » est dès cette année, examiné dans le cadre de ce rapport.

Ce compte de commerce a été créé par l'article 69 de la loi de finances pour 1990. Son institution résulte de la volonté commune de l'État et des départements de clarifier le fonctionnement des parcs et d'établir de nouvelles relations entre les différents partenaires, État et collectivités territoriales, en ce qui concerne les travaux routiers afférents aux voiries nationale, départementale et communale.

La loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992 relative à la mise à la disposition des départements des services déconcentrés du ministère de l'Équipement ayant mis définitivement fin au régime transitoire de partage des charges liées aux prestations des parcs départementaux de l'équipement, elle s'est accompagnée de la contractualisation des rapports entre l'État et le département. Celle-ci s'est concrétisée par la signature de conventions d'activité entre le préfet et le président du conseil général, conventions conclues pour une durée de trois années civiles. Ces conventions fixent notamment la nature des activités, la programmation, les niveaux de prestation à fournir par le parc, les garanties d'exécution, ainsi que les investissements affectés au parc et les conditions tarifaires.

Ainsi, au vu des résultats concluants de deux années de fonctionnement généralisé, ce compte spécial du trésor a été pérennisé à compter du 1^{er} janvier 1993 par l'article 79 de la loi de finances pour 1993. Ce dernier a, de plus, élargi le domaine d'intervention du compte en supprimant sa limitation aux activités effectuées dans le domaine routier. Enfin, il a habilité le compte de commerce à retracer les opérations de recettes et de dépenses liées aux prestations que les subdivisions effectuent « en régie » pour le compte des communes. Ces travaux afférents à l'entretien des réseaux routiers communaux étaient, antérieurement au 1^{er} janvier 1993, facturés aux communes par l'intermédiaire du budget départemental. La loi du 2 décembre 1992 a mis fin à ce mode de fonctionnement : le compte de commerce est désormais habilité à servir de support à ces opérations et à reverser au budget général de l'État la part de la main d'œuvre des agents d'exploitation facturée dans ce cadre.

Enfin, la loi de finances pour 1998 ⁽¹³⁾ a étendu le champ d'intervention du compte spécial aux opérations de recettes et de dépenses auxquelles donnent lieu les activités industrielles et commerciales de diffusion d'informations routières effectuées par les directions régionales de l'équipement.

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

COMPTE DE COMMERCE N° 904-21

(en euros)

| Évaluation des recettes | | | |
|--|--------------------------------|---------------------------------|---|
| | Budget voté en 2002 | Évaluation pour 2003 | Différence par rapport à 2002 (en %) |
| Ligne 01 – Produit des prestations réalisées | 743.000.000 | 758.000.000 | + 13,2 |
| Ligne 02 – Versements de l'État et des autres personnes publiques | 19.000.000 | 12.000.000 | – 36,8 |
| Ligne 03 – Recettes diverses ou accidentelles | – | – | – |
| Totaux pour les recettes | 762.000.000 | 770.000.000 | + 1,0 |
| Évaluation des dépenses | | | |
| | Budget voté en 2002 | Évaluation pour 2003 | Différence par rapport à 2002 (en %) |
| Chapitre 01 – Équipement | 17.000.000 | 18.000.000 | + 5,9 |
| Chapitre 02 – Achats de matières premières | 326.000.000 | 319.000.000 | – 2,1 |
| Chapitre 03 – Services extérieurs, locations, entretien et réparations, primes d'assurances et autres services extérieurs | 180.000.000 | 194.000.000 | + 7,8 |
| Chapitre 04 – Impôts, taxes et versements assimilés | 5.000.000 | 5.000.000 | 0 |
| Chapitre 05 – Remboursement des charges de personnel des ouvriers des parcs et ateliers | 214.000.000 | 217.000.000 | + 1,4 |
| Chapitre 06 – Charges exceptionnelles | 700.000 | 4.000.000 | n.s. |
| Chapitre 07 – Reversement au budget général de l'État de la part de main d'œuvre des agents d'exploitation facturée aux communes | 19.000.000 | 12.000.000 | – 36,8 |
| Chapitre 08 – Dépenses de personnel vacataire, de nettoyage et de gardiennage | 300.000 | 1.000.000 | n.s. |
| Totaux pour les dépenses | 762.000.000 | 770.000.000 | + 1,0 |

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

Les recettes du compte sont marquées par une grande stabilité : elles représentent annuellement entre 750 et 850 millions d'euros. La production se décompose schématiquement pour 47 % en prestations de service (location de véhicules et engins aux subdivisions), pour 45 % en travaux (réalisation de travaux d'entretien et d'équipement routiers, viabilité hivernale) et pour les 8 % restant en vente de marchandises, matériaux et produits fabriqués (agrégats, liants hydrocarburés). Les dépenses sont également marquées par une grande stabilité : elles représentent annuellement environ 800 millions d'euros. Les charges d'exploitation se sont élevées à près de 806,5 millions d'euros en 2001 (soit + 0,07 % par rapport à 2000) ⁽¹⁴⁾.

(14) Elles sont constituées des achats de matériaux et des services extérieurs nécessaires au fonctionnement du parc. Elle comprennent aussi les redevances d'usage pour les matériels appartenant à l'État et au département (respectivement 48,2 millions d'euros et 59,2 millions d'euros en 2001, 46,3 millions d'euros et 59,5 millions d'euros en 2000) ainsi que

Au niveau national, l'équilibre financier (en trésorerie) et l'équilibre économique (résultat comptable) ont été chaque année atteints depuis l'ouverture du compte. En définitive, compte tenu de l'obligation de résorption du découvert qui a été strictement respectée chaque année en fin de gestion depuis l'origine du compte en 1990, le fonctionnement du compte de commerce n'a entraîné aucune charge nette pour l'État.

S'agissant de l'exécution des deux dernières années, à l'inverse de l'exercice 2000 qui avait connu un recul de la commande des départements et communes à l'exception de l'État et des tiers, il ressort de l'analyse de l'exécution des comptes de 2001 que la commande cumulée de l'ensemble des clients (en euros courants), à l'exception des communes, est en progression. En effet, le montant des produits nets⁽¹⁵⁾ s'est élevé à 787,2 millions d'euros⁽¹⁶⁾ (contre 765,3 millions d'euros en 2000). Le retrait progressif des parcs de l'équipement des travaux pour les communes semble se confirmer en 2001, comme en 2000.

En 2002, les prévisions de recettes et de dépenses pour la gestion 2002 avaient été établies dans un contexte de stabilité du chiffre d'affaires par rapport à l'exercice 2001, conduisant à une stabilisation des différents postes. Le niveau prévisible d'activité des parcs en 2002 a été maintenu à celui de 2001, en raison des incertitudes liées à la conjoncture. Le ralentissement de la croissance observé en 2001 pourrait, en effet, se prolonger en 2002. De même, la mise en œuvre de l'aménagement et la réduction du temps de travail dans les parcs pourrait se traduire à nouveau par un retrait progressif des parcs de l'équipement des travaux pour les communes et les tiers. Enfin, l'évaluation de l'autorisation de découvert a été maintenue à 221 millions d'euros pour 2002.

Les évaluations de recettes et de dépenses pour la gestion 2003 sont établies dans un contexte de stabilité du chiffre d'affaires par rapport à l'exercice 2002 (+ 1 % en euros courants) à partir des prévisions de l'état prévisionnel de gestion initial (EPGI) de 2002, avec un ajustement technique pour tenir compte à la fois de la diminution régulière depuis 1992 des effectifs des agents d'exploitation des subdivisions intervenant pour les communes et de la contrainte de présentation en équilibre du compte de commerce. Enfin, l'évaluation de l'autorisation de découvert a été réduite à 180 millions d'euros dans le cadre d'un réexamen pour le projet de loi de finances pour 2003.

le remboursement au budget général de l'État des dépenses de personnel des ouvriers des parcs et ateliers (209,3 millions d'euros en 2001 [+ 1,8 % par rapport à 2000 où ce poste de charge s'élevait à 205,5 millions d'euros]). La progression avait été stabilisée en 2000 [+ 0,2 %] faisant suite à une forte augmentation en 1999 [+ 13 %] trouvant son origine dans la majoration au 1er janvier 1999 du taux de cotisation au fonds spécial de pension des ouvriers des établissements industriels de l'État (FSPOEIE) et une augmentation des revenus de remplacement versés aux ouvriers des parcs et ateliers en congé de fin d'activité.

(15) Avant réduction sur ventes et à l'exclusion des produits d'activités annexes.

(16) Ce montant se répartit comme suit entre ses différents clients : État 30,8 % (31,3 % en 2000), départements 56,3 % (54,7 % en 2000), communes et autres tiers 12,9 % (14 % en 2000).

d) Le devenir de la taxe parafiscale pour le financement de la formation professionnelle dans les transports.

L'article 63 de la loi organique du 1^{er} août 2001 a pour effet de supprimer, au 31 décembre 2003 au plus tard, l'ensemble des taxes parafiscales existantes. C'est pourquoi la taxe additionnelle au droit de timbre sur la carte grise des véhicules utilitaires pour le financement de la formation professionnelle dans les transports (AFT), dont l'autorisation de perception est sollicitée par l'article 48 du présent projet de loi de finances, fait donc l'objet d'un examen pour la dernière année⁽¹⁷⁾.

(17) Voir le commentaire de votre Rapporteur spécial sur la ligne 38 de l'état E annexé, rattachée.

II. – LA NECESSAIRE RATIONALISATION DES SERVICES DE L'EQUIPEMENT

A.- LES SERVICES COMMUNS : UNE GESTION PERFECTIBLE

1.- Les dépenses des services communs en 2003.

ÉVOLUTION DES DOTATIONS INITIALES
(Dépenses ordinaires)

(en millions d'euros)

| Dépenses ordinaires | Dotations 2002 | Crédits de paiement | | |
|---|-------------------|---------------------|----------------------|--------------------|
| | | Services votés | Mesures nouvelles | Total pour 2003 |
| Titre III – Moyens des services | | | | |
| 1ère partie – Personnel - Rémunérations d'activité | 2.320,20 | 2.322,80 | - 56,48 | 2.266,32 |
| 2ème partie – Personnel en retraite - Pensions et allocations | 964,71 | 976,71 | | 976,71 |
| 3ème partie – Personnel en activité et en retraite - charges sociales | 322,67 | 314,50 | - 11,74 | 302,76 |
| 4ème partie – Matériel et fonctionnement des services | 264,36 | 259,96 | + 1,17 | 261,13 |
| 6ème partie – Subventions de fonctionnement | 239,06 | 239,06 | + 3,18 | 242,24 |
| 7ème partie – Dépenses diverses | 52,11 | 52,11 | + 111,99 | 164,10 |
| Totaux pour le titre III | 4.163,11 | 4.165,13 | + 48,13 | 4.213,26 |
| Titre IV – Interventions publiques | | | | |
| 4ème partie – Action économique - Encouragements et interventions | 1,50 | 1,50 | -0,30 | 1,20 |
| Totaux titre IV | 1,50 | 1,50 | -0,30 | 1,20 |
| Totaux pour les dépenses ordinaires | 4.164,61 | 4.166,63 | + 47,82 | 4.214,45 |

**ÉVOLUTION DES DOTATIONS INITIALES
(Dépenses en capital)**

(en millions d'euros)

| Dépenses en capital | Autorisations de programme | | Crédits de paiement | | | |
|---|-------------------------------|------------------------|---------------------|-------------------|----------------------|-----------------|
| | Votées pour 2002 | Demandées pour 2003 | 2002 | 2003 | | |
| | | | | Services votés | Mesures nouvelles | Total 2003 |
| <i>Titre V – Investissements exécutés par l'État</i> 5ème partie.– Équipements administratifs et divers | 20,49 | 20,52 | 10,01 | 2,08 | + 3,12 | 5,20 |
| Totaux pour le titre V | 20,49 | 20,52 | 10,01 | 2,08 | + 3,12 | 5,20 |
| <i>Titre VI.– Subventions d'investissement accordées par l'État</i> 3ème partie.– Transports, communications et télécommunications | 39,18 | 39,33 | + 30,18 | | + 39,33 | 39,33 |
| 4ème partie.– Entreprises industrielles et commerciales | 1,58 | 1,58 | 0,82 | | + 0,62 | 0,62 |
| 5ème partie.– Logement et urbanisme | 0,838 | 0,84 | 0,61 | | + 0,40 | 0,40 |
| 7ème partie.– Équipements administratifs et divers | 16,54 | 16,69 | 15,05 | 2,68 | + 9,60 | 12,28 |
| Totaux pour le titre VI | 58,14 | 58,44 | 55,66 | 2,68 | + 49,95 | 52,63 |
| <i>Titre VII – Réparation des dommages de guerre</i> | – | – | – | – | – | – |
| Totaux titre VII | – | – | – | – | – | – |
| Totaux pour les dépenses en capital | 78,63 | 78,97 | 65,67 | 4,76 | + 53,075 | 57,84 |
| Totaux généraux | 78,63 | 78,97 | 4.230,27 | 4.171,39 | + 100,90 | 4.272,29 |

2.- La gestion du personnel est largement perfectible.

Les dépenses de personnel s'élèveront pour 2003 à 3.645 millions d'euros sur la section *Services communs* du ministère, soit une augmentation de 1,05 % par rapport à 2002 (3.607 millions d'euros inscrits en PLF 2002).

a) La répartition des effectifs par mission.

L'effectif budgétaire autorisé par la loi de finances tend à décroître depuis quelques années. Alors que 113.959 emplois étaient inscrits en loi de finances pour 1985, la loi de finances pour 2003 prévoit de ramener ce nombre à 98.352, dont 85.112 titulaires, 4.020 contractuels, 9.213 ouvriers et 7 militaires sous contrat et de carrière.

