

N° 80

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2006-2007

Annexe au procès-verbal de la séance du 23 novembre 2006

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques (1) sur le projet de loi de finances pour 2007, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

TRANSPORTS

(Budget annexe : contrôle et exploitation aériens

Compte spécial : contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route)

Par MM. Charles REVET, Jean-François LE GRAND,
Alain GÉRARD et Georges GRUILLOT

Sénateurs.

(1) Cette commission est composée de : M. Jean-Paul Emorine, président ; MM. Jean-Marc Pastor, Gérard César, Bernard Piras, Gérard Cornu, Marcel Deneux, Pierre Herisson, vice-présidents ; MM. Gérard Le Cam, François Fortassin, Dominique Braye, Bernard Dussaut, Christian Gaudin, Jean Pépin, Bruno Sido, secrétaires ; MM. Jean-Paul Alduy, Pierre André, Gérard Bailly, René Beaumont, Michel Bécot, Jean-Pierre Bel, Joël Billard, Michel Billout, Claude Biwer, Jean Bizet, Jean Boyer, Mme Yolande Boyer, MM. Jean-Pierre Caffet, Yves Coquelle, Roland Courteau, Philippe Darniche, Gérard Delfau, Mme Michelle Demessine, M. Jean Desessard, Mme Evelyne Didier, MM. Philippe Dominati, Michel Doublet, Daniel Dubois, André Ferrand, Alain Fouché, Alain Gérard, François Gerbaud, Charles Ginésy, Adrien Giraud, Mme Adeline Gousseau, MM. Francis Grignon, Louis Grillot, Georges Gruillot, Mme Odette Herviaux, MM. Michel Houel, Benoît Huré, Mme Sandrine Hurel, M. Charles Josselin, Mme Bariza Khiari, M. Yves Krattinger, Mme Elisabeth Lamure, MM. Jean-François Le Grand, André Lejeune, Philippe Leroy, Claude Lise, Daniel Marsin, Jean-Claude Merceron, Dominique Mortemousque, Jackie Pierre, Rémy Pointereau, Ladislav Poniatowski, Daniel Raoul, Paul Raoult, Daniel Reiner, Thierry Repentin, Bruno Retailleau, Charles Revet, Henri Revol, Roland Ries, Claude Saunier, Daniel Soulage, Michel Teston, Yannick Texier, Jean-Pierre Vial.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 3341, 3363 à 3368 et T.A. 619

Sénat : 77 et 78 (annexe n° 32) (2006-2007)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	5
CHAPITRE PREMIER MISSION « TRANSPORTS »	7
I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES	7
A. APPRÉCIATION QUANTITATIVE DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRANSPORTS »	7
1. <i>Une baisse sensible des crédits</i>	7
2. <i>... avec un impact différencié sur les programmes de la mission</i>	8
3. <i>Le poids des différents programmes de la mission</i>	9
B. APPRÉCIATION QUALITATIVE SUR LES INFORMATIONS FOURNIES PAR LE GOUVERNEMENT	11
1. <i>Des aspects très positifs</i>	11
2. <i>... et d'autres moins</i>	11
II. LE LARGE CHAMP DE LA MISSION COUVRE L'ENSEMBLE DES MODES DE TRANSPORT	12
A. LE PROGRAMME « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »	13
1. <i>La décentralisation des routes</i>	13
2. <i>Observations sur l'architecture du programme</i>	14
3. <i>Les objectifs du programme</i>	14
B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »	16
1. <i>Une politique couronnée de succès</i>	16
2. <i>...mais la persistance d'éléments très négatifs</i>	16
3. <i>Observations sur les crédits du programme</i>	17
4. <i>Les objectifs du programme</i>	17
C. LE PROGRAMME « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »	19
1. <i>Un programme au champ très large</i>	19
2. <i>Les objectifs du programme</i>	19
D. LE PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »	21
E. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	22
1. <i>Un programme spécifique pour la mer</i>	22
2. <i>Les objectifs du programme</i>	22
F. LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS »	24
1. <i>Le programme « Transports aériens » regroupe les missions régaliennes de l'Etat</i> <i>dans ce domaine</i>	24
2. <i>Les objectifs du programme</i>	25
G. LE PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE »	26
III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »	27
IV. LA MISSION « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »	28

A. UN BUDGET ANNEXE RETRAÇANT LA VENTE PAR L'ÉTAT DE SERVICES LIÉS AU TRANSPORT AÉRIEN.....	28
B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU TRANSPORT AÉRIEN	28
CHAPITRE II LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE.....	31
CHAPITRE III L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION	33
I. LA QUESTION CRUCIALE DU FINANCEMENT DE L'AFITF.....	33
A. UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS EN FRANCE	33
1. <i>Structure et missions de l'établissement</i>	33
2. <i>Un budget en forte augmentation</i>	34
B. DES RESSOURCES DIVERSES.....	35
1. <i>Les ressources pérennes</i>	35
2. <i>Les ressources exceptionnelles</i>	35
II. L'ATTACHEMENT DE VOTRE COMMISSION AU TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES	36
III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION SUR LE SECTEUR FERROVIAIRE.....	37
A. LA SITUATION DE LA SNCF.....	37
1. <i>Le résultat de 2005 s'explique par des cessions importantes</i>	38
2. <i>Le projet de budget pour 2006 prévoit un tassement du résultat courant</i>	39
3. <i>L'évolution pluriannuelle de l'entreprise marque une décélération de l'investissement</i>	39
B. LE TRAM-TRAIN, UN CONCEPT PERTINENT À DÉVELOPPER.....	41
C. LA NÉCESSITÉ DE REPORTER CERTAINS PROGRAMMES LOURDS MAIS NON PRIORITAIRES	41
IV. UN EFFORT SENSIBLE POUR LA SÉCURITÉ MARITIME	42
V. DES AMÉLIORATIONS À APPORTER DANS LE DOMAINE DU TRANSPORT AÉRIEN.....	43
A. LA NÉCESSITÉ DE DONNER À LA GENDARMERIE DES TRANSPORTS AÉRIENS LES MOYENS NÉCESSAIRES	43
B. LE BESOIN DE RÉGULATION DES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES.....	43
VI. LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DU PROGRAMME « SOUTIEN ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT »	44
VII. LA NÉCESSITÉ ABSOLUE DE RESTAURER L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES	44

Mesdames, Messieurs,

Le projet de loi de finances pour 2007 est, sur le plan des transports, un texte de transition. Il l'est en premier lieu, de façon évidente, parce que la loi de finances pour 2007 s'étendra sur deux législatures. Il reviendra donc à un nouveau gouvernement d'exécuter une large partie des dispositions qu'adoptera votre Haute Assemblée.

En second lieu, le projet de budget reflète, en maintes occasions, l'effort considérable de réforme administrative du ministère des transports, qui constitue une évolution lourde dont la complexité ne doit pas être sous-estimée. A ce titre, **vostra commission pour avis souhaite saluer l'action du ministre des transports**. L'évolution du ministère est la conséquence d'une part de la décentralisation¹, et, d'autre part, de la mise en œuvre de la loi organique relative aux lois de finances (LOLF)².

Mais ce texte marque surtout une transition dans la mesure où apparaît désormais très clairement un nouveau visage du monde des transports. **La question principale est ici celle des investissements**. Les grandes infrastructures de transport s'inscrivent dans des perspectives de développement de plusieurs décennies. Vos rapporteurs pour avis estiment donc nécessaire de porter leur regard sur un horizon qui dépasse largement le cadre de la simple annualité budgétaire.

Les éléments disponibles à ce jour imposent, de ce point de vue, **un constat simple : la situation des finances publiques ne permet pas d'assurer durablement le financement des infrastructures de transport françaises à un niveau satisfaisant**. En particulier, comme vos rapporteurs pour avis auront l'occasion de le préciser, les perspectives financières de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) ne s'étendent pas au-delà de 2008.

Comme M. Dominique Perben, ministre des transports l'a indiqué lors de son audition devant votre commission le 31 octobre 2006, cette réalité amènera nécessairement à définir, dans les prochaines années, et sans doute dès le prochain projet de loi de finances, ce que pourraient être les alternatives au financement direct par le budget de l'Etat des infrastructures de transports.

¹ Celle-ci consiste essentiellement dans le transfert aux départements des deux tiers de la voirie nationale.

² Loi organique n° 2001-692 du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances.

Naturellement, les partenariats public-privé (PPP) constituent une première forme de réponse.

Vos rapporteurs pour avis estiment que **les prochains débats budgétaires en matière de transports seront marqués de manière toujours plus pressante, par la question de la répartition des charges liées aux investissements.**

Cette question cruciale renvoie également à celle de la tarification du transport à son juste prix, c'est-à-dire de la prise en compte des externalités dans les prix des différents modes de transports.

C'est en cela que le débat budgétaire de cette année constituera un point médian : les anciens modes de financement et de régulation arrivent en fin de vie, et les nouveaux ne sont pas encore matures. Dans ces conditions, vos rapporteurs pour avis ont l'espoir qu'au-delà du présent débat budgétaire, les importantes échéances électorales de l'année 2007 soient l'occasion d'aborder et de préciser les perspectives de développement du transport en France.

L'article 49 de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) fixe au 10 octobre la date limite pour le retour des réponses aux questionnaires budgétaires.

A cette date, 46,6 % des réponses étaient parvenues à vos rapporteurs pour avis concernant la mission « Transports », et 75 % concernant la mission « Contrôle et exploitation aériens ».

Votre commission a désigné quatre co-rapporteurs pour avis sur cette mission. Chacun d'entre eux dispose naturellement d'un regard sur l'ensemble des crédits de la mission. Toutefois, afin d'exercer le meilleur contrôle de la dépense et de l'action publiques, vos rapporteurs pour avis ont souhaité se consacrer chacun plus spécifiquement à certains aspects de la mission, selon la répartition suivante :

- M. Georges Gruillot s'est attaché aux questions routières et fluviales ;
- M. Charles Revet s'est attaché aux transports ferroviaires et aux transports publics urbains ;
- M. Alain Gérard s'est consacré au transport maritime et au programme « Météorologie » ;
- M. Jean-François Le Grand a, quant à lui, examiné le transport aérien, ce qui l'a amené à présenter par la même occasion les crédits de la mission « Contrôle et exploitation aériens » qui recouvrent le budget annexe de l'aviation civile (BAAC).

CHAPITRE PREMIER

MISSION « TRANSPORTS »

I. OBSERVATIONS GÉNÉRALES

A. APPRÉCIATION QUANTITATIVE DES CRÉDITS DE LA MISSION « TRANSPORTS »

Vos rapporteurs pour avis souhaitent rappeler, en préambule de toute appréciation quantitative, que celle-ci ne peut plus constituer, avec la mise en oeuvre de la LOLF, le seul critère d'analyse d'un budget. En effet, à la seule appréciation quantitative qui avait cours sous le régime de l'ordonnance organique de 1959 relative aux lois de finances, la LOLF permettra de substituer progressivement une analyse multicritères prenant naturellement en compte l'évolution des crédits, mais surtout les indicateurs de performances et l'atteinte des objectifs fixés dans les lois de finances préalables.

1. Une baisse sensible des crédits...

Le projet de loi de finances pour 2007 prévoit, pour la mission « Transports », **une enveloppe de 8,8 milliards d'euros** de crédits de paiement (CP), soit une baisse de 6,1 % par rapport aux crédits votés en loi de finances initiale pour 2006 (9,3 milliards d'euros).

