

N° 74

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2004-2005

Annexe au procès verbal de la séance du 25 novembre 2004

RAPPORT GÉNÉRAL

FAIT

au nom de la commission des Finances, du contrôle budgétaire et des comptes économiques de la Nation (1) sur le projet de loi de finances pour 2005, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

Par M. Philippe MARINI,
Sénateur,
Rapporteur général.

TOME III

LES MOYENS DES SERVICES ET LES DISPOSITIONS SPÉCIALES (Deuxième partie de la loi de finances)

ANNEXE N° 16

ÉQUIPEMENT, TRANSPORTS, AMÉNAGEMENT DU TERRITOIRE, TOURISME ET MER :

II. – TRANSPORTS ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE : ROUTES ET SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Rapporteur spécial : M. Gérard MIQUEL

(1) Cette commission est composée de : M. Jean Arthuis, *président* ; MM. Claude Belot, Marc Massion, Denis Badré, Thierry Foucaud, Aymeri de Montesquiou, Yann Gaillard, Jean-Pierre Masseret, Joël Bourdin, *vice-présidents* ; M. Philippe Adnot, Mme Fabienne Keller, MM. Michel Moreigne, François Trucy, *secrétaires* ; M. Philippe Marini, *rapporteur général* ; MM. Bernard Angels, Bertrand Auban, Jacques Baudot, Mme Marie-France Beaufils, MM. Roger Besse, Maurice Blin, Mme Nicole Bricq, MM. Auguste Cazalet, Michel Charasse, Yvon Collin, Philippe Dallier, Serge Dassault, Jean-Pierre Demerliat, Eric Doligé, Jean-Claude Frécon, Yves Fréville, Paul Girod, Adrien Gouteyron, Claude Haut, Jean-Jacques Jegou, Roger Karoutchi, Alain Lambert, Gérard Longuet, Roland du Luart, François Marc, Michel Mercier, Gérard Miquel, Henri de Raincourt, Michel Sergent, Henri Torre, Bernard Vera.

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 1800, 1863 à 1868 et T.A. 345
Sénat : 73 (2004-2005)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL	4
A. UN BUDGET À DÉCHIFFRER.....	4
1. Des comparaisons entre exercices peu lisibles.....	4
2. Des moyens réels en baisse.....	5
B. INVESTISSEMENTS ROUTIERS : DES CRÉDITS EN BAISSÉ MALGRÉ LA CRÉATION DE L'AFITF.....	6
1. La création de l'AFITF.....	6
2. Le retard d'exécution des contrats de plan Etat-région.....	7
C. DES EFFORTS À POURSUIVRE EN MATIÈRE D'ENTRETIEN ROUTIER.....	10
1. Des crédits stables traduisant un effort particulier.....	10
2. Les volets prioritaires en 2005.....	11
D. LA PERSPECTIVE DE LA DÉCENTRALISATION.....	12
1. Les dispositions de la loi « Libertés et responsabilités locales ».....	12
2. Les enjeux financiers de cette décentralisation.....	16
E. DES PROGRÈS À CONSOLIDER EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	21
1. Un bilan encourageant.....	21
2. Des progrès à consolider dans un contexte budgétaire difficile.....	24
F. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1 ^{ER} AOÛT 2001 RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF).....	26
1. Le programme « Réseau routier national ».....	26
2. Le programme « Sécurité routière ».....	28
II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DES ROUTES ET DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE	30
A. VUE D'ENSEMBLE.....	30
B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES ROUTES.....	31
1. L'évolution générale.....	31
2. La répartition par agrégats.....	34
a) Le développement du réseau routier national (agrégat 14).....	34
b) Les crédits d'entretien du réseau routier national (agrégat 15).....	36
C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE.....	38
1. L'agrégat « Sécurité routière et exploitation de la route » (agrégat 16).....	38
2. L'effort de la nation en faveur de la sécurité routière.....	39
a) Présentation générale des crédits.....	39
b) Présentation des actions et crédits ministériels.....	40
MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE	44
EXAMEN EN COMMISSION	45

I. LES PRINCIPALES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR SPECIAL

A. UN BUDGET À DÉCHIFFRER

1. Des comparaisons entre exercices peu lisibles

Votre rapporteur spécial regrette que l'évolution du budget des routes et de la sécurité routière soit peu lisible, en raison de régulations infra-annuelles d'une part, et de changements de structure d'autre part. Les réponses aux questionnaires budgétaires n'ont que partiellement clarifié cette situation. Pour mémoire, et afin d'illustrer ce propos, il convient d'énumérer les **éléments affectant les comparaisons entre exercices 2004 et 2005**.

- **La création de l'Agence de financement des infrastructures de transport (AFITF)** : cette agence doit être mise en place très bientôt par décret afin d'être opérationnelle au 1^{er} janvier 2005. Elle sera chargée d'apporter la part de financement de l'Etat dans les grands chantiers d'infrastructures décidés par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003. Pour 2005, il est prévu que l'agence dispose de 187 millions d'euros en faveur de l'investissement routier. Bien évidemment, les dotations du budget des routes et de la sécurité routière sont réduites en raison de la création de cette agence.

- **Deux expérimentations de globalisation des crédits** selon les principes de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) : il s'agit, d'une part, de l'expérimentation du programme « Réseau routier national » en régions Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire et, d'autre part, de l'expérimentation du programme « Sécurité routière » en régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie. Ces opérations ont conduit à l'inscription sur le budget des routes de crédits de personnel et de fonctionnement figurant habituellement à la section « Services communs et urbanisme ».

- **Deux transferts de crédits au ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales** : il s'agit, d'une part des crédits d'entretien de la voirie de Paris et, d'autre part, de ceux du programme exceptionnel d'investissement en Corse.

- **Une exécution du budget 2004 marquée des mesures de régulation particulièrement sévères** : si les crédits destinés à l'entretien routier ont été exemptés de gel (traduisant une priorité accordée à la préservation du patrimoine), en revanche les trois chapitres concourant à l'investissement routier ont fait l'objet de gels significatifs. Les crédits ont, en

effet fait l'objet d'une « réserve de précaution » introduite par lettre du ministre de l'économie, des finances et de l'industrie et du secrétaire d'Etat au budget et à la réforme budgétaire, en date du 20 avril 2004. Sur les dix premiers mois de l'année 2004, cinq décrets ont annulé 279,74 millions d'euros de crédits de paiement et 61,52 millions d'euros d'autorisations de programme du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer. Ces mesures affectent notamment la réalisation des contrats de plan Etat-région (CPER) 2000-2006, comme il sera précisé un peu plus loin.

• Enfin, un montant de report de 144 millions d'euros et la perspective d'une ouverture de crédits de 150 millions d'euros en loi de finances rectificative pour 2004, laissent augurer que les moyens disponibles pourraient être supérieurs à ceux inscrits au projet de loi de finances pour 2005, si ces reports ne font pas l'objet de gels, comme ce fut le cas en 2003 et 2004.

2. Des moyens réels en baisse

Le budget des routes et de la sécurité routière s'élève, en projet de loi de finances pour 2005, à **un peu plus d'un milliard d'euros en moyens de paiement** (dépenses ordinaires + crédits de paiement) et à **1,2 milliard d'euros en moyens d'engagement** (dépenses ordinaires + autorisations de programme).

Le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer indique, qu'à **structure constante**, le budget des routes est « *en progression de + 13,5 % en moyens d'engagement et en baisse de 2,4 % en moyens de paiement* ». D'après les informations recueillies par votre rapporteur spécial, **il s'agit toutefois de l'évolution des moyens disponibles et non de l'évolution des crédits de loi de finances à loi de finances.**

Or un report de crédit, d'un montant de 144 millions d'euros vient augmenter les moyens disponibles au 1^{er} janvier 2005. En réalité, **hors report, les moyens de paiement en faveur des routes et de la sécurité routière sont en baisse, non pas de 2,4 % mais de 13,4 %.**

Il est vrai, néanmoins, que cette évolution n'est pas forcément très significative au regard des moyens susceptibles d'être alloués aux routes et à la sécurité routière en 2005. En effet, ces moyens seront augmentés, non seulement de 144 millions d'euros, en raison du report précité, mais encore de 150 millions d'euros de moyens de paiement inscrits au projet de loi de finances rectificative pour 2004.

B. INVESTISSEMENTS ROUTIERS : DES CRÉDITS EN BAISSÉ MALGRÉ LA CRÉATION DE L'AFITF

L'enveloppe du programme d'investissements routiers atteint, en 2005, 332 millions d'euros (- 53 %) et 541 millions d'euros en moyens d'engagement (- 33 %). Comme il a été dit plus haut, 144 millions d'euros supplémentaires de crédits gelés en 2004 doivent être comptés au titre des moyens disponibles. Il s'agit de crédits du chapitre 53-47/30, dédiés aux « Investissements sur le réseau routier national hors Ile-de-France ».

1. La création de l'AFITF

Par ailleurs, **l'AFITF disposera, pour les routes, de 187 millions d'euros de crédits de paiement et de 445 millions d'euros d'autorisations de programme.** Rappelons que l'article 41 du présent projet de loi de finances (première partie) affecte à l'Agence de financement des infrastructures de transport de France, afin d'assurer son autonomie financière :

- d'une part, **le produit de la redevance d'occupation du domaine public routier**, acquittée par l'ensemble des sociétés d'autoroutes, évalué pour 2005 à **155 millions d'euros** ;

- d'autre part, **les dividendes perçus directement ou indirectement** (au travers du reversement effectué par l'établissement public « Autoroutes de France ») **par l'Etat, au titre des participations détenues dans les sociétés concessionnaires d'autoroutes** ; ces dividendes sont évalués, pour 2005, à **280 millions d'euros**. Le produit des dividendes est estimé pour 2004 à 133 millions d'euros ; mais le gouvernement fait le pari d'un produit sensiblement plus élevé en 2005, grâce aux augmentations de capital des sociétés SAPRR¹ et SANEF², qui doivent optimiser les dividendes en réduisant l'endettement et en consolidant ainsi la situation financière des deux sociétés.

Au total, et compte tenu d'une dotation en capital de 200 millions d'euros, **le plafond des dépenses de l'agence s'élèvera donc à 635 millions d'euros en 2005.** L'agence sera autorisée à emprunter, mais seulement pour anticiper le montant des produits à percevoir, notamment les dividendes.

Le montant de 187 millions d'euros qui sera consacré par l'agence aux routes correspond donc à 30 % des moyens de celle-ci ; 70 % des investissements concerneront les modes ferroviaire, fluvial et maritime.

¹ Société des autoroutes Paris-Rhin-Rhône.

² Société des autoroutes du Nord et de l'Est de la France.

Bien qu'alimentée essentiellement par des produits de la route, l'AFITF consacrerait plus des deux tiers de ses moyens aux autres modes de transport, ce qui correspond à une volonté de péréquation intermodale et de rééquilibrage en faveur des modes alternatifs considérés comme plus sûrs et moins polluants.

Par ailleurs, la création de l'AFITF ne suffit pas à expliquer la baisse des crédits en faveur de l'investissement routier. En effet, la diminution des crédits de paiement en faveur du développement du réseau routier national est encore de 25 % à structure constante, c'est-à-dire en prenant en compte les crédits qui seront gérés par l'agence.

Or ces crédits font, pour une grande partie, l'objet d'une contractualisation dans le cadre des contrats de plan Etat-région.

2. Le retard d'exécution des contrats de plan Etat-région

L'enveloppe du volet routier des contrats Etat-régions (hors exploitation financée sur le budget de la sécurité routière) s'élève sur la durée du XII^{ème} plan 2000-2006, en part Etat, à 5,1 milliards d'euros. Les participations des collectivités territoriales s'élèvent à 8 milliards d'euros. Pour 2005, la part Etat s'élèvera à 465,5 millions d'euros.