Il est possible présenter les effectifs budgétaires en les ventilant par grande mission :

EFFECTIFS BUDGÉTAIRES VENTILÉS PAR MISSION

| | 2000 | 2001 | 2002 (estimations) |
|--|---------------|---------------|-----------------------|
| Administration centrale | 3.984 | 4.038 | 4.039 |
| dont Délégation interministérielle à la ville | 86 | 85 | 89 |
| Services opérationnels et administratifs | 92.991 | 92.971 | 94.139 |
| Route et sécurité routière | 49.807 | 48.613 | 48.774 |
| Travaux neufs | 5.810 | 5.665 | 5.665 |
| Entretien, exploitation | 43.156 | 42.076 | 42.160 |
| Examens du permis de conduire | 841 | 872 | 949 |
| Transport | 1.575 | 1.577 | 1.612 |
| Aménagement et multimodalité | 385 | 380 | 405 |
| Contrôle des transports | 797 | 788 | 793 |
| Inspection du travail des transports | 393 | 409 | 414 |
| Habitat | 2.118 | 2.074 | 2.100 |
| Aménagement, urbanisme, études, constructions publiques | 15.447 | 15.110 | 15.136 |
| Navigation intérieure | 5.221 | 5.109 | 5.109 |
| Activités maritimes | 2.332 | 4.374 | 4.369 |
| Ports, littoral | 1.474 | 1.552 | 1.547 |
| Sécurité | 858 | 2.822 | 2.822 |
| Bases aériennes | 1.970 | 1.919 | 1.822 |
| Autres activités régaliennes | 4.367 | 4.282 | 4.282 |
| Autres contrôles | 3.473 | 3.401 | 3.401 |
| Administration générale | 10.154 | 9.913 | 10.875 |
| Services de formation initiale et continue (ENPC, ENPTE, ENTE, CIFP et CEDIP) | 971 | 948 | 948 |
| TOTAL | 97.946 | 97.957 | 99.126 |

Remarque : Les effectifs recensés sont les effectifs mis à disposition des services sur la base des emplois budgétaires disponibles (effectifs autorisés). La répartition par mission des effectifs des DDE, DRE, des services maritimes et des services de navigation est issue de la base de données ISOARD alimentée par une enquête annuelle auprès des services. Les effectifs des CETE et autres services techniques se trouvent ventilés dans la composante « Services opérationnels et administratifs ».

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

On soulignera que les emplois de la Délégation interministérielle à la ville (DIV) sont inscrits sur l'article 60 du chapitre 31-90 « Rémunérations principales » de la section « Services communs » du budget, bien que fonctionnellement ce service soit rattaché au ministère des affaires sociales. 60 emplois (50 contractuels et 10 titulaires) y sont présentés pour un montant de 2.194.381 € au titre des rémunérations principales. L'inscription de ces emplois sur le budget de l'Équipement résulte de raisons historiques. La DIV a pour vocation essentielle d'agir dans les quartiers sensibles et dans les villes et les crédits de ces politiques figurent au budget de l'équipement. À sa création, le ministère a fourni les emplois et depuis, ces postes sont occupés par du personnel de l'Équipement ou des Affaires sociales en fonction des besoins du service.

Il est possible d'affiner cette ventilation des effectifs par mission en distinguant les personnels selon leur catégorie :

**RÉPARTITION DES EFFECTIFS BUDGÉTISÉS DE CHAQUE COMPOSANTE ET MISSION, SELON LE NIVEAU
CATÉGORIES A, B ET C EN 2001**

| | A | B | C (1) | Total |
|--|--------------|---------------|---------------|---------------|
| 1.– Administration centrale | 1.873 | 771 | 1.394 | 4.038 |
| 1.1.– Déléation interministérielle à la ville | 47 | 21 | 17 | 85 |
| 2.– Services opérationnels et administratifs | 7.553 | 21.934 | 63.484 | 92.971 |
| 2.1.– Routes et sécurité routière | 1.829 | 7.583 | 39.201 | 48.613 |
| Travaux neufs | 847 | 2.437 | 2.351 | 5.665 |
| Entretien, exploitation | 896 | 4.330 | 36.850 | 42.076 |
| Examens du permis de conduire | 86 | 786 | – | 872 |
| 2.2.– Transport | 344 | 802 | 431 | 1.577 |
| Aménagement et multimodalité | 159 | 125 | 96 | 380 |
| Contrôle des transports | 70 | 531 | 187 | 788 |
| Inspection du travail des transports | 115 | 146 | 148 | 409 |
| 2.3.– Habitat | 402 | 794 | 878 | 2.074 |
| 2.4.– Aménagement, urbanisme, études, constructions publiques | 1.512 | 6.092 | 7.506 | 15.110 |
| 2.5.– Navigation | 109 | 606 | 4.394 | 5.109 |
| 2.6.– Activités maritimes | 722 | 1.207 | 2.445 | 4.374 |
| Ports et littoral | 168 | 371 | 1.013 | 1.552 |
| Sécurité | 554 | 836 | 1.432 | 2.822 |
| 2.7.– Bases aériennes | 197 | 452 | 1.270 | 1.919 |
| 2.8.– Autres activités régaliennes | 1.018 | 1.675 | 1.589 | 4.282 |
| Autres contrôles | 847 | 1.313 | 1.241 | 3.401 |
| 2.9.– Administration générale | 1.420 | 2.723 | 5.770 | 9.913 |
| 3.– Services de formation initiale et continue (ENPC, ENTPE, ENTE, CIFP et CEDIP) | 308 | 388 | 252 | 948 |
| Total | 9.734 | 23.093 | 65.130 | 97.957 |

(1) : Les personnels de catégorie C incluent les ouvriers des parcs et ateliers, ainsi que les personnels d'exploitation.

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

b) Une gestion critiquée.

La Cour des comptes s'est récemment intéressée à la gestion des « *personnels de l'équipement* »⁽¹⁸⁾, pour lui reprocher - comme elle pourrait au demeurant le faire avec la quasi-totalité des administrations d'État - une certaine incapacité à dénombrer les effectifs réels en l'absence d'outils de gestion performants⁽¹⁹⁾. En particulier, la Cour a critiqué le fait que les emplois totaux excédaient les emplois budgétaires, dans la mesure où « *les 100.590 emplois budgétaires inscrits en loi de finances initiale pour 1996 (...) ne rendent compte que*

(18) C'est-à-dire des agents relevant des services communs du ministère.

(19) Cour des comptes. Rapport public particulier sur la fonction publique de l'État. Avril 2001.

très imparfaitement du nombre et de la consistance des emplois. (...) Le total des emplois est donc sensiblement différent de celui des emplois budgétaires autorisés par le Parlement ». La Cour a notamment distingué quatre types d'emplois supplémentaires qu'il faut prendre en considération pour avoir une vue complète du total des emplois gérés par 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 fascicule vert « Budget voté » 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, d'autres relevant de pratiques de gestion ;

- des situations locales d'agents supplémentaires travaillant au bénéfice de certains services déconcentrés.

Ainsi, l'écart de 8.539 emplois entre les emplois budgétaires et les emplois réels, relevé par la Cour des comptes, s'explique de la manière suivante : 4.102 emplois correspondaient au solde des emplois transférés⁽²⁰⁾ et 4.437 « emplois sur crédits » correspondaient à des situations diverses⁽²¹⁾. Ces pratiques sont, d'une manière générale, assez contestables⁽²²⁾ et brouillent, en tout état de cause, la lisibilité des effectifs, certes pléthoriques, du ministère de l'Équipement.

Selon les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le ministère de l'Équipement s'efforce de rémunérer sur emplois budgétaires les effectifs provenant de l'État et d'adapter les pratiques en fonction des règles générales retenues pour l'ensemble du budget de l'État. Au demeurant, c'est dans le cadre de ces conventions générales que les emplois dans les établissements publics ne sont pas inscrits au budget de l'État mais à celui de ces établissements. En outre, les sommes versées aux agents en congé longue maladie sont assimilées, par le ministère, à des prestations sociales et non à des rémunérations. Enfin, depuis

(20) + 4178 transferts reçus du ministère de l'Écologie, de la mer, du tourisme et de la culture et - 76 transferts donnés constitués d'attachés de l'INSEE inscrits sur le budget du ministère de l'Équipement, dont la gestion est assurée par le ministère de l'Économie et des finances.

(21) 324 élèves-ingénieurs des travaux publics et 42 contractuels des services des bases aériennes (figurant sur le chapitre 31-90 des rémunérations principales), 173 agents mis à disposition contre remboursement (SNCF, RATP, Voies navigables de France – sur le chapitre 31-92), 411 agents en congés de longue durée (bénéficiant d'un revenu de remplacement – sur le chapitre 33-91), 2.519 emplois des établissements publics (École nationale des Ponts et Chaussées sur le chapitre 36-50, Institut géographique national sur le chapitre 36-65) dont la subvention est inscrite sur le section Services communs, 60 vacataires permanents (sur le chapitre 31-95) et enfin 905 agents « Berkani » (sur le chapitre 34-97).

(22) Ainsi, les élèves-ingénieurs, qui sont pourtant positionnés sur des échelons faisant partie intégrante de leur carrière, devraient figurer comme des emplois budgétaires standards. À cela, le ministère répond que les élèves fonctionnaires ne sont pas considérés comme occupant des emplois permanents (à la différence des fonctionnaires stagiaires).

2002 ⁽²³⁾, les agents concernés par la jurisprudence *Berkani* sont assis sur des emplois budgétaires et 962 emplois ont été créés sur les services communs.

En 2003, il ne restera plus que 643 agents rémunérés sur ces emplois. Quant au nombre des agents mis à disposition d'autres organismes (sur le chapitre 31-92), il va également décroître dans le budget 2003 suite au transfert à l'Agence nationale d'amélioration de l'habitat (ANAH) des crédits correspondant aux rémunérations de 21 agents mis à sa disposition par le ministère de l'Équipement.

Si certaines corrections ont été apportées par les services du ministère, en réponse aux critiques de la Cour des comptes, il n'en demeure pas moins que la gestion du personnel reste assez largement perfectible. C'est, par exemple, le cas du problème de la vacance d'emplois au ministère. La Cour des comptes soulignait que le décompte des effectifs réels posait de très sérieuses difficultés au ministère dans la mesure où son suivi se révélait particulièrement défaillant. Ainsi, au 31 décembre 1996, la Cour estimait le taux des emplois vacants à 2,83 % au total et 3,51 % sur le chapitre 31-93. D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, le ministère a entrepris de modifier profondément la gestion du personnel et est parvenu à passer de 4.000 emplois vacants fin 2001 à environ 2.500 fin 2002. Le ministère cherchera en 2003 à améliorer ses outils de suivi et à moderniser ses outils de mesure de l'emploi des personnels. L'objectif de résorption des postes vacants déterminé en accord avec le ministère de l'économie et des finances est de 750 emplois en 2003. Partant, il ne devrait rester que 1.750 postes vacants fin 2003.

c) Réduire les effectifs et rationaliser les coûts.

En 2003, les effectifs passeront à 98.352 emplois au budget 2003, soit une diminution de 774 emplois budgétaires. Cette diminution correspond au solde des créations d'emplois (72 inspecteurs du permis de conduire et de la sécurité routière, 3 contrôleurs des TPE ⁽²⁴⁾ au titre de la sécurité maritime), des mesures de transfert (1 emploi) et des suppressions de postes (822 suppressions nettes et 28 suppressions de postes de marins avec transfert des crédits correspondant à leurs rémunérations au profit de la direction des transports maritimes).

D'autre part, le budget 2003 se caractérise par des transformations d'emplois de non titulaires en titulaires et par la consolidation du plan de résorption de la vacance des emplois budgétaires à hauteur des crédits correspondant à l'embauche en 2002 de 1.200 agents et de 750 agents en 2003.

Au demeurant, on ne peut que se féliciter du rapprochement des grands corps techniques du ministère. Un décret de 2002 ⁽²⁵⁾ a, en effet, réalisé la fusion des quatre corps techniques supérieurs du ministère de l'Équipement : ingénieurs des Ponts et Chaussées, de Météo-France, de l'Institut géographique national et de

(23) En application de l'article 34 de la loi n°2000-321 du 12 avril 2000 relative aux droits des citoyens dans leurs relations avec les administrations.

(24) TPE : Travaux publics de l'État.

(25) Décret n°2002-523 du 16 avril 2002 portant statut particulier du corps des ingénieurs des ponts et chaussées.

l'aviation civile. La gestion de ce nouveau corps des ingénieurs des ponts et chaussées s'inscrit ainsi dans la politique générale de réponse aux besoins du service public avec une optique interministérielle. Le décloisonnement des disciplines et le développement de nouvelles synergies qui résultent de la fusion des quatre corps contribueront à améliorer l'efficacité du ministère face aux attentes des bénéficiaires du service public. La rénovation de ce corps s'inscrit aussi résolument dans le grand chantier de la modernisation de l'État et de la rénovation de son encadrement supérieur. Le nouveau corps⁽²⁶⁾ aura une vocation interministérielle qui sera largement traduite dans la pratique et il permettra d'offrir des métiers et carrières attractifs et de garantir à chacun, à travers une gestion personnalisée, de trouver une juste place dans la conduite de son parcours professionnel.