Le Gouvernement fait valoir que cette baisse s'explique, d'une part, par le transfert à l'AFITF des dépenses d'investissement en infrastructures et, d'autre part, par la suppression, dans les crédits de la mission, des crédits liés à la voirie nationale transférée aux départements.

De fait, cet élément soulève une question du point de vue de la lisibilité budgétaire. La LOLF doit en effet permettre d'évaluer le coût d'une politique publique. Cet objectif paraît s'éloigner, dès lors que le coût de la politique des transports n'est estimable qu'après addition d'autres financements qui ne figurent pas au budget de la mission.

Ceci est d'autant plus vrai que vient s'ajouter aux crédits de la mission le déversement d'importants fonds de concours provenant pour l'essentiel de l'AFITF, d'une part et des collectivités territoriales, d'autre part. Sur ce point, la présentation budgétaire a néanmoins été améliorée, ce dont vos rapporteurs pour avis se félicitent vivement.

Il convient enfin de rappeler que les crédits de l'aviation civile se trouvent, pour l'essentiel, dans un budget annexe constituant la mission « Contrôle et exploitation aériens »¹. Sur ce dernier point, la conformité de l'architecture budgétaire à la LOLF doit en revanche être soulignée, puisqu'elle explique cette scission des crédits entre deux missions différentes, afin de séparer les activités régaliennes de l'Etat des activités de prestation de services.

2. ... avec un impact différencié sur les programmes de la mission

Pour les raisons mentionnées ci-dessus, la diminution des crédits de la mission masque en réalité des évolutions divergentes des différents programmes, comme en atteste le tableau ci-dessous :

EVOLUTION DES CRÉDITS DES PROGRAMMES DE LA MISSION

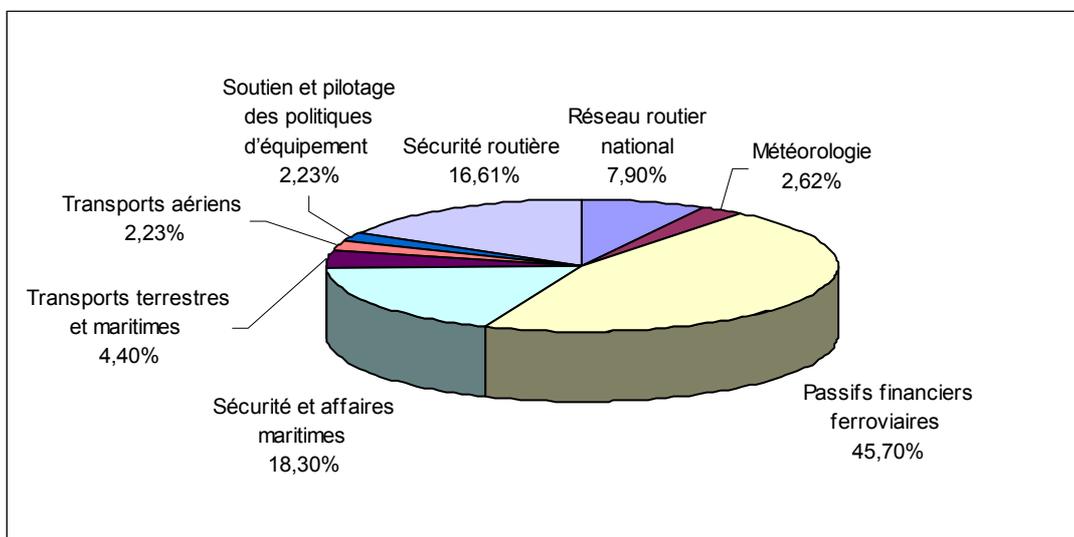
Programme	Crédits LFI 2006 (en M€)	Crédits PLF 2007 (en M€)	Evolution par rapport à la LFI 2006 (en %)
Réseau routier national	910	499	- 45,2
Sécurité routière	121	112	- 8,2
Transports terrestres et maritimes	2 697	2 393	- 11,3
Passifs financiers ferroviaires	1 357	1 357	-
Sécurité et affaires maritimes	142	148	+ 3,5
Transports aériens	165	171	+ 3,0
Météorologie	156	166	+ 6,4
Soutien et pilotage des politiques d'équipement	3 835	3 963	+ 2,0
Total	9 383	8 809	- 6,1

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007.

¹ Cf. *infra*.

3. Le poids des différents programmes de la mission

Le graphique suivant permet, quant à lui, d'apprécier le poids relatif des différents programmes dans la présentation des crédits avant ventilation :



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007.

Ce graphique met clairement en évidence :

- le poids considérable du programme support « Soutien et pilotage des politiques d'équipement » (SPPE) ;
- la diminution importante du poids des deux programmes routiers, qui ne représentent plus à eux deux qu'un peu moins de 7 % des crédits de la mission avant ventilation.

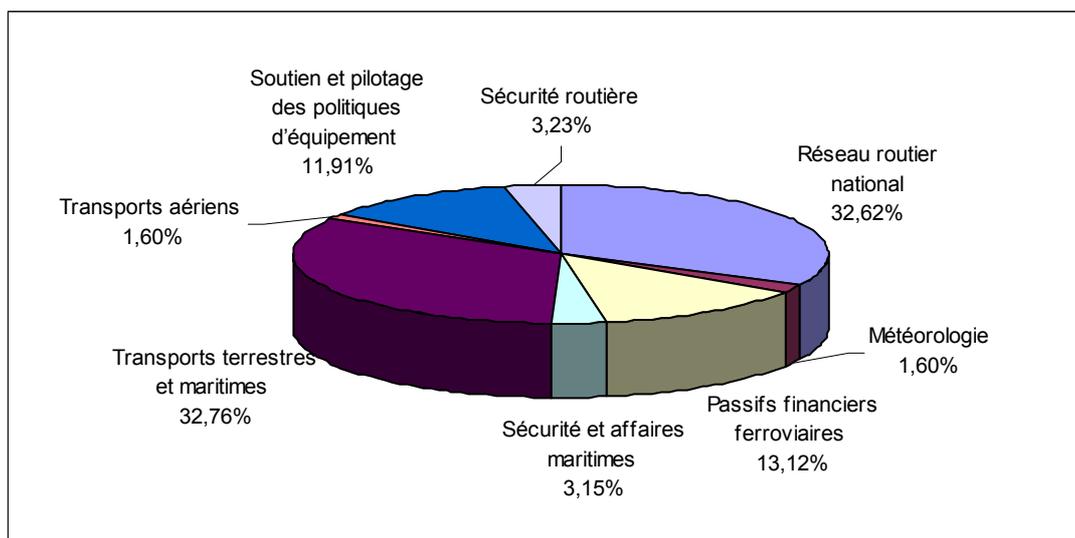
Toutefois, cette appréciation doit être pondérée par l'analyse de l'effet des abondements par des fonds de concours et de déversement entre programmes.

CRÉDITS CONCOURANT À LA MISE EN ŒUVRE DE LA POLITIQUE

Programme	Crédits LFI 2006 (en M€)	Crédits PLF 2007 (en M€)	Evolution par rapport à la LFI 2006 (en %)
Réseau routier national	4.732	3.373	- 28,7
Sécurité routière	316	335	+ 6
Transports terrestres et maritimes	3.514	3.387	- 3,6
Passifs financiers ferroviaires	1.357	1.357	-
Sécurité et affaires maritimes	295	326	+ 10,5
Transports aériens	165	169	+ 2,4
Météorologie	156	166	+ 6,4
Soutien et pilotage des politiques d'équipement	44	1.232	+ 2.700
Total	10.579	10.345	- 2,2

Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007.

Le poids des différentes branches de la politique des transports apparaît alors de façon très différente, comme en témoigne le graphique ci-dessous :



Source : annexe au projet de loi de finances pour 2007.

Cette vision après ventilation tempère nettement l'impression de recul du secteur routier et modère la réduction du programme « TTM ». Le Gouvernement est donc fondé à dire que la prise en compte globale des crédits

nuance l'impression de forte réduction du budget de la politique des transports.

Reste que les crédits globaux de la politique des transports sont en recul de 2,2 %. Vos rapporteurs pour avis peuvent comprendre une telle évolution dans le double contexte de contrainte budgétaire forte et de décentralisation. La décentralisation doit en effet permettre une meilleure gestion et donc des gains d'efficacité de la dépense publique. En revanche, **la diminution de la dépense ne doit pas se faire au détriment des investissements. Votre commission pour avis sera particulièrement attentive à ce point.**

B. APPRÉCIATION QUALITATIVE SUR LES INFORMATIONS FOURNIES PAR LE GOUVERNEMENT

Vos rapporteurs pour avis dressent **un bilan nuancé** des informations mises à leur disposition dans le cadre de la présentation du présent projet de loi de finances.

1. Des aspects très positifs...

Les documents annexés au projet de loi de finances sont, globalement, de bonne qualité. Ils comportent de nombreux éléments d'information, et en particulier les projets annuels de performance (PAP). Vos rapporteurs pour avis reviendront sur le détail des PAP dans le cadre de l'examen des programmes.

Ils estiment que ces annexes au format LOLF permettent une bien meilleure information des citoyens que les « bleus » qui existaient par le passé. En outre, il convient de remarquer que ces documents ont été améliorés depuis l'exercice précédent.

2. ... et d'autres moins

L'appréciation pouvant être portée sur les réponses au questionnaire budgétaire établi par vos rapporteurs pour avis n'est pas aussi positive. En effet, si certaines réponses sont tout à fait satisfaisantes et témoignent d'un effort de l'administration pour répondre aux demandes de votre commission, d'autres sont elliptiques voire quasi-inexistantes. Il en va ainsi de la question relative aux opérateurs de l'Etat concourant à la mission, à laquelle seuls les services de la Direction générale de l'aviation civile (DGAC) ont répondu. De

même, la DGAC a également été la seule à répondre à la question relative aux PPP¹.

Certaines réponses témoignent aussi, à l'évidence, d'une absence de dialogue entre les directions du ministère, qui prêterait à sourire si elle n'aboutissait à priver vos rapporteurs pour avis, et donc votre Haute Assemblée, des éléments d'information demandés. Ainsi, la réponse à une question sur l'origine des réseaux transeuropéens de transport a-t-elle été : « Suite à l'accord intervenu entre la DGR2 et la DAEI3, la DAEI prend à sa charge la totalité de la réponse à cette question, la DGR ne fournira pas d'éléments ». Il convient de préciser qu'aucune réponse complémentaire n'a été fournie par la DAEI.

De façon plus générale, l'analyse de ces réponses révèle de véritables « cultures de direction d'administration centrale » : les éléments de réponse fournis par la DGAC sont ainsi très souvent plus développés que ceux fournis par les autres directions générales du ministère de l'équipement et des transports. **Vos rapporteurs pour avis souhaitent donc qu'à l'avenir un effort supplémentaire soit fait sur ce point par les services du ministère.**

Enfin, comme ils ont dû l'indiquer en préambule du présent rapport, des retards de transmission de ces réponses ont été constatés et ne sauraient se reproduire l'an prochain.

