

N° 101

SÉNAT

SESSION ORDINAIRE DE 2005-2006

Annexe au procès-verbal de la séance du 24 novembre 2005

AVIS

PRÉSENTÉ

au nom de la commission des Affaires économiques et du Plan (1) sur le projet de loi de finances pour 2006, ADOPTÉ PAR L'ASSEMBLÉE NATIONALE,

TOME X

TRANSPORTS

(Budget annexe : contrôle et exploitation aériens)

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

Sénateurs.

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

Voir les numéros :

Assemblée nationale (12^{ème} législ.) : 2540, 2568 à 2573 et T.A. 499

Sénat : 98 et 99 (annexe n° 32) (2005-2006)

Lois de finances.

SOMMAIRE

	<u>Pages</u>
INTRODUCTION	7
CHAPITRE I^{ER} - LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE	11
I. LES PRINCIPALES INSTANCES CHARGÉES DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE	11
II. LES PROGRÈS RÉCEMMENT ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE	12
III. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL	12
IV. LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET LA MISSION « TRANSPORTS » RELEVANT DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER	14
V. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »	16
VI. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	18
CHAPITRE II - L'EFFORT FLUVIAL	21
CHAPITRE III - LE VOLET FERROVIAIRE	25
I. LE PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »	25
II. LE PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »	28
III. CHARGE GLOBALE ANNUELLE REPRÉSENTÉE PAR LE SYSTÈME FERROVIAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES	30
A. LES CONTRIBUTIONS VERSÉES À LA SNCF PAR L'ÉTAT, LES AUTRES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES ET LES USAGERS	30
1. <i>En 2004, les contributions budgétaires de l'Etat à la SNCF se sont élevées à 3,412 milliards d'euros</i>	30
2. <i>Les contributions d'exploitation versées par les autres collectivités publiques se sont élevées, en 2004, à 3,12 milliards d'euros.</i>	31
B. LES CONTRIBUTIONS VERSÉES À RFF	31
IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	32
CHAPITRE IV - LE VOLET MARITIME	35
I. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »	35
A. LE PROGRAMME COMPORTE CINQ ACTIONS	36
1. <i>L'action « Sécurité et sûreté maritimes »</i>	36
2. <i>L'action « Gens de mer et enseignement maritime »</i>	36
3. <i>L'action « Flotte de commerce »</i>	37
4. <i>« L'action interministérielle de la mer »</i>	38

5. L'action « Soutien au programme »	39
B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME.....	40
II. LES ÉLÉMENTS D'AUTRES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE DU TRANSPORT MARITIME	40
A. LA POLITIQUE MARITIME FAIT L'OBJET D'UNE PARTIE DU PROGRAMME « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES ».....	40
B. CETTE POLITIQUE DÉPEND ÉGALEMENT DU PROGRAMME « CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT »	41
III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	41
A. LE RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ MARITIME EN EUROPE.....	41
B. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LE PROGRAMME « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT »	42
CHAPITRE V - LE TRANSPORT AÉRIEN	45
I. LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS » DE LA MISSION « TRANSPORTS »	45
A. LE PROGRAMME COMPREND CINQ ACTIONS INÉGALEMENT CIRCONSCRITES.....	45
1. L'action « Affaires techniques, prospective et soutien au programme »	45
2. L'action « Régulation du transport aérien »	46
3. L'action « Régulation des aéroports »	46
4. L'action « Enquêtes de sécurité aérienne »	47
5. L'action « Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires ».....	48
B. L'IMPACT LIMITÉ DU PROGRAMME DE SOUTIEN.....	48
C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME.....	48
II. LE TRANSPORT AÉRIEN FAIT ÉGALEMENT L'OBJET D'UNE MISSION HORS BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT	49
A. L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE.....	49
B. QUATRE PROGRAMMES DE POIDS INÉGAL.....	51
1. Le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile », un programme-support	51
2. Le programme « Navigation aérienne » constitue le cœur de la mission	51
3. Le programme « Surveillance et certification ».....	51
4. Le programme « Formation aéronautique »	52
C. DES OUTILS D'ANALYSE NOMBREUX ET PERTINENTS	52
III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS	52
A. LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE LA TAXE D'AVIATION CIVILE	52
B. LE PROJET DE TAXE AÉRIENNE DE SOLIDARITÉ.....	53

C. LA NÉCESSITÉ DU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE	53
CHAPITRE VI - LE PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE ».....	55
A. LE CONTENU DU PROGRAMME	55
B. LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES.....	55

Mesdames, Messieurs,

Les crédits de la mission « Transports » **-9,4 milliards d'euros prévus pour 2006-** représentent environ 2,8 % de l'ensemble des crédits des missions de l'Etat.

Cette enveloppe est complétée par des fonds de concours à hauteur de 2,5 milliards d'euros ainsi que par un certain nombre de dépenses fiscales (1,8 milliard d'euros), essentiellement concentrées sur le programme 225 « Transport aérien ».

Rappelons que les « dépenses fiscales » sont constituées par les exonérations diverses d'impôts et de taxes.

La mission « Transports » représentera, en 2006, près de 4 % (**91.783 emplois en équivalent temps plein**) de l'ensemble des emplois de l'Etat.

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

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

Le Gouvernement a assigné à la mission « Transports » quatre grands objectifs pour 2006 :

- réaliser efficacement le **développement** des réseaux de transports, conformément aux orientations du comité interministériel pour l'aménagement et le développement durable du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 ;
- améliorer la **sécurité** routière maritime et aérienne ;

- veiller à la **qualité** des réseaux de transport ;
- réussir la **décentralisation** et, en particulier, la mise en œuvre de la loi du 13 août 2004 relative aux libertés et aux responsabilités locales pour le transfert de la gestion d'une partie du réseau routier national aux collectivités locales.

Développer les réseaux, améliorer la sécurité, maintenir la qualité des services, décentraliser, relèvent manifestement de cette approche globale que votre commission appelle de ses vœux depuis plusieurs années pour la politique des transports.

La mission « Transports » est composée de huit programmes que vos rapporteurs pour avis évoqueront par ordre d'importance décroissante.

Le programme 226 « **Transports terrestres et maritimes** » sera doté en 2006 de 28 % des crédits soit 2,6 milliards d'euros (avant reversement des crédits correspondants à la masse salariale des services déconcentrés).

Le programme 173 « **Passifs financiers ferroviaires** » sera doté de 15 % des crédits, soit 1,427 milliard d'euros.

Le programme 203 « **Réseau routier national** » sera doté de 10 % des crédits, soit 915 millions d'euros (avant le reversement précité).

Le programme 225 « **Transport aérien** » sera doté de 2 % des crédits soit 166 millions d'euros.

Le programme 170 « **Météorologie** » sera doté aussi d'environ 2 % des crédits soit 155 millions d'euros.

Le programme 205 « **Sécurité affaires maritimes** » sera doté lui aussi d'environ 2 % des crédits soit 143 millions d'euros.

Le programme 207 « **Sécurité routière** » bénéficiera, pour sa part, d'1 % des crédits du programme, soit 122 millions d'euros.

Le programme 217 « **Conduite et pilotage des politiques d'équipement** » rassemble, pour l'essentiel, les crédits dits de soutien constitués par la masse salariale des services déconcentrés (ces crédits de soutien sont ensuite reversés dans les différents programmes). Ce programme représente, en conséquence, 41 % des crédits de la mission « Transports » avant reversement mais seulement 14 % après.

Vos rapporteurs pour avis indiquent d'emblée qu'ils souhaitent que les crédits de ce programme soient à terme réintégrés dans les programmes dans lesquels ils sont consommés en gestion.

Une fois le reversement effectué, la hiérarchie budgétaire des programmes est quelque peu modifiée :

– programme « Transports terrestres et maritimes » : 33 % des crédits et 12 % des effectifs ;

– programme « Réseau routier national » : 29 % des crédits et 58 % des effectifs ;

– programme « Passifs financiers ferroviaires » : 15 % ;

– programme « Sécurité routière » : 3 % des crédits et 4 % des effectifs ;

– programme « sécurité et affaires maritimes » : 3 % des crédits et 5 % des effectifs ;

– programme « Transports aériens » : 2 % des crédits et 1 % des effectifs ;

– programme « Météorologie » : 2 % des crédits et 5 % des effectifs.