La dotation de la loi de finances initiale pour 2004 en matière d'investissements routiers contractualisés était de 647,7 millions d'euros. **Après régulation, cette dotation 2004 a été ramenée à 287,88 millions d'euros soit 44 % du montant initialement prévu.**

Le tableau ci-après présente, pour les programmes contractualisés, l'impact des gels et annulations sur les taux d'exécutions pour les années 2002 à 2004 :

Taux d'exécution des CPER dans le domaine routier

HYPOTHÈSE	FIN 2003	FIN 2004
Exécution théorique des CPER en 7 ans	57,1%	71,4%
LFI 2002+ LFI 2003 + LFI 2004	52,5%	65,7%
Exécution 2002+2003+LFI 2004, en euros courants, diminuée des crédits mis en réserve	45,0%	52,1%

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

Ainsi, fin 2004, le taux d'exécution des CPER ne sera que de 52,1 % pour un taux d'exécution théorique de 71,4 %. Le tableau ci-après présente les taux d'exécution par régions :

CPER 2000-2006
Taux d'exécution par région

Régions	Inscrit	Prog 2003	% fin 2003	Prévu 2004	% fin 2004
Alsace	135,5	10,2	47,8%	7,4	53,3%
Aquitaine	193,6	25,6	48,7%	11,9	54,9%
Auvergne	279,0	39,3	47,1%	9,1	50,4%
Basse-Normandie	224,1	18,5	45,6%	20,6	54,8%
Bourgogne	155,3	14,4	45,5%	8,4	50,9%
Bretagne	209,8	17,7	46,3%	14,5	53,2%
Centre	166,2	13,0	38,9%	8,0	43,7%
Champagne-Ardennes	131,9	15,0	45,8%	10,3	53,6%
Franche-Comté	286,0	30,1	39,7%	21,1	47,1%
Haute-Normandie	141,0	19,8	47,6%	9,7	54,5%
Languedoc-Roussillon	215,1	32,8	42,5%	23,8	53,6%
Limousin	173,6	15,8	44,6%	10,6	50,8%
Lorraine	221,8	22,2	47,1%	13,5	53,2%
Midi-Pyrénées	373,7	29,9	43,7%	30,5	51,9%
Nord-Pas-de Calais	190,6	16,5	44,8%	10,9	50,6%
P.A.C.A.	338,4	26,2	46,6%	27,9	54,8%
Pays de la Loire	144,8	13,4	43,9%	10,3	51,0%
Picardie	163,1	16,3	46,5%	10,1	52,7%
Poitou-Charentes	247,0	27,8	50,0%	19,5	57,9%
Rhône-Alpes	357,5	25,2	41,7%	21,0	47,6%
Total Province	4 347,9	429,7	45,0%	299,3	51,9%
Ile de France	573,1	45,8	45,7%	37,6	52,3%
Guyane	13,7	2,0	68,6%	1,5	79,5%
Réunion	45,7	0,6	2,6%	3,8	10,8%
Mayotte (5 ans)	21,3	3,2	76,2%	5,0	99,6%
St Pierre et Miquelon (5 ans)	1,1	0,0	61,4%	0,4	100,0%
Total DOM & Collectivités d'OM	81,9	5,8	33,6%	10,7	46,6%
Nouvelle-Calédonie (5ans) 2000-04	12,2	3,0	76,7%	2,8	100,0%
Polynésie (4 ans) 2000-2003	5,3	0,5	85,8%	0,0	85,8%
Wallis et Futuna contrat (5ans)	2,1	0,4	78,7%	0,4	97,5%
Corse	64,0	6,3	36,5%	8,1	49,2%
Total TOM et Corse	83,7	10,1	46,6%	11,3	60,1%
1% Paysage		1,5		1,0	
TOTAL	5 086,6	492,9	45,0%	359,9	52,1%

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

On rappellera que la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales a prévu le cas où l'Etat ne respecterait pas les engagements pris dans les CPER 2000-2006 (article 24 de ladite loi) :

« A l'exception des aménagements de sécurité dont les financements sont transférés aux départements dans les conditions prévues au III de l'article 121, l'Etat, les collectivités territoriales et leurs groupements continuent d'assurer le financement des opérations routières inscrites aux quatrièmes contrats de plan Etat-régions jusqu'au 31 décembre 2006. Toutefois, les travaux prévus dans ces contrats et non réalisés à cette date continuent d'être financés jusqu'à l'achèvement de ces opérations dans les mêmes conditions, dans la limite des enveloppes financières globales fixées pour les volets routiers des contrats ».

Les investissements routiers en 2005

D'après les informations fournies par le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, les crédits budgétaires et ceux en provenance de l'AFITF, permettront notamment :

- la poursuite des travaux de l'autoroute A 75 et de la RN 7, avec la mise en service de la déviation de Lodève et le lancement de la section nouvelle de l'A 75 : Pézenas-A 9 ;

- le démarrage du deuxième tube du tunnel de Toulon ;

- la signature des contrats de concession des autoroutes A 19 : Artenay-Courtenay et A 41 : Annecy-Genève (275 millions d'euros d'autorisations de programme leur seront consacrés) ;

- la poursuite de l'aménagement en route express à deux fois deux voies de la Route Centre Europe Atlantique (RCEA), de la route nationale 202 bis dans les Alpes-Maritimes, de la liaison Nantes-Poitiers-Limoges, de la route nationale 88 entre Lyon et Toulouse, de l'autoroute 88 entre Caen, Falaise et Sées et de la route nationale 19 entre Langres, Belfort et la Suisse et enfin la mise aux normes de l'autoroute A 34 entre Reims et la frontière belge.

En 2005, plusieurs sections de routes seront mises en service sur le réseau routier non concédé dont la principale sera la déviation de Lodève, sur l'A 75, dans le prolongement du viaduc de Millau.

En matière de concessions autoroutières, 202 km d'autoroutes concédées devraient être mis en service en 2005 :

- A 29 : Amiens - Neufchâtel-en-Bray (A 29) : 58 km ;

- A 28 : Rouen-Alençon : 125 km ;

- A 87 : Les Essarts (A 83) – La Roche-sur-Yon : 19 km.

Pour mémoire, le viaduc de Millau sera mis en service à la mi-décembre 2004.

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

C. DES EFFORTS À POURSUIVRE EN MATIÈRE D'ENTRETIEN ROUTIER

1. Des crédits stables traduisant un effort particulier

Les crédits consacrés à l'entretien et à la réhabilitation du réseau routier sont stables, à structure constante, ce qui, compte-tenu du contexte général de ce budget routier, correspond à un effort particulier. Le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer indique, en effet, que l'entretien du réseau routier national constitue « *une priorité forte du gouvernement* ». Ces crédits s'élèvent à **611,1 millions d'euros**.

Cette priorité s'est traduite par une revalorisation en euros constants des crédits d'entretien de 20 % depuis 1995 (en incluant les dépenses d'aménagement de sécurité sur le réseau). Cette priorité s'est également traduite par l'absence de régulation budgétaire sur les crédits d'entretien inscrits dans les lois de finances 2003 et 2004 : dans une situation économique difficile, ces crédits ont été préservés alors que certaines lignes de la section ont connu une régulation budgétaire de 20 % en 2003 et de plus de 40 % en 2004.

Les moyens consacrés à l'entretien courant du réseau routier national (hors réhabilitation) ont évolué sensiblement depuis sept ans, passant de 380 millions d'euros en 1997 à 425 millions d'euros en 2004. Pour 2005, la proposition de dotation globale d'entretien s'élève, à périmètre constant, à 423,8 millions d'euros, soit en légère baisse (- 0,35 %) par rapport à 2004.

Le suivi de la qualité du réseau routier

Le suivi de l'évolution du réseau est assuré grâce aux opérations IQRN (Image Qualité du Réseau National) pour les chaussées depuis 1992 et IQOA (Image Qualité des Ouvrages d'Art) pour les ouvrages d'art depuis 1994, lancées avec le concours du réseau technique (service d'études techniques des routes et autoroutes et laboratoire central des ponts et chaussées).

Dans le domaine des chaussées, les campagnes de mesures engagées depuis 1992 et renouvelées chaque année ont permis de montrer que si le réseau est globalement en bon état, 12 % (selon données IQRN 2003) des voies nécessitent des interventions lourdes du fait qu'elles n'ont pas encore été renforcées ou qu'elles supportent désormais un trafic lourd dépassant largement les prévisions faites lors de leur construction ou de leur renforcement.

Les grands travaux à entreprendre concernent prioritairement la réhabilitation du réseau autoroutier non concédé. Les niveaux de dégradations relevés montrent que certaines chaussées, notamment celles en béton, atteignent la limite de leur durée de vie. L'entretien courant et préventif ne permet plus de garantir le niveau de service requis ; ces voies nécessitent donc des interventions lourdes spécifiques programmées sur plusieurs années. Tel est le cas de l'A 25 ou l'A 16 dans le Nord, de l'A 6 ou l'A 1 en Ile-de-France, mais aussi de l'A 31 en Lorraine, l'A 35 en Alsace.

Les moyens de la réhabilitation des chaussées ont progressé depuis 1997 pour passer de 38 millions d'euros en 1997 à 66 millions d'euros par an depuis 1999. Les moyens demandés en 2005 pour le programme de réhabilitation des chaussées sont en reconduction, soit 66,010 millions d'euros.

Dans le domaine des ouvrages d'art, les résultats de l'opération IQOA (Image Qualité des Ouvrages d'Arts) montrent que la structure de 82 % d'entre eux est en bon état apparent, étant toutefois précisé que, parmi ceux-ci, 33 % nécessiteront un entretien spécialisé d'une manière urgente pour prévenir un développement rapide de désordres de la structure. Mais ces résultats signifient surtout que la structure de 18 % d'entre eux est affectée, dont 2 % de manière grave, et nécessite des travaux de réparation urgents liés à l'insuffisance de capacité portante de l'ouvrage.

Dans le domaine des ouvrages d'art, murs et tunnels, les 38 millions d'euros en 1997 ont évolué significativement pour passer à 89,5 millions d'euros en 2003 et 2004.

En 2005, les moyens demandés pour le renforcement des ouvrages d'art et la mise en sécurité des tunnels routiers sont en augmentation par rapport à 2004, soit 93,352 millions d'euros (+ 3,782 millions d'euros par rapport à la LFI 2004) décomposés en 61 millions d'euros (en reconduction) pour les ponts et murs et 32,352 millions d'euros (+ 3,782 millions d'euros par rapport à 2004) pour les tunnels avec la montée en puissance progressive du programme de travaux concernant les tunnels routiers d'Ile-de-France.

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

2. Les volets prioritaires en 2005

S'agissant des crédits d'entretien et de réhabilitation, **deux volets sont prioritaires en 2005 comme en 2004 : les aménagements de sécurité sur les infrastructures existantes et le renforcement des ouvrages d'art.**

- **L'amélioration des aménagements de sécurité**

Le programme spécifique d'aménagement de sécurité des routes nationales, s'établissant en 2005 à 43,8 millions d'euros (contre 37,8 millions d'euros en 2004) permettra notamment de poursuivre la mise en oeuvre des actions pour réduire la dangerosité des glissières (« glissières motard ») et des obstacles latéraux, mais surtout de lancer en 2005 la démarche SURE (« sécurité des usagers sur le réseau existant »), dont le coût est de 6 millions d'euros.

Cette démarche consiste à identifier les itinéraires sur lesquels l'accidentologie est anormalement élevée (étude d'enjeux), comprendre les dysfonctionnements en cause (diagnostic), définir les actions susceptibles d'y remédier et les mettre en oeuvre.

L'une des ambitions de SURE est de proposer des aménagements cohérents sur le réseau pour éviter les problèmes de lisibilité que posent des aménagements ponctuels lorsqu'ils sont réalisés sans prise en compte de l'itinéraire dans son ensemble.

Cette démarche est conçue pour être appliquée à la totalité du réseau routier (en dehors du milieu urbain dense) mais elle est mise en oeuvre en priorité sur des itinéraires où les niveaux de sécurité sont les moins satisfaisants, déterminés notamment à partir d'une analyse quantitative des accidents.

• La réhabilitation des ouvrages d'art et la mise en sécurité les tunnels.

Ce volet est porté de 89,6 millions d'euros à 93,4 millions d'euros, soit une augmentation de 3,8 millions d'euros. Tandis que la sous-enveloppe destinée à poursuivre les travaux de réparation les plus urgents mis en évidence par les campagnes d'évaluation des ouvrages d'art (y compris les murs de soutènement) est reconduite à 61 millions d'euros, le montant de celle dédiée à l'action de sécurisation des tunnels engagée à la suite de la catastrophe du tunnel du Mont Blanc est portée de 28,6 millions d'euros à 32,4 millions d'euros.

D. LA PERSPECTIVE DE LA DÉCENTRALISATION

Votre rapporteur spécial a mené, en 2004, un contrôle sur les enjeux financiers de la décentralisation routière, dont les résultats sont présentés un peu plus loin, après un rappel des dispositions de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 précitée relative aux libertés et responsabilités locales.

1. Les dispositions de la loi « Libertés et responsabilités locales »

On rappellera que la compétence routière est aujourd'hui répartie entre :

- l'Etat, responsable du réseau routier national (30.680 km de routes et autoroutes non concédées et 7.840 km d'autoroutes concédées) ;

- les départements, responsables des routes départementales (365.000 km) ;

- les communes (560.000 km de voies communales).

Le réseau routier national actuel représente 4 % des routes françaises mais supporte 40 % du trafic.

Les réflexions sur les transferts de compétence possibles en matière de routes initiées à partir du cadre général de la décentralisation fixé par le Premier ministre dans son discours de politique générale de juillet 2002, ont permis de dégager quelques grandes orientations destinées à améliorer le service rendu à l'utilisateur en confiant aux collectivités locales l'exploitation du réseau de proximité et à l'Etat le soin d'exploiter de grands itinéraires d'intérêts national ou européen.