II. LE LARGE CHAMP DE LA MISSION COUVRE L'ENSEMBLE DES MODES DE TRANSPORT

Vos rapporteurs pour avis se sont attachés l'an passé⁴, pour le premier exercice budgétaire au format LOLF, à présenter l'architecture du programme et les principales clefs de lecture :

– nécessité de prendre en compte en compte l'abondement des actions par des fonds de concours, la ventilation des crédits au sein des programmes et le déversement de crédits provenant d'autres programmes de la même mission ou d'autres ;

– nécessité de s'attacher aux objectifs et indicateurs définis par le projet annuel de performance (PAP), et non plus au seul montant des crédits.

Vos rapporteurs pour avis s'attacheront d'autant moins à l'évaluation quantitative des différentes actions des programmes que :

– le rapport des rapporteurs spéciaux de la commission des finances est tout à fait éclairant sur ces aspects ;

– les crédits des actions n'ont qu'une valeur indicative.

¹ Vos rapporteurs pour avis avaient également posé une question sur les modalités d'évaluation de la politique menée dans le cadre de chaque programme, à laquelle la DGAC a, cette fois également, été la seule à répondre.

² Direction générale des routes.

³ Direction des affaires économiques et internationales, rattachée au secrétariat général du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer.

⁴ Cf. avis n° 101-10 (2005-2006) de MM. Georges Gruillot, Charles Revet, Jean-François Le Grand et Alain Gérard, au nom de la commission des affaires économiques.

A. LE PROGRAMME « RÉSEAU ROUTIER NATIONAL »

Le programme « Réseau routier national » (RRN) connaît une transformation radicale pour ce second exercice au format LOLF. En effet, il est réduit presque de moitié (- 45,2 %).

1. La décentralisation des routes

a) La réorganisation des services de l'Etat

Le transfert aux départements des deux tiers du réseau routier national non concédé s'accompagne du transfert de près de 28.000 agents à ces mêmes collectivités territoriales. Ce transfert entraîne naturellement une réorganisation des services de l'Etat, dont l'élément le plus visible est le transfert des missions routières des cent Directions départementales de l'équipement (DDE) à onze Directions interdépartementales des routes (DIR).

Cette évolution doit permettre de promouvoir une logique d'itinéraires pour la gestion des grands axes structurants du territoire national. La décentralisation des routes doit donc permettre à la fois une meilleure gestion du réseau local par les départements, et du réseau national par les services de l'Etat.

La décentralisation permettra également de recentrer la contractualisation entre l'Etat et les collectivités territoriales en matière routière autour de programmes de développement et de modernisation d'itinéraires (PDMI).

b) Les conséquences budgétaires de la décentralisation

Pour faire face à la mission nouvelle d'entretien du réseau routier national, l'Etat avait prévu initialement de verser aux départements 182,3 M€. A la suite de l'examen du texte par l'Assemblée nationale, le montant de cette compensation a été relevé à 191,5 M€¹.

Parallèlement, des crédits de 1,08 Md€ sont inscrits au programme « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement » (SPPE) pour assurer le traitement des 27.805 emplois en Equivalents temps plein travaillé (ETPT) transférés aux départements.

¹ Cf. supra les modifications apportées par l'Assemblée nationale.

2. Observations sur l'architecture du programme

Le poids respectif des trois actions du programme « RRN » ne peut s'apprécier qu'en prenant en compte l'abondement du programme par des fonds de concours et la ventilation des crédits au sein du programme.

L'action n° 01 « Développement des infrastructures », pour laquelle aucun crédit de paiement n'est inscrit dans la maquette initiale de l'annexe, est en réalité la plus importante du programme, puisqu'elle représente 2,2 Mds€ après abondement par fonds de concours. Ces 2,2 Mds€ se répartissent entre 1,2 Md€ à la charge des collectivités territoriales, dans le cadre de l'achèvement du volet routier des CPER, et 967 M€ à la charge de l'AFITF.

De même, après abondement par fonds de concours et déversement du programme « SPPE », l'action n° 2 « Entretien et exploitation » passe de 471 M€ à plus d'1 Md€ de CP.

Comme l'an dernier, votre rapporteur pour avis souhaite à cette occasion exprimer le souhait fort que les crédits concourant à une politique soient, dans toute la mesure du possible, inscrits aux programmes pertinents¹.

3. Les objectifs du programme

Le programme « RNN » comprend trois objectifs :

a) Objectif n° 1 : améliorer le niveau de sécurité et de qualité de service du réseau routier national.

Le premier indicateur de cet objectif compare l'accidentalité sur le réseau routier national à celle de l'ensemble des réseaux. Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la notion « d'ensemble des réseaux » : ne conviendrait-il pas plutôt de viser les autres réseaux ? Par ailleurs, le rapport ne devrait-il pas être pondéré par le nombre de passagers-kilomètres ? En revanche, l'extension du périmètre de l'accidentologie paraît positive.

Le second indicateur est tout à fait intéressant : il mesure le coût d'une vie sauvée par un investissement routier : en première analyse, il semble qu'il faille investir 2,77 M€ pour sauver une vie. En réalité, le coût est bien moindre, car on peut raisonnablement imaginer que l'investissement consenti produit son effet bénéfique pendant de nombreuses années. Votre rapporteur pour avis a noté le caractère ambitieux de la cible retenue à l'horizon 2010.

Le dernier indicateur de ce premier objectif mesure par sondage la satisfaction des usagers.

¹ Cf. *infra* observations sur le programme « Soutien et pilotage des politiques de l'équipement ».

b) Objectif n° 2 : moderniser efficacement le réseau routier national en maîtrisant les dépenses.

Le premier indicateur mesure le coût kilométrique de construction. Il s'agit d'une donnée importante. Toutefois, votre rapporteur pour avis s'interroge sur la signification concrète de ce coût moyen théorique. En outre, il souhaiterait savoir si la cible fixée pour 2010 est entendue en euros courants ou en euros constants. Sous réserve qu'il s'agisse bien d'euros courants, la cible lui paraît satisfaisante.

Le deuxième indicateur mesure la conformité des coûts de construction aux prévisions. La cible tend à la réduction des écarts à 10 %. **Votre rapporteur pour avis rappelle que les surcoûts en matière d'équipement routier atteignent parfois des proportions choquantes. Il convient donc que des résultats réels soient obtenus dans ce domaine et il souhaiterait de ce point de vue une cible plus ambitieuse encore.**

Le troisième indicateur mesure la congestion sur le réseau. Il s'agit d'un élément d'appréciation important et votre rapporteur pour avis a bien noté que **le responsable du programme anticipe une aggravation de la congestion sur les axes principaux du réseau d'ici 2010.**

Le dernier indicateur mesure l'intérêt socio-économique des opérations routières. Il s'agit d'un indicateur extrêmement intéressant qui laisse penser que chaque euro investi dans des opérations routières en 2006 rapporterait environ 5 euros à la collectivité. Votre rapporteur pour avis regrette toutefois l'absence d'explication dans le PAP sur la baisse prévue pour cet indicateur en 2007, avant une remontée au niveau actuel en 2010.

c) Objectif n° 3 : entretenir et exploiter le réseau routier national au meilleur coût

Le premier indicateur de cet objectif mesure l'état de la chaussée. Votre rapporteur pour avis constate que le responsable du programme prévoit une dégradation de 1 % de l'état des voies rapides urbaines et des voies à caractéristiques autoroutières d'ici 2010, en raison de l'augmentation du trafic.

Le second indicateur mesure l'état des ouvrages d'art et prévoit une légère amélioration comme cible en 2010.

Votre rapporteur pour avis a également noté que le PAP ne comportait plus l'objectif « limiter les nuisances liées aux infrastructures routières ». Votre commission est, depuis de nombreuses années, très sensible à la question des nuisances sonores associées au transport. Le responsable du programme énonçant qu' « *il n'est pas possible de calculer cet indicateur faute de disposer aujourd'hui d'une cartographie du bruit* ». Il souhaite donc obtenir des précisions sur la réalisation de cette cartographie du bruit et le rétablissement de l'indicateur « Population concernée par les points noirs bruit ».

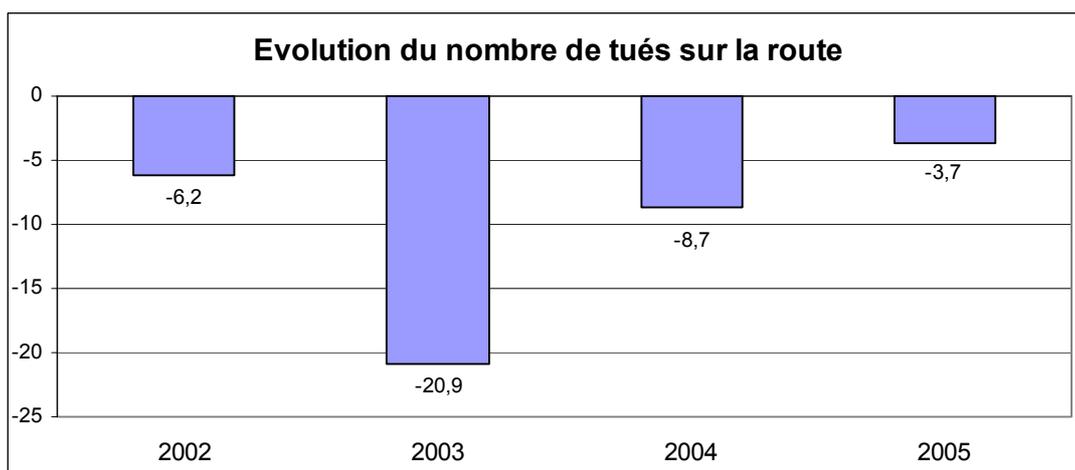
B. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »

1. Une politique couronnée de succès...

En 2005, ont été recensés :

- 87.000 accidents corporels (- 0,9 %) ;
- 5.543 personnes tuées (- 3,7 %) ;
- et 111.653 personnes accidentées (- 0,3 %).

Si l'on ne peut naturellement que se féliciter de la poursuite de la réduction du nombre de tués sur la route, il convient malheureusement de constater que cette réduction a été moins importante cette année, comme l'illustre le graphique ci-dessous :



La réduction du nombre de tués sur la route, qui est un des grands acquis de la présente législature, devra donc continuer à être un objectif prioritaire du prochain Gouvernement.

2. ...mais la persistance d'éléments très négatifs

Votre rapporteur pour avis estime utile de revenir sur certaines idées reçues. Tout d'abord, il faut rappeler que la réduction globale du nombre de tués masque en réalité une **détérioration de la situation en milieu urbain**, avec l'évolution suivante des catégories de personnes tuées :

- les cyclistes : + 0,6 % ;
- les motocyclistes : + 1,3 % ;

- les cyclomotoristes : + 3,8 % ;
- les usagers de poids lourds : + 4,7 % ;
- les piétons : + 8 %.

Il y a donc des segments de la population pour lesquels la situation reste critique, voire s'aggrave. Ainsi, alors que le nombre de tués de 18 à 24 ans a diminué de près de 7 %, celui des 15-17 ans a augmenté de 12,6 %. Cette augmentation très préoccupante est sans doute à rapprocher de la hausse de la vitesse constatée sur les motocyclettes.

Il convient de rappeler que **plus de la moitié des accidents corporels survient en agglomération** et que **1.664 personnes ont été tuées en agglomération en 2005, c'est-à-dire 7,3 % de plus qu'en 2004.**

Votre rapporteur pour avis se doit donc d'insister sur le fait que **le respect des règles de sécurité permettrait de sauver encore bien des vies.** Deux exemples permettent de l'illustrer :

- il est estimé que 45 % des automobilistes, plus de 50 % des conducteurs de poids lourds et 60 % des motocyclistes roulent encore trop vite ;

- si tous les occupants de voiture avaient bouclé leur ceinture de sécurité, comme la réglementation l'impose, 509 vies auraient été sauvées en 2005, soit 9,6 % des tués.