CHAPITRE I^{ER} -

LA LUTTE CONTRE L'INSÉCURITÉ ROUTIÈRE

La politique en faveur de la sécurité routière est transversale puisque concernant de nombreux départements ministériels. Elle se prête particulièrement bien à la nouvelle approche budgétaire en termes de « mission » puisqu'en ce domaine les principaux objectifs sont aisément identifiables et quantifiables. La plupart des instances directement concernées par ces actions relèvent toutefois du ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer et de la mission « Transports ».

I. LES PRINCIPALES INSTANCES CHARGÉES DE LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE

La sécurité routière dispose, depuis 1972, d'un « exécutif » constitué par le Comité interministériel de sécurité routière (CISR) qui regroupe, sous la présidence du Premier ministre, tous les ministres intéressés par le sujet.

Se réunissant environ deux fois par an, il a pour mission de **définir les grandes orientations de la politique du Gouvernement** en matière de sécurité routière.

Deux autres instances « exécutives », plus permanentes, sont constituées par le Délégué interministériel à la sécurité routière qui assure notamment le secrétariat du CISR et par le groupement interministériel permanent de la sécurité routière (GIPSR), composé de représentants des ministres représentés au CISR et qui est notamment chargé d'étudier les projets de textes législatifs et réglementaires dans ce domaine.

La sécurité routière a son « Parlement ». Il s'agit du Conseil national de la sécurité routière (CNSR), mis en place en 2001 et dont l'effectif de 53 membres rassemble des élus, des membres du Conseil économique et social, des représentants des entreprises, des associations...

Cette instance, lieu de débats et de propositions, peut proposer des mesures visant à améliorer la sécurité routière non seulement au Gouvernement mais aussi aux assureurs ou aux constructeurs.

La sécurité routière dispose encore d'un institut d'études -l'Observatoire national interministériel de sécurité routière-, directement rattaché au délégué dont la mission principale est la collecte et la diffusion des données statistiques sur les accidents ainsi que l'évaluation des diverses mesures prises en faveur de la sécurité routière.

Le « bras armé » de la sécurité routière, son administration, c'est, on le sait, la Direction de la sécurité et de la circulation routière qui dépend du ministère chargé des transports.

II. LES PROGRÈS RÉCEMMENT ACCOMPLIS EN MATIÈRE DE SÉCURITÉ ROUTIÈRE

Avec 85.390 accidents corporels, 5.530 tués à trente jours et 18.727 blessés en France métropolitaine, on a constaté, en 2004, pour la troisième année consécutive, une baisse sensible de l'insécurité routière.

Par rapport à 2003, on a relevé en effet - 5,5% d'accidents corporels, - 8,7 % de tués et - 9,2 % de blessés graves.

Le degré de gravité des accidents corporels (6,13 tués pour 100 accidents de ce type en 2004) a aussi affiché une réduction sensible pour la deuxième année consécutive.

Les premiers résultats enregistrés sur l'année 2005 sont toujours encourageants. Le bilan des huit premiers mois de l'année fait, en effet, apparaître, par rapport aux huit premiers mois de l'année 2004, une baisse des accidents corporels de - 3,7 %, une baisse du nombre des tués de 3,4 % et une baisse du nombre des blessés de 4,4 %.

Il convient ici de souligner le fort impact psychologique de la mise en place du contrôle automatisé des vitesses (100 radars au 10 mai 2004, 300 radars au 31 décembre 2004 et 1.000 radars au total à la fin de l'année 2005). A l'évidence, le nouveau dispositif a été dissuasif : le taux de dépassement de la vitesse autorisée de plus de 10 km/heure par les voitures de tourisme est passé de 34 % à la fin de l'année 2002 à 24 % à la fin de l'année 2004.

Sur les autoroutes de liaison, la mortalité routière a baissé de façon spectaculaire : - 50 % sur la période novembre 2003-juin 2004 par rapport à la même période des années précédentes.

III. L'EFFORT FINANCIER GLOBAL

Pour 2006, l'effort financier global de l'Etat en faveur de la sécurité routière devrait représenter 2,4 milliards d'euros qui se répartiraient de la manière suivante :

- ministère des transports, de l'équipement, du tourisme et de la mer : 727,9 millions d'euros ;
- ministère de la défense : 718,8 millions d'euros ;

- ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales : 568,4 millions d'euros ;
- ministère de la justice : 247,6 millions d'euros ;
- ministère de l'éducation nationale : 59,3 millions d'euros ;
- ministère de la recherche : 25,7 millions d'euros ;
- ministère de l'économie, des finances et de l'industrie : 24 millions d'euros ;
- ministère de la santé et de la protection sociale : 2,3 millions d'euros ;
- ministère de la jeunesse, des sports et de la vie associative : 0,12 million d'euros.

Le financement des **actions conduites par la direction de la sécurité et de la circulation routière (DSCR)** ainsi que par la délégation interministérielle à la sécurité routière relève du **ministère chargé des transports**.

Le projet de budget pour 2006 a inscrit un crédit de 248,9 millions d'euros pour l'ensemble de ces politiques qui visent tout à la fois l'éducation du conducteur, la communication et l'action locale, l'exploitation de la route et l'information routière ainsi que les recherches et études en matière de sécurité routière.

Dépendent aussi du ministère chargé des transports l'ensemble des crédits visant à **l'entretien, au développement et aux mesures de sécurisation du réseau routier**. En 2006, 294 millions d'euros sont inscrits à ce titre.

Les crédits de **personnel et de fonctionnement** relevant du ministère chargé des transports sont désormais inscrits dans deux programmes :

- le programme « Sécurité routière » pour les rémunérations des personnels des services déconcentrés du ministère en rapport avec la sécurité routière ainsi que les frais de fonctionnement de l'administration centrale.

- le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » pour les rémunérations des personnels des services déconcentrés du ministère en rapport avec la sécurité routière.

Ces crédits devraient s'élever à 185 millions d'euros en 2006.

Avec 727,9 millions d'euros, le **ministère chargé des transports** apparaît donc comme le département ministériel fournissant le plus gros effort en matière de sécurité routière.

Vient ensuite le **ministère de la défense** dont la contribution budgétaire à la sécurité routière est d'un montant comparable à celle du ministère chargé des transports, soit 778,8 millions d'euros en 2006.

Cette dotation finance notamment les rémunérations des personnels de la gendarmerie dont près de 14 % de l'activité de mission est consacré à la sécurité routière. Sont concernés les unités de la gendarmerie départementale, mais aussi 136 pelotons d'autoroutes, 52 brigades rapides d'intervention et 18 brigades motorisées autoroutières de même que 341 brigades motorisées agissant sur le réseau national et départemental.

Au total, ce sont plus de 8.100 militaires de la gendarmerie qui se consacrent exclusivement à la lutte contre l'insécurité routière.

Le **ministère de l'intérieur**, troisième « gros contributeur », devrait rémunérer à hauteur de 534,7 millions d'euros les personnels de la police nationale en charge de la sécurité routière.

IV. LA SÉCURITÉ ROUTIÈRE ET LA MISSION « TRANSPORTS » RELEVANT DU MINISTÈRE DES TRANSPORTS, DE L'ÉQUIPEMENT, DU TOURISME ET DE LA MER

Les crédits affectés à la sécurité routière dans la mission « Transports » relèvent de trois programmes :

- le programme « Sécurité routière » ;
- le programme « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » ;
- le programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » pour la fonction de soutien.

Le programme « Sécurité routière » met en œuvre les politiques préventive et répressive de l'Etat en matière de sécurité routière. Sont prévus, à cet égard, pour 2006, 125,6 millions d'euros en autorisation d'engagement et 122 millions d'euros en crédit de paiement, soit une réduction respectivement de - 2,68 % et - 0,91 % par rapport à la loi de finances pour 2005.

Le programme comportera, en 2006, quatre actions :

	CP 2006 (en euros)	En % des CP du programme	Evolution 2006/2005
Observation, prospective, réglementation et soutien au programme	24 124 000	19,8	12,26 %
Démarches interministérielles et communication	34 500 000	28,3	4,4 %
Education routière	16 200 000	13,3	- 2,71 %
Gestion du trafic et information des usagers	47 200 000	38,7	- 9,16 %

● L'action « Observation, prospective, réglementation et soutien au programme » concerne :

- les études sur l'accidentologie ;
- les expérimentations sur la conduite guidée (limiteur de vitesse ; enregistrement des données des événements de la route...) ;
- le volet réglementaire s'agissant des éléments techniques des véhicules, de la conduite automobile ainsi que de la signalisation routière ;
- la gestion de crédit des personnels de l'administration centrale.