Enfin, pour ce qui concerne les moyens de fonctionnement en 2003, un souci de modernisation, d'économie et d'efficacité est affiché afin d'optimiser l'utilisation des moyens de fonctionnement du ministère. Cette politique de modernisation de la gestion s'inscrit dans le cadre de la réforme de l'État. Elle s'accompagne du développement du contrôle de gestion et des outils qui participent à son essor et se traduira concrètement, par exemple, par le lancement de la refonte du système de gestion des ressources humaines⁽²⁷⁾.

d) Accompagner les modalités de la réduction du temps de travail.

Le décret n°2000-815 du 25 août 2000 sur l'aménagement et la réduction du temps de travail a donné un cadrage national pour l'ensemble de la fonction publique d'État. Au ministère de l'équipement, les négociations menées entre la direction du personnel et les organisations syndicales nationales ont permis d'établir une instruction ministérielle⁽²⁸⁾. Un chantier réglementaire a été mené en parallèle, et les décrets et arrêtés correspondants ont été publiés au début de l'année 2002 pour la plupart d'entre eux, notamment le décret relatif au cycle de travail et celui relatif aux garanties minimales. Au deuxième semestre 2001, chaque service a préparé la mise en oeuvre de l'instruction ministérielle, en élaborant de manière concertée son règlement intérieur.

Par ailleurs, un comité national de suivi de l'aménagement et de la réduction du temps de travail a été créé pour accompagner la mise en oeuvre de la réduction du temps de travail et de son aménagement à travers l'observation des pratiques et la proposition de solutions ou d'actions complémentaires⁽²⁹⁾. Ce comité permettra le suivi et l'évaluation des effets de l'aménagement du temps de travail sur les conditions de travail, la qualité du service rendu et les conditions du maintien du

(26) Des élections ont été organisées, dès septembre 2002 pour procéder à la désignation des représentants du nouveau corps à sa Commission Administrative Paritaire (CAP). En tant que de besoin, des CAP locales préparatoires pourront être instituées ainsi que le permet le deuxième alinéa de l'article 4 du décret 82-451 du 28 mai 1982.

(27) Projet REHUCIT.

(28) Instruction ministérielle sur l'aménagement et la réduction du temps de travail au ministère de l'équipement, en date du 26 juillet 2001.

(29) Il s'est réuni quatre fois entre le 15 novembre 2001 et le 28 février 2002, et ses comptes rendus formalisent les avancées issues de la concertation avec les représentants du personnel.

revenus des agents. Un comité de suivi spécifique pour les directions d'administration centrale a également été mis en place ⁽³⁰⁾.

Ce processus a permis de définir des garanties minimales concernant les temps de travail et de repos en situation normale ⁽³¹⁾. Le cycle hebdomadaire est le cycle normal de travail. La semaine est la période de référence. L'activité du service s'exerce sur 5 jours par semaine. Si le service retient le principe de l'horaire fixe collectif, la semaine peut se dérouler selon plusieurs modalités, devant concilier les besoins d'organisation collective du travail et les aspirations individuelles des agents. Pour les cycles de travail non hebdomadaires, mis en place lorsque l'activité le nécessite, les agents bénéficient dans tous les cas d'un droit à 31 jours auxquels s'ajoutent éventuellement 1 ou 2 jours en cas de fractionnement des jours de congé. En outre, le cycle annuel permet d'organiser le temps de travail en fonction, par exemple, de contraintes d'horaires saisonniers comme cela se pratique parfois déjà.

B.- L'ÉVOLUTION INÉVITABLE DES STRUCTURES ADMINISTRATIVES

1.- Les services déconcentrés de l'État.

a) L'avenir des directions départementales de l'Équipement.

Les directions départementales de l'équipement (DDE) pourraient, dans le cadre de l'approfondissement de la décentralisation, voir leur statut évoluer. Certains évoquent même leur possible disparition au bénéfice de la compétence des conseils généraux ou des conseils régionaux. Il s'agit néanmoins d'envisager cette piste en évaluant précisément les risques en termes de sécurité civile et, partant, les possibilités d'aménager un droit de réquisition en cas de nécessité impérieuse. En effet, comment assurer la continuité technique et l'unité décisionnelle assumées aujourd'hui par l'État ? L'information peut-elle circuler aussi efficacement sur des réseaux de petite taille ? Comment séparer l'investissement de l'exploitation du réseau alors que les deux dimensions sont inévitablement liées ? L'externalisation la plus facile serait peut-être néanmoins celle des parcs de l'équipement.

On rappellera que le décret d'application ⁽³²⁾ de la loi du 7 janvier 1983 ⁽³³⁾ définit au sein des DDE les parties de services transférées aux départements et celles qui continuent à être mises à disposition. Ont ainsi été transférées les parties de

(30) Il a tenu une première réunion le 11 avril 2002, et a passé en revue les réponses proposées aux principales questions posées en facteur commun dans ces services. Une nouvelle réunion devrait avoir lieu à la rentrée.

(31) durées maximales de temps de travail effectif (une amplitude journalière inférieure à 12 heures, 10 heures par jour, 48 heures par semaine sans dépasser 44 heures, en moyenne sur 12 semaines consécutives), temps de repos minimum (11 heures par jour et 35 heures par semaine) ; prise en considération des besoins du service et des attentes des agents ; suivi du temps de travail fondé sur le respect de l'horaire fixe (ou pour l'horaire variable par un décompte précis des droits de chaque agent) ; réflexion sur les procédures et organisations de travail.

(32) Décret n°87-100 du 13 février 1987 relatif aux modalités du transfert aux départements et de la mise à leur disposition des services extérieurs du ministère de l'équipement, du logement, de l'aménagement du territoire et des transports et du secrétariat d'État à la mer (directions départementales de l'équipement et services spécialisés maritimes).

(33) Loi n°83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements et les régions et l'État.

services relatives aux transports scolaires et départementaux de voyageurs, aux ports maritimes de pêche et de commerce, à la maîtrise d'ouvrage des collèges et au contrôle des subventions départementales, ainsi que les unités des sièges des DDE chargées des tâches de programmation, d'études, de suivi financier, de comptabilité, de marchés, d'acquisitions foncières et de contentieux en matière de voirie départementale. En revanche, l'unité des subdivisions territoriales, du parc et des parties de services chargées de l'exploitation et de la gestion des réseaux routiers a été maintenue. Ces différentes entités ont été mises à disposition du département. Environ 5.000 agents ont ainsi été transférés dans l'ensemble des directions départementales de l'équipement sur un total d'environ 90.000. Ces agents ont ensuite bénéficié du droit d'option prévu par la loi du 26 janvier 1984, portant statut de la fonction publique territoriale.

C'est la loi du 2 décembre 1992⁽³⁴⁾ qui a organisé tant la mise à disposition du parc que celle des subdivisions territoriales sous forme conventionnelle. Pour le parc et avec la mise en place du compte de commerce n°904-21, la loi définit le contenu de la convention conclue entre le Président du conseil général et le préfet. Elle définit également le cadre conventionnel relatif aux subdivisions territoriales et prévoit que, dans les départements qui y ont recours, le conseil général peut demander l'établissement d'un projet d'adaptation de l'organisation des parties de services mises à disposition afin de déterminer celles qui interviendront exclusivement pour le compte de la collectivité départementale sous l'autorité fonctionnelle du Président du conseil général. Ces conventions de mise à disposition relatives aux subdivisions territoriales permettent l'identification de l'effectif équivalent travaillant pour les départements (EETD), qui évolue, tout comme l'effectif des autres services, en application de l'adaptation générale des effectifs aux besoins telle qu'elle est déterminée annuellement pour le ministère par la loi de finances initiale. Aujourd'hui cet effectif équivalent travaillant pour les départements s'élève à environ 25.000 agents sur un total d'environ 80.000, comme l'indique le tableau ci-dessous :

ÉVOLUTION DES EFFECTIFS DES DIRECTIONS DEPARTEMENTALES DE L'EQUIPEMENT

| Année | 1993 | 1994 | 1995 | 1996 | 1997 | 1998 | 1999 | 2000 | 2001 |
|-------------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|--------|
| DDE | 80.874 | 80.874 | 80.874 | 80.874 | 80.164 | 79.302 | 78.934 | 78.363 | 78.376 |
| EETD | 26.113 | 25.662 | 25.549 | 25.507 | 25.197 | 24.823 | 24.682 | 24.549 | 24.450 |

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

b) Les centres d'études techniques de l'équipement (CETE).

Les centres d'études techniques de l'équipement (CETE) ont été créés entre 1968 et 1973 et ont intégré les laboratoires régionaux créés au début des années 1950. Ils sont implantés à Aix, Bordeaux, Lille, Lyon, Metz, Nantes et Rouen, sans compter les deux laboratoires régionaux d'Ile-de-France (Melun et Trappes) rattachés à la direction régionale de l'équipement. Services déconcentrés de l'État à caractère

(34) 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.

plurirégional, les CETE couvrent deux à trois régions, et cinq à vingt départements, y compris les départements et territoires d'outre-mer rattachés au CETE Normandie-Centre (Guyane, Guadeloupe, Martinique, Saint-Pierre et Miquelon) et au CETE Méditerranée (Réunion, Polynésie Française).

Ils ont vocation à intervenir dans tous les domaines de l'équipement, de l'urbanisme, du logement, des transports, de l'informatique et de l'environnement. Ils contribuent à la conception et à la mise en oeuvre de schémas directeurs d'infrastructures, à la politique du logement et de la construction, à l'exploitation et à la sécurité routières, à la conservation du patrimoine et à la protection de l'environnement. Ils constituent par ailleurs un instrument de la modernisation de l'administration, en participant activement aux politiques de création et de diffusion d'outils informatiques et de contrôle de gestion.

Chaque centre participe, en fonction de ses compétences particulières, aux actions de recherche et d'études méthodologiques, animées au niveau central. De même, il assure un appui aux services de terrain, par des actions de formation, de diffusion et d'animation technique, ainsi que par des prestations particulières (établissement de projets techniques, études d'impact et d'environnement, expertise en matière de sécurité routière, assistance au contrôle d'exécution des ouvrages de génie civil, etc.). Enfin, les CETE assurent certaines fonctions spécifiques, comme la gestion des centres régionaux d'information sur la circulation routière (secteur transports).

Les budgets des CETE, depuis 2000, s'établissent comme suit :

(en millions d'euros)

| | 1999 | 2000 | 2001 | 2002 |
|------------------------------------|------------|------------|------------|------------|
| Salaires et charges des personnels | 158 | 153 | 154 | 162 |
| Frais de fonctionnement | 78 | 73 | 76 | 66 |
| Total | 236 | 226 | 230 | 228 |

2.- Le rôle central des Ponts et Chaussées.

a) Le conseil général des Ponts et Chaussées.

Le conseil général des Ponts et Chaussées a deux missions : l'inspection générale des services et l'expertise des politiques publiques. Il est compétent en matière d'équipement, d'environnement, d'urbanisme, de logement, de transports, de génie civil et de bâtiment, et plus généralement pour toutes les questions qu'ont à traiter, pour les divers ministères, les services et les personnels gérés par les ministres chargés de l'équipement, des transports, de l'environnement et de la mer. Il est à la disposition des ministres et secrétaires d'État chargés des secteurs qui sont de sa compétence⁽³⁵⁾.

En sus des affaires sur lesquelles il doit être consulté en vertu des lois et règlements, il donne son avis sur celles qui lui sont soumises par un ministre. Dans les matières de sa compétence, il peut prendre l'initiative de présenter toutes

(35) Décret n°86-1175 du 31 octobre 1986.

propositions aux ministres concernés. Avec l'accord des ministres intéressés, il peut donner un avis de synthèse sur des affaires de caractère interministériel, notamment au titre de l'aménagement du territoire et de l'action régionale, de la prévention des risques majeurs d'origine naturelle ou technologique, des villes nouvelles, du développement social des quartiers ainsi que pour les équipements publics, la sécurité routière, le génie urbain, l'ingénierie de l'aménagement, du bâtiment, des travaux publics et des transports.

Ayant constaté qu'un nombre important de projets d'infrastructures ferroviaires et routières avaient été engagés sans que les financements aient été garantis et compte tenu de l'importance des sommes en cause et de l'impératif d'achever les projets en cours de réalisation, le Gouvernement a chargé le conseil général des Ponts et Chaussées, conjointement avec l'inspection générale des finances, d'une mission d'audit, qui devra être rendu le 31 décembre 2002. Cet audit devra établir l'état précis des projets, leur faisabilité technique, le calendrier prévisible et le coût pour l'État. Il évaluera par ailleurs l'intérêt socio-économique et les enjeux en terme d'aménagement du territoire de chaque projet tant au plan national qu'au plan européen. Suite à la remise de cet audit, le Gouvernement proposera un débat au Parlement nourri par une étude de prospective de la Délégation à l'aménagement du territoire et définira une politique générale des transports dans le cadre européen. On soulignera que le conseil général des Ponts et Chaussée possède une vision intermodale du secteur des transports et dispose de l'expertise et des moyens pour assurer le soutien aux différentes structures consultatives du ministère.

b) L'École nationale des Ponts et Chaussées.

Fondée en 1747, l'École nationale des ponts et chaussées a pour vocation de former des ingénieurs et des chercheurs de haut niveau, pour l'administration et les entreprises. Elle est dotée depuis le 1^{er} janvier 1994 du statut d'établissement public à caractère scientifique, culturel et professionnel. Elle dispose aujourd'hui d'atouts considérables et est reconnue par les employeurs, par le public étudiant et par l'opinion comme l'une des meilleures grandes écoles françaises. Elle attire des élèves, des chercheurs et des enseignants de très bon niveau et sa petite taille n'est pas un obstacle à la pluridisciplinarité, la transversalité des cursus et une évolutivité que n'ont pas les grandes universités techniques étrangères. Elle bénéficie enfin d'un prestige international dans le monde du génie civil.