3. Observations sur les crédits du programme

111 M€ sont inscrits au programme « Sécurité routière », soit une baisse de 8,2 % par rapport à la loi de finances pour 2006. Mais en réalité, après prise en compte des crédits concourants à la mise en œuvre de la politique, ce sont 335 M€ qui seront consacrés à la sécurité routière, soit une hausse de 6 % par rapport à l'an passé, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite. Les éléments évoqués ci-dessus montrent en effet que l'heure n'est pas, loin s'en faut, au relâchement de l'effort dans ce domaine.

4. Les objectifs du programme

a) Objectif n° 1 : réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes

Cet objectif comporte logiquement deux indicateurs, le premier portant sur le nombre de tués et le second sur le nombre de blessés.

Votre rapporteur pour avis a pris note que le responsable du programme s'est assigné comme cible pour 2010 d'avoir moins de 4.250 tués

sur la route, sachant que la prévision pour l'année 2006 est de moins de 5.265, soit une baisse annuelle de 5 %.

b) Objectif n° 2 : mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière

Le premier indicateur de cet objectif mesure l'évolution de l'opinion par sondage. Le second, plus original, mesure l'évolution des accidents routiers mortels du travail dans les entreprises ayant signé une charte de prévention du risque routier. Il est encore en cours de construction et ne devrait être réellement opérationnel qu'en 2008.

c) Objectif n° 3 : améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie

Le premier indicateur mesure le pourcentage des auto-écoles ayant un taux de réussite en première présentation au permis de conduire B inférieur à 50 %. La cible prévue pour 2010 est de 30 %.

Le deuxième indicateur mesure la dépense moyenne pour l'administration d'un examen pratique du permis de conduire. Celle-ci devrait être de 28 euros par permis en 2006 et le responsable du programme s'est assigné comme cible de faire baisser ce coût à 24 euros par permis en 2010.

Le troisième indicateur recense la part de conducteurs ayant leur permis depuis moins de deux ans impliqués dans un accident corporel. Il serait intéressant, pour une juste appréciation de cet indicateur, que soit précisée la part des conducteurs ayant le permis depuis moins de deux ans dans le nombre total des conducteurs.

Le dernier indicateur évalue la pertinence du dispositif du permis à un euro par jour mais l'indicateur ne permet pas encore d'évaluation concrète.

Votre rapporteur pour avis estime qu'il serait sans doute opportun de réduire le nombre des indicateurs de cet objectif.

d) Objectif n° 4 : garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic routier

Le premier indicateur de cet objectif mesure le temps perdu dans les encombrements sur les réseaux de voie rapide urbaine des agglomérations de Paris et Lyon.

Le second indicateur permet de comparer le taux de satisfaction des usagers sur les autoroutes gratuites et sur les autoroutes à péages en matière de gestion de trafic et d'information. Cet indicateur manque encore de recul.

C. LE PROGRAMME « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »

Le projet de loi initial prévoit pour ce programme 2.392 millions d'euros, soit une diminution de 11,3 % par rapport à 2006. Toutefois, après prise en compte de l'ensemble des crédits concourant à la mise en œuvre de ce programme, qui se monte à 3.387 millions d'euros, la réduction n'est que de 3,6 %.

1. Un programme au champ très large

Comme l'indique son intitulé, le programme « Transports terrestres et maritimes » (TTM) couvre un champ considérable, puisqu'il tend à améliorer la desserte des territoires, favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes, garantir le respect des règles économiques et sociales et contribuer à la sécurité des transports, à l'exception de celle du transport maritime, qui relève, elle, du programme « Sécurité et affaires maritimes » (SAM).

2. Les objectifs du programme

a) Objectif n° 1 : réaliser les projets de desserte ferrée, fluviale, intermodale, portuaire et maritime, planifiés par l'Etat en maîtrisant les dépenses

Le premier indicateur de cet objectif mesure l'écart entre les coûts de construction des infrastructures de transport autres que routières et les coûts prévus. Il s'agit naturellement d'un indicateur très important dont le champ a été, de plus, élargi depuis l'an passé. Cet indicateur est accompagné d'éléments explicatifs tout à fait pertinents.

Le second indicateur tâche d'évaluer le bénéfice pour la société des investissements des opérations de transport autres que routières. Toutefois, cet indicateur n'est pas utilisable pour l'instant par manque de recul.

b) Objectif n° 2 : améliorer l'entretien et la qualité des infrastructures de transports ferroviaires, fluviales, portuaires et maritimes

Il s'agit d'un objectif auquel votre commission est particulièrement attentive. Le premier indicateur évalue le coût kilométrique moyen des opérations de régénération des voies ferrées. Ce coût est prévu à 959.000 euros par kilomètre pour 2007. La cible pour 2010 est de 1,03 M€.

Le deuxième indicateur évalue le coût kilométrique moyen des opérations d'entretien. Celui-ci est très nettement moins élevé que le coût de régénération puisqu'il est prévu à 32.900 euros en 2007 et devrait baisser jusqu'à 31.300 euros en 2010. Le coût d'entretien connaît donc une décroissance continue, à la différence du coût de régénération qui progresse.

Le troisième indicateur évalue le taux de disponibilité du réseau ferroviaire, c'est-à-dire le nombre moyen de minutes perdues par train pour l'ensemble des incidents ayant pour origine la qualité de l'infrastructure ferroviaire, hors caténaire. Cet indicateur est présenté sous une forme nouvelle cette année et la prévision pour 2007 est de 0,78 minute perdue.

Le quatrième indicateur présente le taux de disponibilité du réseau fluvial, en pourcent. La prévision pour 2007 est de 93,6 % et il est prévu de l'élever pour 2010 à 94 %.

Le dernier indicateur mesure l'évolution du coût du dragage dans les ports autonomes. Celui-ci devrait être de 1,14 euro par mètre cube (€/m³) en 2007. Le responsable du programme a fixé comme cible en 2010 un abaissement à 1,12 €/m³.

c) Objectif n° 3 : assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens dans les transports terrestres et fluviaux

Cet objectif ne comporte qu'un seul indicateur relatif à l'intensité du contrôle des transports routiers de matières dangereuses. Votre rapporteur pour avis relève avec satisfaction que ce contrôle est passé de 3,3 % des véhicules concernés en 2004 à 6 % en 2005, niveau qui devrait être maintenu dans les années à venir.

Votre rapporteur pour avis a noté que le responsable du programme s'engageait à affiner cet indicateur à l'avenir.

d) Objectif n° 4 : veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen

Le premier indicateur évalue le taux de respect par les entreprises de transport de leurs obligations en matière d'évaluation et de prévention des risques professionnels. Il distingue les entreprises de plus de 50 salariés et celles de 11 à 49 salariés. L'indicateur prévoit une élévation de ce taux, qui était de 72 % en 2005 pour les entreprises de plus de 50 salariés et de 50 % pour les plus petites. La cible pour 2007 est de 80 % pour les premières et de 60 % pour les secondes. Quant à la cible de moyen terme pour 2010, elle est respectivement de 82 % et 65 %.

Le second indicateur mesure le pourcentage d'infractions à la réglementation sociale européenne constatée lors des contrôles. Le responsable du programme anticipe une stabilité de ce taux à 2,7 % entre 2005 et 2010.

Votre rapporteur pour avis souhaite souligner, à cette occasion, l'importance de l'action de l'inspection du travail des transports. Il a été informé que celle-ci se heurtait parfois à des difficultés pratiques, comme la barrière de la langue avec certains conducteurs ressortissants de pays étrangers. Il s'agit là d'une difficulté à laquelle il conviendrait de répondre, dans la mesure où le caractère effectif des contrôles constitue, par ailleurs, un élément très important de lutte contre la concurrence déloyale en matière de transport.

e) Objectif n° 5 : développer des modes de transport complémentaires ou alternatifs à la route dans leur champ de pertinence économique

Le premier indicateur de cet objectif mesure le volume du transport combiné rapporté aux aides en faveur du transport combiné. Il distingue le transport combiné par fer et le fluvial. Pour 2006 et 2007, il est prévu que 100 euros d'aide entraînent un développement du transport combiné par fer de 5,4 unités de transport intermodal (UTI) et 7,7 UTI pour le transport fluvial. **Votre rapporteur pour avis s'interroge sur la précision de cet indicateur et souhaite qu'il soit amélioré l'an prochain.**

Le second indicateur présente la part de marché des ports autonomes métropolitains français sur leur façade respective en distinguant, d'une part, les trois façades maritimes et d'autre part, le trafic total et le trafic conteneurisé. La cible pour 2007 est de maintenir la part actuelle, celle pour 2010 étant de l'accroître, sans plus de précision.

D. LE PROGRAMME « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »

Le programme « Passifs financiers ferroviaires » (PFF) comprend deux actions :

– la première est consacrée au désendettement de RFF et s'élève à 730 M€ de CP, comme l'an passé ;

– la seconde vise elle le désendettement de la SNCF, pour 627 M€, soit également le même montant que l'an passé.

Il convient de rappeler que l'encours de la dette de RFF se monte à 26,7 Mds d'euros et celui de la SNCF à 8,3 Mds d'euros¹.

¹ Cf. *infra* « La nécessité de restaurer l'équilibre des finances publiques ».

E. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

1. Un programme spécifique pour la mer

Si certaines actions du programme « TTM » concernent la mer et les ports maritimes, l'architecture de la mission prévoit néanmoins un programme spécifique pour porter la politique de sécurité maritime, mais aussi la formation des marins et l'encouragement économique au transport maritime.

Cet élément paraît très bienvenu à votre rapporteur pour avis, en raison de l'importance de la mer pour la France. Il convient de rappeler qu'**avec 5.000 kilomètres de côte et 10 millions de km² de zone économique exclusive (ZEE), la France dispose du deuxième domaine maritime au monde.**

Avec 148 M€ de CP prévus pour 2007, le programme « Sécurité et affaires maritimes » (SAM) n'est pas affecté par la diminution d'ensemble des crédits de la mission. Les crédits progressent en effet de 3,5 % par rapport à la loi de finances pour 2006. La progression est plus nette encore si l'on prend en compte l'ensemble des crédits concourant à ce programme : **ces crédits globaux s'élèvent à 326 M€, soit une hausse de 10,5 % par rapport à l'an passé.**

2. Les objectifs du programme

a) Objectif n° 1 : renforcer la sécurité maritime et la protection de l'environnement

Le premier indicateur de cet objectif présente le ratio entre le nombre de personnes sauvées et le nombre de personnes impliquées dans un accident maritime après une opération de sauvetage coordonnée par les Centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS). Le responsable du programme se fixe depuis 2005 un objectif de plus de 97 % de personnes sauvées et a établi une cible à plus de 98 % de personnes sauvées en 2010. Votre rapporteur pour avis relève par ailleurs la forte diminution de 2004 à 2005 du nombre de personnes impliquées, puisque celles-ci passent de 14.982 à 10.507. Il estime que le PAP pourrait utilement comporter de brefs éléments d'informations explicatifs de cette variation importante.