● L'action « Démarches interministérielles et communications » a pour finalités :

- la stratégie de communication gouvernementale et préfectorale pour sensibiliser le public aux problèmes de la sécurité routière ;
- la coordination des actions conduites au niveau local, sous la conduite du préfet du département, par les services déconcentrés, les élus, les associations, les entreprises et les compagnies d'assurances ;

● L'action « Education routière » a pour objectifs :

- la mise en place des épreuves d'un permis de conduire de qualité ;
- le suivi du permis probatoire mis en place par la loi du 12 juin 2003 (permis de conduire de six points sur une durée de trois ans) ainsi que des actions en faveur des formations post-permis de conduire ;
- la mise au point, en liaison avec l'éducation nationale, des enseignements de sécurité routière préalables au permis de conduire.

● L'action « Gestion du trafic et information des usagers » vise à agir sur les déplacements par :

– des actions tendant à optimiser l'écoulement du trafic et à réduire les encombrements ;

– une information routière en temps réel ;

– une surveillance automatisée du réseau permettant notamment de réduire les délais d'intervention.

● L'action « Contrôle automatisé » (c'est-à-dire le financement des radars automatiques), initialement inscrite dans le programme « Sécurité routière », sera prise en charge, en 2006, par un **compte d'affectation spéciale** financé par une partie des recettes du produit des amendes.

Ce programme « Contrôle et sanction automatisés des infractions au code de la route » devrait bénéficier, en 2006, de 140 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Il financera :

– les dépenses liées aux systèmes automatiques de contrôle sanction (radars automatiques) ;

– le dispositif relatif au « permis de conduire à un euro par jour » ;

– les dépenses liées à la modernisation du fichier national du permis de conduire.

V. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME « SÉCURITÉ ROUTIÈRE »

Le programme « Sécurité routière » comporte quatre grands objectifs :

* **L'objectif n° 1** consiste à « réduire le nombre d'accidents et de tués sur les routes ».

Il est pourvu de deux indicateurs :

– **L'indicateur n° 1 : nombre annuel de tués à un mois.**

En 2005, les prévisions sont, à cet égard, de 5.250. Pour 2006, l'objectif est de 5.225 ; l'objectif 2010 étant : 4.255.

– **L'indicateur n° 2 : nombre annuel de blessés hospitalisés à plus de 24 heures.**

La prévision, est, ici, de 81.198 pour 2004 ; l'objectif 2006 est de 43.652 (soit une baisse en deux ans de quelque 40 %) ; l'objectif 2010 est de 35.355.

* **L'objectif n° 2** consiste à « mobiliser l'ensemble de la société sur la sécurité routière ».

Il est lui aussi pourvu de deux indicateurs :

– **L'indicateur n° 1 : évolution de l'opinion et des comportements sur différents thèmes liés à la sécurité routière.**

Il s'agit d'un baromètre gouvernemental qui fait apparaître par exemple qu'en 2004, 28 % des Français interrogés déclaraient ne pas respecter les limites de vitesse ; l'objectif est de faire baisser ce pourcentage à 26 % en 2006.

– **L'indicateur n° 2 : évolution de la part des accidents mortels du travail liés à la route par rapport à l'ensemble des accidents mortels de la circulation et par rapport à l'ensemble des accidents mortels du travail.**

Cet indicateur permet d'évaluer l'effort fourni par les entreprises par rapport à leurs salariés dans le domaine de la sécurité routière.

En 2005, par exemple, la part des accidents mortels du travail liés à la route par l'ensemble des accidents mortels de la circulation s'élevait à 14 % ; l'objectif 2006 est de porter ce pourcentage à 13,7 %.

* **L'objectif n° 3** consiste à « améliorer le service du permis de conduire dans le cadre du développement de l'éducation routière tout au long de la vie ».

Il est pourvu de trois indicateurs :

– **L'indicateur n° 1** : qui porte sur le pourcentage des auto-écoles ayant un taux de réussite en première présentation au permis de conduire B inférieur à 50 %.

Cet indicateur a pour objet de mesurer l'amélioration de la formation dispensée par les auto-écoles.

Ce pourcentage était encore élevé en 2004, soit 41 % ; l'objectif 2006 consiste à le porter à 32 % ; l'objectif 2010 étant 25 %.

– **L'indicateur n° 2** : qui porte sur les dépenses moyennes d'un examen pratique du permis de conduire pour l'administration relevant du ministère des transports.

Il s'agit d'un indicateur de maîtrise des dépenses dans un contexte d'augmentation des effectifs d'inspecteurs en raison de la durée accrue de la nouvelle épreuve pratique du permis B.

– **L'indicateur n° 3** : porte sur le pourcentage de conducteurs ayant moins de deux ans de permis impliqués dans un accident corporel par rapport au nombre de conducteurs impliqués dans un accident corporel.

Ce pourcentage était de 18,4 % en 2004 ; l'objectif 2006 est 17,9 %.

Il s'agit d'inverser une tendance constatée depuis une dizaine d'années : la hausse régulière de la proportion de conducteurs débutants impliqués dans les accidents corporels.

* **L'objectif n° 4** consiste à « garantir la sécurité des déplacements routiers et améliorer la fluidité du trafic routier ».

Cet objectif est lié à la quatrième Action du Programme « Sécurité routière » : « Gestion de trafic et information des usagers ».

Les instruments de cette politique sont constitués par :

- une surveillance automatisée du réseau national et de son état de viabilité complétée par le « patrouillage » effectué par les agents ;
- une veille permettant d'anticiper les événements ;
- des actions sur le trafic permettant de réduire les encombrements et d'améliorer l'écoulement du trafic ;
- l'information en temps réel et prévisionnel des usagers.

L'objectif n° 4 est pourvu de deux indicateurs :

- **L'indicateur n° 1** : qui porte sur le **temps perdu dans les encombrements** (à réseau et demande de trafic constants, sur les réseaux de voies rapides urbaines des deux principales agglomérations françaises).

Cet indicateur socio-économique est encore dans une phase expérimentale. Notons toutefois que l'objectif 2006 est de 820.200 heures perdues (par kilomètre) à Paris et 104.000 heures perdues à Lyon.

- **L'indicateur n° 2** : qui porte sur le taux de satisfaction des usagers sur les actions de gestion de trafic et d'information routière.

Il s'agit d'une enquête d'opinion mise au point avec le CREDOC qui permet d'évaluer les progrès enregistrés dans le cadre de l'action « Gestion de trafic et information routière pour les usagers ». Il fera état du pourcentage des usagers interrogés satisfaits des différents services d'information.

VI. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

Comme il l'a été indiqué au début de ce chapitre, la mission de sécurité routière se prête favorablement à la nouvelle approche budgétaire qui fait prévaloir les objectifs et les indicateurs de performance des politiques publiques.

En effet, les finalités de la politique de sécurité routière sont plus que d'autres facilement identifiables et quantifiables.

Le projet de loi de finances pour 2006 propose au Parlement quatre objectifs et neuf indicateurs en matière de sécurité routière.

L'examen d'un projet de loi de finances n'est pas, on le sait, le moment du débat sur la définition des objectifs et des indicateurs. Cette discussion doit intervenir, au printemps, chaque année, à l'occasion du débat d'orientation budgétaire (DOB).

Qu'il nous soit cependant permis d'émettre un vœu : il conviendra, à l'évidence, de réduire la liste des objectifs et des indicateurs de performance. A tout le moins, il importera de les hiérarchiser. On ne peut, en effet, mettre sur le même plan la baisse du nombre annuel des tués et des blessés graves sur le réseau routier national et l'évolution de la « sensibilité de l'opinion » quant à l'efficacité de différentes mesures prises par le Gouvernement dans tel ou tel domaine lié à la sécurité routière.

Et pourtant, en l'état, l'indicateur n° 1 (nombre annuel de tués à un mois) de l'objectif n° 1 et l'indicateur n° 2 (taux de satisfaction des usagers sur les actions de gestion de trafic et d'information routière), de l'objectif n° 4 sont mis sur le même plan.