Les enseignements proposés (accès pour les élèves à des choix parmi plus de 200 modules d'enseignement) sont résolument novateurs, créatifs et préparent, dans le cadre d'une formation alternée, à l'insertion dans la vie professionnelle. Actuellement, la diversité des matières enseignées permet aux ingénieurs sortis de l'École de s'orienter vers des secteurs professionnels très variés : l'industrie, le BTP, l'ingénierie, l'environnement mais aussi les services tels que le secteur bancaire ou le conseil et service.

Les dotations budgétaires de l'École sont détaillées dans le tableau suivant :

SUBVENTIONS À L'ÉCOLE NATIONALE DES PONTS ET CHAUSSÉES

(en millions d'euros)

| ANNEES | FONCTIONNEMENT | | INVESTISSEMENT | TOTAL CREDITS ETAT |
|-------------|---------------------------|----------------------|----------------------------------|--------------------|
| | Chapitres 36-50 | | Chapitre 67-58 | |
| | Art. 10 Hors Recherche | Art. 20 Recherche | Art. 71 et 72 en CP Recherche | |
| 2001 | 20,546 | 2,471 | 1,029 | 24,046 |
| 2002 | 20,916 | 2,471 | 1,075 | 24,462 |
| 2003 | 21,02 | 2,50 | 1,075 | 24,595 |

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

c) Le laboratoire central des Ponts et Chaussées.

Créé en 1949, le laboratoire central des Ponts et Chaussées est un établissement public national à caractère scientifique et technologique depuis le 1er juin 1998. Il est placé sous la double tutelle du ministère chargé de la Recherche et du ministère chargé de l'Équipement et des Transports. Ses orientations pour la période 2001-2004 ont été précisées dans le contrat quadriennal signé entre les ministres de tutelle et l'organisme le 7 décembre 2000.

Le laboratoire dispose, au 1^{er} janvier 2002, de 574 emplois, dont 220 chercheurs et ingénieurs. Il a pour mission de réaliser des recherches dans les domaines des infrastructures et de leur usage, de la géotechnique, des ouvrages d'art, du génie civil, du génie urbain et de leurs conséquences sur l'environnement. Il a, par ailleurs, vocation à orienter, programmer et évaluer dans ses domaines de compétence, la recherche-développement de huit centres d'études techniques de l'équipement couvrant le territoire national.

Les dotations budgétaires du Laboratoire sont inscrites sur le budget du ministère de la Recherche et des nouvelles technologies. Elles s'élèvent pour 2003 à 34,98 millions d'euros (chapitre 36-19, article 20) et 7,125 millions d'euros (chapitre 63-00, article 30).

3.- Le statut de l'Institut géographique national peut-il évoluer ?

L'Institut géographique national (IGN) est un établissement public de l'État à caractère administratif, dont les missions ont été définies par un décret de 1981 ⁽³⁶⁾. Ses missions de service public en font le principal producteur français d'informations géographiques, notamment pour la production de données géographiques de base et pour l'édition et la diffusion de ces données auprès des administrations, des collectivités territoriales, des entreprises et du grand public. Outre ses missions actuelles d'établissement, tenue à jour et diffusion de données géographiques, de cartes topographiques de base et de cartes dérivées, l'IGN joue un rôle d'exécution des travaux demandés par le ministre de la défense ainsi qu'un rôle d'intégrateur des données géographiques de référence quelqu'en soit le producteur ⁽³⁷⁾.

Pour permettre à l'IGN d'accomplir ses nouvelles missions, le Gouvernement a décidé d'accroître en 2003 la subvention de fonctionnement à l'IGN (+ 1,4 % par rapport à 2002). L'évolution des crédits destinés à l'IGN est retracée dans le tableau suivant :

CRÉDITS DESTINÉS À L'IGN

(en millions d'euros)

| | 2002 | | 2003 | |
|--|-----------------------------------|----------------------------|-----------------------------------|----------------------------|
| Crédits de fonctionnement (chapitre 36-65) | 71,13 | | 72,07 | |
| Crédits d'équipement | autorisations de programme | crédits de paiement | autorisations de programme | crédits de paiement |
| - Hors recherche (chapitre 67-65) | 6,11 | 5,34 | 6,11 | 4,34 |
| - Recherche (chapitre 67-58) : | | | | |
| Soutien des programmes | 0,55 | 0,55 | 0,55 | 0,55 |
| Autres dépenses d'équipement | 0,62 | 0,62 | 0,62 | 0,62 |

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

Pour autant, on peut se demander si le statut de l'établissement est encore adapté à la diversification de ses missions et à la nature de services qu'il rend. Si cette question relève d'un chantier qui n'a pas encore été ouvert, il convient de souligner que les missions de service public de l'établissement pourraient tout aussi bien être exercées dans le cadre d'une autre organisation statutaire. On rappellera, au demeurant, que les effectifs de l'IGN s'élèvent à 2.155 personnes en 2002, dont 925 fonctionnaires ⁽³⁸⁾.

(36) Décret n°81-505 du 12 mai 1981

(37) En particulier, l'IGN aura la charge de constituer un ensemble cohérent de données géographiques de référence à différentes échelles dans lequel se distinguera le référentiel numérique le plus précis, dénommé référentiel à grande échelle (RGE), dont les quatre composantes (topographique, orthophotographique, parcellaire, adresses) devront être achevées à l'échéance 2007 ; le RGE offrira une précision métrique sur la totalité du territoire national, les zones les plus urbanisées disposant en supplément d'une couche de meilleure précision.

(38) Outre les 925 fonctionnaires (dont 703 personnels titulaires des corps techniques, 207 administratifs et 15 cadres de direction), on dénombre 1.202 permanents (dont 1.139 ouvriers) et 28 travailleurs à domicile.

4.- La constellation de structures gravitant autour du ministère doit être rationalisée.

La liste des commissions et instances consultatives ou délibératives placées auprès du ministre figurant en annexe du projet de loi de finances, 28 instances sont répertoriées pour le ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer. En particulier, 9 organismes concernent les transports terrestres ou les services communs de l'Équipement :

- le Comité des directeurs transports, chargé de veiller à la cohérence d'ensemble de la politique des transports ⁽³⁹⁾ ;

- le Comité ministériel pour l'emploi, chargé de conduire les réflexions, favoriser les initiatives, proposer toutes mesures susceptibles de développer l'emploi dans les domaines de compétence du ministère ⁽⁴⁰⁾ ;

- la Commission de coordination statistique dans le domaine de l'urbanisme, de l'équipement, du logement et des transports (CCS), chargée de préparer le programme d'information statistique et de suivre son exécution ⁽⁴¹⁾ ;

- la Commission des comptes des transports de la nation (CCTN), chargée d'analyser et publier les données relatives aux activités de production de transports, ainsi qu'à l'utilisation de ces services par les agents économiques, et investie d'une mission d'évaluation des coûts des différents modes de transport et de la participation des pouvoirs publics au financement de ces activités ⁽⁴²⁾ ;

- le Conseil de l'évaluation du ministère de l'Équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer, chargé de proposer, chaque année, le programme ministériel d'évaluation au ministre pour l'année suivante et d'élaborer un rapport au ministre sur le développement qualitatif et quantitatif de l'évaluation ⁽⁴³⁾ ;

- le Conseil national de la sécurité routière (CNSR), chargé de proposer au Gouvernement des mesures en faveur de la sécurité routière, de commander des études permettant d'améliorer la connaissance de la sécurité routière et de procéder à des évaluations des actions engagées ⁽⁴⁴⁾ ;

- l'Observatoire national interministériel de la sécurité routière (ONISR), chargé d'assurer la collecte et la diffusion des informations nécessaires à la préparation et à la mise en œuvre de la politique de sécurité routière ⁽⁴⁵⁾ ;

- le Conseil national des transports ⁽⁴⁶⁾ ;

(39) Décret n°92-604 du 1^{er} juillet 1992 et arrêté du 16 mars 1995.

(40) Arrêté du 5 septembre 1997.

(41) Loi du 7 juin 1951 et arrêté du 20 mai 1996.

(42) Décret n°92-917 du 2 septembre 1992 et arrêté du 5 mars 1997 modifiés le 21 juillet 1999. Du reste, la loi n°2002-1050 du 6 août 2002 portant loi de finances rectificative pour 2002 a chargé la CCTN de remettre un rapport annuel au Gouvernement et au Parlement retraçant et analysant l'ensemble des flux économiques, budgétaires et financiers attachés au secteur des transports (article 12).

(43) Arrêté du 17 novembre 2000 relatif à la création du conseil de l'évaluation du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

(44) Décret n°2001-784 du 28 août 2001.

(45) Décret n°93-1221 du 8 novembre 1993.

- le Conseil supérieur du service public ferroviaire ⁽⁴⁷⁾.

Si le ministère a entrepris, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, d'évaluer le fonctionnement et l'utilité de l'ensemble de ces organismes, il est important de veiller, dès cette année, à la rationalisation des moyens de fonctionnement de ces organismes, notamment lorsque des emplois publics leur sont alloués en propre. En effet, si l'utilité de la plupart de ces structures est, certes, souvent bien réelle, plusieurs d'entre elles disposent, à la différence d'autres ministères, d'un personnel et de moyens dédiés. Or, leurs moyens de fonctionnement pourraient bien souvent être adossés à des services existants. À cet effet, votre Rapporteur spécial a déposé quatre amendements, qui ont été adoptés par la commission des Finances.

a) Le Conseil national des transports et les comités départementaux et régionaux des transports.

Instance consultative auprès du ministre de l'Équipement, le Conseil national des transports (CNT) a été institué par la LOTI ⁽⁴⁸⁾, en substitution au Conseil supérieur des transports. Le législateur de l'époque souhaitait alors développer les approches globales et intermodales du système des transports, et rendre la composition du Conseil plus représentative. Le CNT est associé à l'élaboration et à la mise en oeuvre de la politique des transports. Il est consulté sur les questions relatives à l'organisation et au fonctionnement des systèmes de transport de personnes et de marchandises terrestre, aérien et maritime. Il exécute les missions d'études et de propositions qui lui sont confiées et a, de plus, la possibilité de se saisir lui-même de questions qui lui paraissent nécessaires de traiter.

Le CNT est composé de représentants du Parlement, des collectivités territoriales, des entreprises qui participent aux opérations de transport, des syndicats représentatifs au plan national des salariés des entreprises de transports, des différentes catégories d'usagers des transports de personnes et de marchandises, de l'État, et des personnalités désignées en raison de leur compétence. Le CNT fonctionne par l'intermédiaire de formations : une assemblée générale de 193 membres et une section permanente, émanation en formation réduite de l'assemblée générale comptant 89 membres, qui est en fait l'instance décisionnelle. Ses travaux sont préparés par le bureau du CNT (Président, vice-présidents, secrétaire général, secrétaires généraux adjoints, conseillers et personnalités qualifiées). Le secrétariat général constitue l'équipe permanente du CNT, qui prépare les travaux des différentes formations.

(46) Créé dans un premier temps par le décret n°47-1684 du 3 septembre 1947, puis dans un second temps, suite à une suppression, recréé par le décret n°84-139 du 24 février 1984 et modifié par les décrets n°85-908 du 9 août 1984 et n°87-311 du 4 mai 1987.

(47) Décret n°99-221 du 19 mars 1999.

(48) Article 16 de la loi n°82-1153 du 30 décembre 1982 d'orientation des transports intérieurs. Voir aussi le décret n°84-139 du 24 février 1984 relatif au conseil national des transports et aux comités régionaux et départementaux des transports.

Toutefois, il apparaît que les moyens de fonctionnement en personnel du CNT, comme ceux des comités régionaux et départementaux des transports qui en constituent la structure d'appui, pourraient être adossés aux structures ministérielles existantes et aux moyens des services administratifs, évitant ainsi l'affectation de personnels propres. Par ailleurs, le mode de financement des emplois publics affectés à ces organismes constitue une atteinte à la compétence du Parlement sur l'autorisation des emplois publics, dont la création ne peut résulter que de dispositions prévues par une loi de finances. Or, si les emplois publics du CNT et des comités régionaux et départementaux des transports figurent effectivement dans les documents budgétaires, leur financement est opéré par rattachement de fonds de concours⁽⁴⁹⁾, privant ainsi les parlementaires de tout moyen d'action directe sur le financement de ces emplois.

Dans la mesure où les conditions de financement, peu conformes à l'orthodoxie budgétaire et peu respectueuses des prérogatives du Parlement, ne paraissent pas convenir, votre Rapporteur spécial appelle à la rationalisation du fonctionnement de ces structures. C'est pourquoi les amendements adoptés par la commission des Finances, qui portent sur le chapitre 31-90, visent, d'une part, à supprimer les 5 emplois restant de secrétaires des comités régionaux et départementaux des transports et les 23 emplois publics du CNT⁽⁵⁰⁾ rémunérés au moyen du fonds de concours.

b) Le Conseil supérieur du service public ferroviaire.

Le Conseil supérieur du service public ferroviaire (CSSPF) participe à la « réforme de la réforme » du système ferroviaire français, engagée par le précédent ministre des transports en juin 1998. Placé auprès du ministre chargé des transports, le CSSPF a été institué par un décret⁽⁵¹⁾ qui détermine sa mission de la manière suivante : « *Dans une optique d'aménagement du territoire et de développement durable, le conseil veille au développement et à l'évolution équilibrée du secteur ferroviaire, à l'unicité du service public ferroviaire, à la cohérence dans la mise en œuvre de ces orientations par les établissements publics Réseau ferré de France et SNCF, ainsi qu'au respect des missions de service public de ces deux établissements* ». Il est composé de 37 membres⁽⁵²⁾. Aux termes mêmes de l'article 18 du décret fondateur, le CSSPF dispose d'un secrétariat et de moyens de fonctionnement propres. Les dépenses proposées par le président du Conseil sont ordonnancées par le ministre des transports.