Le deuxième indicateur évalue le taux de disponibilité des aides à la navigation, d'une part, et des moyens de surveillance, d'autre part. Les premières devraient atteindre un taux de disponibilité de 97,5 % en 2007 et 98 % en 2010 ; les seconds devraient voir leur taux de disponibilité s'établir à 97,6 % en 2007 et 98,5 % en 2010.

Le troisième indicateur présente le taux d'identification des navires à l'origine de rejets illicites et polluants en mer. **Votre rapporteur pour avis**

attache la plus grande attention à cette question de l'identification des navires polluants. Il a noté que la prévision pour 2007 était, comme pour 2006, l'identification de 10 % des navires polluants, la cible pour 2010 étant de 12 %. Il souhaite naturellement que cette cible soit atteinte, mais aurait été désireux que l'objectif soit plus ambitieux encore. Il est en effet convaincu que **l'identification et la sanction des pollueurs est une condition nécessaire à la poursuite du développement du transport maritime.**

Le dernier indicateur évalue le taux de contrôle de navires étrangers faisant escale dans les ports français. Le responsable du programme maintient sa prévision et sa cible de moyen terme à un pourcentage supérieur à 25 %, conformément aux exigences de la directive 95/21/CE modifiée. Le contrôle par l'Etat du port est bien entendu un aspect fondamental de la politique de sécurité maritime et de lutte contre les pollutions.

b) Objectif n° 2 : promouvoir l'emploi maritime par la qualité de la formation et des conditions de travail

Le premier indicateur de cet objectif présente le taux des actifs maritimes parmi les anciens élèves des établissements d'enseignement maritime après cinq ans d'activité. Ce taux mesure indirectement la qualité de l'enseignement fourni aux marins.

Le second indicateur mesure le taux d'accidents du travail pour 1.000 équivalents temps plein (ETP) affiliés à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM). Le responsable du programme prévoit une baisse de ce taux, qui était de 122 ‰ en 2005, puisqu'il devrait s'établir à 118 ‰ en 2006 et 114 ‰ en 2007. La cible pour 2010 est de 108 ‰.

c) Objectif n° 3 : améliorer l'efficacité des dispositifs d'aide à la flotte de commerce

Le premier indicateur mesure l'évolution de l'emploi dans la filière du transport maritime. Le second évalue l'évolution de la part des navires de commerce sous pavillon français ayant opté pour la taxe au tonnage. Curieusement, cet indicateur n'est pas réellement renseigné et paraît donc peu exploitable en l'état.

d) Objectif n° 4 : mieux contrôler les activités maritimes et en particulier la pêche

Cet objectif ne comporte qu'un seul indicateur constitué du rapport du nombre d'infractions constatées à la pêche au nombre total de contrôle des pêches. Ce taux est en nette diminution depuis 2004, en raison de la forte augmentation du nombre de contrôles. Il est en effet passé de 11,7 % en 2004

à une prévision de 6 % en 2007. Le nombre d'infractions, lui, reste relativement stable.

e) Objectif n° 5 : renforcer les moyens consacrés aux missions opérationnelles ou au contact des usagers, par une rationalisation des tâches administratives

L'indicateur associé à cet objectif paraît assez intéressant à votre rapporteur pour avis : il évalue le pourcentage des agents des affaires maritimes affectés à des missions opérationnelles ou au contact direct des usagers par rapport au nombre total d'agents. Il convient de noter que le libellé de l'indicateur ne reflète pas exactement cette donnée et il conviendrait de le modifier pour lever cette ambiguïté.

F. LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS »

1. Le programme « Transports aériens » regroupe les missions régaliennes de l'Etat dans ce domaine

Il convient de rappeler que l'essentiel des activités de l'Etat en matière de transport aérien fait l'objet du budget annexe « Contrôle et exploitation aériens » (BACEA)¹. En effet, alors que le BACEA se monte à plus de 1,6 milliard d'euros, le programme « Transports aériens » ne s'élève qu'à 171 millions d'euros. Ces crédits correspondent aux activités régaliennes de l'Etat en matière de transport aérien. Ce niveau de crédit marque une augmentation de 3 % par rapport à l'an passé. En revanche, la ventilation des crédits concourant à la politique des transports fait apparaître un niveau de crédit inférieur, à 169 millions d'euros, en hausse de 2,4 %.

Au titre de ces missions régaliennes figurent naturellement la sûreté et la sécurité. Sur ce point, votre commission pour avis vous présente un amendement devant favoriser le report de crédits destinés à la gendarmerie du transport aérien (GTA)².

¹ Cf. infra.IV La mission « Contrôle et exploitations aériens ».

² Cf. infra chapitre III L'analyse de votre commission.

2. Les objectifs du programme

a) Objectif n° 1 : limiter les impacts environnementaux du transport aérien

L'indicateur unique de cet objectif mesure le taux annuel de récidive des compagnies aériennes commettant des infractions à la réglementation environnementale.

Le responsable du programme anticipe clairement une diminution de ce taux de récidive puisque, alors que celui-ci devrait être de 14 % en 2005, il est prévu à 9 % en 2006 et 2007, la cible pour 2008 étant elle établie au niveau nettement inférieur de 5,3 %. Votre rapporteur pour avis ne peut qu'espérer que ces anticipations soient confirmées dans les faits.

b) Objectif n° 2 : améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne adaptée

Votre commission a eu très souvent l'occasion de rappeler son attachement à la prise en compte du désenclavement dans la politique du transport aérien. Votre rapporteur pour avis avait ainsi vivement déploré la dilution du Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA) dans le budget général de l'Etat.

L'objectif comporte un indicateur unique présentant le montant moyen de l'intervention de l'Etat pour faire gagner une heure de trajet aux passagers utilisant les liaisons d'aménagement du territoire. Ce coût moyen de l'heure gagnée, qui s'est établi à 56,4 euros en 2005 devrait s'élever à 64,5 euros en 2006. Le responsable du programme prévoit qu'il diminue à 60,5 euros en 2007, la cible pour 2008 étant de l'abaisser en dessous du coût de 2007.

c) Objection n° 3 : faciliter l'insertion du secteur aérien dans un cadre plus concurrentiel

Le premier indicateur mesure le taux annuel de récidive des transporteurs aériens dont le comportement a fait l'objet d'une mise en demeure à la suite d'infraction à la réglementation (hors réglementation technique et environnementale). Le responsable du programme anticipe une forte réduction du comportement de récidive, puisqu'après un taux de 30 % en 2005 il prévoit une diminution à 25 % en 2006, 20 % en 2007 et 15 % en 2010.

Le deuxième indicateur évalue la rapidité de traitement des réclamations des clients du transport aérien. Cet indicateur connaît des variations brutales qui reflètent l'entrée en vigueur de la nouvelle réglementation européenne sur l'indemnisation des clients. En effet, alors que

la durée de traitement était prévue à 29 jours en 2005, elle s'est en réalité établie à 80 jours. En réaction à cette évolution, le responsable du programme a décidé de renforcer les effectifs en 2006, ce qui lui permet de prévoir une réduction du délai de traitement à 20 jours en 2007 et 10 jours en 2010. Il s'agit là d'**un élément très positif dont votre rapporteur pour avis se félicite vivement.**

Le dernier indicateur présente le taux de négociations aéronautiques internationales conclusives impliquant la France, par rapport au nombre d'accords aériens bilatéraux ou communautaires. Votre rapporteur pour avis n'est pas pleinement convaincu de la pertinence de cet indicateur et s'interroge sur l'intérêt de le maintenir.

d) Objectif n° 4 : contribuer à la sécurité de l'activité aérienne par l'amélioration de l'efficacité dans la conduite des enquêtes techniques sur les accidents et incidents d'aviation civile

Le premier indicateur de cet objectif reflète la durée de traitement des dossiers à la suite d'enquêtes sur des accidents ou incidents. Il mesure en effet le taux d'enquête clôturé dans les douze mois suivant l'accident ou l'incident. Après un net creux en 2005, où ce taux était tombé à 28 %, il devrait retrouver en 2006 un niveau supérieur à 65 %. Pour 2007, le responsable du programme anticipe un recul à 62 %. Il se fixe en revanche pour 2009 une cible à 75 %.

Votre rapporteur pour avis a noté la grande sensibilité de l'opinion publique à la question de la durée d'instruction des enquêtes. De façon presque paradoxale, les usagers semblent associer rapidité de traitement et transparence et qualité de l'enquête. Votre rapporteur pour avis peut comprendre cette approche, mais il estime que la cible établie par le responsable du programme constitue un niveau satisfaisant dans ce domaine.

Le second indicateur présente le taux des recommandations de sécurité émises par l'administration qui ont entraîné un acte d'approbation de leurs destinataires. Cet indicateur est assez fluctuant puisqu'il oscille entre 55 %, en 2004, et 71 %, en 2005. Pour 2006, le responsable du programme prévoit une nouvelle baisse à 59 %, suivie d'une nouvelle hausse à 75 % en 2007. Votre rapporteur pour avis estime que la présentation de l'indicateur dans le PAP devrait s'accompagner d'explications de ces fluctuations, à l'image de celles présentées pour le deuxième indicateur de l'objectif 3 du programme.

G. LE PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE »

Le programme « Météorologie » se distingue des autres programmes de la mission par une relative autonomie ou, à tout le moins, absence d'interactions avec les autres aspects de la politique des transports. Du reste, le

responsable du programme n'est pas un directeur de l'administration centrale du MTETM, mais le président-directeur général de Météo-France. Les crédits de Météo-France sont en nette augmentation, à 166 millions d'euros (+ 6,4 %).

Votre rapporteur pour avis s'explique peu ce dynamisme des crédits de la météorologie dans le contexte actuel de contraintes fortes des finances publiques.

III. LE COMPTE D'AFFECTATION SPÉCIALE « CONTRÔLE ET SANCTION AUTOMATISÉS DES INFRACTIONS AU CODE DE LA ROUTE »

Le périmètre budgétaire de la politique des transports inclut la mission portant le compte d'affectation spéciale « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » créé par l'article 49 de la loi de finances pour 2006¹.

Ce compte d'affectation spéciale reçoit en recettes 60 % du produit des amendes infligées en raison d'infractions au code de la route et perçues par la voie de systèmes automatisés de contrôle-sanction, dans la limite de 140 M€. Ses dépenses correspondent aux coûts de conception, d'entretien, de maintenance, d'exploitation et de développement des systèmes automatiques de contrôle et sanction. Il convient de noter que ce périmètre comprend l'impression et le routage des lettres d'information aux contrevenants sur l'incidence de leurs infractions en termes de points de permis de conduire.

Les 140 M€ de recettes alimentent :

– pour 116 M€, le programme « Radars », placé sous l'autorité du ministre des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer ;

– pour 24 M€, le programme « Fichier national du permis de conduire », placé sous l'autorité du ministre de l'intérieur et de l'aménagement du territoire.

Votre rapporteur pour avis observe une évolution divergente de ces deux programmes, puisque le premier voit ses crédits diminuer de 15 M€ (- 11,5 %), tandis que le second voit les siens presque tripler (+ 266 %).

Il convient de rappeler que le solde du produit des contrôles et sanctions automatisés abonde, dans un plafond de 100 M€, le budget de l'AFITF². Il est donc légitime de s'interroger sur l'évolution prévisible de cette source de financement. Deux tendances inverses peuvent influencer sur le produit des contrôles radars : d'une part, il faut souhaiter que la répression des infractions sanctionnées par les radars ait un rôle dissuasif envers les conducteurs, ce qui devrait en principe conduire à diminuer le produit moyen de chaque radar. Mais, d'autre part, l'augmentation du nombre de radars

¹ Loi n° 2005-1719 précitée.