Ne serait-il pas préférable dans un domaine aussi symbolique et lisible de l'action de l'Etat de se concentrer sur un objectif unique tel que la réduction du nombre annuel des tués et blessés sur le réseau avec quelques indicateurs techniques permettant de mesurer avec précision les résultats obtenus.

Mélanger ces indicateurs majeurs et d'autres instruments de mesure qui vont concerner, par exemple, l'effort des entreprises à l'égard de leurs salariés dans leur politique de communication sur la sécurité routière ou encore l'évolution du coût administratif de l'examen pratique du permis de conduire paraît sujet à critiques.

CHAPITRE II - L'EFFORT FLUVIAL

Comme chaque année, l'effort de la Nation en faveur de la voie d'eau restera, en 2006, modeste.

Les crédits inscrits à cet égard se retrouvent dans le programme 226 « **Transports terrestres et maritimes** ».

Deux **actions** sont concernées :

– L'action « **Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral** » : 128,9 millions d'euros en autorisations d'engagement et 128,4 millions d'euros en crédits de paiement.

● Au titre des **dépenses de fonctionnement** (titre III), le projet de loi de finances prévoit 66 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement, ce qui comprend la **subvention à Voies navigables de France (VNF)** d'un montant de **50 millions d'euros** en application du contrat d'objectif 2005-2008 signé entre l'Etat et l'établissement public.

● Au titre des **dépenses d'investissement** (titre V et titre VI), il est inscrit, en 2006, 62 millions d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement.

56,5 millions d'euros financeront trois grands projets : la liaison fluviale Seine Nord-Europe, la création d'un nouveau terminal à conteneurs à Marseille et le lancement du projet d'écluse fluviale de Port 2000 au Havre.

3 millions d'euros en autorisations d'engagement et 2,1 millions d'euros en crédits de paiement permettront l'entretien des voies navigables (700 kilomètres environ) **qui n'ont pas été transférées à VNF**. Sont notamment programmées des opérations de réparation de ponts sur le port de Marseille et accessoirement des opérations de grosses réparations au bénéfice des ports de Dunkerque et du Havre.

1 million d'euros en autorisations d'engagement et 880.000 euros en crédits de paiement seront consacrés à l'aménagement du littoral (délimitation du rivage, aménagement du sentier du littoral, élaboration des Schémas de Mise en Valeur de la mer...).

– L'action « **Régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes** » : 10,7 millions d'euros en autorisations d'engagement et 9,3 millions d'euros en crédits de paiement.

6,1 millions d'euros sont prévus au titre des dépenses d'intervention pour le soutien au transport combiné (maritime et fluvial).

1 million d'euros est inscrit au titre des dépenses d'intervention pour le soutien économique au transport fluvial. Rappelons, à cet égard, qu'un nouveau plan d'aide aux transporteurs fluviaux de marchandises a été approuvé par la Commission européenne au mois de septembre 2004. Sa mise en œuvre est assurée par VNF et par l'Etat pour un montant global de 15 millions d'euros sur quatre ans (soit 3,75 millions d'euros chaque année dont 1 million d'euros à la charge de l'Etat et 2,75 millions d'euros à la charge de VNF).

Comme chaque année, votre rapporteur fera le point sur deux dossiers qui ont toujours retenu l'attention de notre commission :

- l'état d'avancement de la liaison fluviale Seine Nord-Europe ;
- le projet de liaison fluviale Rhin-Rhône.

a) Le projet **Seine Nord-Europe** consiste en la réalisation d'un canal d'une centaine de kilomètres entre Compiègne et le canal Dunkerque-Escaut qui permettra l'acheminement de chargements pouvant atteindre 4.400 tonnes, reliant ainsi les bassins de la Seine et de l'Oise au réseau des canaux du nord de la France et donc à l'ensemble du réseau européen à grand gabarit.

Lancées au mois de novembre 2004, les études d'avant-projet sommaire ont notamment fait des choix de tracé. Un dossier d'avant-projet sera remis au ministre chargé des transports dans le courant du premier semestre 2006.

C'est dans le courant de l'année 2006 que l'enquête publique pourra être lancée.

Parallèlement, un dispositif de concertation, recommandé par la Commission nationale du débat public a été institué le 11 mars 2005. Plus de 50 réunions réunissant élus locaux et principaux partenaires socio-économiques se sont tenues entre le 15 mars et le 15 juillet 2005. Elles ont permis notamment de préciser le tracé de référence.

Un comité de pilotage a fait un « point d'étape », le 12 juillet 2005, sur l'avancement des études qui se déroulent selon le calendrier prévu.

Sont actuellement en cours de concertation des solutions techniques permettant une insertion satisfaisante du projet dans la vallée de l'Oise entre Compiègne et Noyon.

S'agissant du financement du projet, c'est VNF qui est chargé d'une étude sur un montage financier qui pourrait faire appel au partenariat public privé.

Soulignons que le projet Seine Nord-Europe est intégré, depuis 2004, dans la liste des projets prioritaires du réseau transeuropéen de transport, ce qui assure une participation de l'Union européenne au financement de sa réalisation.

b) Les perspectives du projet de liaison fluviale **Rhin-Rhône** sont évidemment, hélas, plus lointaines.

Rappelons, en effet, qu'un décret du 30 octobre 1997 a mis fin à la déclaration d'utilité publique du projet décidée le 29 juin 1978.

Pour le ministère chargé des transports, l'abandon du projet, tel qu'il existait alors, **reste justifié** en raison des atteintes « directes et irréversibles » au patrimoine naturel qu'il aurait pu générer.

Le ministère fait valoir, d'autre part, que les infrastructures ferroviaires existant sur l'axe Rhône-Rhin devraient, sous réserve d'aménagements complémentaires, disposer des réserves de capacité pour absorber, dans une large mesure, la croissance du trafic de fret, notamment international.

Pour autant, souligne-t-il, **ce constat ne fait pas obstacle à ce qu'un projet de liaison fluviale entre le Rhône et le réseau du nord de l'Europe puisse être envisagé à long terme.**

La région Rhône-Alpes a, par exemple, inscrit dans son contrat de plan 2000-2006 une étude relative à l'intégration de l'axe Rhône-Saône au réseau européen. La région Lorraine conduit actuellement une étude, inscrite dans son contrat de plan, sur une liaison à grand gabarit Saône-Moselle : VNF en assure la maîtrise d'ouvrage.

Dans ce contexte, le ministère chargé des transports envisage une **réflexion complémentaire** sur une liaison entre la Saône, l'Alsace et le Rhin dans le cadre d'un **avenant au contrat de plan** en cours entre l'Etat et la région Alsace.

CHAPITRE III -

LE VOLET FERROVIAIRE

Le volet ferroviaire de la mission « Transports » est représenté dans deux programmes : le programme 226 « Transports terrestres et maritimes » et le programme 173 « Passifs financiers ferroviaires ».

I. LE PROGRAMME 226 « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »

Le projet de loi de finances prévoit de le doter, en 2006, de 2,602 milliards d'euros en autorisations d'engagement (AE) et de 2,671 milliards d'euros en crédits de paiement (CP).

Cette enveloppe devrait être abondée par des fonds de concours à hauteur de 395 millions d'euros en AE et 381 millions d'euros en CP correspondant à la **participation des collectivités territoriales aux contrats de plan Etat-région**.

Le programme bénéficie, par ailleurs, de **dépenses fiscales** évaluée à 378 millions d'euros avec par exemple l'exonération de la taxe intérieure sur les produits pétroliers (TIPP) pour les carburants utilisés par les chauffeurs de taxi, le remboursement d'une fraction de la TIPP sur le gasoil utilisé par certains véhicules routiers et les exploitants de service public routier en commun de voyageurs, l'exonération d'une partie des primes de transport versées par les employeurs à leurs salariés...

Pour le Gouvernement, le programme « Transports terrestres et maritimes » répond à trois finalités :

- contribuer à l'amélioration de la desserte des territoires, à la qualité des transports de voyageurs et de marchandises et à la position des ports français en Europe ;
- favoriser la complémentarité et le rééquilibrage des modes de transport dans le cadre de la politique de développement durable ;
- contribuer à la prospérité du secteur économique des transports en garantissant le respect des règles économiques et sociales dans un marché des transports libéralisé au niveau européen.