Ainsi, le maintien d'un réseau routier d'intérêt national dont la maîtrise est assurée par l'Etat est souhaitable pour deux raisons : la nécessaire exploitation par itinéraire des grands axes de transit et la continuité des itinéraires européens. En effet :

- d'une part, une bonne partie du réseau routier national actuel est constituée d'autoroutes, de voies rapides urbaines et de voies à caractère autoroutier. Les trafics très importants et en constante augmentation sur ces grandes liaisons nécessitent de passer d'une gestion territorialisée à une gestion par itinéraire s'affranchissant des limites territoriales. En effet, celle-ci permet de coordonner les chantiers afin d'assurer une moindre gêne à l'utilisateur et surtout d'informer l'utilisateur en temps réel de l'état de la route et de la circulation par le biais de panneaux à messages variables, de chaînes de radio généralistes ou dédiées ou de systèmes embarqués. Cette gestion permet de fluidifier le trafic et d'apporter confort et sécurité aux usagers. Elle ne peut être mise en place que par un gestionnaire ayant la maîtrise d'itinéraires de longueur pertinente. Il y aurait donc de forts inconvénients à morceler ces grands axes entre des maîtres d'ouvrages distincts ;

- en outre, certains axes routiers nationaux s'inscrivant dans le cadre plus large des réseaux européens doivent, à ce titre, respecter un certain nombre d'engagements, voire d'obligations, dont il est difficilement envisageable de morceler la responsabilité à travers plusieurs collectivités territoriales maîtres d'ouvrage.

C'est donc sur ce fondement qui relève du **principe de subsidiarité** que le transfert des routes n'ayant pas des fonctions ou des caractéristiques relevant du niveau national a été décidé.

Ainsi, **l'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004** relative aux libertés et responsabilités locales énonce le principe suivant : « *le domaine public routier national est constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen. Des décrets en Conseil d'Etat, actualisés tous les dix ans, fixent, parmi les itinéraires existants, ceux qui répondent aux critères précités* ».

Les autres routes du réseau routier national actuel ont donc vocation à être transférées dans le domaine public départemental.

L'esquisse actuelle du futur réseau routier national établie sur la base des critères énoncés par la loi devrait conduire au maintien du réseau structurant actuel (essentiellement les routes à 2 x 2 voies et plus, actuellement ou prévu à terme) soit **environ 10.000 km de réseau routier national** non concédé.

A l'inverse, le réseau des routes nationales ayant vocation à être transférées correspondrait aux deux tiers du réseau routier national non concédé actuel et serait constitué pour l'essentiel de routes nationales ordinaires à deux voies. Le périmètre précis du réseau routier transféré sera défini après une procédure de consultation des départements intéressés sur la consistance du futur réseau routier national. Une concertation avec les conseils généraux est organisée, pour aboutir à une définition du futur réseau routier national par un décret en Conseil d'Etat.

Après la publication du décret sur la consistance du futur réseau routier national prévu pour le début de l'année 2005, le transfert des routes nationales dans le domaine public routier départemental pourra intervenir à partir du 1^{er} janvier 2006 après constat du transfert par arrêté préfectoral et au plus tard le 1^{er} janvier 2008.

Ces transferts s'accompagneront du transfert des services des directions départementales de l'Équipement correspondant à l'exercice des compétences transférées mais aussi celui des services actuellement mis à disposition des départements pour la gestion des routes départementales en application des articles 6 et 7 de la loi n° 92-1255 du 2 décembre 1992.

Le transfert des services actuellement mis à disposition des départements dans le cadre de leurs missions concernera environ 24.000 emplois.

Les transferts résultant du reclassement de 20.000 km environ de routes nationales d'intérêt local toucheront 5.000 emplois.

**L'article 18 de la loi n° 2004-809 du 13 août 2004 relative aux libertés
et responsabilités locales**

I. – L'article L. 111-1 du code de la voirie routière est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« L'Etat veille à la cohérence et à l'efficacité du réseau routier dans son ensemble ; il veille en particulier à la sécurité, à la cohérence de l'exploitation et de l'information des usagers, à la connaissance statistique des réseaux et des trafics ainsi qu'au maintien, au développement et à la diffusion des règles de l'art.

« Sur les réseaux relevant de leur compétence, les collectivités territoriales et leurs groupements définissent conjointement avec l'Etat les programmes de recherche et de développement des savoir-faire techniques dans le domaine routier. Ils sont associés à la définition des normes et définitions techniques correspondantes, adaptées à la spécificité de chacun des réseaux. »

II. – L'article L. 121-1 du même code est complété par deux alinéas ainsi rédigés :

« Le domaine public routier national est constitué d'un réseau cohérent d'autoroutes et de routes d'intérêt national ou européen. Des décrets en Conseil d'Etat, actualisés tous les dix ans, fixent, parmi les itinéraires, ceux qui répondent aux critères précités.

« L'Etat conserve dans le domaine public routier national, jusqu'à leur déclassement, les tronçons de routes nationales n'ayant pas de vocation départementale et devant rejoindre le domaine public routier communal. »

III. – A l'exception des routes répondant au critère prévu par l'article L. 121-1 du code de la voirie routière, les routes classées dans le domaine public routier national à la date de la publication de la présente loi, ainsi que leurs dépendances et accessoires, sont transférées dans le domaine public routier départemental.

Ce transfert intervient après avis des départements intéressés sur le projet de décret prévu à l'article L. 121-1 du code de la voirie routière. Cet avis est réputé donné en l'absence de délibération du conseil général dans le délai de trois mois à compter de sa saisine par le représentant de l'Etat dans le département.

Ce transfert est constaté par le représentant de l'Etat dans le département dans un délai qui ne peut excéder dix-huit mois après la publication des décrets en Conseil d'Etat mentionnés à l'avant-dernier alinéa de l'article L. 121-1 du code de la voirie routière. Cette décision emporte, au 1er janvier de l'année suivante, le transfert aux départements des servitudes, droits et obligations correspondants, ainsi que le classement des routes transférées dans la voirie départementale. Le statut éventuel de route express ou de route à grande circulation des routes transférées est conservé.

En l'absence de décision constatant le transfert dans le délai précité, celui-ci intervient de plein droit au 1er janvier 2008.

Les terrains acquis par l'Etat en vue de l'aménagement des routes transférées sont cédés aux départements.

La notification de la décision du représentant de l'Etat dans le département emporte de plein droit mise à jour des documents d'urbanisme affectés par le transfert.

Le représentant de l'Etat dans le département communique au conseil général toutes les informations dont il dispose sur le domaine public routier transféré.

Les transferts prévus par le présent III sont réalisés à titre gratuit et ne donnent lieu au paiement d'aucune indemnité, droit, taxe, salaire ou honoraire.

Il est établi, dans les douze mois de l'entrée en vigueur de la présente loi, une étude exhaustive portant sur l'état de l'infrastructure, au moment de son transfert, ainsi que sur les investissements prévisibles à court, moyen et long termes, liés à la gestion de ce domaine routier.

Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent III.

IV. – Les dispositions du présent article entrent en vigueur à compter de la publication de la présente loi.

2. Les enjeux financiers de cette décentralisation

Au cours de l'année 2004, votre rapporteur spécial a interrogé le ministère de l'équipement au sujet des enjeux financiers de la décentralisation d'une partie du réseau routier national. Les réponses obtenues permettent d'apporter les informations suivantes.

a) Les enjeux en matière d'entretien

(1) Dotation dite « globalisée »

Les crédits dits de « dotation globalisée » sont attribués sur la base de ratios unitaires, selon la hiérarchie des voies, pour les dépenses d'entretien courant des chaussées, dépendances et équipements, les opérations préventives sur les chaussées (hors bretelles) et les opérations de viabilité hivernale.

La part transférable est évaluée, sur une base de connaissance du patrimoine au 1^{er} janvier 2002, à **148,5 millions d'euros sur les 340 millions d'euros de dotation actuelle correspondant aux dépenses citées ci-dessus**. Ce chiffre correspond à une seule année budgétaire. Il reste à effectuer une moyenne sur cinq années, comme prévu par la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales.

(2) Dotations spécifiques gérées en direction centrale

S'agissant des programmes spécifiques tels que la rénovation des centres d'exploitation, la réhabilitation des chaussées, le renforcement des ouvrages d'art et la mise en sécurité des tunnels et les aménagements de sécurité, **un test effectué sur les mises en place de ces programmes a conduit à évaluer la part à transférer suivante**, à appliquer à la moyenne des cinq années précédentes le transfert :

- | | | |
|-------------------------------------|-------------|-------------------|
| • Centres d'exploitation : | 44 % | Chapitre 53-46/30 |
| • Renforcement des ouvrages d'art : | 10 % | Chapitre 53-46/40 |
| • Mise en sécurité des tunnels : | 10 % | Chapitre 53-46/40 |
| • Réhabilitation des chaussées : | 46 % | Chapitre 53-46/50 |
| • Aménagements de sécurité : | 38 % | Chapitre 53-46/60 |

Le ministère de l'équipement précise que ces pourcentages sont donnés à titre indicatif puisque calculés à partir d'un sondage sur les années 2001 et 2002.

(3) Dépenses d'exploitation

S'agissant, enfin, des dotations affectées par la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR), le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer précise qu'il ne sera possible de déterminer de façon précise les montants devant être transférés que lorsque le réseau transféré sera déterminé avec précision. Toutefois, les systèmes de gestion de trafic et d'information routière sont essentiellement mis en œuvre sur les autoroutes et voies les plus circulées, correspondant au réseau devant rester dans le domaine routier national, à l'exception notable des feux tricolores, que l'on ne trouve pas sur le réseau autoroutier. Une première approximation, très sommaire, a permis d'estimer que **80 % des investissements et dépenses de fonctionnement, réalisées ces dernières années, l'ont été sur le réseau qui devrait rester dans le réseau routier national.**

La compensation des dépenses d'entretien et de réhabilitation, d'après les dispositions de la loi n° 2004-809 relative aux libertés et responsabilités locales

Le paragraphe III de l'article 121 de la loi précitée relative aux libertés et responsabilités locales dispose :

« Pour ce qui concerne les crédits d'investissement, le transfert aux départements des routes, de leurs accessoires et de leurs dépendances s'accompagne du transfert concomitant des ressources équivalentes, calculées hors taxes et hors fonds de concours, à celles qui étaient consacrées aux dépenses d'entretien préventif et curatif, de réhabilitation, d'exploitation et d'aménagements liés à la sécurité routière et à la prise en compte des risques naturels, des voiries transférées. Un décret en Conseil d'Etat détermine les conditions d'application du présent III. »

Les dispositions soulignées ont été ajoutées lors de la discussion parlementaire, en première lecture, à l'Assemblée nationale, afin d'étendre le champ de la compensation.

b) Les enjeux en matière d'investissement

Comme il est indiqué dans l'encadré ci-dessus, **la loi relative aux libertés et responsabilités locales ne prévoit d'attribuer de compensation qu'au titre de l'entretien et de la réhabilitation, entendu dans un sens élargi par l'Assemblée nationale lors de la discussion du projet de loi.**

La loi ne prévoit donc pas d'attribuer aux départements de ressources au titre des investissements routiers consacrés au développement du réseau transférable.

En effet :

- d'une part, le développement du réseau ne résulte pas de l'exercice d'une compétence transférée, contrairement à l'entretien et à la maintenance ;

- d'autre part, **une éventuelle compensation au titre de l'investissement de développement conduirait à des résultats absurdes.** Fondée sur des principes privilégiant l'analyse rétrospective, elle amènerait l'Etat à transférer les moyens les plus importants dans les départements où les investissements récents ont été les plus significatifs et à transférer très peu dans ceux où les investissements récents ont été faibles.

Le principe retenu consiste, après achèvement des CPER actuels, à **décroiser les financements entre l'Etat et les départements** pour le développement du réseau :

- d'une part, **l'Etat ne participe plus au financement sur le réseau transféré ;**

- d'autre part, **les départements ne participent plus au financement sur le réseau structurant** ;

- les régions (et, le cas échéant, les agglomérations) restent, au contraire, des partenaires financiers, tant pour l'Etat que pour les départements.

D'après les informations fournies par le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer, une analyse prospective montre que, **pour une large majorité de départements, les comptes sont proches de l'équilibre**, ce qui leur permet de disposer des moyens nécessaires à la réalisation des aménagements que l'Etat aurait effectué si ces routes étaient restées nationales (cf. encadré ci-dessous).

**Effets de la décentralisation sur le financement des investissements routiers
Analyse par département**

Afin de préparer l'élaboration des contrats Etat-régions 2000-2006, la direction des routes avait élaboré en 1997-1998 des rapports d'orientation multimodaux (ROM)¹ pour chaque région qui évaluait, à l'horizon de trois plans, soit pour la période 2000-2020, les investissements nécessaires pour chaque axe du réseau routier national.

Hors Ile-de-France², ces ROM prévoyaient 31,9 milliards d'euros d'investissement pour le réseau non concédé sur la période 2000-2020. Sur le même périmètre, les investissements contractualisés représentent 10,5 milliards d'euros pour la période 2000-2006 (ce qui correspond assez bien au rythme envisagé dans les ROM).

Naturellement, les évaluations figurant dans les ROM, datant de 1998 peuvent avoir été modifiées depuis pour certains axes. Néanmoins, l'audit mené par l'inspection générale des finances et le CGPC en 2003 a confirmé la robustesse globale de cet outil en matière d'évaluation des besoins futurs.