² Cf infra.

pourrait contrebalancer cette diminution du produit moyen. Dans ces conditions, votre rapporteur pour avis estime qu'il est possible, à ce stade, de considérer que la fraction du produit des amendes de radars versée à l'AFITF se maintienne au niveau de 100 M€.

IV. LA MISSION « CONTRÔLE ET EXPLOITATION AÉRIENS »

A. UN BUDGET ANNEXE RETRAÇANT LA VENTE PAR L'ÉTAT DE SERVICES LIÉS AU TRANSPORT AÉRIEN

La mission « Contrôle et exploitation aériens » abrite un budget annexe, lui-même dénommé Budget annexe du contrôle et de l'exploitation aériens (BACEA). Ce budget annexe correspond aux activités de production de services d'aviation civile par l'Etat. Pour 2007, ce budget annexe devrait se monter à 1,6 milliard d'euros, soit une réduction de 85 millions par rapport à l'an passé.

Il convient d'observer que cette réduction s'impute sur les opérations en capital et non sur la section des opérations courantes. En effet, l'année 2007 sera marquée par un recours nettement moindre à l'emprunt, puisque celui-ci passera de 256 millions d'euros en 2006 à 103 millions d'euros en 2007.

Parmi les éléments notables de ce budget, votre rapporteur pour avis a observé en particulier une hausse de 5,6 % des traitements et pensions des fonctionnaires de l'aviation civile et de 6,2 % des coûts de fonctionnement. Il a noté que l'augmentation des dépenses de personnel s'inscrivait dans le cadre d'un nouveau protocole triennal sur les salaires.

Toutefois, ces valeurs lui paraissant assez élevées, votre rapporteur pour avis interrogera le Gouvernement lors de l'examen des crédits du BACEA pour obtenir une justification de ce dynamisme des dépenses.

Quant aux recettes, votre rapporteur pour avis rappelle que celles-ci sont constituées pour l'essentiel par les redevances de navigation aérienne c'est-à-dire en premier lieu la redevance de route, pour un peu plus d'un milliard d'euros, et en second lieu la redevance pour services terminaux de la circulation aérienne (RSTCA), pour plus de 200 millions d'euros.

B. LES PERSPECTIVES D'ÉVOLUTION DU TRANSPORT AÉRIEN

Votre rapporteur pour avis souhaite rappeler quelques éléments sur les perspectives du transport aérien. En effet, celles-ci conditionnent largement la situation du BACEA, par leur incidence sur l'activité des compagnies aériennes et donc sur le produit des taxes et redevances qui alimentent le BACEA.

L'année 2005 a été très positive, puisqu'ont été constatées à l'échelle mondiale :

- une augmentation de 6,5 % du nombre de passagers ;
- une augmentation plus importante encore de 7,3 % des passagers/kilomètres-transportés.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner le caractère particulièrement remarquable du dynamisme de ce secteur des transports dans un contexte de renchérissement très important des coûts des carburants. En outre, il convient de relever que les anticipations à moyen et long terme des acteurs de transport aérien, c'est-à-dire les compagnies aériennes, les aéroports et les constructeurs aéronautiques, confirment cette perspective.

Votre rapporteur pour avis considère donc qu'il est permis désormais d'estimer que le secteur a dépassé les graves crises du début de la décennie. À titre de comparaison, le trafic passager a été, en 2005, supérieur de 22 % à ce qu'il était en 2000.

CHAPITRE II

LES MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

L'Assemblée nationale a introduit, en deux temps, des modifications importantes au projet de loi initial. Les députés ont adopté deux amendements présentés par le Gouvernement :

– le premier tendait à tirer les conséquences sur les crédits de la mission « Transports » des ajustements opérés par la Commission consultative d'évaluation des charges (CCEC) de la décentralisation, les 14 juin 2006 et 5 octobre 2006 ;

– et le second, adopté lors d'une deuxième délibération, s'inscrivait dans le cadre d'une réduction globale des dépenses de l'état B du projet de loi de finances. Ces réductions doivent notamment permettre :

* d'assurer la revalorisation des pensions de guerre des vétérans issus des anciennes colonies françaises, pour 110 M€ ;

* d'abonder de 100 M€ le Fonds national d'aménagement et de développement du territoire (FNADT).

Au total, les crédits de la mission « Transports » ont été réduits de 26.254.810 euros. Suite à cette modification, les crédits de la mission s'établissent comme suit :

Crédits de paiement dans le PLF adopté par l'Assemblée nationale

Programme	CP du PLF initial	CP du PLF adopté par l'Assemblée nationale	Evolution en %
Réseau routier national	499	495	-0,8
Sécurité routière	112	111	-0,9
Transports terrestres et maritimes	2.393	2.376	-0,7
Passifs financiers ferroviaires	1.357	1.357	-
Sécurité et affaires maritimes	148	147	-0,7
Transports aériens	171	170	-0,6
Météorologie	166	165	-0,6
Soutien et pilotage des politiques d'équipement	3.963	3.960	-0,1
Total	8.809	8.782	-0,3

CHAPITRE III

L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION

I. LA QUESTION CRUCIALE DU FINANCEMENT DE L'AFITF

A. UN ACTEUR ESSENTIEL DE LA POLITIQUE DES TRANSPORTS EN FRANCE

1. Structure et missions de l'établissement

Du fait du rôle considérable de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), vos rapporteurs pour avis sont nécessairement amenés à examiner sa situation. En effet, l'AFITF est l'origine d'importants fonds de concours qui viennent abonder la mission « Transports ». De ce point de vue, son statut budgétaire est hybride, à la fois réceptacle du produit de recettes de l'Etat et source de financement du budget de ce même Etat. Vos rapporteurs pour avis partagent pleinement l'analyse des rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat sur cette question.

L'AFITF est un établissement public à caractère administratif créé par décret en 2004¹. En application des décisions prises lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, **sa mission consiste à concourir, aux côtés des autres co-financeurs et dans un objectif de développement durable, au financement de grands projets d'infrastructures ferroviaires, routières, fluviales ou portuaires, ainsi qu'aux autoroutes de la mer.** Le décret du 26 décembre 2004 précité précise que les interventions de l'AFITF prennent notamment la forme de subventions d'investissement ou d'avances remboursables et qu'elles participent au financement des investissements envisagés dans le cadre des contrats de partenariat définis par l'ordonnance du 17 juin 2004.

Le communiqué qui a suivi la réunion du CIADT du 18 décembre 2003 précisait que cet établissement devait disposer d'un niveau de ressources de l'ordre de 7,5 Md€ sur la période 2005-2012. Le Gouvernement a de plus fixé une liste de projets à réaliser ou à engager d'ici 2012 et a approuvé les cartes des infrastructures majeures de transport à réaliser d'ici 2025.

En 2006, le domaine d'intervention de l'AFITF a été étendu au financement des contrats de plan Etat-Région (CPER) et des procédures contractuelles assimilées, des liaisons ferroviaires, fluviales ou maritimes régulières de transport de fret ainsi qu'à celui des transports collectifs, y compris l'acquisition de matériels de transport. Cette extension de compétence a fait l'objet du décret modificatif précité.

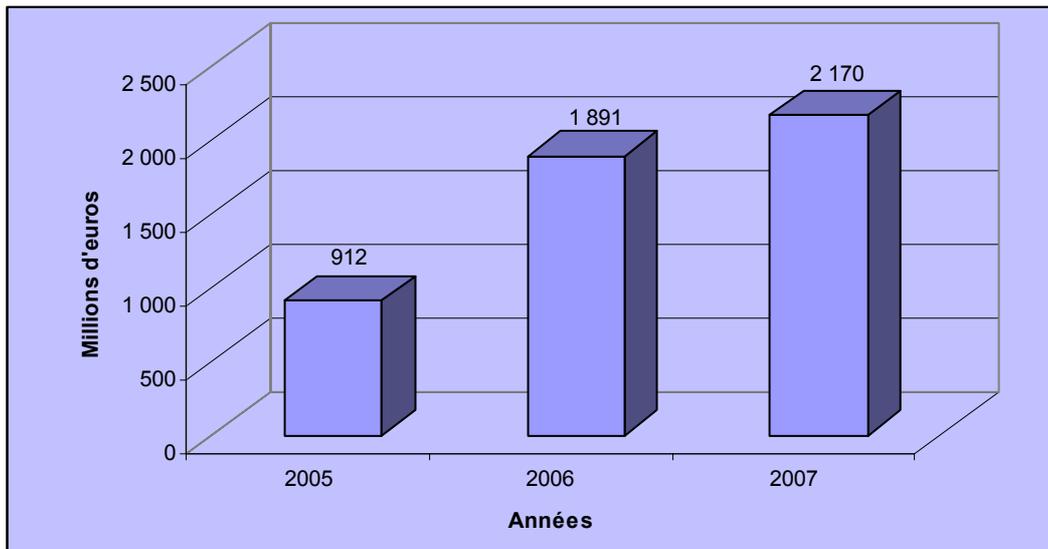
¹ Décret n° 2004-1317 du 26 décembre 2004 relatif à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, modifié par le décret n° 2006-894 du 18 juillet 2006.

L'AFITF intervient comme opérateur de l'Etat des programmes « Réseau routier national » et « Transports terrestres et maritimes ».

2. Un budget en forte augmentation

Du fait de l'extension de son champ d'action, l'AFITF a vu son budget croître de façon très importante en 2006. Le graphique ci-dessous illustre cette évolution :

ÉVOLUTION DU BUDGET DE L'AFITF



Source : MTETM.

Après un doublement entre 2005 et 2006, l'établissement devrait voir en 2007 son budget progresser de près de 15 %. Ce développement tout à fait remarquable, dans un contexte de contrainte très forte des finances publiques, témoigne de l'importance de la mise en place de ce dispositif. Il convient de rapporter ce budget de plus de 2 milliards d'euros (Md€) au budget du ministère de l'équipement et des transports, de 8,8 Md€.

Une large part des crédits de 2007 prévus pour financer l'achèvement du volet routier des CPER bénéficie au volet routier de ces contrôles. De ce point de vue, on peut se demander si l'objectif assigné à l'AFITF de rééquilibrage en faveur des modes de transports non routiers est atteint.

Vos rapporteurs pour avis ont en effet bien noté que, pour ce qui était du financement des opérations décidées au Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003, les crédits destinés à la route ne représentaient que 23 % du total. Mais il importe de rappeler que, **si l'on considère l'ensemble des**

opérations de l'AFITF en 2007, 45,3 % des crédits sont absorbés par la route¹.

B. DES RESSOURCES DIVERSES

1. Les ressources pérennes

Les ressources pérennes de l'AFITF consistent, pour 2006, en :

– le produit de la redevance domaniale due par les sociétés concessionnaires d'autoroutes, pour 160 M€ ;

– le produit de la taxe d'aménagement du territoire due par ces mêmes sociétés, pour 510 M€ ;

– 40 % du produit des amendes perçues par la voie de systèmes automatiques de contrôle et de sanction, dans la limite de 100 M€².

Pour 2007, les deux premières recettes devraient augmenter respectivement de 5 et 10 M€, la dernière restant stable à son niveau-plafond de 100 M€.