Dans ce programme, les **dépenses de personnel** représentent 25 millions d'euros, les **dépenses de fonctionnement** 268 millions (dont 252 millions au titre des subventions aux charges de service public

ferroviaire), les **dépenses d'investissement** 9 millions d'euros, les **dépenses d'intervention** 2,35 milliards d'euros (dont 2,27 de dépenses de « transfert » au bénéfice des entreprises ferroviaires).

Après la prise en compte de 382 millions d'euros prévus au titre des fonds de concours, on obtient une **enveloppe globale de 3,053 milliards d'euros**.

Le programme « Transports terrestres et maritimes » comprend six actions d'inégale importance : les deux principales intéressent le secteur ferroviaire :

– l'action « **Infrastructures de transports collectifs et ferroviaires** » représente 88,2 % du total, soit 2,356 milliards d'euros, en progression de + 2,80 % par rapport à 2005. Cette action est composée pour l'essentiel par la **contribution de l'Etat à Réseau ferré de France** soit 2,069 milliards d'euros, mais aussi à la modernisation des gares (7,7 millions d'euros), au transport combiné (1,3 million d'euros !) et aux transports collectifs de province soit 76,5 millions d'euros ;

– l'action « **Régulation, contrôle, sécurité et sûreté des services de transport terrestre** » représente 5,3 % du programme, soit 152 millions d'euros affectés pour l'essentiel au secteur ferroviaire :

- * compensation des tarifs sociaux SNCF : 89 millions d'euros,
- * subvention au transport combiné : 25,8 millions d'euros,
- * subvention à Réseau ferré de France pour la suppression des passages à niveau et l'amélioration de la sécurité des tunnels : 17,2 millions d'euros.

Ce programme prévoit, en 2006, un effectif de 382 agents (contre 386 en 2005) imputés à l'action « Soutien au programme ».

Il sera, dans une large mesure, mis en œuvre par des opérateurs autres que l'Etat : Réseau ferré de France, l'Agence de financement des infrastructures de transport de France (AFITF), Voies navigables de France (VNF)...

Il comporte cinq objectifs :

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

Objectif n° 2 – améliorer l'entretien et la performance des réseaux et des infrastructures de transports terrestres, portuaires, fluviaux et maritimes ;

Objectif n° 3 – assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens dans les transports terrestres et fluviaux ;

Objectif n° 4 – veiller à une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport dans un cadre européen ;

Objectif n° 5 – développer les modes de transports complémentaires ou alternatifs à la route dans leur champ de pertinence économique (voyageurs et marchandises) : ferroviaire, fluvial, maritime, transport combiné.

* **L'objectif n° 1** concerne la réalisation des grands projets d'infrastructure programmés par le Comité interministériel d'aménagement et de développement du territoire (CIADT) du 18 décembre 2003 avec notamment la mise en service, en 2007, de la première phase du TGV Est européen.

Il est pourvu de deux indicateurs :

– **un indicateur n° 1** sur la maîtrise des coûts, qui suivra l'évolution des coûts de construction des opérations ferroviaires, fluviales, maritimes et portuaires par rapport aux prévisions. Il s'agira de comparer le coût des projets tels qu'ils ont été évalués après la déclaration d'utilité publique et leur coût réel lors de leur mise en service. L'objectif 2006 est de 920.000 euros par kilomètre.

– **l'indicateur n° 2** évaluera le bénéfice socio-économique actualisé des projets programmés par le CIADT de décembre 2003.

L'objectif est de 36.400 euros par kilomètre en 2006.

Ces deux indicateurs ne seront pas « opérationnels », en 2006, puisqu'aucune mise en service de nouvelle infrastructure n'est prévue cette année-là.

* **L'objectif n° 2** vise à l'accroissement de la performance des réseaux et des infrastructures existantes.

Il est pourvu de cinq indicateurs de performance dont trois intéressent le secteur ferroviaire :

– **l'indicateur n° 1** portera sur le coût kilométrique moyen des opérations de régénération du réseau ferroviaire. Signalons que la régénération des voies ferrées représente environ la moitié de cet ensemble, les autres dépenses concernant la régénération des ouvrages d'art et celles de la signalisation. Cet indicateur est donc un indicateur de maîtrise de coût. Rappelons que la régénération du réseau est financée par une subvention versée à RFF.

– **l'indicateur n° 2** portera sur l'évolution du coût kilométrique moyen des opérations d'entretien (rémunération acquittée par RFF rapportée

au périmètre de voies et installations faisant l'objet d'opérations d'entretien). Rappelons que c'est la SNCF, dans le cadre d'une convention de gestion passée avec RFF, qui, en tant que gestionnaire d'infrastructure délégué, assure la mission de surveillance et d'entretien du réseau.

– **L'indicateur n° 3** portera sur l'évolution du taux de disponibilité du réseau ferroviaire (délais de remise en état après incident). En unités de minutes, cet indicateur était de 121 minutes en 2004, l'objectif 2006 est 118 minutes.

* **L'objectif n° 3** vise à assurer la sécurité et la sûreté des personnes et des biens dans les transports terrestres et fluviaux. L'unique indicateur proposé ne concerne que le secteur routier ; il mesurera l'évolution du pourcentage d'unités de transport routier transportant des matières dangereuses par rapport au nombre total d'unités de transport contrôlées.

* **L'objectif n° 4** qui tend à favoriser une concurrence loyale et harmonisée dans chaque mode de transport, comporte deux indicateurs mesurant respectivement l'évolution des taux d'établissements n'ayant pas évalué les risques professionnels en vue de les prévenir, par rapport au nombre d'établissements contrôlés (y compris le secteur ferroviaire) et l'évolution des taux d'infractions à la réglementation sociale par rapport au nombre de journées de travail contrôlées.

* **L'objectif n° 5** qui tend au développement des modes de transports complémentaires ou alternatifs à la route, vise à gagner des parts de marchés sur le mode routier pour le transport de voyageurs et le fret. Il suppose, à l'évidence, des études sur la qualité de service, le coût et la tarification, qui sont décisifs dans les choix des opérateurs et des clients.

Cet objectif est pourvu de deux indicateurs dont le premier concerne le secteur ferroviaire. Il fera notamment apparaître l'évolution du volume de transport combiné par fer rapporté à 100 euros d'aides de l'Etat à ce type de transport.

II. LE PROGRAMME 173 « PASSIFS FINANCIERS FERROVIAIRES »

Le programme 173 « Passifs financiers ferroviaires » a pour unique objet le désendettement de Réseau ferré de France et de la SNCF. Il est doté, en 2006, de 1,427 milliard d'euros en autorisations d'engagement et en crédits de paiement. Notons que du fait des conditions actuelles du marché dans le domaine des taux, ces crédits sont en réduction de 3,38 % par rapport à l'année dernière.

On rappellera que la réforme du 13 février 1997 a inscrit au passif du nouvel établissement public « Réseau ferré de France », une partie de la dette de la SNCF à hauteur de 20,5 milliards d'euros.

Le solde (soit 14,8 milliards d'euros au 31 décembre 1997) a été conservé par l'entreprise ferroviaire même si une partie, depuis 1991, est cantonnée dans un compte particulier du Trésor public : le service annexe d'amortissement de la dette (SAAD). Cette dette, au 1^{er} janvier 2005, s'élevait à 8,5 milliards d'euros.

De quoi était composée la dette de la SNCF avant la réforme de 1997 ?

- des déficits d'exploitation passés ;
- des pertes liées aux investissements non amortissables ;
- du système de financement des lignes à grande vitesse.

Dès lors que seule une part minimale de cette dette peut être remboursée par les entreprises ferroviaires (SNCF puis SNCF + RFF), l'Etat a dû s'engager dans deux manières :

- pour le financement de la dette de la SNCF : par le « subventionnement » du service annexe d'amortissement de la dette (SAAD) ;

- pour le financement de la dette de RFF : par le « subventionnement » annuel de l'Etablissement public (subvention de 800 millions d'euros, à compter de la loi de finances pour 2004, qui s'est substitué aux dotations en capital versées antérieurement).

Identifier l'ensemble des subventions de l'Etat destinées à contribuer au désendettement global du secteur ferroviaire au sein d'un programme spécifique permet désormais d'assurer un suivi unique de l'évolution de la dette ferroviaire, même si la gestion de cette dette relève d'abord, soulignons-le, de la responsabilité de chacun des établissements publics.