(49) Il s'agit du fonds de concours n°23.2.6.465 « Participation des entreprises appartenant aux secteurs d'activité qui sont représentés au conseil national des transports et aux comités consultatifs des transports aux frais de fonctionnement de ces organismes ».

(50) A savoir : un secrétaire général ; un secrétaire général adjoint (titulaire) ; un secrétaire général adjoint (contractuel) ; un agent principal hors classe ; un agent principal de classe principale ; quatre agents principaux de classe normale ; un secrétaire administratif de classe normale d'administration centrale ; onze adjoints administratifs d'administration centrale ; deux conducteurs d'automobile de deuxième catégorie.

(51) Décret n°99-221 du 19 mars 1999 relatif au Conseil supérieur du service public ferroviaire.

(52) 3 députés, 3 sénateurs, 2 conseillers régionaux, 1 conseiller général, 1 maire, le directeur des transports terrestres, le délégué à l'aménagement du territoire et à l'action régionale, le directeur du Trésor, le directeur du budget, le commissaire au Plan, 3 personnalités qualifiées dans le domaine des transports, 1 personnalité qualifiée dans le domaine des questions européennes, le président du CA de la SNCF, le président du CA de RFF, 11 représentants des salariés de la SNCF, 1 représentant des salariés de RFF, 1 représentant d'une association de consommateurs, 2 représentants des usagers (voyageurs et chargeurs), 1 représentant des chambres de commerce et d'industrie.

Le Conseil est financé sur des crédits ouverts par le rattachement d'un fonds de concours versé par Réseau ferré de France (RFF) à l'État. Ce fonds de concours⁽⁵³⁾ correspond au paiement de la redevance forfaitaire versée à l'État par RFF au titre des frais de surveillance et de contrôle. Pour rendre possible ce mécanisme, l'article 66 du décret du 5 mai 1997⁽⁵⁴⁾ a modifié l'article 1^{er} du décret du 30 décembre 1981⁽⁵⁵⁾. Ce faisant, ont été assimilées à des fonds de concours pour dépenses d'intérêt public, « les sommes versées par Réseau ferré de France au titre des frais de surveillance et de contrôle ». C'est un arrêté de 1999⁽⁵⁶⁾ qui a fixé le montant de la redevance, ses modalités d'actualisation annuelle et le principe du rattachement par voie de fonds de concours au budget de l'Équipement⁽⁵⁷⁾. En 2002, le CSSPF a été ainsi doté à hauteur de 608.405 euros, contre 599.323 euros en 2001.

Dans la mesure où les conditions de financement ne paraissent pas convenir, votre Rapporteur spécial appelle à de nouvelles modalités de fonctionnement du CSSPF, dont les moyens pourraient être adossés aux structures existantes. C'est pourquoi l'amendement, adopté par la commission des Finances, vise à réduire la subvention de l'État à RFF du montant de la redevance permettant le financement de ce Conseil.

c) Le Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et le Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Votre Rapporteur spécial s'est également intéressé au Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports⁽⁵⁸⁾ (FDIT) et au Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin⁽⁵⁹⁾ (FDPITMA). L'installation de ces deux organismes de création récente est en cours. Le FDIT doit permettre de contribuer au financement d'opérations d'investissement concernant des opérations nécessaires au franchissement ou au contournement des massifs montagneux, la désaturation des goulets d'étranglement sur les grands axes de fret, le développement du cabotage maritime et l'amélioration du fonctionnement des plateformes d'échange. Les ressources de l'établissement sont des dotations en capital, les intérêts de ses placements et, le cas échéant, des subventions et recettes diverses. Le montant des dotations en capital correspond au montant d'une partie des recettes de l'ouverture minoritaire du capital du groupe Autoroutes du Sud de la France ; il devrait permettre de financer la part de concours publics de la France dans

(53) Fonds de concours n°23.2.2.304.

(54) Décret n°97-444 du 5 mai 1997 relatif aux missions et aux statuts de Réseau ferré de France.

(55) Décret n°81-1222 du 30 décembre 1981 autorisant le rattachement par voie de fonds de concours du produit de diverses recettes de caractère non fiscal au budget de l'environnement et du cadre de vie.

(56) Arrêté du 9 décembre 1999 relatif à la fixation et au rattachement par voie de fonds de concours au budget de l'équipement, des transports et du logement de la redevance forfaitaire versée par Réseau ferré de France au titre des frais de surveillance et de contrôle.

(57) Les sommes versées chaque année par RFF sont réparties entre le chapitre 31-95 (Autres rémunérations, article 20 « Services déconcentrés – vacations administratives ») pour 50 % du montant, le chapitre 34-98 (Moyens de fonctionnement des services centraux et d'intérêt commun, article 87 « Conseil supérieur du service public ferroviaire ») pour 45 % du montant et le chapitre 33-90 (Cotisations sociales – Part de l'État, article 21 « Services communs – Personnel titulaire et contractuel ») pour les 5 % restant.

(58) Décret n°2002-470 du 5 avril 2002 en application de la loi n°2002-3 du 2 janvier 2002 relative à la sécurité des infrastructures et systèmes de transport.

(59) Décret n°2002-471 du 5 avril 2002.

la concession de la section internationale Perpignan-Figueras de la nouvelle liaison ferroviaire entre la France et l'Espagne.

Quant au FDPITMA, son objet est de concourir à la mise en œuvre d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin par le financement des différents modes de transport et les éventuelles prises de participation dans les sociétés intervenant dans le champ de son objet. Ses ressources seront principalement constituées par les dividendes de ses participations dans les sociétés autoroutières alpines et par des subventions, sans qu'il ait la possibilité d'emprunter.

Sans contester l'importance et la légitimité d'une politique d'intermodalité des transports, il importe de prévenir la mauvaise habitude consistant à multiplier des structures disposant de personnels propres alors qu'elles pourraient fonctionner en s'adossant sur les services existants. C'est pourquoi l'amendement adopté par la commission des Finances vise à déposer, avant le 30 juin 2003, sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, un rapport sur le financement, le fonctionnement et l'utilité des deux Fonds. Cette démarche préventive a pour objectif de permettre au Parlement de disposer des informations nécessaires à l'évaluation du fonctionnement de ces organismes.

III. – LA SECURITE ROUTIERE, PRIORITE NATIONALE

Si le précédent Gouvernement s'était engagé, en 1997, à diminuer le nombre des tués sur la route de moitié en cinq ans, cet objectif n'a pas été atteint et l'insécurité routière reste toujours aussi dramatique. Après une baisse significative en 1999 et 2000, le nombre de tués a de nouveau augmenté de 1 % en 2001. C'est pourquoi la lutte contre l'insécurité routière est une mission prioritaire du Gouvernement. Face au drame humain que représentent les 8.000 morts et les 26.000 blessés graves chaque année, cette lutte a été mise au premier plan par le Président de la République, lors de son discours du 14 juillet 2002.

L'action de l'État 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).

CRÉDITS DÉDIÉS À LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET À L'EXPLOITATION DE LA ROUTE AU BUDGET DE L'ÉQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS

(en millions d'euros)

| | 2002 | | 2003 | | Évolution (en %) | |
|---|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------|----------------------------------|---------------------------|
| | Autorisations de programme | Crédits de paiement | Autorisations de programme | Crédits de paiement | Autorisations de programme | Crédits de paiement |
| Titre III | – | 58,37 | – | 63,03 | – | + 8,0 |
| Titre IV | – | 1,98 | – | 2,00 | – | + 1,0 |
| Total pour les dépenses ordinaires | – | 60,35 | – | 65,03 | – | + 7,8 |
| Titre V | 36,57 | 24,60 | 40,93 | 35,93 | + 11,9 | + 46,1 |
| Titre VI | 1,79 | 1,57 | 3,00 | 2,00 | + 67,8 | + 27,4 |
| Total pour les dépenses en capital | 38,36 | 26,17 | 43,93 | 37,93 | + 14,5 | + 44,9 |
| Total général | 38,36 | 86,52 | 43,93 | 102,96 | + 14,5 | + 19,0 |

A. LA POLITIQUE EN FAVEUR DE LA SECURITE ROUTIERE, QUI NE SE LIMITE PAS AUX SEULS CREDITS DE L'EQUIPEMENT ET DES TRANSPORTS, DEMEURE PERFECTIBLE

1.- Les crédits du budget des transports ne révèlent qu'imparfaitement l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière.

Les crédits examinés ici ne représentent qu'une infime partie de l'effort de l'État en faveur de la sécurité routière. L'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière ⁽⁶⁰⁾ peut être globalement évalué à 1.656,48 millions d'euros en 2003 contre 1.583,20 millions d'euros en 2002.

Pour avoir une appréciation plus juste des interventions en faveur de la sécurité routière, il faut prendre en compte, par exemple, les crédits affectés à la police et à la gendarmerie nationales ou encore certains crédits du ministère de l'Éducation nationale, de la recherche, de l'aménagement du territoire ou du ministère de l'emploi. On estime ainsi que le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer participe globalement à hauteur de 632,38 millions d'euros en 2003 à l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, en y incluant par exemple les programmes d'entretien et de développement du réseau routier national mis en œuvre par la direction des routes ou l'activité ponctuelle de certains organismes d'études.

De même, on peut estimer la contribution budgétaire des autres ministères à cette politique nationale à :

- 531,05 millions d'euros sur le budget de la Défense ;
- 244,26 millions d'euros sur le budget de l'Intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales ;
- 152,53 millions d'euros sur le budget de la Justice ;
- 52,79 millions d'euros sur le budget de la Jeunesse et de l'éducation nationale ;
- 22,85 millions sur le budget de l'Économie, des finances et de l'industrie ;
- 20,14 millions d'euros sur le budget de la Recherche et des nouvelles technologies ;
- 0,36 millions d'euros sur le budget de la Santé, de la famille et des personnes handicapées ;
- 0,118 millions d'euros sur le budget des Sports.

(1) *Tel que retracé dans le fascicule jaune annexé au projet de loi de finances.*

2.- Les actions entreprises en 2001 et 2002 n'ont pas permis de réduire l'insécurité des routes.

Les actions entreprises par la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) se sont concentrées sur trois domaines.

a) Les règles de conduite et le contrôle de leur respect.

Le nouveau code de la route, recodifié à droit constant, est entré en vigueur à compter du 1^{er} juin 2001. Par ailleurs, la circulaire de politique pénale du 25 mai 2001 consacrée à la sécurité routière a durci un certain nombre de dispositions ⁽⁶¹⁾. Enfin, la loi relative à la sécurité quotidienne ⁽⁶²⁾ habilite les gendarmes volontaires et les adjoints de sécurité à relever les contraventions au code de la route et instaure l'obligation de rétention du permis de conduire en cas d'excès de vitesse supérieur ou égal à 40 kilomètres/heure, cette dernière mesure étant d'application immédiate. En outre, le décret du 27 août 2001 a mis en place un dépistage systématique des stupéfiants en cas d'accident mortel de la circulation permettant un suivi épidémiologique, dont les conclusions sont attendues fin 2004.

Par ailleurs une évaluation nationale des systèmes locaux de contrôle-sanction a été lancée, sous l'égide de la commission nationale d'évaluation de la mise en œuvre locale par les administrations principalement concernées (forces de l'ordre, justice et préfetures) du contrôle et des sanctions concernant principalement les excès de vitesse et l'alcoolémie au volant. De très nombreuses affaires sont ainsi étudiées tout au long de leur parcours dans six ressorts judiciaires ⁽⁶³⁾. Les conclusions de cette évaluation sont prévues mi-2003. D'autre part, une inspection du permis à points, conjointe aux ministères de la justice, de l'intérieur, de la défense et de l'équipement, a été menée en 2001. Elle a abouti à un certain nombre de propositions visant à améliorer la fiabilité du système de retrait de points.

Enfin, des expérimentations de contrôle-sanction automatisé sont menées. L'automatisation permet, en effet, d'assurer des contrôles permanents à partir, soit de postes fixes et intégrés dans l'infrastructure, soit de postes déplacés sur les sites accidentogènes ⁽⁶⁴⁾. Des expérimentations sont en cours à Angers, Chambéry, sur l'autoroute A8 près de Cannes et sous le tunnel du Mont-Blanc. D'autres sont en cours de montage ⁽⁶⁵⁾.

(61) *Circulaire fixant les orientations générales de politique pénale tendant à renforcer la lutte contre l'insécurité routière. Cette circulaire donne un cadre plus précis aux procureurs de la République, afin de mieux adapter la réponse judiciaire à la délinquance routière, en ayant notamment recours à l'alternative aux poursuites (sous forme de stages) et en utilisant les dernières innovations légales et procédurales.*

(62) *Loi n°2001-1062 du 15 novembre 2001.*

(63) *Il s'agit de Lille, Saint-Brieuc, Châteauroux, Villefranche-sur-Saône, Grasse et Mont-de-Marsan.*

(64) *Les premières phases de la chaîne de contrôle (constatation des infractions, relevé des données et transmission vers les postes de contrôle des forces de l'ordre) sont automatisées à l'aide de dispositifs composés de radars couplés à des systèmes de prise de vue numériques. Les systèmes de transmission utilisent des réseaux de télécommunication éventuellement dédiés, avec cryptage des données. Les phases concernant le traitement des infractions et le recouvrement des amendes font l'objet d'une informatisation.*

(65) *Notamment à Lyon, Saint-Étienne et Sens.*

b) La mobilisation sociale et la communication.