Vos rapporteurs pour avis souhaitent souligner que la totalité de ces recettes pérennes pèse sur le transport routier de personnes et de marchandises. Sur ce plan, du moins, **l'AFITF joue parfaitement son rôle de renforcement des modes de transports alternatifs à la route et votre commission s'en félicite.**

2. Les ressources exceptionnelles

a) Le produit de la cession par l'Etat de ses participations dans les sociétés autoroutières

Les ressources exceptionnelles consistent essentiellement dans la consommation d'une partie du produit de la vente des participations de l'Etat dans les sociétés autoroutières. Celle-ci a rapporté 14,8 milliards d'euros, dont 4 ont été affectés à l'AFITF. 450 M€ avaient été versés dès 2005. Les 3,55 milliards restant ont été versés en 2006 et sont destinés à être progressivement consommés. **Vos rapporteurs pour avis ont appris avec étonnement que cette somme était placée sur un compte non rémunéré du Trésor.** Dès lors qu'elle a été mise à disposition de l'AFITF, il leur paraîtrait normal qu'elle soit productive d'intérêts, d'autant plus que ce placement porte sur plusieurs années.

¹ Cf. sur ce point les pages 132 et 133 de l'annexe « Transports » du présent projet de loi de finances.

² Le caractère pérenne de cette dernière ressource peut, en principe, se discuter (cf. infra).

Il importe de souligner que cette consommation, pour être progressive, n'en est pas moins très rapide, puisque 937 M€ seront utilisés dès 2006 et 1.385 M€ en 2007. Sur les 4 milliards de produit de cessions, ne devraient donc subsister à la fin 2007 que 1.228 M€, soit, au rythme actuel, l'équivalent d'une année d'abondement du budget de l'établissement. Il s'ensuit que, dans le cadre actuel, **le financement de l'AFITF n'est pas assuré au-delà de 2008.**

En raison de l'importance qu'a prise l'AFITF, vos rapporteurs pour avis souhaitent vivement attirer l'attention de votre Haute Assemblée sur ce point essentiel. Ils notent que, lors de son audition par votre commission des affaires économiques, le ministre de l'équipement et des transports a reconnu ce point et estimé qu'il conviendrait, à moyen terme, de définir de nouveaux **modes de financement des investissements d'infrastructures de transports.** Vos rapporteurs pour avis souhaitent donc que l'examen des crédits de la mission « Transports » soit l'occasion d'ouvrir ce débat devant votre Haute Assemblée.

Ce débat est d'autant plus indispensable que le rapport au Parlement sur le financement et le fonctionnement de l'AFITF, prévu par l'article 127 de la loi de finances pour 2005¹, n'est pas remis, comme les rapporteurs spéciaux de la commission des finances du Sénat l'ont observé très judicieusement.

b) Les autres ressources exceptionnelles

Au nombre des autres ressources exceptionnelles de l'AFITF, on observe en particulier une subvention de l'Etat de 158 M€ en 2006. Celle-ci provient des programmes « Réseau routier national » et « Transports terrestres et maritimes » de la mission « Transports »². Cette subvention n'est pas reconduite en 2007.

S'ajoutent également au budget 2006 de l'établissement, 26 M€ de reports de crédits. Enfin, des placements de trésorerie rapportent quelques centaines de milliers d'euros.

II. L'ATTACHEMENT DE VOTRE COMMISSION AU TRANSPORT PAR VOIES NAVIGABLES

Votre commission souhaite réaffirmer son attachement au transport par voies navigables. Le redressement du trafic fluvial a souvent été souligné par la presse. Votre rapporteur pour avis doit cependant souligner

¹ Loi n° 2004-1484 du 30 décembre 2004 de finances pour 2005.

² Cette subvention devait initialement s'élever à 394 M€, mais elle a fait l'objet d'une mesure de régulation budgétaire.

que cette amélioration ne fait que ramener le trafic à son niveau de 2000. Le soutien à ce mode doit donc être poursuivi.

De ce point de vue, votre rapporteur pour avis se félicite de la mise en place d'un cadre pluriannuel de contractualisation entre l'Etat et Voies navigables de France (VNF).

En revanche, il ne peut que constater que certains projets cruciaux avancent très lentement, à l'instar du projet d'écluse permettant l'accès aux bâtiments fluviaux de Port 2000, au Havre. En un an, le choix des différentes solutions possibles s'est réduit de six à deux :

– une solution « basse », permettant d'accueillir des convois et automoteurs fluviaux de 110 m de longueur et de 11,40 m de largeur. Le coût de cette solution est estimé à 132 M€. Un complément de 7 M€ serait nécessaire pour porter la longueur à 135 m ;

– une solution « haute », permettant d'accueillir, dans la même configuration, des automoteurs atteignant jusqu'à 155 m de longueur et 15,5 m de largeur (pouvant emporter 5 rangées de conteneurs), et des convois poussés de 185 m de longueur et de 11,40 m de largeur, pour un coût estimé à 166 M€.

La seconde solution aurait la préférence de votre rapporteur pour avis car il estime que les investissements réalisés pour Port 2000 doivent être rentabilisés par des dessertes fluviales et ferroviaires adéquates.

III. L'ANALYSE DE VOTRE COMMISSION SUR LE SECTEUR FERROVIAIRE

A. LA SITUATION DE LA SNCF

Après l'annonce par la SNCF d'un résultat net positif de 1,3 Md€ pour 2005, votre rapporteur pour avis a souhaité avoir une vision de l'évolution pluriannuelle de l'entreprise publique. Sa préoccupation était double :

- mesurer la part exceptionnelle dans ce résultat positif ;
- s'assurer que l'amélioration des résultats ne se faisait pas au détriment de l'investissement.

Les informations qu'il a recueillies apparaissent dans le tableau ci-dessous :

Résultats de la SNCF de 2004 à 2006

	2 004	Δ 2005/2004	2 005	Δ 2006/2005	2 006	Δ 2006/2004
Chiffre d'affaires	15 500	3,28	16 009	3,55	16 578	6,95
Produits d'exploitation courante	16 477	4,58	17 232	1,43	17 478	6,08
Charges d'exploitation courante	-15 323	3,20	-15 814	1,71	-16 084	4,97
Excédent brut d'exploitation	1 155	22,77	1 418	-1,76	1 393	20,61
Amortissements et provisions	-753	3,45	-779	-0,64	-774	2,79
Résultat d'exploitation	401	59,60	640	-3,28	619	54,36
Résultat financier (hors dividendes non récurrents)	-249	-10,44	-223	38,57	-309	24,10
Résultat courant (hors dividendes non récurrents)	153	172,55	417	-25,66	310	102,61
Dividendes non récurrents	200	-82,50	35	-42,86	20	-90,00
Résultat courant (y compris dividendes non récurrents)	353	28,05	452	-26,99	330	-6,52
Résultat exceptionnel et intégration fiscale	91	869,23	882	-100,00	0	-100,00
Résultat net (y compris dividendes non récurrents)	444	200,45	1 334	-76,76	310	-30,18

Source : SNCF

1. Le résultat de 2005 s'explique par des cessions importantes

Les comptes de 2005 font apparaître un résultat exceptionnel net de 805 M€, c'est-à-dire 60,3 % du résultat positif de la SNCF. Ce résultat exceptionnel s'explique par :

- la cession à Suez-Electrabel de 40 % des titres SHEM ;
- l'apport à SNCF Participations de 60 % des titres SHEM, de SICF et CEGETEL SAS ;
- des plus-values immobilières¹.

Il est donc établi qu'il n'y aura pas d'impact positif de cette ampleur en 2006 ou 2007.

¹ Le chiffre de 805 M€ de produit net tient compte d'une perte de valeur de 70 M€ sur Corail et Corail IC.

2. Le projet de budget pour 2006 prévoit un tassement du résultat courant

Indépendamment de l'impact du résultat exceptionnel, le budget de la SNCF pour 2006 prévoit une diminution du résultat courant d'un bon quart (-27 %), puisqu'il passe de 452 M€ à 330 M€. Cette diminution s'explique par :

- un recul de 21 M€ du résultat d'exploitation ;
- la dégradation du résultat financier hors dividendes non récurrents de 86 M€.

Le résultat courant se situe en outre à un niveau inférieur de 7 % à celui de 2004. **Le redressement¹ n'est donc pas acquis et il importe de poursuivre la modernisation de l'entreprise.** C'est pour cette raison que votre rapporteur pour avis a porté une attention toute particulière à l'évolution des investissements.

3. L'évolution pluriannuelle de l'entreprise marque une décélération de l'investissement

Le tableau ci-dessous établit tout d'abord que l'investissement total de la SNCF progresse depuis 2003². Il permet également de constater que la phase d'investissement entamée en 2003 semble s'arrêter, puisque la progression annuelle s'est considérablement ralentie.

¹ Pour mémoire, il convient de rappeler que le résultat courant était en 2003 de - 204 M€.

² Entre 2002 et 2003, l'investissement a reculé de 0,5 %.

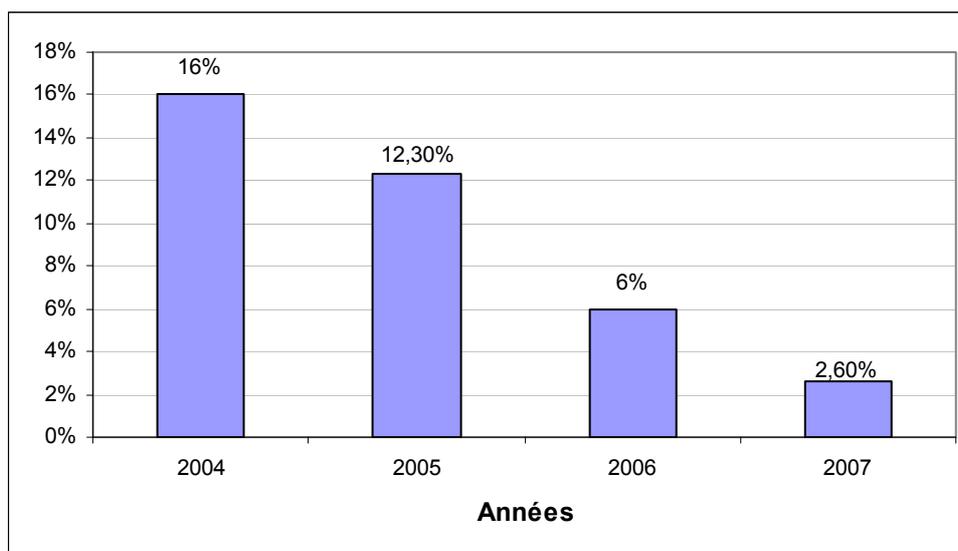
Investissements de la SNCF de 2003 à 2007

	Investissements en M€	2003	2004	2005	2006 (budget)	2007 (Prévision)
Réseau principal	Ressources propres	906	957	1239	1301	1302
	Subventions	508	678	745	779	754
	Total réseau principal	1414	1635	1984	2080	2056
Transilien (Ile-de-France)	Ressources propres	125	165	155	164	185
	Subventions	97	149	84	121	188
	Total Transilien	222	314	239	285	373
Total SNCF	Ressources propres	1031	1122	1394	1465	1487
	Subventions	605	827	829	900	942
	Total général	1636	1949	2223	2365	2429

Source : SNCF

Le graphique ci-dessous permet de mesurer la décélération de l'investissement :

EVOLUTION DU TAUX DE PROGRESSION DE L'INVESTISSEMENT DE LA SNCF ENTRE 2003 ET 2007



Au vu de ces éléments, **votre rapporteur pour avis souhaite rappeler l'importance des investissements pour garantir le développement de l'entreprise dans les années à venir. Il sera particulièrement attentif aux choix d'investissements retenus en 2007 pour 2008.**

B. LE TRAM-TRAIN, UN CONCEPT PERTINENT À DÉVELOPPER

Votre rapporteur pour avis considère que le tram-train, qui consiste à équiper une ligne d'un matériel roulant apte à la circulation urbaine, comme un tramway, mais aussi à des circulations plus rapides sur voies classiques, comme un train, constitue une réponse très intéressante aux évolutions de l'urbanisation.