Pour évaluer les financements à mobiliser dans les années à venir, par chaque département sur le réseau national transférable, au-delà de l'achèvement des CER en cours, ont été pris en compte :

- l'évaluation des besoins issue des ROM concernant ce réseau, déduction faite des investissements réalisés dans le cadre des CER actuels,

- de nouvelles clefs de financement, la part désormais assurée par le département étant la somme de celles antérieurement³ prises en charge par le département et par l'Etat (la réciprocité étant vraie pour le réseau conservé par l'Etat).

Dans la mesure où le rythme général annuel d'investissement est un paramètre déterminant, deux hypothèses ont été considérées :

- une réalisation des investissements conforme au rythme annuel initialement prévu par les CER actuels, conduisant à l'achèvement théorique des opérations recensées dans les ROM en 2020,

¹ Multimodaux et non pas seulement routier, dans le cadre d'un exercice associant plusieurs DAC. Seuls les éléments concernant l'investissement routier sont évoqués ici.

² Le cas de la région Ile-de-France est particulier car les départements ne financent quasiment pas les investissements routiers, la participation de la région étant en moyenne de 70 %.

³ C'est-à-dire sur la période du CER actuel (2000-2006).

- un rythme conforme à l'exécution des lois de finances depuis 2000 (période 2000-2004)¹ inférieur de 25 % au rythme théorique précédent.

Pour chaque département, les besoins de financement annuels résultant de cette analyse ont été confrontés aux ressources potentielles, constituées de la reconduction des apports du département dans le cadre du CER actuel², ainsi que du FCTVA.

Une analyse semblable est menée pour l'Etat.

La comparaison des dépenses avec les ressources prévisibles permet d'établir comme suit le bilan prévisionnel annuel pour l'Etat, les régions, les départements et les villes :

- au rythme annuel d'exécution des lois de finances.

(en millions d'euros par an)

Bilan prévisionnel	Etat	Régions	Départements	Autres (Villes, Europe)	Total
Dépenses	430	396	285	80	1.191
Ressources annuelles	470	437	315	93	1.315
Bilan	+ 40	+ 41	+ 30	+ 13	+ 124

- au rythme théorique des CER (et des ROM).

(en millions d'euros par an)

Bilan prévisionnel	Etat	Régions	Départements	Autres (Villes, Europe)	Total
Dépenses 2007-2020	552	514	376	103	1.545
Ressources annuelles	606	570	412	120	1.708
Bilan	+ 54	+ 56	+ 36	+ 17	+ 163

Les bilans sont globalement positifs pour chacun des types de partenaires, le solde total de 124 millions d'euros par an représentant le montant de TVA récupérée annuellement par les collectivités (dans l'hypothèse d'un maintien du rythme actuel). Si l'on affecte ces pertes de recettes de TVA à l'Etat le bilan de l'Etat est négatif de 84 millions d'euros par an.

Ces excédents pour la globalité des départements et des régions masquent des disparités limitées entre départements. En effet, seulement six départements (cf. annexe 2) présentent un déficit annuel nettement supérieur à 10 % de leur budget d'investissement routier de l'exercice 2001, si l'on ramène les prévisions de réalisation des ROM au rythme actuel des dépenses.³

Pour les six départements en situation défavorable, le déséquilibre théorique résulte du niveau d'investissement élevé sur le réseau transféré par l'Etat et de la conservation par l'Etat des ressources qu'il lui a consacré pendant 5 ans.

¹ Pour 2004 : prévision.

² Par hypothèse, les partenaires autres que l'Etat (essentiellement régions) continuent à participer, sans modification des taux.

³ Montant des budgets investissements routiers 2001 : source DGCL – DESL : « les finances des départements en 2001 ».

Pour l'Aisne, l'impact est dû au transfert de la RN 31 pour laquelle l'Etat avait prévu des aménagements importants dans le ROM alors que le département de l'Aisne n'a pas participé financièrement au contrat Etat-région Picardie 2000-06.

Pour les Alpes de Haute-Provence et les Hautes-Alpes, ce déséquilibre est dû au transfert de la RN94 pour laquelle l'Etat avait prévu des aménagements importants dans le ROM alors que ces départements n'ont que très peu participé financièrement au contrat Etat-région PACA 2000-06.

En Haute-Marne, l'impact s'explique par le transfert de la RN67 pour laquelle des investissements importants restent à investir au-delà du contrat en cours. Par ailleurs, le budget routier de ce département est faible, 2.600 euros/km en 2001 pour une moyenne nationale de 8.500 euros/km.

Dans l'Oise, la situation est identique à celle de l'Aisne (impact du transfert de la RN31 et participation actuelle au CER très faible).

Dans l'Yonne, l'importance de l'impact s'explique surtout par la faiblesse du budget routier du département 950 euros/km en 2001 pour une moyenne nationale de 8.500 euros/km.

En conclusion, le principe de décroisement présente des impacts défavorables limités, concernant moins de dix départements dont les situations seraient à examiner dans le cadre plus global de l'ensemble des transferts financiers envisagés lors de la décentralisation en tenant compte des possibilités de modulation des participations des régions.

Par ailleurs, il convient de noter que même dans l'hypothèse d'un transfert par l'Etat des moyens consacrés au réseau transféré la situation de ces départements ne s'améliorerait pas nettement. En effet, les départements des Hautes-Alpes, de la Haute-Marne, de l'Oise et de l'Yonne demeureraient à des niveaux de déséquilibre important supérieur à 20 %.

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer (direction des routes)

Votre rapporteur spécial s'interroge sur les principes retenus pour la compensation financière des compétences nouvelles des départements, dans le domaine routier. En effet, cette compensation privilégiera, à l'évidence, les collectivités dont les routes étaient déjà les mieux entretenues. A l'inverse, les départements dont les routes sont actuellement les plus dégradées, en raison d'un entretien insuffisant, seront encore pénalisés.

E. DES PROGRÈS À CONSOLIDER EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

1. Un bilan encourageant

Il convient de rappeler les résultats de la politique de sécurité routière, présentée comme un chantier prioritaire du quinquennat du Président de la République : l'année 2002 s'était achevée avec une diminution spectaculaire du nombre de tués au mois de décembre (- 30,4 %). Cette baisse s'est poursuivie au cours des quatre premiers mois de 2003 et même amplifiée en janvier et février, puis s'est amoindrie jusqu'en août. La fin de l'année 2003 a également enregistré des résultats très encourageants. Au total, avec un

bilan de 5.731 tués, ce sont 1.511 vies qui ont été épargnées en 2003, par rapport à 2002. **Le nombre de tués a baissé de 20,9 % en 2003 ; le nombre de blessés graves a diminué de 20,3 %. Une diminution d'une telle ampleur n'avait jamais été observée auparavant.**

En 2004, la tendance favorable constatée en 2003 se confirme. En effet, par rapport à la même période de l'année 2003 (janvier-août), le nombre d'accidents corporels diminue de 8,6 % et celui des blessés de 9,6 % ; le nombre de tués sur la route connaît une diminution plus marquée de 12,1 %.

Il semble ainsi qu'une nouvelle culture de l'usage de la route se mette en place. Il reste à espérer que cette évolution se confirmera sur le long terme.

Rappelons qu'après le débat sur l'amnistie et la décision du Président de la République de faire de la sécurité routière l'un des grands chantiers de son quinquennat, 2003 avait vu la mise en place effective des mesures prises au cours du comité interministériel de la sécurité routière (CISR) du 18 décembre 2002 avec l'aggravation des sanctions pour non-port de la ceinture de sécurité ou du casque, pour l'utilisation du téléphone portable au volant et pour la conduite en état d'alcoolémie. Sur le terrain, ont été multipliés les contrôles sur la vitesse et sur l'alcool. De plus, le contrôle-sanction automatisé a commencé à être mis en place à partir de novembre.

En 2004, une action particulière a été engagée suite à plusieurs accidents d'autocars et après avoir constaté que, sur les sept accidents graves enregistrés depuis 2001, six concernaient des cars étrangers. Ces accidents ont révélé des problèmes majeurs liés au non-respect de la réglementation, notamment sur les temps de repos et de conduite et sur l'état des véhicules ; à des surcharges ; à des difficultés pour atteindre les organisateurs de voyage à bas coût situés à l'étranger. Il a donc été décidé de renforcer le contrôle des transports de voyageurs ; de renforcer la coopération déjà engagée en 2004, à l'initiative de la France et du Maroc, dans le domaine du contrôle des transports routiers ; de rechercher des solutions pour la prise en charge des passagers en cas d'immobilisation d'un autocar.

Fin 2004, des actions sont engagées tendant à :

- parvenir à l' « alcoolémie zéro » pour les conducteurs de transport en commun de personnes ;
- expérimenter, à l'échelle nationale, l'utilisation des feux de jour hors agglomération (du 30 octobre 2004 au 27 mars 2005).

Le bilan du contrôle automatisé à fin 2004

Le bilan quantitatif, depuis le 31 octobre 2003 jusqu'au 1er juillet 2004, fait état de 1.330.000 infractions dont 1.020.000 imputables à des véhicules immatriculés en France et 310.000 imputables à des véhicules étrangers. Le nombre des grands excès de vitesse représente 0,5 % du total soit 7.600 infractions. En revanche, les petits excès de vitesse représentent 88 % des infractions. S'agissant du paiement des amendes, dans 95 % des cas, c'est l'amende forfaitaire minorée (90 euros au lieu de 135 euros) qui est acquittée. Le nombre des courriers traités s'élève à 21.500 dont 14.000 concernent la désignation d'un autre conducteur. Le central téléphonique d'information des contrevenants, mis en place en décembre 2003, continue de recevoir un nombre élevé d'appels, environ 1.000 par jour.

Le déploiement, annoncé pour la fin de l'année 2005, des mille dispositifs est en cours. La notification du marché public à la société ATOS a été effectuée le 25 mai 2004 et le premier bon de commande a été passé. Par conséquent, aux 101 appareils déjà installés depuis la fin de l'année 2003, viendront s'ajouter progressivement, tout au long de l'année 2004, 402 appareils supplémentaires. En janvier 2005, 503 dispositifs au total auront été mis en service dont 331 fixes et 182 mobiles. Les premières installations ont été mises en place début juillet en Loire-Atlantique.

Les décisions suivantes ont été prises :

- le déploiement, tel qu'il est prévu, sera poursuivi et les forces de l'ordre seront mobilisées et redéployées pour effectuer des contrôles ne pouvant être automatisés, alcoolémie et stupéfiants en particulier ;

- les appareils mobiles seront placés aux endroits dangereux, en particulier au droit des chantiers routiers ;

- une rubrique spécifique « Dites le au ministre » sera ouverte sur le site Internet de la sécurité routière afin de permettre aux usagers de signaler les anomalies éventuelles constatées sur la signalisation.

A ce jour, les excès de vitesse de 0 à 50 km/h au dessus des limitations sont passibles de la peine d'amende prévue pour les contraventions de 4ème classe (amende forfaitaire de 135 euros). Ceux de plus de 50 km/h sont passibles de la peine d'amende prévue pour la contravention de la 5^{ème} classe et constituent un délit, en cas de récidive dans les trois ans.

Pour tenir compte du fait que 88 % des infractions sont des petits excès de vitesse, le Premier ministre a souhaité moduler les sanctions pécuniaires et sanctionner plus durement les auteurs de grands dépassements. D'une part, pour les excès de vitesse inférieurs à 20 km/h sauf pour les voies où la vitesse est limitée à 50 km/h et moins, la peine d'amende sera abaissée à celle prévue pour les contraventions de la 3ème classe et, d'autre part, la première infraction du « grand excès de vitesse » de plus de 50 km/h devient un délit. Le décret minorant la sanction et le projet de loi portant création, dans le code de la route, d'un délit en première infraction sont en cours d'examen simultanément au Conseil d'Etat.

A ce sujet, les décisions prises sont les suivantes :

- le décret sera publié prochainement ;

- le projet de loi sera examiné à la session d'automne du Parlement.

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

2. Des progrès à consolider dans un contexte budgétaire difficile

Pour 2005, les crédits consacrés par l'Etat à la sécurité routière sont estimés à 1,7 milliard d'euros, en baisse de 4,4 % par rapport à la loi de finances initiale pour 2004. Les dépenses du ministère de l'équipement s'élèvent à 658 millions d'euros soit 38 % du total de l'effort en faveur de la sécurité routière. L'effort du ministère de l'équipement est en baisse de 3,2 % en 2005. **Après deux années de hausse, l'effort de l'Etat en faveur de la sécurité routière recule donc légèrement en 2005.**

Pour 2005, le ministère présente les priorités suivantes :

- **« Une nouvelle culture de l'usage de la route et du véhicule »** : ce volet comporte les actions suivantes :

- la poursuite de la mise en place du permis probatoire engagée en 2004, dans l'objectif de réduire le phénomène de sur-représentation des jeunes de moins de vingt-cinq ans dans la mortalité routière ;

- des actions spécifiques pour des catégories jusqu'alors moins touchées par les campagnes de communication (motocyclistes, conducteurs de poids lourds) ;

- des campagnes de communication ciblées et sur toute l'année ;

- des mesures de nature à permettre aux jeunes un meilleur accès au service public du permis de conduire : remise à niveau des inspecteurs du permis, recrutement de nouveaux inspecteurs, investissements en faveur des centres d'examen, attention portée à la qualité des stages de récupération de points et de sensibilisation à la sécurité routière.