Plusieurs campagnes de communication ont été menées sur différents thèmes⁽⁶⁶⁾. L'activité de presse a donné lieu à un grand nombre de communiqués⁽⁶⁷⁾. Par ailleurs, l'édition de documents et de dépliants⁽⁶⁸⁾ s'est poursuivie, avec un objectif de diffusion moyenne à 300.000 exemplaires, et la Sécurité Routière a participé à une douzaine de salons et manifestations en 2001.

D'autre part, les partenariats de l'État se sont approfondis. Six nouvelles chartes de sécurité routière ont été conclues ou renouvelées avec des entreprises du secteur privé⁽⁶⁹⁾, afin que ces dernières s'engagent à réaliser des actions concrètes destinées à réduire le nombre et la gravité de leurs accidents de la circulation et s'intègrent dans leur propre plans de prévention du risque routier. En 2001, la DSCR a soutenu 25 associations à vocation nationale pour un montant de 610.000 euros⁽⁷⁰⁾. Au niveau local, la politique de sécurité routière s'organise d'ailleurs autour des préfetures. Les plans départementaux d'action de sécurité routière ont décliné les quatre priorités nationales⁽⁷¹⁾. La semaine de la sécurité sur la route s'est déroulée du 20 au 26 octobre 2001 et a vu une forte mobilisation des réseaux locaux. Enfin, l'opération « Label Vie » s'est poursuivie⁽⁷²⁾.

c) La sécurisation des infrastructures.

L'année 2001 a vu une relance des actions et réflexions en matière d'infrastructure. Un projet de mobilisation des DDE sur l'ensemble de leurs métiers (y compris l'entretien routier ou la planification urbaine) est en cours, suite à un rapport d'évaluation réalisé en 2000⁽⁷³⁾.

D'autre part, le contrôle de sécurité des projets neufs est opérationnel et une démarche consacrée à l'évaluation de l'insécurité des infrastructures existantes a été engagée. De nouveaux signaux routiers ont été introduits dans la réglementation des tunnels, afin de mieux signaler les équipements de sécurité.

Toutefois, si l'ensemble de ces actions relèvent très certainement d'un effort louable, force est de constater l'absence de résultat significatif sur le nombre de tués et de blessés, qui est pourtant l'objectif ultime de la sécurité routière. Les derniers bilans demeurent médiocres et appellent de nouveaux efforts.

(66) La « ceinture à l'arrière », le « départ en vacances », le « conducteur désigné », le « partage de l'espace », etc.

(67) Communiqués de presse autour des bilans, baromètres mensuels, recommandations, communiqués d'alerte, information sur l'action des pouvoirs publics, etc.

(68) « La vitesse, quelques vérités à savoir », « Le permis à points », « Signalisation routière », « Le chemin de l'école »,...

(69) Syndicat des équipement de la route, COLAS, AXA, BP, Norauto et Aventis. Par ailleurs une charte tripartite a été conclue entre la DSCR, la Caisse nationale d'assurance maladie et TLF (Transports et Logistique de France).

(70) On mentionnera notamment la Ligue contre la violence routière et la Fondation Anne Cellier.

(71) Plans de contrôle routiers, plans de prévention des risques routiers en entreprises, actions vers les jeunes et formation des conducteurs.

(72) Lancée en 1999, cette opération vise à encourager les jeunes à monter des projets contribuant à la lutte contre l'insécurité routière. 600 nouveaux projets ont été réalisés en 2001.

(73) Projet « Management et pratiques en sécurité routière » mis en œuvre par la DSCR.

B. DE NOUVEAUX EFFORTS DOIVENT ETRE DEPLOYES, QUI IMPLIQUENT D'EXPLORER DES PISTES INEDITES, A L'IMAGE DE L'AFFECTATION DIRECTE DU PRODUIT DES AMENDES A LA POLITIQUE DE SECURITE ROUTIERE

1.- Les priorités retenues au niveau interministériel doivent être consolidées.

Conformément aux orientations définies lors du comité interministériel de sécurité routière du 25 octobre 2000, les priorités de la DSCR sont au nombre de quatre. Si la politique en matière de lutte contre l'insécurité routière doit être renouvelée, il ne s'agit pas pour autant de revenir sur des projets de moyen et long terme qui ont déjà été lancés et dont l'efficacité s'apprécie nécessairement dans la durée. C'est pourquoi le budget 2003 consolide ou renforce les efforts déployés dans les quatre directions retenues au niveau interministériel.

a) Améliorer l'éducation à la sécurité routière et la formation du conducteur.

L'objectif retenu consiste à mettre en place un enseignement de la sécurité routière à l'école tout au long de la scolarité (de la maternelle au lycée). Dans le domaine de la formation du conducteur, deux priorités ont été fixées au titre du budget 2003 pour faire face au nombre croissant des candidats. En premier lieu, il faut améliorer la qualité de la formation au permis de conduire afin d'accroître le niveau moyen des candidats et de diminuer ainsi le nombre d'échecs multiples, facteur d'engorgement du système. En second lieu, il s'agit d'améliorer les conditions de passage de l'examen du permis de conduire par la généralisation du nouvel examen théorique général, par la mise en place et la formation d'effectifs plus nombreux. C'est pourquoi 77 postes d'inspecteurs du permis de conduire seront créés en 2003, dans le cadre de l'augmentation de 230 postes décidée en 2000. Le ministère entreprend, par ailleurs, de rénover ou de construire des centres d'examen.

b) Renforcer l'efficacité des contrôles et des sanctions.

La vitesse, l'alcool, et le non-port des équipements de sécurité (ceinture ou casque) demeurent les principales causes de l'insécurité routière. Il faut donc poursuivre la mise en place d'un dispositif de contrôle et de sanctions plus efficace et plus rapide, exerçant un effet dissuasif sur les comportements à risque. Une des priorités est de développer les contrôles automatisés.

c) Améliorer la sécurité des infrastructures et des véhicules.

Dans le domaine de l'exploitation de la route, il est nécessaire de poursuivre le renouvellement des équipements et la mise en conformité des feux. Par ailleurs, la mise en œuvre des opérations contractualisées dans les grandes agglomérations devra se poursuivre. La mise en œuvre du schéma directeur d'information routière (SDIR) permettra à terme d'offrir aux usagers d'un réseau transeuropéen de 20.000 kilomètres, constitué des principales liaisons nationales, une information en temps réel sur la sécurité et les conditions générales de

circulation. En 2003 seront définies les conditions de sa réalisation. Enfin, des crédits importants seront consacrés à la mise en place, dans le cadre des contrats de plan État-régions, de nouveaux équipements d'exploitation routière bénéficiant à la sécurité.

d) Agir ensemble pour faire diminuer l'insécurité routière.

C'est notamment le rôle du conseil national de sécurité routière (CNSR)⁽⁷⁴⁾, organisme indépendant doté d'un comité scientifique, qui est une force de proposition, et peut commander des études ou des évaluations des actions menées. D'autre part, en 2003, la communication pour la sécurité routière à destination du grand public sera poursuivie, dans ses deux volets national et local. Cette démarche se veut en cohérence une autre action importante (dont les crédits augmentent de 27 %) : l'animation et l'information locale déconcentrée aux préfets.

2.- Des nouvelles mesures sont en préparation.

D'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, des mesures nouvelles sont en préparation. D'ores et déjà, le 11 juillet dernier, le ministre de l'Intérieur et celui de l'Équipement ont adressé conjointement une circulaire aux préfets leur demandant de renforcer les contrôles sur les routes lors des déplacements importants qui caractérisent la période des vacances et les invitant à faire part au délégué interministériel du bilan des actions entreprises. En outre, le Gouvernement a décidé de réunir avant la fin 2002, sous la présidence du Premier ministre, un comité interministériel de sécurité routière afin d'arrêter définitivement les mesures qui devront être prises dans ce domaine.

Par ailleurs, plusieurs projets de textes réglementaires sont en préparation, s'agissant notamment de l'immobilisation des véhicules circulant avec des plaques d'immatriculation non conformes ou l'amélioration de la sécurité des cyclistes.

3.- Il faut établir un lien direct entre le produit des amendes et leur affectation à des actions de lutte contre l'insécurité routière.

Pour aller plus loin dans les moyens consacrés à la lutte contre l'insécurité routière et **afin d'établir un lien direct et visible entre la sanction et l'objectif poursuivi, votre Rapporteur spécial plaide pour l'affectation du produit des amendes aux actions entreprises en matière de sécurité routière.** Cette affectation pourrait, par exemple, se faire par le biais de la création d'un compte d'affectation spéciale.

⁽⁷⁴⁾ Composé de représentants des élus, des associations et des professionnels, le CNSR a été mis en place le 26 octobre 2001. Il bénéficie d'un crédit d'études de 2,3 millions d'euros.

Une telle affectation est possible, pour peu qu'elle soit élaborée dans un cadre participatif et pédagogique. Il ne s'agit pas, en effet, d'accentuer les sanctions aveuglément, mais de donner une cohérence et un sens à la pratique de la sanction en expliquant aux usagers de la route que ce que l'État perçoit au titre des infractions commises est utilisé pour prévenir ou réparer les conséquences souvent dramatiques de l'insécurité routière. Cela passe assurément par une systématisation des sanctions, afin de ne pas donner l'impression que le contrôle est aléatoire et que la sanction est évitable parce que statistiquement rare. C'est pourquoi les contrôles automatisés doivent être renforcés. Des dispositifs fiables et efficaces d'automatisation de l'établissement, l'édition et la transmission des amendes doivent aussi être mis en place afin de permettre le recouvrement automatique. Des expérimentations sont menées à ce titre, à l'image de ce qui est fait en Grande-Bretagne ou en Suisse. Elles impliquent peut-être la création d'un groupement d'intérêt public ou d'un établissement public ayant compétence pour gérer le contrôle automatisé et prendre en charge les frais de maintenance.

Une telle affectation est également cohérente avec les montants en jeu lorsque l'on rapporte le produit total des amendes (qui tend vers le milliard d'euros) aux montants agrégés dans le fascicule jaune « Effort de la Nation en faveur de la sécurité routière » (qui atteignent environ un milliard et demi d'euros). En effet, le produit des amendes et condamnations pécuniaires ⁽⁷⁵⁾, reversé au budget général, est évalué à 335,3 millions d'euros en 2002 et à 490 millions d'euros en 2003. Quant au produit des amendes forfaitaires de la police de la circulation ⁽⁷⁶⁾ qui est aujourd'hui rétrocédé aux communes et groupements éligibles, il devrait s'élever en 2002 à 244,5 millions d'euros, et il est attendu 368 millions d'euros en 2003.

Au demeurant, les modalités de répartition du produit des amendes entre l'État et les collectivités locales pourraient être remises à plat, dans la mesure notamment où, d'après les informations recueillies par votre Rapporteur spécial, certaines amendes pourraient avoir été perçues par l'État alors même que leur base légale est suspecte. Sur quelle base juridique, en effet, le comité des finances locales répartit-il aux collectivités locales, depuis 1979, le seul produit des amendes forfaitaires, alors que les textes ⁽⁷⁷⁾ prévoient la répartition entre les collectivités du produit des amendes de police de la circulation routière, sans procéder à la moindre distinction sur le caractère forfaitaire ou non des amendes ? Or, on peut estimer entre 9 et 10 milliards d'euros le montant cumulé depuis 1979 auquel les collectivités locales pourraient éventuellement prétendre si l'on considérait que les textes n'avaient pas été strictement appliqués.

(75) Ligne n°0313 du fascicule *Évaluation des voies et moyens*, tome I.

(76) Ligne n°0312 du fascicule *Évaluation des voies et moyens*, tome I.

(77) Article L. 2334-24 du code général des collectivités territoriales.

IV. – LES ENJEUX DE LA POLITIQUE ROUTIERE DE L'ETAT

Le projet de budget routier pour 2003 cherche à répondre 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. Il conduit, en moyens d'engagement, à une progression des dépenses d'entretien et de réhabilitation, à une faible diminution des investissements routiers en autorisations de programme et à une progression des crédits de paiement.

A. LES CREDITS DES ROUTES VONT PERMETTRE DE CONSOLIDER LES OPERATIONS D'INVESTISSEMENT ET D'ENTRETIEN DU RESEAU

ÉVOLUTION DES CRÉDITS ALLOUÉS AU RESEAU ROUTIER NATIONAL

(en millions d'euros)

| | 2002 | | 2003 | | Évolution des autorisations de programme (en %) | Évolution des crédits de paiement (en %) |
|----------------------|----------------------------|---------------------|----------------------------|---------------------|---|--|
| | Autorisations de programme | Crédits de paiement | Autorisations de programme | Crédits de paiement | | |
| Titre III | - | 184,52 | - | 184,68 | - | + 0,1 |
| Titre IV | - | 18,14 | - | 17,20 | - | - 5,2 |
| Titre V | 1.207,44 | 924,66 | 1.143,06 | 1.021,90 | - 5,3 | + 10,5 |
| Titre VI | 39,42 | 25,56 | 66,34 | 45,90 | + 68,3 | + 79,6 |
| Total général | 1.246,86 | 1.152,88 | 1.209,40 | 1.269,68 | - 3,0 | + 10,13 |

En 2003, le programme d'entretien et de réhabilitation (620,1 millions d'euros) progresse de 1,3 millions 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 et, d'autre part, de maintenir en euros courants celle destinée à la remise en état de notre patrimoine de ponts et de murs (61 millions 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 RN 7) avec une dotation maintenue en euros courants de 96,5 millions d'euros, tandis que les opérations contractualisées dans le cadre des contrats de plan État-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 786,4 millions d'euros (soit - 4,8 %) par rapport à 2002. Au total, les crédits augmenteront de 116,8 millions d'euros (+ 10,1 %) à hauteur de 1.269,68 millions d'euros en 2003.