Le programme « Passifs financiers ferroviaires » comporte simplement deux actions :

- une action n° 1 consacrée au désendettement de RFF (800 millions d'euros, soit 56 % des crédits du programme) ;

- une action n° 2 consacrée au désendettement de la SNCF (677,0 millions d'euros, soit 44 % des crédits du programme).

Dans le projet de loi de finances pour 2006, ce programme ne comporte ni objectif, ni indicateur de performances.

On peut le regretter.

Rappelons que notre commission des finances avait souhaité, lors de la présentation du programme en mars dernier, que des indicateurs puissent mesurer l'écart du coût du financement de RFF et du SAAD avec celui de l'Etat. Elle proposait notamment une mesure du taux moyen de la dette de RFF et de celle du SAAD (SNCF) par rapport à l'obligation assimilable du Trésor public (OAT).

III. CHARGE GLOBALE ANNUELLE REPRÉSENTÉE PAR LE SYSTÈME FERROVIAIRE POUR LES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES

L'enveloppe consacrée au volet ferroviaire du programme « Transports terrestres et maritimes » (2,6 milliards d'euros) ainsi que le montant du programme « Passifs financiers ferroviaires » (1,4 milliard d'euros) **sont loin de représenter** la charge annuelle globale que le système ferroviaire représente pour la collectivité.

En réalité, cette charge a représenté, en 2004, un montant d'environ 10,1 milliards d'euros.

Ce montant comprend les concours apportés à la SNCF et à RFF par l'Etat, les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Sur la totalité de ces aides, la contribution de l'Etat seul représente **6,43 milliards d'euros.**

Votre rapporteur distinguera :

A. LES CONTRIBUTIONS VERSÉES À LA SNCF PAR L'ETAT, LES AUTRES COLLECTIVITÉS PUBLIQUES ET LES USAGERS

1. En 2004, les contributions budgétaires de l'Etat à la SNCF se sont élevées à 3,412 milliards d'euros

Les contributions d'exploitation (305 millions d'euros) se sont décomposées de la manière suivante :

– compensation pour tarifs sociaux (hors Défense) : 115 millions d'euros) ;

– compensation pour tarifs sociaux militaires : 155 millions d'euros ;

– compensation tarifaire presse : 7 millions d'euros ;

– subvention d'exploitation au titre de la politique sociale en matière d'emploi de la SNCF (emplois jeunes et autres contrats spécifiques) : 28 millions d'euros.

Depuis la régionalisation des services régionaux de voyageurs, en 2002, la subvention versée à la SNCF pour les services de TER est affectée directement aux régions, nouvelles autorités organisatrices de transport, à hauteur de 1,8 milliard d'euros en 2004.

Hors exploitation, la SNCF a bénéficié d'une **contribution de l'Etat aux charges de retraites des personnels** d'un montant de **2,43 milliards d'euros**.

La contribution de l'Etat au service annexe d'amortissement de la dette de la SNCF (SAAD), s'est élevée à **677 millions d'euros**.

Soulignons, par ailleurs, que dans le cadre du **plan fret**, l'Etat s'est engagé à verser **800 millions d'euros** à la SNCF pour recapitaliser sa branche fret. La première tranche (250 millions d'euros) a été versée au mois de mars 2005. La seconde tranche devrait être versée au début de l'année 2006.

2. Les contributions d'exploitation versées par les autres collectivités publiques se sont élevées, en 2004, à 3,12 milliards d'euros.

Elles ont eu, pour l'essentiel, trois origines :

– le montant versé par le **syndicat des transports d'Ile-de-France** (STIF) au titre des compensations pour les cartes oranges vendues par le STIF mais utilisées sur le périmètre SNCF hors Ile-de-France des commissions sur vente ainsi que du forfait négocié dans le cadre du contrat STIF-SNCF (1,234 milliard d'euros) ;

– les contributions des **régions** à l'exploitation des services régionaux de voyageurs (1,64 milliard d'euros) ;

– les compensations des réductions tarifaires versées par les **autres collectivités publiques** à la SNCF (255 millions d'euros) ;

B. LES CONTRIBUTIONS VERSÉES À RFF

Elles comprennent les contributions de l'Etat et les subventions versées par les collectivités territoriales et l'Union européenne.

Les contributions de l'Etat (au total 3,04 milliards d'euros en 2004) se sont décomposées de la manière suivante :

– la contribution aux charges d'infrastructure : 1,32 milliard d'euros ;

- la subvention aux travaux de régénération des infrastructures ferroviaires : 675 millions d'euros ;
- la contribution au désendettement de RFF : 800 millions d'euros ;
- autres subventions d'investissement pour les infrastructures : 245 millions d'euros.

Les autres subventions ont été versées :

- par les collectivités territoriales dans le cadre des projets d'investissement : 481 millions d'euros ;
- par l'Union européenne au titre des réseaux transeuropéens de transport et des fonds FEDER : 109 millions d'euros ;

Signalons qu'en 2005, l'AFITF devrait verser 380 millions d'euros à RFF.

Au total, le montant des versements publics et européen versé à RFF a représenté, en 2004, 3,6 milliards d'euros.

Les usagers ont contribué, pour leur part, en 2004, au financement de la SNCF pour un montant total de 8 milliards d'euros environ, soit 7,8 milliards d'euros au titre des recettes du trafic et 250 millions au titre de produits divers.

IV. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

L'examen des crédits consacrés au système ferroviaire dans la mission « Transports » du projet de loi de finances pour 2006 donne à votre rapporteur l'occasion de présenter quelques observations sur les perspectives du transport ferroviaire.

Tout d'abord, il souhaiterait réaffirmer des principes rappelés récemment lors de l'examen d'une proposition de résolution concernant plusieurs textes européens constitutifs du troisième paquet ferroviaire.

Notre souci premier doit être **l'intérêt de l'utilisateur**. En ce sens, le débat sur la pertinence de la libéralisation du marché ferroviaire ou sur le maintien du service public ne doit pas faire oublier que cette préoccupation majeure commande de trouver des solutions permettant à la collectivité publique –qu'il s'agisse de l'Etat, de la région, du département, mais aussi des autres collectivités territoriales- de satisfaire au mieux les besoins de transport collectif.

Ce transport collectif est une nécessité vitale à l'heure de l'asphyxie progressive du transport routier, des indispensables économies d'énergie, et pour satisfaire aux exigences environnementales prévues par le protocole de Kyoto.

A l'évidence, les **services ferroviaires de proximité**, pour assurer notamment les liaisons périurbaines et interurbaines, seront l'enjeu des prochaines années.

Une réflexion apparaît indispensable sur le rôle des collectivités territoriales à cet égard.

Les propositions qui nous ont été faites jusqu'à présent ne manquent-elles pas d'ambition ?

Les services régionaux de transport de voyageurs, qui dépendent des régions depuis 2002, ne répondent que partiellement à une demande de transport collectif qui s'exprime souvent au niveau infra-régional, voire infra-départemental.

De nombreux blocages freinent actuellement des initiatives locales qui, non seulement, répondent à un besoin objectif mais encore apportent souvent des solutions de financement.

Votre rapporteur pour avis souhaiterait en deuxième lieu que l'on s'interroge sur **l'avenir de Réseau ferré de France**, propriétaire et gestionnaire des infrastructures ferroviaires depuis la réforme de 1997, chargé tout à la fois de désendetter le secteur ferroviaire et d'assurer l'investissement pour le développement du réseau.

La solution consistant à assurer le fonctionnement de cet établissement public à coût de subventions –toujours aléatoires– de l'Etat est-elle pérenne ?

Ne conviendrait-il pas mieux d'engager une réflexion sur les moyens d'assurer à RFF de **nouvelles recettes** assises sur une juste tarification d'un réseau ferroviaire en développement ?

On passerait, en quelque sorte, d'une logique d'assistance à une approche plus dynamique qui permettrait en particulier le redémarrage de nombreuses lignes ferroviaires secondaires aujourd'hui abandonnées ou délaissées par l'opérateur historique.

Votre rapporteur pour avis est persuadé qu'une revitalisation est, à cet égard, possible tout autant que nécessaire.

A brève échéance, l'entrée sur le marché de nouveaux opérateurs mais aussi l'implication croissante des collectivités territoriales dans ce **renouveau ferroviaire de proximité** pourraient présenter d'intéressantes perspectives d'avenir.