- **« La poursuite de la sécurisation des déplacements sur la route »** : ce volet comporte les actions suivantes :

- accompagner le déploiement du contrôle automatique : expérimenter une extension du dispositif à d'autres infractions que celles liées à la vitesse (non respect des feux rouges, des interdistances...), développer les études et recherches ;

- faire évoluer les infrastructures dans les sections jugées accidentogènes (signalisation, obstacles latéraux) ;

- poursuivre la politique de gestion du trafic et d'information aux usagers de la route ;

- développer les études, les expertises et les expérimentations dans les domaines de l'accidentologie et de la conduite guidée.

Le coût des campagnes de communication en faveur de la sécurité routière

Depuis 2002, le budget communication de la sécurité routière s'est établi comme suit :

(en millions d'euros)

2002	2003	2004
12,20	12,53	14,53

Pour 2003 :

- 7 millions d'euros sont affectés à l'achat d'espace publicitaire sur les chaînes de télévision, les stations radio ou les panneaux d'affichage.
- 4 millions d'euros sont affectés à la conception et la réalisation des spots TV, messages radio ou affiches et les relations presse.
- 1 million d'euros est affecté à la réalisation de stands pour participation à des événements grand public.
- 0,5 million d'euros est affecté à des enquêtes et sondages pour tester les campagnes et mesurer leur impact et leur efficacité.

De 1999 à 2002 toutes les campagnes de la Sécurité Routière ont été particulièrement « impactantes », générant des taux d'agrément élevés. Elles mettaient toutes l'accent sur la légitimité de la règle et les conséquences de son non respect. La communication de la Sécurité Routière évolue en 2003 pour contribuer à résoudre un problème majeur constaté à travers les enquêtes d'opinion et les pratiques sur la route: l'écart entre bonne conscience morale des usagers pris globalement et la mauvaise foi individuelle. Pour ce faire, les campagnes vont démontrer qu'il n'y a jamais de bonnes raisons pour ne pas respecter la règle. Pour accompagner l'évolution de la stratégie de communication, la signature de la Sécurité Routière évolue en parallèle et a pour objectif de renvoyer chacun à ses propres responsabilités. La signature choisie est : "Changeons".

En outre afin d'optimiser les ressources, il a été décidé de traiter un thème phare par semestre (vitesse au premier semestre, alcool au second) aussi bien pour les campagnes publicitaires que pour les relations presses et les actions de partenariat et en lui consacrant les médias les plus efficaces : télévision, radio, affichage.

En 2004 le même processus est développé. Le premier semestre porte essentiellement sur l'évolution du permis de conduire, avec la mise en oeuvre du permis probatoire. C'est ensuite une campagne démarrant l'été sur le principe du conducteur désigné qui sera poursuivie au cours du second semestre et notamment au moment des fêtes de fin d'année. Ces campagnes sont essentiellement développées en utilisant la radio et l'affichage.

Il faut préciser, en outre, que le cahier des charges qui s'impose aux chaînes télévisées du service public prévoit des obligations non quantifiées de diffusion d'information sur la sécurité routière. Depuis mars 2004 les chaînes du service public se sont engagées à assurer régulièrement pendant des périodes d'une semaine la rediffusion gracieuse de spots télévisés de sécurité routière déjà préalablement présentés dans le cadre des « écrans publicitaires ». Certaines chaînes privées assurent sporadiquement et au coup par coup des diffusions gracieuses d'information sur la sécurité routière.

Enfin, dans quelques départements, les Préfets avec l'aide et le conseil de la DSCR, ont passé des conventions avec certains quotidiens régionaux afin de mieux faire connaître les problèmes locaux, la politique locale qu'ils mettent en oeuvre, les actions qui sont engagées, et de sensibiliser les jeunes par des numéros spéciaux distribués largement et gratuitement.

**F. LA MISE EN ŒUVRE DE LA LOI ORGANIQUE DU 1^{ER} AOÛT 2001
RELATIVE AUX LOIS DE FINANCES (LOLF)**

1. Le programme « Réseau routier national »

Le programme « Réseau routier national » comporte trois actions relatives respectivement :

- au développement des infrastructures routières ;
- à l'entretien et à l'exploitation ;
- à la politique technique nationale et internationale.

Présentation du budget routier selon la nomenclature de la LOLF

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2004	PLF 2005
Développement des infrastructures routières	2.139	546
Entretien et exploitation	610	1.789
Politique technique nationale et internationale	12	51
Total	2.761	2.387

Source : avant-projet annuel de performance de la mission « Transports »

Ce programme comporte les objectifs suivants :

• Accroître la sécurité des déplacements sur le réseau routier national

Cet objectif concourt à la politique transversale en faveur de la sécurité routière.

Les deux indicateurs associés à cet objectif consistent à évaluer le nombre de vies « épargnées » grâce aux opérations d'investissement, à partir de la connaissance du taux de tués pour chaque catégorie de voies. Cet indicateur très théorique sera sans doute difficile à mettre en œuvre au cas par cas.

• Réaliser efficacement le réseau planifié par l'Etat en maîtrisant les dépenses

Un premier indicateur consiste en un taux de réalisation de la planification décidée lors du CIADT du 18 décembre 2003. Cet indicateur aura le mérite de permettre un suivi annuel d'une planification de long terme. Il mesurera le taux de mise en service des investissements prévus. Toutefois, cet indicateur ne dit rien de la rentabilité financière et socio-économique des investissements projetés.

Deux autres indicateurs concernent le coût kilométrique de construction et la maîtrise des coûts de construction. S'agissant du premier indicateur, des données comparatives avec d'autres pays européens pourraient être intéressantes. Le second indicateur est plus intéressant car il mesure, pour l'ensemble des projets mis en service au cours de l'année, le taux d'évolution moyen du coût de construction entre le montant initial affiché lors de la déclaration d'utilité publique et le montant prévisionnel à la mise en service.

Un autre indicateur évaluera l'écoulement du trafic, en fonction du linéaire de routes présentant un niveau de service dégradé d'une part, et du pourcentage de temps gêné sur les corridors principaux de circulation d'autre part. Sur ce point, les indicateurs actuellement associés à l'agrégat n° 14 du budget des transports et de la sécurité routière semblaient à votre rapporteur spécial plus lisibles et surtout compréhensibles par tous. Ces indicateurs étaient les suivants : longueur de routes nationales encombrées ; bouchons sur les autoroutes et routes nationales ; part des parcours sur le réseau routier national effectués sur des voies sûres et rapides (autoroutes et voies express). Des indicateurs de densité du trafic semblaient également s'imposer à l'évidence.

Enfin, un indicateur s'attache à l'intérêt socio-économique des opérations mises en œuvre en service dans l'année, défini comme la monétarisation des gains de temps ramenée à l'euro investi. Votre rapporteur spécial sera curieux de connaître les modalités de la monétarisation des gains de temps procurés aux usagers. Il craint que ce genre d'indicateurs ne soit plus intéressant pour les spécialistes que pour nos concitoyens. Sans doute aurait-on pu imaginer, au moins en complément, un indicateur des gains de temps réalisés par les usagers qui soit compréhensible par tous.

• **Préserver le patrimoine routier**

Les indicateurs seront inspirés des démarches IQRN et IQOA (voir ci-dessus la partie consacrée à l'entretien routier).

Un autre indicateur reflètera la satisfaction des usagers par rapport à l'état général du réseau routier national. Il n'est pas sûr que les évolutions annuelles de cet indicateur puissent être interprétées de façon très tranchée. Cet indicateur aura le mérite de donner une idée du sentiment de sécurité (ou d'insécurité) sur la route, plus qu'il n'informerait sur l'état réel du réseau.

Un dernier indicateur concerne la périodicité du renouvellement des couches de surface.

• **Limiter les nuisances liées aux infrastructures routières**

Un seul indicateur est retenu, mais il est important puisqu'il s'agit du nombre de « points noirs » bruits.

Votre rapporteur spécial reconnaît la qualité du travail effectué par le ministère en matière de définition des indicateurs de performance. Il souligne néanmoins que, sans doute en raison de leur complexité, un certain nombre d'indicateurs ne seront pas disponibles l'année prochaine, mais dans les projets annuels de performance annexés au projet de loi de finances pour 2007 voire 2008. Votre rapporteur spécial juge que des indicateurs plus simples auraient parfois mieux rempli leur office d'information, non seulement du Parlement, mais aussi du citoyen.

2. Le programme « Sécurité routière »

Le programme « Sécurité routière » fait l'objet de quatre actions :

- Observation, prospective et réglementation ;
- Démarches interministérielles et communication ;
- Education routière ;
- Gestion du trafic et information des usagers.

Le budget de la sécurité routière en présentation LOLF

(en millions d'euros)

Actions	LFI 2004	PLF 2005
Observation, prospective et réglementation	141,7	43,9
Démarches interministérielles et communication	29,7	46,7
Education routière	18,8	75,9
Gestion du trafic et information des usagers	57,4	80,4
Total	247,6	246,9

Source : avant-projet annuel de performance de la mission « Transports »

La dimension interministérielle de la sécurité routière sera traitée à travers un document de politique transversale (DPT), dont le chef de file est le responsable du programme « Sécurité routière » au sein de la mission « Transports », en l'occurrence le délégué interministériel à la sécurité routière (DISR), directeur de la sécurité et de la circulation routières (DSCR).

Les objectifs associés à ce programme sont les suivants :

- Réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes

Les indicateurs dans ce domaine sont les plus évidents : le nombre annuel des accidents corporels ; le nombre annuel de tués.

• **Mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière**

Un indicateur s'attache à l'évolution de l'opinion, ce qui permettra de juger des progrès d'une nouvelle culture de l'usage de la route (pourcentage de personnes déclarant avoir adopté un nouveau comportement sur la route etc.), même s'il faut faire la part, dans ce domaine, entre les déclarations et les pratiques réelles.

Un autre indicateur consiste en la part des accidents mortels du travail liés à la route par rapport à l'ensemble des accidents du travail. L'évolution de cet indicateur devra être interprétée à l'aune de l'évolution tant du numérateur que du dénominateur de ce ratio.

• **Améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie**

Les indicateurs sont :

- le pourcentage des auto-écoles ayant un taux de réussite en première présentation au permis de conduire B inférieur à 50 %. En 2003, 40 % des auto-écoles ont un taux de réussite inférieur à 50 %. Il paraît difficile d'analyser les évolutions d'un tel indicateur qui est au carrefour de multiples causes, de même qu'il paraît difficile de juger l'évolution du taux de réussite au permis (qui ne fait pas l'objet d'un indicateur en soi). La qualité des auto-écoles n'est pas seule en cause ; la sévérité de l'examen l'est aussi et on peut imaginer que celle-ci varie sur le territoire. La dégradation du ratio proposé pourrait simplement résulter d'un taux de réussite inférieur au permis de conduire sur l'ensemble du territoire, ce qui aurait mécaniquement un effet positif sur la sécurité des jeunes sur la route ;

- dépense moyenne d'un examen du permis de conduire pour l'administration relevant du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.

• **Garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic routier**

Les indicateurs sont les suivants :

- Temps perdu dans les encombrements : c'est ce type d'indicateurs, simple et lisible, que votre rapporteur spécial s'attendait à voir figurer dans le programme consacré aux routes ;

- Taux de satisfaction des usagers sur les actions de gestion du trafic et d'information routière : l'évolution annuelle de ce taux sera sans doute difficile à interpréter mais les évolutions quinquennales ou décennales seront plus significatives.

II. PRÉSENTATION DES CRÉDITS DES ROUTES ET DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

A. VUE D'ENSEMBLE

Le tableau ci-dessous retrace l'évolution des moyens de paiement (dépenses ordinaires et crédits de paiement) et des moyens d'engagement (dépenses ordinaires et autorisations de programme) du budget des routes et de la sécurité routière. **Il faut préciser d'emblée que les évolutions retracées ci-dessous ne sont pas significatives, en raison :**

- **d'une part, de l'existence de deux expérimentations de globalisation des crédits en application de la LOLF**, qui ont occasionné des transferts de crédits en provenance de la section « services communs et urbanisme » ;

- **d'autre part, de la création de l'AFITF** qui aura à sa charge le financement d'un certain nombre d'opérations, ce qui réduit nécessairement les dotations budgétaires ;

- **enfin, de deux mesures de transfert prévues en 2005** : transfert au ministère de l'intérieur des crédits d'entretien de la voirie de Paris et de ceux du programme exceptionnel d'investissement en Corse.