1.- Le programme d'entretien est renforcé.

Les moyens consacrés à l'entretien courant du réseau routier national ont évolué sensiblement depuis 3 ans pour passer de 399,6 millions d'euros en 2000 à 428,5 millions d'euros en 2002. Cette augmentation a permis d'accélérer le renouvellement des équipements de sécurité et l'entretien préventif des chaussées. La dotation allouée à la maintenance des tunnels, comprise dans la dotation globale pour l'entretien routier, a été portée en 2002 à 13,23 millions d'euros, en progression de 22 % par rapport à 2000. Ces moyens pour l'entretien courant du réseau national sont proposés au même niveau pour 2003 à un montant de 427,8 millions d'euros.

Les moyens de la réhabilitation du réseau ont progressé depuis 2000 mais de manière très différenciée selon les programmes. Pour les chaussées, ils ont été maintenus à une dotation annuelle de 66 millions d'euros. Dans le domaine des ouvrages d'art, murs et tunnels, les 66,6 millions d'euros en 2000 sont passés à 87,7 millions d'euros pour 2002. Cela correspond à une évolution de 10,5 % pour les ouvrages d'art dont la dotation est passée de 55,187 millions d'euros en 2000 à 60,98 millions d'euros en 2002 et une augmentation importante de la dotation consacrée aux travaux de mise en sécurité des tunnels qui est passée de 11,4 millions d'euros en 2000 à 26,68 millions d'euros en 2002. En 2003, les moyens demandés sont en reconduction par rapport à 2002 pour le programme de réhabilitation des chaussées, soit 66,01 millions d'euros et en augmentation de 2,18 % par rapport à ceux de 2002 pour le renforcement des ouvrages d'art et la mise en sécurité des tunnels en passant de 87,66 millions d'euros à 89,57 millions d'euros, ce dernier montant se décomposant en 61 millions d'euros pour les ouvrages d'art et 28,570 millions d'euros pour les tunnels.

2.- Les dotations pour les investissements routiers présentent une situation contrastée.

En moyens d'engagement et dans une conjoncture difficile, les investissements routiers prévus en 2003 sont en léger recul (– 33 millions d'euros hors réserve parlementaire, soit – 4 %) par rapport à ceux autorisés par la loi de finances initiale pour 2002. Le niveau d'engagement reste toutefois égal au niveau moyen des deux précédents exercices. Les moyens de paiement augmenteront de 96,7 millions d'euros en 2003, soit 17,1 % de plus qu'en loi de finances initiale pour 2002.

La dotation consacrée aux grands programmes (96,5 millions d'euros) sera reconduite en 2003. En ce qui concerne les autres investissements (études générales, programme général, etc.), la dotation 2003 est en augmentation (+ 11,5 millions d'euros hors réserve parlementaire) et permettra ainsi de financer des opérations exceptionnelles comme la réhabilitation du tunnel de Fourvière. Le programme RN 7 sera également poursuivi.

3.- Les engagements du volet routier des contrats de plan État-régions doivent être honorés par l'État.

L'ensemble des programmes contractualisés entre l'État et les régions se compose des volets régionaux, au sens strict, des contrats de plan État-régions et de conventions particulières pour quelques grands programmes complémentaires ou interrégionaux ⁽⁷⁸⁾. S'agissant des contrats de plan État-régions, dans l'hypothèse où le volet routier de la loi de finances initiale pour 2002 est entièrement réalisé, le taux global d'avancement des programmes contractualisés sera de 39,3%, chiffre inférieur de 3,6% aux 3/7^{ème} théoriques attendus en cas de réalisation des contrats par tranches annuelles constantes de 2000 à 2006. Si la loi de finances pour 2003 est votée et exécutée conformément aux prévisions, l'avancement des contrats serait porté à 52 % à la fin de 2003.

L'exécution des contrats est assez homogène sauf pour cinq régions : la région Centre ⁽⁷⁹⁾, en raison de l'avancement très faible du contrat interrégional pour l'aménagement du tronc commun RN 12 – RN 154, le projet n'étant qu'au stade des études ; la région Franche-Comté ⁽⁸⁰⁾ en raison du démarrage progressif de l'important programme complémentaire de la RN 19 qui n'était qu'au stade des études au début du plan ; la région Ile-de-France ⁽⁸¹⁾ pour laquelle les lois de finances 2000 à 2002 ont maintenu le niveau d'investissement constaté en 1999, année de suppression du fonds aménagement pour les investissements routiers en Ile-de-France conformément aux engagements pris par le Gouvernement ; la Réunion ⁽⁸²⁾ dont le contrat est constitué par une opération unique dont les études détaillées ne sont pas encore achevées ; la Corse ⁽⁸³⁾ enfin, compte tenu de l'avancement des opérations inscrites au contrat.

B. LA SECURITE DES TUNNELS ROUTIERS DEMEURE UNE PRIORITE

Après l'incendie du tunnel du Mont-Blanc en 1999, les normes de sécurité ont été renforcées. En conséquence, des aménagements supplémentaires ont été réalisés, alourdissant le coût de réalisation de ces ouvrages.

1.- La réouverture du tunnel du Mont-Blanc.

a) Les conditions de remise en service du tunnel du Mont-Blanc.

A la suite des essais préalables à sa remise en service et de l'avis favorable rendu par la commission intergouvernementale de contrôle le 5 mars 2002, les gouvernements français et italiens ont convenu de rouvrir progressivement à la

⁽⁷⁸⁾ Programmes dont le gouvernement a décidé le financement lors de la réunion des ministres du 22 novembre 1999.

⁽⁷⁹⁾ Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2002 : 40,3 %.

⁽⁸⁰⁾ Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2002 : 41,7 %

⁽⁸¹⁾ Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2002 : 51,6 %

⁽⁸²⁾ Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2002 : 4,6 %

⁽⁸³⁾ Taux d'avancement prévisionnel à la fin 2002 : 26,7 %

circulation le tunnel du Mont-Blanc, de façon à garantir au mieux l'objectif de très haute sécurité fixé par les deux États à la suite de l'accident. Ainsi, le tunnel a tout d'abord été rouvert le 9 mars 2002 à la circulation des véhicules de moins de 3,5 tonnes, sans restrictions particulières, hormis le respect des prescriptions du règlement de circulation. S'agissant des véhicules de plus de 3,5 tonnes, dûment autorisés par le règlement de circulation, les ministres français et italien en charge des transports ont convenu, par échange de lettres diplomatiques en date des 10 et 29 avril 2002, d'une réouverture échelonnée du tunnel, en mode de circulation alternée. Ainsi, ce n'est que depuis le 25 juin 2002 que l'ensemble de ces véhicules peuvent circuler dans le tunnel, après que les autocars eurent été autorisés dès le 8 avril 2002. Ces mêmes lettres diplomatiques ont également prévu que l'ensemble des véhicules de plus de 3,5 tonnes transiterait par le tunnel en circulation alternée avec un changement du sens de la circulation toutes les heures.

b) Les acquis en matière de sécurité.

Les acquis en matière de sécurité sont nombreux. Ils concernent, tout d'abord, la conception des tunnels et des équipements. Afin que l'exploitation du tunnel soit conduite dans des conditions optimales, celle-ci est dirigée à partir d'une salle de commande unique à l'une des extrémités du tunnel. Une deuxième salle de commande, à l'autre extrémité, n'est utilisée qu'en secours. Un système informatisé de contrôle et de commande des installations importantes pour la sécurité du tunnel a été mis en place. Une communication par diffusion de messages sur les radios des véhicules situés dans le tunnel est également organisée. En outre, trois postes d'intervention rapide de lutte contre le feu, un à chaque tête du tunnel et un au centre, ont été construits et dotés en permanence d'un véhicule de secours spécifique (à double cabine) et d'une équipe de première intervention équipée du matériel approprié, de façon à réduire le délai d'arrivée sur le lieu d'un incident à quelque endroit du tunnel.

Mais les acquis en matière de sécurité concernent également les règles de circulation. Le règlement de circulation du tunnel du Mont-Blanc prévoit notamment une réglementation de l'accès des véhicules excédant 4,05 mètres en hauteur et 2,55 mètres en largeur et la limitation de la vitesse à 70 km/heure⁽⁸⁴⁾.

(84) Le règlement prévoit également l'obligation de respecter une distance de sécurité de 150 mètres entre les véhicules en marche et de 100 mètres à l'arrêt, l'interdiction des véhicules transportant des marchandises dangereuses assujettis au port de panneau orange, ou encore l'interdiction des véhicules non assujettis au port de panneau orange mais transportant des marchandises dangereuses en quantité suffisamment importante pour figurer sur la feuille de route. De même, a été décidée la limitation à 1500 litres de l'emport de carburant par ensemble routier, soit uniquement la quantité autorisée dans les réservoirs des véhicules, contre 2500 litres habituellement autorisés au total. Les autocars sont régulés de façon à empêcher que deux d'entre eux puissent se suivre à moins de 1200 mètres, et des mesures de régulation du nombre de véhicules de transport de marchandises de plus de 3,5 tonnes dans le tunnel ont été prises de sorte que ne puissent être admis plus de 220 véhicules par heure et par sens de circulation.

2.- La poursuite du programme de mise en sécurité des tunnels.

Immédiatement après la catastrophe du tunnel du Mont-Blanc, un diagnostic des 39 tunnels de plus d'un kilomètre de long a été lancé sous l'égide d'un comité d'évaluation mis en place au niveau national et constitué d'experts de l'administration et d'organismes extérieurs. Ce comité a formulé en juillet 1999 un ensemble de recommandations. Là où cela s'est avéré nécessaire, des mesures provisoires d'exploitation (interdictions aux matières dangereuses ou aux poids lourds, régulation du trafic notamment) ont été prises pour assurer la sécurité dans l'attente de la réalisation des aménagements recommandés. Aujourd'hui, dans la grande majorité de ces tunnels, des études ou des travaux sont en cours. Toutefois, les travaux en tunnels nécessitent des études complexes et leur réalisation peut durer plusieurs années.

Parallèlement à la mise en œuvre des premières mesures d'urgence et de manière générale pour l'ensemble des tunnels, la réglementation applicable a été revue et a fait l'objet d'une circulaire interministérielle le 25 août 2000 qui a largement pris en compte les recommandations de l'Office parlementaire d'évaluation des choix scientifiques et technologiques⁽⁸⁵⁾, en attendant la parution d'un décret d'application de la loi n°2002-3 du 3 janvier 2002 qui étendra aux autres maîtres d'ouvrage un dispositif similaire pour tous les ouvrages de longueur supérieure à 300 m.

S'agissant des moyens budgétaires consacrés à la maintenance des tunnels en service sur le réseau routier national non concédé, ceux-ci ont été portés en 2002 à 13,230 millions d'euros, en progression de 22 % par rapport à 2001. Une dotation de 26,680 millions d'euros a été consacrée en 2002 pour les travaux de mise en conformité des tunnels avec la circulaire du 25 août 2000. Des travaux ont ainsi démarré en 2002 dans 13 nouveaux tunnels. Pour l'année 2003, les besoins sont estimés sur le réseau non concédé à 28,57 millions d'euros. Sur le réseau concédé (hors tunnel du Mont-Blanc), ce sont respectivement 19 millions d'euros et 50 millions d'euros qui ont été consacrés en 2001 et 2002 aux opérations de mise en conformité. Pour l'année 2003, les prévisions sur le réseau concédé (hors tunnel du Mont-Blanc) sont de l'ordre de 90 millions d'euros.

Une série de mesures visant à agir sur le comportement des usagers est à l'étude, dont certaines font l'objet d'expérimentations⁽⁸⁶⁾. S'agissant des dispositifs innovants de lutte contre l'incendie au moyen de pulvérisateurs et de rideaux d'eau, ils font l'objet d'un examen à l'échelon international. Enfin, pour ce qui concerne la réglementation technique des véhicules poids lourds (capacité et tenue au feu des réservoirs de carburant, prohibition de certains matériaux notamment pour les véhicules frigorifiques,...), la France a saisi la Commission économique pour

(85) Doc. AN n°2388 (*Rapport sur les moyens nécessaires à mettre en œuvre pour améliorer la sécurité des tunnels routiers et ferroviaires français*, établi par M. Christian Kert, député), 11 mai 2000.

(86) Par exemple, une formation au comportement en tunnel (respect des distances) et à la conduite à tenir en cas d'incident ou d'incendie pourrait être inscrite au programme du permis de conduire et aux différents stages existants.

l'Europe des Nations Unies de propositions visant à réduire les risques d'incendie et leurs conséquences. Ces propositions sont en cours d'examen par cette instance.

A côté des mesures indispensables d'équipement des tunnels et d'organisation des secours, le système de sécurité n'atteindra sa pleine efficacité que si les conducteurs respectent les dispositions du code de la route et notamment les règles d'interdiction d'accès, les limitations de vitesse et l'espacement entre les véhicules. Un renforcement à cet effet du code de la route est en cours d'examen.

C. L'ABOUTISSEMENT DE LA REFORME DU SECTEUR AUTOROUTIER POSERA LA QUESTION DU ROLE LAISSE A L'ETAT

a) La réforme du financement des sociétés d'autoroutes.