En effet, le désir croissant de la population de s'installer dans des zones semi-rurales proches des villes, phénomène qualifié de rurbanisation, modifie considérablement les besoins en transport. La voiture individuelle se révèle dans ce cadre un mode de transport coûteux¹, polluant, et relativement peu efficace, du fait de l'engorgement rapide des abords des grandes agglomérations.

Votre rapporteur pour avis a donc suivi avec un grand intérêt la mise en service le 19 novembre 2006 du premier tram-train français, qui relie en Ile-de-France Aulnay à Bondy. Hors agglomération, les rames peuvent atteindre les 70 km/h. Le matériel spécifique à ce type d'exploitation permet des accélérations rapides pour maximiser les gains de temps en augmentant la vitesse moyenne du parcours.

Il est donc vraisemblable que cette solution s'étende rapidement à d'autres agglomérations françaises, ce dont votre rapporteur pour avis se félicite.

C. LA NÉCESSITÉ DE REPORTER CERTAINS PROGRAMMES LOURDS MAIS NON PRIORITAIRES

Au vu des contraintes budgétaires pesant sur l'Etat, sur des opérateurs comme l'AFITF, mais aussi sur RFF et la SNCF, votre rapporteur pour avis estime que la priorité des dépenses doit aller au maintien à niveau du réseau ferroviaire existant. Il faut rappeler que 2006 a vu des travaux simultanés sur trois lignes à grande vitesse (LGV), ce qui est sans précédent.

L'intérêt des LGV n'est plus à démontrer, mais leur développement ne doit pas conduire à abandonner les lignes existantes. L'audit sur le réseau de septembre 2005 a démontré de façon frappante la détérioration du réseau.

¹ Cela est d'autant plus vrai si le ménage est contraint à utiliser deux voitures.

Face à cette réalité, le Gouvernement n'est pas resté inactif, puisqu'il a annoncé un plan d'investissement pour le réseau. **Votre rapporteur pour avis estime que l'exécution de ce plan doit être confirmée dans les années qui viennent, quitte à différer certains nouveaux programmes non prioritaires.**

IV. UN EFFORT SENSIBLE POUR LA SÉCURITÉ MARITIME

Votre rapporteur pour avis souhaite insister, cette année, sur le dynamisme des crédits consacrés à la sécurité maritime, en particulier au travers du plan de modernisation des CROSS. Ce plan porte sur la période 2007-2009. Il représente une enveloppe de 45 M€ sur la période considérée. Il convient de saluer l'engagement personnel du ministre des transports dans ce domaine.

Au sein de ce plan, votre rapporteur pour avis retient en particulier :

- la poursuite du programme SPATIONAV, en collaboration avec la marine nationale. Ce programme doit équiper les CROSS et les sémaphores d'une couverture intégrale des côtes métropolitaines en système d'identification automatique (AIS) des navires et partager les informations des radars existants. Ce système sera connecté à TRAFIC 2000, le système d'information et de suivi de la circulation maritime ;

- la mise en place d'un système de transmission moderne et intégré ;

- la modernisation des équipements du système mondial de détresse et de sauvetage en mer ;

- l'installation de stations radiogoniométriques en Atlantique et en Méditerranée et le remplacement des stations existantes. Les stations radiogoniométriques permettent de localiser les appels radio reçus par les CROSS. Cette fonctionnalité est utilisée principalement dans le cadre des appels de détresse en mer. Les stations existantes ne couvrent qu'une faible partie des côtes, pour les zones les plus sensibles. Le programme triennal propose de remplacer celles qui arrivent en fin de vie et d'étendre la couverture de ces stations à l'ensemble des côtes métropolitaines ;

- la création de deux nouveaux CROSS dans le Pacifique, en Polynésie Française et en Nouvelle-Calédonie ;

- la création d'une station radio et radar sur l'île de Guernesey. En effet, les stations radio et radar, situées à Jobourg pour couvrir le dispositif de séparation du trafic (DST) des Casquets, montrent des faiblesses de couverture lorsque les conditions météorologiques sont critiques. Ces faiblesses sont dues non seulement à la distance séparant Jobourg et le DST mais aussi à la situation géographique (masquage par les îles). Le programme vise à pallier ces faiblesses en installant une station radio et radar sur l'île de Guernesey ;

– la création d’une station radar à la Pointe du Raz : la station radar de Ouessant ne permet pas aujourd’hui de couvrir la zone d’appel du DST de Ouessant. La station radar installée à la Pointe du Raz permettra de répondre à ce manque ;

– un programme pluriannuel de maintenance des équipements actuels et des infrastructures des CROSS ;

– le financement d’une étude prospective sur les équipements à mettre en place dans les CROSS entre 2010 et 2015.

Votre rapporteur pour avis se félicite vivement de cet ambitieux programme en faveur des CROSS.

V. DES AMÉLIORATIONS À APPORTER DANS LE DOMAINE DU TRANSPORT AÉRIEN

A. LA NÉCESSITÉ DE DONNER À LA GENDARMERIE DES TRANSPORTS AÉRIENS LES MOYENS NÉCESSAIRES

La loi de finances pour 2006 avait prévu des crédits pour la remise à niveau de locaux utilisés par la Gendarmerie du transport aérien (GTA). Toutefois, malgré l’engagement des crédits dès la mi-2006, les crédits ne seront pour l’essentiel consommés qu’en 2007 en raison du délai normal de livraison des nouveaux bâtiments.

Dans ces conditions, il importe d’ouvrir la possibilité en loi de finances de reporter les crédits existants en 2006 pour ces opérations sur l’exercice 2007.

Votre commission vous propose donc un amendement complétant l’article 39 du projet de loi de finances en ce sens.

B. LE BESOIN DE RÉGULATION DES REDEVANCES AÉROPORTUAIRES

Votre commission pour avis avait œuvré pour introduire dans la loi sur les aéroports de 2005 une commission de conciliation aéroportuaire (CCA) qui devait rendre un avis consultatif sur les contrats pluriannuels de régulation économique, pour les principaux aéroports. Ce dispositif a été appliqué pour la première fois à la fin 2005, concernant le contrat de régulation économique (CRE) d’ADP.

Votre rapporteur pour avis a désormais le recul suffisant pour tirer un premier bilan du dispositif. Celui-ci est nuancé : il comporte une dimension négative, à savoir que l’Etat n’a pas du tout suivi la recommandation de la

CCA. En revanche, l'aspect positif tient à ce que **la Commission européenne, sous l'impulsion du commissaire chargé des transports, M. Jacques Barrot, a confirmé la justesse de l'analyse de votre commission des affaires économiques, puisqu'elle prévoit maintenant de rendre obligatoire la mise en place de régulateurs nationaux des redevances aéroportuaires.**

Votre rapporteur pour avis constate donc qu'il sera nécessaire de revenir à l'esprit original du dispositif proposé par votre commission.

VI. LA NÉCESSAIRE ÉVOLUTION DU PROGRAMME « SOUTIEN ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT »

Le programme « Soutien et pilotage des politiques d'équipement » (SPPE) a retenu toute l'attention de vos rapporteurs pour avis. En effet, il s'agit du programme support de l'ensemble de la mission et il concentre une part très importante des crédits de la mission. L'an passé, vos rapporteurs pour avis avaient exprimé leur préoccupation devant l'ampleur du recours à un programme support. En effet, ce mécanisme rend beaucoup plus difficile l'identification des moyens exacts attribués à une politique particulière circonscrite par un programme de la mission.

Certes, vos rapporteurs pour avis ne méconnaissent pas la complexité de la réorganisation administrative et budgétaire qu'entraîne la LOLF. Ils ont également noté l'argument, présenté par plusieurs responsables de programme, relatif à l'impossibilité, du moins dans l'immédiat, de déterminer la part exacte de l'activité de certains agents, consacrée à telle ou telle politique différente des transports, lorsque leur attribution s'étend sur plusieurs secteurs.

Toutefois, vos rapporteurs pour avis partagent pleinement l'analyse de MM. Alain Lambert et Didier Migaud qui ont exposé le risque de détournement de la LOLF qu'entraîne le recours à d'immenses programmes support.

Dans ces conditions, votre commission rappelle que **l'architecture actuelle de ce programme support et son articulation avec les autres programmes de la mission ne peut être considérée que comme une étape transitoire dans la mise en œuvre de la LOLF.** Ils attendent donc qu'un nouvel effort soit fait pour que les moyens des programmes soient progressivement inscrits directement dans ces programmes.

VII. LA NÉCESSITÉ ABSOLUE DE RESTAURER L'ÉQUILIBRE DES FINANCES PUBLIQUES

Les difficultés rencontrées par l'Etat pour financer les infrastructures de transport, et donc permettre la poursuite du développement économique et

social de la France, amènent vos rapporteurs pour avis à souligner avec force la **nécessité absolue de restaurer la situation financière de l'Etat**. C'est dire que **parvenir à équilibrer le budget, tâche déjà ardue, n'est pas suffisant** : il faut en réalité dégager des marges qui permettent d'une part le désendettement et, d'autre part, le financement des investissements nécessaires à l'avenir (recherche ou infrastructures).

A titre d'exemple malheureux, vos rapporteurs pour avis doivent rappeler que la masse de la dette ferroviaire et la lenteur du désendettement conduisent à prévoir, si les remboursements conservent le rythme actuel :

– un apurement de la dette du Service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) de la SNCF en 2027 ;

– un apurement de la dette de RFF en 2046. L'éloignement considérable de cet horizon est **un exemple permettant de mesurer l'importance de la charge que les actifs d'aujourd'hui font peser sur leurs enfants**¹.

Sur ce dernier point, vos rapporteurs pour avis ne peuvent que déplorer vivement l'adoption, dans la loi de finances pour 2006, d'un dispositif privant RFF du produit de la vente de son patrimoine immobilier non utile à sa mission. Pour cette raison, lors de sa première réunion du mercredi 22 novembre 2006, **votre commission a adopté à l'unanimité un amendement revenant sur ce dispositif et a chargé votre rapporteur pour avis Charles Revet de défendre cette position devant votre Haute Assemblée.**

*

* *

Réunie le **mardi 28 novembre 2006** sous la présidence de **M. Jean-Paul Emorine, président**, la commission des affaires économiques, sur la proposition de ses **rapporteurs pour avis, MM. Georges Guillot, Charles Revet, Alain Gérard et Jean-François Le Grand**, a émis un **avis favorable aux crédits budgétaires des missions « Transports », « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » et « Contrôle et exploitation aériens »**, le groupe socialiste et le groupe communiste républicain et citoyen votant contre. Elle a, en outre, adopté un amendement à l'article 39 non rattaché, le groupe communiste républicain et citoyen votant contre.

¹ Naturellement, vos rapporteurs pour avis n'abordent pas ici la question de la dette de l'Etat et des dettes sociales, mais le constat vaut dans tous ces cas.