Répartition des crédits affectés aux routes et à la sécurité routière

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Évolution en %
Développement du réseau routier national			
moyens de paiement (DO + CP)	706,39	332,66	-52,91%
moyens d'engagement (DO + AP)	813,01	540,76	-33,49%
Entretien et réhabilitation du réseau			
moyens de paiement (DO + CP)	610,21	597,7 ⁹	-2,05%
moyens d'engagement (DO + AP)	618,61	573,45	-7,30%
Sécurité routière et exploitation de la route			
moyens de paiement (DO + CP)	73,13	75,93	3,83%
moyens d'engagement (DO + AP)	76,23	81,87	7,40%
Total des moyens de paiement DO + CP	1389,73	1006,29	-27,59%
Total des moyens d'engagement DO + AP	1507,85	1196,08	-20,68%

B. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DES ROUTES

1. L'évolution générale

En réponse aux questionnaires budgétaires, le ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer a fourni le tableau suivant, qui retrace l'évolution des moyens disponibles au 1^{er} janvier 2005 par rapport aux crédits inscrits en loi de finances initiale pour 2004 :

⁹ Y compris les crédits d'expérimentation provenant des chapitres 35-42 et 53-46, mais hors crédits d'expérimentation provenant de la section « services communs et urbanisme ».

Budget routier

(en millions d'euros)

	LFI 2004	Moyens disponibles au 1^{er} janvier 2005	Evolution
Budget général			
Moyens de paiement	1316,6	1074,4	- 18,4 %
Moyens d'engagement	1431,6	1154,2	- 19,4 %
AFITF			
Moyens de paiement		187	
Moyens d'engagement		445	
Total			
Total Moyens de paiement	1316,6	1261,4	- 4,2 %
Total Moyens d'engagement	1431,6	1599,2	+ 11,7 %

Source : ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer

Toutefois, le ministère indique qu'à structure constante, l'évolution est de - 2,4 % en moyens de paiement et de + 13,5 % en moyens d'engagement.

Ces chiffres sont plus significatifs que les précédents car ils ne tiennent pas compte des variations résultant de deux transferts au ministère de l'intérieur, concernant :

- 9,7 millions d'euros du programme exceptionnel d'investissements (PEI) en faveur de la Corse ;
- et 13,38 millions d'euros de crédits d'entretien de la voirie de Paris.

Votre rapporteur spécial souligne que cette évolution de - 2,4 % en moyens de paiement est une comparaison entre loi de finances initiale pour 2004 et moyens disponibles en 2005.

Or ces moyens disponibles au 1^{er} janvier 2005 incluent un report de 144 millions d'euros de crédits gelés en 2004. En retirant du tableau fourni par le ministère, les effets des deux transferts précités et du report, **votre rapporteur spécial conclut à une baisse des moyens de paiement en faveur des routes de 13,4 % :**

Budget routier

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Budget général			
Moyens de paiement	1316,6	953,5 ¹⁰	- 18,4 %
Moyens d'engagement	1431,6	1154,2	- 19,4 %
AFITF			
Moyens de paiement		187	
Moyens d'engagement		445	
Total			
Total Moyens de paiement	1316,6	1140,5	- 13,4 %
Total Moyens d'engagement	1431,6	1599,2	+ 11,7 %

Le report de crédit précité porte sur 144 millions d'euros de l'article 53-47/30 « Investissements sur le réseau routier national hors Ile-de-France ». Ce report permet de porter les moyens budgétaires disponibles en 2005 en faveur des routes à 1.261,4 millions d'euros, y compris les crédits de l'AFITF.

Par ailleurs, le projet de loi de finances rectificative pour 2004 prévoit l'ouverture de 150 millions d'euros de crédits supplémentaires, destinés en totalité aux routes, essentiellement en vue d'une relance la mise en œuvre des contrats de plan Etat-région. Des moyens supplémentaires pourront donc éventuellement être reportés sur 2005.

Au total, près de 300 millions d'euros supplémentaires sont donc susceptibles d'être disponibles en 2005, soit 26 % de plus que le montant résultant du présent projet de loi de finances.

¹⁰ Par rapport au tableau précédent, les sommes correspondant aux transferts au ministère de l'Intérieur ont été ajoutées, afin d'obtenir une structure constante, tandis que le montant du report a été retiré, pour ne tenir compte que des moyens nouveaux.

2. La répartition par agrégats

a) Le développement du réseau routier national (agrégat 14)

Les crédits inscrits à cet agrégat recouvrent deux masses d'importance très inégale :

- Les moyens de fonctionnement du Service d'études techniques des routes et autoroutes (SETRA) et du Centre d'Etude des Tunnels (CETU), en légère baisse à 4,8 millions d'euros pour 2004 (- 0,2 %). Ces crédits sont complétés par des fonds de concours, à hauteur de 2,2 millions d'euros en 2005 (prévisions), au titre du remboursement par des tiers des travaux effectués par le SETRA, le CETU et le centre national des ponts et secours (CNPS).

- L'enveloppe du programme **d'investissements routiers** qui atteint, en 2005, 332 millions d'euros en moyens de paiement (- 53 %) et 541 millions d'euros en moyens d'engagement (- 33 %). Les moyens de paiement disponibles en 2005 sont évalués à 477 millions d'euros (prise en compte du report de 144 millions d'euros), soit - 33 %.

Les crédits inscrits dans cet agrégat au titre des investissements routiers sur le chapitre 53-47 financent principalement **les projets prévus aux contrats de plan Etat/régions** et les programmes d'aménagement du territoire.

Pour les opérations inscrites aux contrats de plan Etat-régions, la participation de l'Etat s'élèvera à 465,5 millions d'euros en 2004 (- 30 %).

Cette évolution s'explique en partie par la création de l'AFITF, qui complètera les crédits budgétaires.

L'agence disposera, en effet, pour les routes, de 187 millions d'euros de crédits de paiement et de 445 millions d'euros d'autorisations de programme.

Agrégat n° 14 : Développement du réseau routier national
Crédits de paiement à structure constante

(en millions d'euros)

Nomenclature budgétaire	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
53-47/20	Etudes économiques et techniques dans le domaine routier national	4,5	5,8	29 %
53-47/30	Investissements sur le réseau routier national hors Ile-de-France	600,4	245,1	- 59 %
53-47/60	Investissements sur le réseau routier national d'Ile-de-France	56,9	43,5	- 24 %
63-43/50	Transports urbains : Opérations liées à l'aménagement du réseau routier national	9,3	11,4	22 %
63-43/60	Transports urbains : Autres opérations routières (opérations déconcentrées)	0	0	
63-44/70	Transports interurbains : Opérations liées à l'aménagement du réseau routier national	10,9	11,9	9 %
63-44/80	Transports interurbains : Autres opérations routières (opérations déconcentrées)	19,6	20 ¹¹	2 %
63-44/90	Subventions pour la construction d'autoroutes concédées	0	0	
	AFITF		187	
Total		701,6	524,6	- 25 %

A structure constante, c'est-à-dire en prenant en compte les crédits qui seront gérés par l'AFITF, les crédits en faveur du développement du réseau routier national sont encore en baisse de 25 %. **La création de l'AFITF ne suffit donc pas, loin s'en faut, à expliquer en totalité la baisse des crédits en faveur de l'investissement routier.** Ce constat doit être tempéré par la mention des moyens supplémentaires qui résulteront, d'une part du report de crédit précité, d'autre part de l'inscription de 150 millions d'euros de crédits supplémentaires en loi de finances rectificative pour 2004.

Les dotations budgétaires en faveur du réseau autoroutier concédé

Le développement du réseau autoroutier concédé était jusqu'à récemment financé par les seules sociétés concessionnaires, en partie sur leurs ressources propres, mais surtout par recours à l'emprunt. La fin du régime de l'adossement conduit désormais à recourir au financement budgétaire.

Aussi, existe-t-il depuis la loi de finances pour 2001 une ligne budgétaire figurant au présent agrégat et intitulée « *subventions pour la construction d'autoroutes concédées* » (chap. 63-44/90). Cette ligne n'est pas dotée en loi de finances initiale, mais elle peut faire l'objet d'un abondement en loi de finances rectificative, en fonction du montant des dividendes versés par les SEMCA au titre de l'exercice.

Toutefois, à partir de 2005, les dividendes versés par les sociétés d'autoroutes, dont le montant prévisionnel est de 280 millions d'euros, seront affectés à l'AFITF, en vertu de l'article 41 du présent projet de loi de finances.

¹¹ Evolution hors transfert vers le budget du ministère de l'intérieur (PEI Corse).

Enfin, il faut rappeler que les crédits consacrés au développement des infrastructures **sont considérablement augmentés par le rattachement de fonds de concours**. Les prévisions de rattachements de fonds de concours pour 2005, sur le chapitre 53-47, s'élèvent à **823 millions d'euros**.

Il faut enfin noter que, en complément de l'agrégat consacré au développement du réseau routier national, le « bleu » présente **des indicateurs d'efficacité socio-économique**.

Il apparaît que les **objectifs en termes de lutte contre la saturation du réseau**, en particulier sur l'axe Nord-Sud, avec un accroissement du trafic considéré comme « très fortement dégradé » (plus de 113.000 véhicules / jour). Ainsi, sur l'axe autoroutier Nord-Sud, le trafic sur la section la plus chargée en juillet-août 2004 a atteint 117.000 véhicules / jour (contre 115.800 en 2003).

Les **encombres sur les autoroutes et routes nationales** ont augmenté de 3,3 % en 2003, et ont été supérieurs de 6 % aux prévisions.

Les **indicateurs en terme de taux d'insécurité des usagers** (nombre de tués pour 100 millions de kilomètres parcourus) et de desserte du territoire témoignent au contraire d'une amélioration sur l'ensemble du réseau.

b) Les crédits d'entretien du réseau routier national (agrégat 15)

Les moyens consacrés à **l'entretien et à la réhabilitation** du réseau s'élèvent à 611,1 millions d'euros (+ 0,13 %) à structure constante c'est-à-dire :

- hors crédits en provenance de la section « services communs et urbanisme », rattachés au chapitre 59-01 d'expérimentation en régions Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire ;
- et hors variation liée au transfert au ministère de l'Intérieur des crédits d'entretien de la voirie de Paris.

Agrégat n° 15 : Entretien et réhabilitation du réseau routier national
Dépenses ordinaires / Crédits de paiement à structure constante

(en millions d'euros)

Nomenclature budgétaire	Intitulé	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
35-42/10	Entretien courant du réseau routier national, moyens des parcs et viabilité hivernale (dépenses déconcentrées)	178,4	163,1	-9%
35-42/20	Information du public et actions d'accompagnement de la politique d'entretien du réseau routier	0	0	
37-46/50	Centre national des ponts de secours. Moyens de fonctionnement	0,3	0,3	0%
44-20/40	Subventions intéressant la gestion de la voirie nationale	17,7	16,4 ¹²	-7%
53-46/10	Gros entretien préventif et grosses réparations des chaussées (opérations postérieures à 1999)	202,2	169,1	-16%
53-46/20	Gros entretien préventif et grosses réparations des chaussées (opérations déconcentrées)	0	0	
53-46/30	Parcs, centres d'entretien et d'exploitation sur réseau en service, installations nécessaires à la viabilité hivernale et radiotéléphonie	6,4	7,3	14%
53-46/40	Renforcement des ouvrages d'art	91,8	91,8	0%
53-46/50	Réhabilitation et renforcements de chaussées	65,9	67,8	3%
53-46/60	Aménagements de sécurité d'initiative locale et traitement des zones d'accumulation d'accidents	47,5	55,2	16%
59-01	Programme "Réseau routier national" - Expérimentation en régions Nord-Pas-de-Calais et Pays de la Loire		40	
Total		610,2	611,1	0,13%

Deux volets sont prioritaires en 2005, comme en 2004 : les aménagements de sécurité sur les infrastructures existantes et le renforcement des ouvrages d'art.

• **L'amélioration des aménagements de sécurité** : les crédits du chapitre 53-46/60 augmentent de 16 %. D'après les informations fournies, le programme spécifique d'aménagement de sécurité des routes nationales, qui s'établit en 2005 à 43,8 millions d'euros (contre 37,8 millions d'euros en 2004), permettra notamment de poursuivre la mise en oeuvre des actions pour réduire la dangerosité des glissières (« glissières motard ») et des obstacles latéraux, mais surtout de lancer en 2005 la démarche SURE (sécurité des usagers sur le réseau existant) (6 millions d'euros).

¹² Hors variation due au transfert sur la dotation générale de décentralisation des ressources allouées à la ville de Paris pour l'entretien de la voirie nationale.

Cette démarche consiste à identifier les itinéraires sur lesquels l'accidentologie est anormalement élevée (étude d'enjeux), comprendre les dysfonctionnements en cause (diagnostic), définir les actions susceptibles d'y remédier et enfin les mettre en oeuvre.

L'une des ambitions de SURE est de proposer des aménagements cohérents sur le réseau pour éviter les problèmes de lisibilité que posent des aménagements ponctuels lorsqu'ils sont réalisés sans prise en compte de l'itinéraire dans son ensemble.

Cette démarche est conçue pour être appliquée à la totalité du réseau routier (en dehors du milieu urbain dense) mais elle est mise en oeuvre en priorité sur des itinéraires où les niveaux de sécurité sont les moins satisfaisants, déterminés notamment à partir d'une analyse quantitative des accidents.