Si le système de financement des autoroutes, mis en place en France avec la loi du 18 avril 1955, a permis d'assurer quasiment sans apport budgétaire la construction d'un réseau autoroutier moderne, la nécessité de s'adapter à son environnement juridique et de mieux s'inscrire dans le contexte politique et économique actuel ont obligé le secteur autoroutier à évoluer. C'est pourquoi la réforme engagée ⁽⁸⁷⁾ a eu pour objectifs de renforcer la concurrence pour l'attribution des nouvelles concessions autoroutières, de doter le système autoroutier des moyens financiers lui permettant de mener à bien la réalisation du programme de construction et d'assurer une plus grande neutralité des choix entre types d'investissement et entre modes de transport.

Afin de permettre une large concurrence et l'entrée de nouveaux opérateurs, il a été mis fin au système de l'adossement. Ce système, qui consistait à financer partiellement de nouvelles sections d'autoroutes grâce au péage perçu sur les sections en service d'un même concessionnaire auquel on accordait un prolongement de son contrat, n'est en effet pas formellement compatible avec une concurrence équitable entre candidats pour l'attribution d'une nouvelle concession, car il était susceptible d'avantager les sociétés disposant déjà d'un réseau concédé au détriment de nouveaux opérateurs. Désormais, les apports publics éventuellement nécessaires à l'équilibre financier des futures concessions d'autoroutes sont effectués sous forme de subvention, et les nouvelles sections.

Les conditions de gestion des SEMCA ⁽⁸⁸⁾ ont été rapprochées de celles des sociétés privées afin de les mettre en mesure de présenter, le cas échéant, des offres comparables pour les nouveaux projets autoroutiers. Cela a impliqué en particulier de supprimer les avantages dont elles bénéficiaient (garantie de reprise de passif par l'État en fin de concession, pratiques comptables spécifiques en matière d'amortissement et de report de passif, absence de rémunération des capitaux

(87) La loi n° 2001-1 du 3 janvier 2001 portant habilitation du Gouvernement à transposer, par ordonnances, des directives communautaires, a permis au Gouvernement de prendre les dispositions relatives à la modernisation du régime d'exploitation des autoroutes. L'ordonnance n° 2001-273 du 28 mars 2001 relative à la réforme d'exploitation des SEMCA a fixé notamment les nouveaux termes des contrats de concession des SEMCA tels qu'ils ont été notifiés à la Commission européenne et prévoit que ces prolongations seront effectives pour l'établissement des comptes de l'exercice 2000, de façon à appliquer la réforme comptable aux comptes de l'exercice 2000. Cette ordonnance a été ratifiée par la loi n° 2001-1011 du 5 novembre 2001.

(88) Sociétés d'économie mixte concessionnaires d'autoroutes.

investis). En contrepartie, les SEMCA, dont les durées de concession étaient plus courtes que celles de concessionnaires privés, ont bénéficié d'un allongement de la durée de leur concession.

Ces mesures se sont traduites par l'apparition de résultats d'exploitation et par le versement, par les SEMCA, de dividendes à leurs actionnaires dont, au premier chef, l'État. Celui-ci dispose ainsi de ressources nouvelles lui permettant, notamment, de participer au financement du développement du réseau des infrastructures routières et ferroviaires. Le régime juridique et financier des SEMCA ayant été adapté au droit commun des sociétés, le Gouvernement a annoncé, en octobre 2001, l'ouverture minoritaire du capital d'Autoroutes du Sud de la France.

b) La réforme du régime des concessions d'autoroutes.

Les concessions d'autoroutes ont longtemps été attribuées de façon négociée selon une logique géographique de réseau. Des textes d'origine nationale et communautaire imposent désormais une adaptation de ce système et créent une obligation de mise en publicité des attributions de concession d'autoroutes. D'une part, la directive « *Travaux* » de 1989⁽⁸⁹⁾, applicable à partir du 22 juillet 1990 et refondue en 1993, détermine les conditions pratiques dans lesquelles doit s'effectuer cette publicité. D'autre part, la loi du 29 janvier 1993⁽⁹⁰⁾ précise les conditions pratiques de cette publicité, en indiquant que le concédant définit les caractéristiques quantitatives et qualitatives des prestations demandées, ainsi éventuellement que les conditions de tarification. Les offres sont ensuite librement négociées par le concédant.

L'État a défini une procédure de consultation répondant à l'ensemble de ces obligations. La procédure se décompose en deux phases : une première phase d'appel à candidatures où sont examinées les références des candidats⁽⁹¹⁾ ; une seconde phase d'analyse des offres par l'administration et une commission d'examen chargée de donner son avis au ministre de l'équipement dans son choix. A ce jour, depuis le 22 juillet 1990, date d'entrée en vigueur de la directive, treize sections autoroutières ont donné lieu à un avis de publicité⁽⁹²⁾.

Chaque concession fait désormais l'objet d'un contrat spécifique, prévoyant le cas échéant l'octroi d'une subvention publique, cofinancée à parité par l'État et les autres collectivités intéressées, si les recettes propres de l'opération ne permettent pas d'atteindre l'équilibre financier. L'abondement des crédits du ministère par le

(89) Voir la loi du 3 janvier 1991, les décrets du 31 mars 1992 et du 21 avril 1994 et l'article 11 de la directive 89/440/CEE du 18 juillet 1989 : « Les pouvoirs adjudicateurs désireux d'avoir recours à la concession de travaux publics font connaître leur intention au moyen d'un avis ».

(90) Loi n°93-122 du 29 janvier 1993 relative à la prévention de la corruption et à la transparence de la vie économique et des procédures publiques. L'article 38 de cette loi, adoptée dans le cadre du renforcement des contrôles sur les contrats publics, dispose : « Les délégations de service public des personnes morales de droit public sont soumises par l'autorité délégante à une procédure de publicité permettant la présentation de plusieurs offres concurrentes ». Voir aussi le décret d'application du 24 mars 1993.

(91) Garanties professionnelles et financières, aptitude à assurer la continuité du service public et l'égalité des usagers devant le service public. A l'issue de cette étape, le concédant dresse la liste des candidats admis à présenter une offre.

(92) Les dernières en date étant l'autoroute A 28 Rouen - Alençon et le viaduc de Millau, dont les procédures d'attribution ont été menées à terme et l'antenne autoroutière de Digne-les-bains, dont la procédure est en cours.

versement de dividendes des SEMCA à leur actionnaire principal, l'État, doit lui permettre, parallèlement à la poursuite de sa politique de rééquilibrage intermodal, de financer la part de ces subventions supportée par l'État.

c) L'ouverture de capital d'ASF a été bénéfique.

L'ouverture du capital de la société des Autoroutes du Sud de la France (ASF) a consisté en une cession sur le marché de la majorité des actions détenues par l'établissement public Autoroutes de France (ADF) dans le capital d'ASF, accompagnée d'une augmentation de capital de 800 millions d'euros. Les offres comprenaient une offre à prix ouvert en France, un placement global et une offre réservée aux salariés. A l'issue de l'opération, le capital de la société se répartit comme suit entre l'État (41,52 %), ADF (8,84 %), des collectivités locales (0,73 %), des chambres de commerce et d'industrie (0,17 %), les salariés (2,38 %) et les autres actionnaires (46,36 %).

Le produit de l'opération de cession des actions d'ASF détenues par ADF (1,8 milliards d'euros) a été reversé à l'État conformément aux dispositions de l'article 34 de la loi de finances pour 2002 du 28 décembre 2001. Ces ressources seront utilisées pour faire face à des dépenses prioritaires : 1,5 milliards d'euros, pour alimenter le fonds d'épargne pour les retraites, pour financer le secteur aérien et abonder la banque de développement des petites et moyennes entreprises, le reliquat (soit environ 300 millions d'euros) constituant des dotations devant permettre le financement du projet ferroviaire Perpignan-Figueras.

Après l'ouverture de capital, les perspectives d'avenir du groupe ASF sont favorables dans la mesure où cette opération, couplée à l'augmentation de capital, a amélioré les fonds propres de la société et son niveau d'endettement. Malgré l'intérêt qu'ASF suscite chez certains groupes de BTP (en particulier VINCI), ASF reste majoritairement détenu par l'État et ADF.

d) La situation financière des sociétés d'autoroutes demeure marquée par un fort endettement.

La situation financière des sociétés concessionnaires d'autoroutes est globalement saine mais reste très contrastée. En ce qui concerne les huit SEMCA ⁽⁹³⁾, le résultat net cumulé (hors retraitements de consolidation) est de 313 millions d'euros pour un chiffre d'affaires de 4.375 millions d'euros, soit une marge nette de 7 %. La marge opérationnelle est de 39 %. Au cours des prochains exercices, la rentabilité des sociétés devrait progresser, renforçant mécaniquement les fonds propres et améliorant la structure financière du secteur autoroutier. Pour ce qui est de COFIROUTE, sa marge nette s'est constamment appréciée depuis 10 ans, atteignant en 2001 plus de 26 %. Les dettes financières ⁽⁹⁴⁾ représentent 22,79 milliards d'euros pour des fonds propres cumulés de 3,495 milliards d'euros.

(93) ASF, ESCOTA, SAPPR, AREA, SANEF, SAPN, ATMB et SFTRF.

(94) L'endettement des sociétés d'autoroutes est en majeure partie constitué de dettes financières qui comprennent les emprunts et les avances reçues. Pour obtenir leur endettement total, il faut ajouter aux dettes financières les dettes à

L'endettement actuel des sociétés d'autoroutes est appelé à se stabiliser dans les prochaines années en raison de l'achèvement des programmes d'investissement qui figurent dans leurs contrats de concession. Il doit progresser jusqu'en 2003 pour diminuer ensuite régulièrement jusqu'à son extinction autour de 2015. Du reste, différents dispositifs ont été mis en place afin de renforcer la structure financière des sociétés d'autoroute et limiter les pertes des sociétés déficitaires ⁽⁹⁵⁾.

Au demeurant, la politique d'emprunts de la Caisse nationale des autoroutes (CNA) ⁽⁹⁶⁾ doit permettre de procurer aux SEMCA les ressources destinées à financer la construction ou l'aménagement des autoroutes à péage. À cet effet, la CNA procède à des émissions d'emprunts obligataires sur les marchés financiers et souscrit des emprunts auprès d'établissements financiers.

Le tableau ci-après fournit les principales données relatives à l'activité de la Caisse nationale des autoroutes :

ÉMISSIONS D'EMPRUNTS PAR LA CNA

(en millions d'euros)

| Années | Emprunts émis | Encours au 31 décembre |
|---------------|----------------------|-------------------------------|
| 1998 | 2.188 | 20.568 |
| 1999 | 1.498 | 21.075 |
| 2000 | 1.363 | 21.380 |
| 2001 | 1.813 | 21.870 |
| 2002 | 1.598 | — |
| 2003 (1) | 594 | — |

(1) Prévisions du Comité des Investissements à caractère économique et social

Source : ministère de l'Équipement.

Sur le programme 2002, la CNA avait réalisé, au 31 juillet, deux emprunts obligataires, à hauteur de 1.000 et 400 millions d'euros, émis sur le marché international et un emprunt contractuel auprès de la Caisse des dépôts et consignations de 20 millions d'euros pour le compte de la société ATMB. Ce dernier emprunt a été contracté conformément à l'accord intervenu pour le financement partiel des travaux de sécurité du tunnel du Mont-Blanc sur les fonds d'épargne gérés par la Caisse des dépôts.

court terme. Les dettes aux bilans des sociétés s'obtiennent en ajoutant à l'encours des emprunts de la Caisse nationale des autoroutes les avances reçues de l'État et des collectivités locales, les autres dettes financières hors avances de trésorerie inter-sociétés, les autres dettes : dettes d'exploitation et dettes diverses (hors produits constatés d'avance).

(95) Dans le cadre des trois groupes mère/fille, les sociétés-mères peuvent financer les déficits de trésorerie de leur filiale par avances consenties, à des conditions plus avantageuses que des emprunts de refinancement traditionnels. De plus, la réforme autoroutière intervenue en 2001 a permis, en allongeant la durée des concessions des six principales SEMCA et de la société du tunnel du Fréjus, de lisser les charges d'amortissement et d'améliorer à due concurrence les résultats et de consolider la structure financière des sociétés concessionnaires. Enfin, le 26 septembre 2001, les conseils d'administration de la SANEF et de la SAPN se sont prononcés favorablement sur le principe de la poursuite de l'activité de la SAPN et ont approuvé les modalités d'un plan de recapitalisation de la SAPN par la SANEF. Le plan de recapitalisation de la SAPN par la SANEF, adopté par les conseils d'administration des deux sociétés les 18 et 19 décembre 2001, sera mis en œuvre sur la période 2002-2006 ; il repose sur le versement à parts égales de subventions d'exploitation et de dotations en capital, représentant chacune un montant global de 267 millions d'euros.

(96) Établissement public national à caractère administratif, doté de l'autonomie financière et créé par le décret n°63-585 du 20 juin 1963. Cet établissement est géré par la Caisse des dépôts et consignations.

Au 31 décembre 2001, la dette de la CNA s'élevait à 21.870 millions d'euros contre 21.380 millions au 31 décembre 2000. Elle est composée à 89,76 % d'emprunts à taux fixe, le solde se répartissant entre emprunts à taux révisable (pour 2,61 %), variable (pour 4,88 %) ou indexé sur l'inflation (pour 2,75 %).

N° 0256- 20.- Rapport de M. Hervé Mariton sur le projet de loi de finances pour 2003 –
(Equipement et transports terrestres)