• **La réhabilitation des ouvrages d'art et la mise en sécurité des tunnels** : d'après les informations fournies, Ce volet est porté de 89,6 millions d'euros à 93,4 millions d'euros, soit une augmentation de 3,8 millions d'euros. Tandis que la sous-enveloppe destinée à poursuivre les travaux de réparation les plus urgents mis en évidence par les campagnes d'évaluation des ouvrages d'art (y compris les murs de soutènement) est reconduite à 61 millions d'euros, le montant de celle dédiée à l'action de sécurisation des tunnels engagée à la suite de la catastrophe du tunnel du Mont Blanc est portée de 28,6 millions d'euros à 32,4 millions d'euros.

C. L'ÉVOLUTION DES CRÉDITS DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

1. L'agrégat « Sécurité routière et exploitation de la route » (agrégat 16)

Cet agrégat créé en 2002 résulte de la suppression de la section « sécurité routière » du budget des transports et de l'intégration des crédits dans différents fascicules (transports et services communs essentiellement).

Les crédits consacrés à la sécurité routière sont ici ceux directement liés à l'exploitation de la route, aux centres d'information routière, aux expérimentations du centre national de sécurité routière, aux centres de permis de conduire. Ces crédits s'élèvent à 75,9 millions d'euros pour 2005 contre 73,1 millions d'euros en 2004. L'augmentation est toutefois due au rattachement de crédits en provenance de la section « services communs et urbanisme », dans le cadre de l'expérimentation du programme « sécurité routière » en régions Nord-Pas-de-Calais et Picardie.

En raison de ces effets de structure, il est préférable de présenter les actions de la direction de la sécurité et de la circulation routières (DSCR) et de la délégation interministérielle à la sécurité routière (DISR) :

Budget de la sécurité routière (actions de la DSCR et de la DISR)

(en millions d'euros)

	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Moyens de paiement	111,5	103,4	- 7,3 %
Moyens d'engagement	114,6	110,5	- 3,6 %

Source : *Effort de la nation en faveur de la sécurité routière (« jaune » budgétaire)*

Les moyens de la DISR et de la DSCR dépendent tous du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer ; certains crédits proviennent de la section « services communs et urbanisme ».

Seul le « jaune » budgétaire est, en réalité, significatif, pour donner une idée des crédits consacrés à la sécurité routière.

2. L'effort de la nation en faveur de la sécurité routière

a) Présentation générale des crédits

(1) Le « jaune » sécurité routière

En application de l'article 96 de la loi de finances pour 2001, adopté à l'initiative de votre rapporteur spécial, le gouvernement est désormais tenu de présenter chaque année en annexe au projet de loi de finances **un rapport relatif à l'ensemble des moyens alloués par l'Etat à la lutte contre l'insécurité routière**. Ce rapport doit également retracer l'effort global de la Nation en faveur de la sécurité routière et fournir les indicateurs de résultats de la politique menée en ce domaine.

En effet, la section « sécurité routière » du budget des transports ne permettait de retracer que l'effort du ministère de l'équipement, des transports et du logement, ce qui n'était pas conforme à la logique interministérielle de la politique de lutte contre l'insécurité routière.

(2) Les crédits prévus pour 2004

Pour 2004, les crédits consacrés à la sécurité routière par l'Etat sont donc estimés à 1.724,56 millions d'euros, en baisse de 4,4 % par rapport au budget pour 2004. Après deux années de hausse, l'effort de l'Etat en faveur de la sécurité routière baisse donc légèrement en 2005.

Effort consolidé de l'Etat en matière de sécurité routière

(en millions d'euros)

Ministères	LFI 2004	PLF 2005	Evolution
Equipement, transports, logement, tourisme et mer	679,6	657,99	-3,18%
Défense	462,93	471,45	1,84%
Intérieur, sécurité intérieure et libertés locales	348,8	284,24	-18,51%
Justice	215,21	215,38	0,08%
Education nationale, enseignement supérieur et recherche	55,28	55,56	0,51%
Santé et protection sociale	0,21	0	-100,00%
Jeunesse, sports et vie associative	0,13	0,13	0,00%
Recherche	24,79	24,88	0,36%
Economie, finances et industrie	16,11	14,93	-7,32%
Total	1803,06	1724,56	-4,35%

Mais il convient de détailler plus précisément les actions des différents départements ministériels.

b) Présentation des actions et crédits ministériels

(1) Equipement, transports et logement

La lutte contre l'insécurité routière est une mission prioritaire du ministère de l'équipement, des transports et du logement.

Elle se décline en plusieurs actions :

- les actions de la direction de la sécurité et de la circulation routières et de la délégation interministérielle à la sécurité routière en baisse de 7,3 % à 103,39 millions d'euros ;

- l'entretien, le développement et les mesures de sécurisation du réseau routier en baisse de 5,2 % pour 2004 à 306,05 millions d'euros ;

- les crédits de personnel et de fonctionnement, en hausse de 1,4 % à 248,55 millions d'euros.

Pour 2005, l'ensemble des moyens consacrés à la sécurité routière par le ministère s'élèvera donc à 657,99 millions d'euros en moyens de paiement, soit une baisse de 3,2 % par rapport à 2004.

(2) Défense

Au travers de l'action de la gendarmerie nationale notamment, le ministère de la défense participe à l'action en faveur de la sécurité routière.

Les missions de la sécurité routière sont essentiellement assurées par les unités de gendarmerie départementale. Des unités spécialisées se consacrent de manière quasi exclusive à ces missions :

- 135 pelotons d'autoroutes et 49 brigades rapides d'intervention, assurant la surveillance de 9.316 kilomètres d'autoroutes appuyées par 15 brigades motorisées autoroutières regroupant 4.054 militaires ;

- 341 brigades motorisées (soit 3.574 militaires) assurant la surveillance des routes nationales et départementales à fort trafic.

Au total, le ministère estime que 8.057 militaires de la gendarmerie en métropole et 111 outre-mer se consacrent exclusivement à la lutte contre l'insécurité routière, pour des crédits qui s'élèveront à 471,45 millions d'euros en 2005 (+ 1,84 %).

(3) Intérieur et justice

Le ministère de l'Intérieur intervient dans le domaine de la sécurité routière par des actions de prévention, de contrôle et de répression sur la voie publique (police de la circulation contrôles de vitesse, d'alcoolémie...) sous la conduite de la direction générale de la police nationale, mais aussi par l'action de sa sous-direction de la circulation et de la sécurité routière (bureau des usagers de la route, réglementation des véhicules, service des informations statistiques notamment sur les accidents et infractions) et de la direction générale de l'administration et des préfetures.

Au total, le ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales estime consacrer 284,24 millions d'euros pour 2005 (- 18,5 %) aux actions de sécurité routière.

Le ministère de la justice est, quant à lui, chargé de sanctionner les comportements routiers les plus dangereux en utilisant de manière optimale les dispositifs légaux et réglementaires. La loi n° 2003-495 du 12 juin 2003 renforçant la lutte contre la violence routière traduit les orientations définies lors du comité interministériel de la sécurité routière du 18 décembre 2002 et offre aux parquets de nouveaux instruments permettant d'accroître la réponse pénale et d'en améliorer l'efficacité.

Une première circulaire d'application de la loi a été adressée aux juridictions le 20 juin 2003. Une note en date du 10 juillet 2003 présente plus précisément les nouvelles conditions de recevabilité pour les contestations de certaines amendes forfaitaires.

L'arsenal juridique contre la violence routière a été complété de nouveau par la loi n° 2004-204 du 9 mars 2004, portant adaptation de la justice aux évolutions de la criminalité. Elle apporte plusieurs innovations en matière de sécurité routière : correctionnalisation de la conduite sans assurance et de la conduite sans permis, aggravation des peines pour certaines infractions telles que l'usurpation de plaques d'immatriculation.

Enfin, le ministère a diffusé fin juillet 2004 une circulaire d'harmonisation de l'action publique dans ce domaine, donnant au procureur de la République des directives d'harmonisation de la politique pénale propre au traitement de la délinquance routière.

Aussi le ministère de la justice consacrerà 215,38 millions d'euros à la lutte contre l'insécurité routière en 2005, soit une stabilité des crédits.

(4) Les autres actions ministérielles

L'essentiel de l'action en faveur de la sécurité routière est assuré d'une part par le ministère de l'équipement, des transports, du logement, du tourisme et de la mer pour l'entretien des routes, l'information et la coordination des moyens et d'autre part par les ministères de la défense, de l'intérieur et de la justice pour le contrôle, la prévention, et la sanction.

Toutefois, le ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche, ainsi que le ministère de l'économie, des finances et de l'industrie consacrent également des moyens à la lutte contre l'insécurité routière :

- les crédits relevant du ministère de l'éducation nationale, de l'enseignement supérieur et de la recherche s'élèveront à 55,56 millions d'euros en 2005, en stabilité (+ 0,5 %) par rapport à 2004. Il s'agit essentiellement de l'évaluation du temps passé par les 11.000 personnels de direction, les professeurs et les instituteurs pour des cours consacrés à la sécurité routière ;

- les crédits relevant du ministère délégué à la recherche s'élèveront à 24,88 millions d'euros en 2005 (+ 0,36 %), consacrés essentiellement au financement des activités de deux organismes : le Laboratoire central des ponts et chaussées (LCPC) qui comprend un pôle exploitation et sécurité routières qui mène des études sur le rôle de l'infrastructure dans la sécurité de la route et joue un rôle de pilotage pour les études menées par les centres d'études techniques de l'équipement, l'Institut national de recherche sur les transports et leur sécurité (INRETS) qui travaille sur le développement technologique des systèmes de transport ;

- les crédits relevant du ministère de l'économie, des finances et de l'industrie s'élèveront à 14,93 millions d'euros pour 2005 (- 7,32 %). Il s'agit des dépenses consacrées aux installations des centres de contrôle technique et de fonctionnement courant des Directions régionales de l'industrie, de la recherche et de l'environnement (DRIRE).

MODIFICATIONS APPORTÉES PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE

I. MODIFICATION DES CRÉDITS

L'Assemblée nationale a majoré, à titre non reconductible, les crédits du titre IV du budget des transports et de la sécurité routière, d'un montant de 13.500 euros sur le chapitre 44-20 « Interventions dans le domaine des transports et de la sécurité routière », dont **2.500 euros sur l'article 50 « Actions d'incitation en matière de sécurité routière »** et 11.000 euros sur l'article 30 « Actions de concertation et d'animation » qui relève du fascicule « Transports terrestres et intermodalité ».

II. ADOPTION DE L'ARTICLE 73 NONIES NOUVEAU

Il convient de signaler, bien que cet article soit examiné au sein du rapport de notre collègue Alain Lambert, rapporteur spécial du budget des transports terrestres et de l'intermodalité, que l'Assemblée nationale a adopté un **article 73 nonies (nouveau) disposant que le gouvernement dépose, chaque année, sur le bureau de l'Assemblée nationale et sur celui du Sénat, un rapport sur le financement et le fonctionnement de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France.**

EXAMEN EN COMMISSION

Réunie le mercredi 24 novembre 2004, sous la présidence de M. Jean Arthuis, président, la commission a examiné les crédits de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer : II. - Transports et sécurité routière : Routes et sécurité routière, sur le rapport de M. Gérard Miquel, rapporteur spécial.

A titre liminaire, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a indiqué que le budget des routes et de la sécurité routière se trouvait à un carrefour, car il connaissait une année de transition, marquée par la mise en œuvre de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF), la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF) et la décentralisation.

Il a précisé que ce budget était d'un peu plus d'un milliard d'euros en moyens de paiement et de 1,2 milliard d'euros en moyens d'engagement, ce qui, à structure constante, correspondait à une diminution des moyens disponibles de 2,4 % en moyens de paiement et à une progression de 13,5 % des moyens d'engagement. En réalité, a-t-il ajouté, ces chiffres, fournis par les réponses aux questionnaires parlementaires, incluaient, au titre de 2005, le montant d'un report de crédit. Hors report, les moyens de paiement étaient en baisse, non pas de 2,4 %, mais de 13,4 %.

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a toutefois précisé que les moyens susceptibles d'être alloués aux routes et à la sécurité routière seraient augmentés, non seulement de 144 millions d'euros au titre du report précédemment mentionné, mais également de 150 millions d'euros de crédits de paiement, ainsi que 300 millions d'euros d'autorisations de programme, figurant dans le projet de loi de finances rectificative pour 2004.

Par ailleurs, il a indiqué que ce budget avait fait l'objet, comme l'année dernière, de mesures de régulation infra-annuelles particulièrement sévères, qui réduisaient la portée des évolutions observées en lois de finances, les crédits destinés à l'entretien des routes ayant toutefois été épargnés, car jugés prioritaires en raison de leurs effets sur la sécurité routière ; en revanche, les trois chapitres concourant à l'investissement routier avaient fait l'objet de gels significatifs affectant notamment la réalisation des contrats de plan Etat-région.

S'agissant en premier lieu de l'investissement routier, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, s'est inquiété d'une diminution des crédits qui lui étaient alloués. En effet, il a précisé que la diminution était de 53 % en

moyens de paiement et de 33 % en moyens d'engagement, ce qui était, pour partie, la conséquence de la création de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF). Il a rappelé que cette agence devait être bientôt mise en place par décret, et qu'elle serait chargée d'apporter les financements de l'Etat dans les grands projets d'infrastructures décidés lors du Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire du 18 décembre 2003. Il a précisé que l'agence disposerait, outre une dotation en capital, de ressources affectées par l'article 41 du projet de loi de finances, c'est-à-dire :

- d'une part, du produit de la redevance d'occupation du domaine public routier, acquittée par l'ensemble des sociétés d'autoroutes ;

- d'autre part, des dividendes perçus par l'Etat au titre de ses participations dans ces sociétés.

Enfin, il a rappelé que la commission allait proposer au Sénat un amendement à l'article 41 du projet de loi de finances visant à donner les moyens au gouvernement d'accroître la dotation de l'AFITF, grâce à une réactualisation du taux de la taxe d'aménagement du territoire (TAT), ce qui pourrait dégager 37 millions d'euros de ressources supplémentaires.

Il a donc constaté que l'AFITF serait essentiellement alimentée par des produits de la route, mais qu'elle consacrerait plus des deux tiers de ses moyens aux autres modes de transport, ce qui correspondait à une volonté de péréquation intermodale et de rééquilibrage en faveur des modes alternatifs considérés comme plus sûrs et moins polluants. Il a précisé que, s'agissant des routes, l'AFITF disposerait de 187 millions d'euros de crédits de paiement et de 445 millions d'euros d'autorisations de programme, ce qui correspondait à 30 % des moyens de l'agence.

Il a souligné que la création de l'AFITF n'expliquait pas en totalité la diminution des crédits budgétaires en faveur de l'investissement routier, puisque ces crédits baissaient encore de 25 % à structure constante, même si la comparaison de loi de finances initiale à loi de finances initiale n'était pas forcément très significative, pour les raisons indiquées précédemment.

S'agissant des gels de crédits qui avaient affecté le budget des routes, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a indiqué que ceux-ci avaient été particulièrement préjudiciables à la réalisation des contrats de plan : en effet, la dotation de la loi de finances initiale pour 2004 en matière d'investissements routiers contractualisés avait été ramenée à 44 % de son montant initial. Ainsi, fin 2004, le taux d'exécution des contrats de plan Etat-région dans le domaine routier était de 52,1 %, pour un taux d'exécution théorique de 71,4 %.

Il a ajouté qu'une relance des contrats de plan avait toutefois été annoncée par le gouvernement récemment et que tel était l'objet des crédits supplémentaires inscrits au projet de loi de finances rectificative, précédemment évoqués.

En deuxième lieu, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a constaté que les crédits de l'entretien routier étaient stables, ce qui correspondait à un effort particulier, dans un contexte budgétaire contraint. Il a ajouté que le ministère avait d'ailleurs indiqué que la priorité donnée à l'entretien routier s'était manifestée par une revalorisation des crédits d'entretien de 20 % depuis 1995, en euros constants.

Pour 2005, il a précisé que deux volets seraient prioritaires : l'amélioration des aménagements de sécurité et la réhabilitation des ouvrages d'art, ainsi que la mise en sécurité des tunnels.

En troisième lieu, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a indiqué qu'on ne pouvait pas aborder le budget des routes sans évoquer les questions liées à la décentralisation d'une partie, environ les deux tiers, du réseau routier national, décidée par la loi relative aux libertés et responsabilités locales.

Il a précisé qu'il avait interrogé, au cours de l'année passée, le ministère de l'équipement au sujet des enjeux financiers de cette décentralisation. S'agissant de la dotation globalisée attribuée pour les dépenses d'entretien courant, il a observé que la part transférable était évaluée, en première analyse, à 148,5 millions d'euros sur les 340 millions d'euros de dotation actuelle et que des calculs complexes étaient encore en cours, s'agissant des dotations spécifiques. Il a précisé, s'agissant des dotations de la direction de la sécurité et de la circulation routière, qu'une première approximation avait permis d'estimer que 80 % des dépenses réalisées ces dernières années par cette direction l'avaient été sur le réseau qui devrait rester national.

S'agissant de l'investissement routier, le rapporteur spécial a mis en évidence que le principe retenu consistait, après achèvement des contrats de plan Etat-région actuels, à décroiser les financements entre l'Etat et les départements : l'Etat ne participerait plus au financement sur le réseau transféré et les départements ne participeraient plus au financement sur le réseau structurant demeurant national. Il a ajouté que le ministère estimait que, pour une large majorité de départements, les comptes seraient proches de l'équilibre, seuls, six départements étant dans une situation défavorable, qu'il faudrait sans doute examiner dans le cadre plus global de l'ensemble des transferts financiers.

En quatrième lieu, **M. Gérard Miquel, rapporteur spécial**, a présenté les crédits de la sécurité routière. Il s'est félicité des progrès

accomplis en 2003, qui ont été spectaculaires : une diminution de 20 % du nombre de tués sur la route, ce qui ne s'était jamais vu auparavant. Il a ajouté qu'en 2004, cette tendance favorable se confirmait, puisque, de janvier à août, la diminution du nombre de tués était déjà de 12 %. Il lui semblait, ainsi, qu'une nouvelle culture de l'usage de la route se mettait en place.

D'un point de vue budgétaire, il a indiqué que les crédits consacrés par l'Etat à la sécurité routière étaient en légère baisse en 2005 : le « jaune » budgétaire, annexé au projet de loi de finances, indiquait en effet un effort global de l'Etat de 1,7 milliard d'euros, en baisse de 4,4 % par rapport à la loi de finances pour 2004. Les dépenses du ministère de l'équipement étaient, quant à elles, de 658 millions d'euros, en baisse de 3,2 %.

Le rapporteur spécial a fait état des priorités du ministère pour 2005 : poursuivre des campagnes de communication ciblées, tout au long de l'année ; effectuer des expérimentations telles que l'utilisation des feux le jour hors agglomération, ou encore l'expérimentation du contrôle automatique pour d'autres infractions que celles liées à la vitesse et réaliser des investissements particuliers dans les sections jugées « accidentogènes ».

M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a conclu par quelques remarques au sujet de l'application de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances (LOLF) pour le budget des routes et de la sécurité routière.

Il a indiqué que ce budget s'articulerait l'année prochaine autour de deux programmes de la mission « Transports » : le programme « Réseau routier national », qui représentait 2,4 milliards d'euros en 2005 et le programme « Sécurité routière », qui représentait 247 millions d'euros en 2005, et dont la dimension interministérielle serait traitée à travers un « document de politique transversale ».

Précisant que les objectifs et indicateurs de ces programmes étaient décrits dans l'avant-projet annuel de performance de la mission Transports, récemment publié, il a jugé que le ministère avait effectué un travail de grande qualité, mais qu'il lui semblait néanmoins que beaucoup d'indicateurs étaient assez complexes. Il a ajouté que certains indicateurs ne seraient pas disponibles l'année prochaine, mais seulement en 2007, voire en 2008. De façon générale, il a observé que l'interprétation de certains indicateurs serait, sans doute, réservée à quelques spécialistes. Ainsi, par exemple, les gains de temps procurés aux usagers seraient monétarisés et ramenés à l'euro investi ; le bon écoulement du trafic serait mesuré en fonction du linéaire de routes présentant un service dégradé, alors qu'on aurait pu imaginer des indicateurs de densité du trafic. Il a estimé que des indicateurs plus simples et plus « robustes » auraient peut-être parfois mieux rempli leur office d'information du Parlement et du citoyen.

Un large débat s'est ensuite engagé.

M. Jean Arthuis, président, a remercié le rapporteur spécial pour la qualité de sa présentation et a souligné, au sujet de la décentralisation, que des inquiétudes s'étaient manifestées quant à la cohérence des futurs réseaux routiers, national et départemental. Il a jugé qu'une route demeurant nationale devrait l'être sur l'ensemble de son tracé et a rappelé que beaucoup de collectivités territoriales s'inquiétaient du contenu du décret devant bientôt être publié, qui indiquerait la consistance du futur réseau routier national.

M. Adrien Gouteyron s'est interrogé sur l'avenir des contrats de plan Etat-région, une fois que la décentralisation serait réalisée, et il s'est demandé comment l'Etat serait, à l'avenir, incité à investir sur son réseau routier. Il a, par ailleurs, déploré que les élus locaux ne disposent que d'une information partielle sur cette question, pourtant cruciale.

M. François Trucy a relevé que les taux d'exécution des contrats de plan Etat-région étaient très bas et il a interrogé le rapporteur spécial sur les raisons susceptibles d'expliquer ce retard.

M. Claude Belot a observé que, dans certains cas, une opération pouvait être considérée comme exécutée, alors qu'en réalité, elle avait été financée par le département qui accordait ainsi à l'Etat une avance.

M. Jean Arthuis, président, a toutefois jugé que, paradoxalement, les collectivités territoriales se satisfaisaient, parfois, de certains retards imputés à l'Etat, qui leur permettaient de différer des engagements financiers lourds.

M. Alain Lambert a observé, de façon générale, que l'investissement pâtissait de l'absence de maîtrise des dépenses de fonctionnement. Il a souhaité s'exprimer au sujet de l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), remarquant que celle-ci aurait la capacité d'emprunter et que la commission des finances devrait être vigilante pour que cet endettement soit bien inclus dans les comptes de l'Etat. Par ailleurs, il a jugé qu'il serait intéressant de connaître les taux de participation de l'Etat à chacun des contrats de plan Etat-région, supposant que cette participation devait être équivalente au montant des recettes de taxe à la valeur ajoutée (TVA) suscitées par les investissements réalisés. Ainsi, il a observé que les régions et départements pourraient cofinancer seuls un certain nombre d'opérations, si elles étaient exonérées de TVA. Il a ajouté qu'il pourrait s'agir d'une récupération de TVA limitée aux opérations incluses dans un contrat de plan. S'agissant des contrats de plan en général, il s'est demandé si le jeu de leur négociation ne favorisait pas une certaine surévaluation des moyens à mettre en œuvre, expliquant ensuite les retards observés.

M. Jacques Baudot a regretté certaines méthodes employées par l'Etat dans les négociations avec les départements. Il s'est demandé comment garantir que les routes transférées seraient conformes aux normes de sécurité en vigueur.

M. Auguste Cazalet a jugé opportun de construire une autoroute entre les villes de Bordeaux et Pau et s'est interrogé sur les perspectives de réalisation de cette infrastructure routière.

M. Roger Besse s'est demandé comment seraient compensés le transfert vers les départements des investissements routiers, ainsi que le transfert des dépenses d'entretien.

M. Jean Arthuis, président, s'est interrogé sur des modalités de compensation qui conduiraient, telles que prévues à l'heure actuelle, à favoriser les départements dont les routes avaient déjà bénéficié d'investissements élevés au cours des dernières années, et, au contraire, à pénaliser les départements dont les routes étaient déjà les plus dégradées.

En réponse aux questions posées par ses collègues, M. Gérard Miquel, rapporteur spécial, a indiqué qu'il était, lui aussi, très inquiet des modalités de la décentralisation d'une partie du réseau routier national vers les départements en application de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et responsabilités locales. Il a regretté que les départements soient mal associés à la préparation du décret qui devrait, au cours de l'année 2005, définir la consistance du réseau routier demeurant national.

Il a estimé que les contrats de plan avaient été en général plutôt favorables à l'Etat, dont la participation était restée mesurée. Il a partagé les inquiétudes de certains de ses collègues quant aux moyens d'inciter l'Etat à réaliser des travaux sur les routes nationales après la décentralisation. Il a regretté que l'Etat ne favorise pas davantage les modes de transport alternatifs à la route.

S'agissant des taux d'exécution des contrats de plan Etat-région, il a indiqué que les retards observés étaient essentiellement dus aux mesures de régulation budgétaire, qui avaient été particulièrement sévères en 2003 et en 2004.

Il a approuvé les propos d'Alain Lambert s'agissant de l'opportunité d'un système de récupération de la TVA versée pour les opérations d'investissement routier.

Il a insisté sur la nécessité absolue que les contrats de plan Etat-région, actuellement en cours, soient honorés, même si leur achèvement ne pourrait sans doute avoir lieu avant l'échéance de la décentralisation.

Il a approuvé les propos de M. Jean Arthuis, président, au sujet de l'incohérence des mécanismes de compensation financière qui conduiraient à favoriser les départements qui avaient déjà bénéficié d'investissements importants au cours des dernières années. Il a rappelé que seules les dépenses d'entretien feraient l'objet d'un transfert de ressources aux départements et que, s'agissant de l'investissement routier, le mécanisme de décroisement des financements devait assurer l'équilibre financier de l'opération.

Pour conclure, il a regretté que les enjeux locaux aient souvent empêché une programmation routière cohérente.

Après que la commission eut décidé de recommander au Sénat l'adoption des crédits de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer : II. – Transports et sécurité routière : Routes et sécurité routière, **elle a décidé de proposer au Sénat l'adoption de l'ensemble des crédits du ministère de l'équipement, des transports, de l'aménagement du territoire, du tourisme et de la mer.**

Réunie à **nouveau le jeudi 25 novembre 2004**, sous la présidence de **M. Jean Arthuis, président**, la commission **a confirmé sa position après avoir pris acte des modifications apportées par l'Assemblée nationale.**