CHAPITRE IV - LE VOLET MARITIME

La politique du transport maritime fait l'objet de trois des huit programmes de la mission Transports. Le programme « Sécurité et affaires maritimes » lui est exclusivement consacré. En outre, d'autres actions de la mission concernent ce domaine et se retrouvent dans le programme « Transports terrestres et maritimes » et dans le programme-support « Conduite et pilotage des politiques d'équipement ».

I. LE PROGRAMME « SÉCURITÉ ET AFFAIRES MARITIMES »

Ce programme représente près de 143 millions d'euros de crédits de paiement (CP) et 142 millions d'euros en autorisations d'engagement (AE).

S'ajoute à ce programme un fonds de concours de 4,5 millions d'euros.

En outre, le schéma de déversement analytique du programme (SDAP) fait apparaître d'importants transferts de crédits depuis et vers d'autres programmes, comme le retrace le tableau ci-dessous :

Transferts de crédits vers ou en provenance d'autres programmes	
Programme d'origine ou de destination	Impact sur le programme « Sécurité et affaires maritimes » (en millions d'euros)
« Conduite et pilotage des politiques d'équipement » (mission « Transports »)	+ 152,1
« Régimes sociaux et de retraite des marins » (mission « Régimes sociaux et de retraite »)	- 0,5
« Gestion durable de l'agriculture, de la pêche et du développement rural » (mission « Agriculture, pêche et affaires rurales »)	- 7,2
TOTAL	144,4

Source : bleu budgétaire

Votre rapporteur pour avis considère donc que la présentation actuelle des crédits doit être améliorée, afin de mieux intégrer dans le programme les crédits qui lui sont réellement consacrés.

A. LE PROGRAMME COMPORTE CINQ ACTIONS

1. L'action « Sécurité et sûreté maritimes »

a) Le champ de l'action

Cette action renvoie à la fois aux opérations de contrôle menées par la France sur les bateaux dont elle a la responsabilité, comme Etat du pavillon ou comme Etat du port, et aux opérations d'assistance à la circulation maritime et de secours aux navires.

b) Les crédits de l'action

Sont inscrits pour cette action près de 30 millions d'euros de CP auxquels il convient d'ajouter :

- 3,6 millions provenant du fonds de concours ;
- 76,4 millions d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » et 9,2 millions d'euros d'autres actions du programme « Sécurité et sûreté maritimes ».

c) Les moyens humains et techniques de l'action

Cette action couvre les centres régionaux opérationnels de surveillance et de sauvetage (CROSS), la signalisation maritime (phares et balises), les centres de sécurité des navires et les moyens techniques du bureau enquêtes-accidents (BEA) mer.

Votre rapporteur pour avis tient à souligner que la société nationale de sauvetage en mer (SNCM) apporte son concours bénévole à cette action.

2. L'action « Gens de mer et enseignement maritime »

a) Le champ de l'action

Cette action concerne tous les salariés embarqués, qu'ils soient marins professionnels dans les secteurs de la pêche, du commerce et de la plaisance ou personnels techniques, scientifiques et hôteliers.

Ses objectifs sont, d'une part, la formation de ces salariés et, d'autre part, l'amélioration de leurs conditions de travail.

b) Les crédits de l'action

Sont inscrits pour cette action 10,5 millions d'euros de CP auxquels il convient d'ajouter :

- 0,2 million provenant du fonds de concours ;
- 50,1 millions d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » et 7,4 millions d'euros d'autres actions du programme « Sécurité et sûreté maritimes ».

Comme pour l'action précédente, la simple lecture des crédits inscrits au programme donne donc une vision sans lien avec la réalité de l'effort public en ce domaine.

c) Les moyens humains et techniques de l'action

Pour ce qui est de la formation, dépend de cette action tout le réseau de centres de formation maritime secondaire ou supérieure, soit :

- douze lycées professionnels maritimes (LPM) préparant essentiellement aux métiers de la pêche¹ ;
- quatre écoles de marine marchande (EMM) assurant la formation des officiers de marine marchande² ;
- des centres de formation agréés par l'Etat, en particulier pour l'enseignement maritime outre-mer ;
- l'inspection générale de l'enseignement maritime (IGEM).

3. L'action « Flotte de commerce »

a) Le champ de l'action

Cette action recouvre les aides à la flotte de commerce française. Le Gouvernement se fixe dans ce cadre un triple objectif :

- le renforcement de la compétitivité économique des entreprises de transport maritime françaises ;
- le soutien à l'emploi maritime, en particulier à travers les dispositifs d'allègement de charges ;
- l'amélioration de la qualité du pavillon français par le rajeunissement et la modernisation de la flotte de commerce, ce qui a naturellement un effet positif sur la sécurité maritime en général.

¹ Ces lycées sont situés à Bastia, Boulogne, Cherbourg, Ciboure, Etel, Fécamp, La Rochelle, Le Guilvinec, Nantes, Paimpol, Saint-Malo et Sète.

² Ces écoles sont situées au Havre, à Saint-Malo, Nantes et Marseille.

Le Gouvernement fait valoir que ces aides sont conformes aux orientations définies au niveau de l'Union européenne.

b) Les crédits de l'action

Sont inscrits pour cette action 73,1 millions d'euros de crédits de paiement, auxquels il convient d'ajouter 0,1 million d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » et 0,2 million d'euros d'autres actions du programme « Sécurité et sûreté maritimes ».

En outre, cette action est accompagnée par des dépenses fiscales, à savoir :

– une incitation fiscale à l'investissement dans le cadre du groupement d'intérêt économique (GIE) fiscal, dont le Gouvernement estime le coût à 280 millions d'euros en 2004 ;

– le droit d'option pour une taxation forfaitaire au tonnage en substitution de l'impôt sur les sociétés, dont le coût est estimé à plus de 60 millions d'euros ;

– l'exonération de la part maritime de la taxe professionnelle (TP) pour 23 millions d'euros par an ;

– la minoration des taux de cotisation à l'établissement national des invalides de la marine (ENIM), pour 25 millions d'euros qui font l'objet d'une subvention d'équilibre à l'ENIM retracée dans la mission « Régimes sociaux » ;

– la défiscalisation des salaires des marins navigants inscrits au registre international français (RIF)¹.

4. « L'action interministérielle de la mer »

a) Le champ de l'action

Cette action regroupe les services de coordination interministérielle de la politique maritime, sous l'autorité du Premier ministre.

Les objectifs principaux de cette politique interministérielle sont le contrôle et la surveillance des pêches, la lutte contre les pollutions accidentelles et le développement de la plaisance.

¹ Cf. sur ce point le rapport du Sénat n° 92 (2003-2004) fait par M. Henri de Richemont au nom de la commission des affaires économiques et la loi n° 2005-514 du 5 mai 2005.

b) Les crédits de l'action

Sont inscrits pour cette action 9,8 millions d'euros de crédits de paiement auxquels il convient d'ajouter :

- 0,6 million provenant du fonds de concours ;
- 19,8 millions d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » et 6,5 millions d'euros d'autres actions du programme « Sécurité et sûreté maritimes ».

c) Les moyens humains et techniques de l'action

Cette action recouvre notamment le Secrétariat général de la mer (SG MER). Le SG MER est un instrument de coordination interministérielle. Il peut adresser des directives aux préfets maritimes.

5. L'action « Soutien au programme »

a) Le champ de l'action

Cette action constitue une enveloppe de support ou de soutien aux autres actions thématiques du programme. Le Gouvernement justifie le recours à cette structure budgétaire par la difficulté à répartir précisément certains crédits entre les quatre premières actions du programme. **Votre rapporteur pour avis ne peut se satisfaire a priori de cette approche qui ne lui paraît guère conforme aux principes de la LOLF.** En effet, cette présentation rend difficile l'analyse et le contrôle de la dépense publique.

Votre commission souhaite donc que le Gouvernement s'engage devant votre Haute Assemblée à clarifier la répartition des crédits au sein des actions de ce programme.

b) Les crédits de l'action

Le Gouvernement a inscrit 25,5 millions d'euros de crédits de paiement à cette action. Ces crédits sont pour l'essentiel (23,5 millions d'euros) ventilés vers les quatre premières actions du programme. Deux millions d'euros sont en outre transférés vers d'autres missions.

B. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME

Le programme comprend sept objectifs et douze indicateurs destinés à mesurer l'efficacité de l'action publique. Ceux-ci appellent de votre rapporteur pour avis les remarques suivantes :

– les cibles que propose l'administration en matière d'évolution des indicateurs lui paraissent trop rapprochées, puisqu'en dehors de l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 4 et des deux indicateurs de l'objectif n° 5, qui prévoient des cibles de moyen terme en 2010, les autres indicateurs ont des cibles de court terme (2006 ou 2007). Cela ne permet pas d'atteindre l'objectif d'analyse pluriannuelle de l'action publique porté par la LOLF ;

– **certaines cibles paraissent manquer singulièrement d'ambition**, telles celles des **indicateurs n° 1 et n° 2 de l'objectif n° 2**, qui doivent mesurer le taux d'identification des responsables de pollutions marines et le taux de contrôle des navires. En effet, la cible pour 2006 est inférieure au niveau réalisé en 2004. **Votre rapporteur pour avis ne peut se satisfaire de cette proposition et il souhaite que ces indicateurs soient revus d'ici au prochain projet de loi de finances.**

Votre commission considère donc que les objectifs et indicateurs proposés par le Gouvernement **devraient être améliorés d'ici au prochain projet de loi de finances.** En l'état actuel, ils n'amènent en effet pas de véritables engagements du Gouvernement devant le Parlement quant aux objectifs et aux résultats de la politique qu'il entend mener en matière de sécurité maritime.

II. LES ÉLÉMENTS D'AUTRES PROGRAMMES CONCOURANT À LA POLITIQUE DU TRANSPORT MARITIME

A. LA POLITIQUE MARITIME FAIT L'OBJET D'UNE PARTIE DU PROGRAMME « TRANSPORTS TERRESTRES ET MARITIMES »

Le programme « Transports terrestres et maritimes » ayant déjà été présenté dans le présent rapport pour avis¹, votre rapporteur pour avis n'y reviendra pas longuement. Il souhaite cependant rappeler que ses actions n° 03 (« Infrastructures fluviales et portuaires et aménagement du littoral » pour 128,5 millions d'euros de crédits de paiement et 135,8 millions d'euros de fonds de concours) et n° 04 (« Régulation et contrôle dans les domaines des transports fluviaux et maritimes » pour 9,3 millions d'euros de CP et 1 million d'euros de fonds de concours) concernent pour une large part le transport maritime.

En outre, les actions n° 05 (« Inspection du travail des transports ») et n° 06 (« Soutien au programme ») s'étendent à l'ensemble des actions du

¹ Cf. supra chapitre II.

programme « Transports terrestres et maritimes », et donc naturellement à la politique du transport maritime.

***B. CETTE POLITIQUE DÉPEND ÉGALEMENT DU PROGRAMME
« CONDUITE ET PILOTAGE DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT »***

Le dernier programme de la mission « Transports » est intitulé « Conduite et pilotage des politiques d'équipement ». Il comprend le nombre considérable de 16 actions, pour des crédits de 3,83 milliards d'euros, soit plus de 40 % de l'ensemble de la mission !

Le Gouvernement a souhaité mettre en place ce programme-support qui constitue en réalité un réservoir de crédits pour les autres programmes de la mission, afin de couvrir en particulier leurs dépenses de personnel.

Cette situation ne satisfait guère votre rapporteur pour avis, pour les raisons développées ci-dessous (III, B).

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

A. LE RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ MARITIME EN EUROPE

Votre rapporteur pour avis souhaite souligner les développements récents intervenus dans la politique européenne de sécurité maritime. A la fin du mois de novembre 2005, la commission européenne a, en effet, formulé des propositions pour un vaste programme législatif au niveau européen, communément désigné sous le terme de « Paquet Erika III ». Celui-ci devrait permettre un renforcement considérable de la sécurité maritime européenne, ce dont se félicite votre rapporteur pour avis.

Il convient de souligner que la situation actuelle est loin d'être satisfaisante. En effet, trois pays candidats à l'adhésion à l'Union européenne¹ sont inscrits sur la liste noire du Mémorandum de Paris², c'est-à-dire le traité sur le contrôle de sécurité des navires par l'état du port.

Plus étonnant encore, certains Etats membres sont inscrits sur la liste grise du Mémorandum, dont certains sont des adhérents récents, tels les pays baltes, Malte, Chypre ou la Pologne, mais d'autres sont membres de longue date, tels l'Espagne et la Belgique.

Les propositions de la commission comportent trois projets de directives, des projets de modification de trois autres directives et un projet de

¹ La Slovaquie, la Roumanie et la Turquie.

² Désigné également par l'acronyme anglais MOU (Memorandum of understanding). On trouvera les listes noire, grise et blanche des pavillons sur le lien suivant : <http://www.parismou.org/ParisMOU/Organisation/Annual+reports/default.aspx>

règlement, soit sept textes au total. Ceux-ci portent sur tous les maillons de la chaîne du transport maritime, c'est-à-dire :

– le renforcement des contrôles par l'Etat du pavillon, que ce soient les contrôles menés par les administrations des Etats membres ou ceux des sociétés de classification ;

– les contrôles par l'Etat du port, qui seront renforcés et améliorés, l'objectif étant à terme le contrôle de 100 % des navires transitant par les ports de l'Union européenne¹ ;

– l'aggravation des sanctions prises contre les navires en mauvais état ;

– la mise en place d'une liste noire pour les exploitants de navires, en plus de celles existant déjà pour les navires et les pavillons ;

– l'application de la législation communautaire sur les lieux de refuge des navires en difficulté ;

– la mise en place d'un système de rapports techniques sur les événements de sécurité, à l'image de ce qui se fait dans le transport aérien, comme votre Haute Assemblée a eu l'occasion de l'examiner tout récemment dans le cadre du débat sur le projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports.

Votre commission attache la plus grande importance à ce dossier et elle souhaite que votre rapporteur pour avis s'y consacre particulièrement en 2006.

B. LES DIFFICULTÉS SOULEVÉES PAR LE PROGRAMME « CONDUITE ET SOUTIEN DES POLITIQUES D'ÉQUIPEMENT »

Votre rapporteur pour avis se doit d'attirer l'attention de votre Haute Assemblée sur le caractère hypertrophié du programme « Conduite et soutien des politiques d'équipement ». Il est certes prêt à reconnaître le caractère intermodal de certaines actions publiques. En revanche, il considère que **l'importance de ce programme transversal constitue une véritable entorse aux principes de la LOLF.**

Votre commission demande que la nomenclature de la mission « Transports » soit améliorée d'ici au projet de loi de finances pour 2007, afin de réduire l'importance de ces crédits transversaux qui nuisent à la bonne lisibilité du budget et au contrôle de l'action et de la dépense publiques par le Parlement.

¹ Il convient d'observer que cet objectif de contrôle de 100 % des navires ne signifie pas que tous les navires abordant en France seraient contrôlés, dans la mesure où ils pourront avoir été contrôlés dans les ports d'autres Etats membres. En outre, le contrôle sera ciblé sur les navires les plus susceptibles d'être en infraction aux règles de sécurité.

D'après les informations dont dispose votre rapporteur pour avis, le ministère des transports conçoit bien ce programme comme provisoire. Votre commission s'en réjouit et souhaite que le Gouvernement confirme ce point lors de l'examen des crédits de la mission par votre Haute Assemblée.

CHAPITRE V - LE TRANSPORT AÉRIEN

Votre rapporteur pour avis doit signaler en préambule que la politique des transports aériens fait l'objet, dans le cadre de l'application de la LOLF, d'un traitement particulier. En effet, lui sont consacrés à la fois le programme « Transports aériens » de la mission « Transports » et une mission non comprise dans le budget général de l'Etat et intitulée « Contrôle et exploitation aériens ».

Afin d'analyser l'ensemble de la politique du Gouvernement en la matière, votre commission a souhaité réunir l'examen de ces deux éléments dans une même présentation.

I. LE PROGRAMME « TRANSPORTS AÉRIENS » DE LA MISSION « TRANSPORTS »

Ce programme comporte cinq actions et fait l'objet d'une demande de crédits de paiement (CP) de 165,7 millions d'euros pour 2006. Il convient également d'y ajouter un fonds de concours de 1,5 million d'euros et de noter que ce programme reçoit 0,8 million d'euros du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports » et reverse 3,3 millions d'euros au programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

Votre rapporteur pour avis précise que le responsable de ce programme est le directeur général de l'aviation civile (DGAC).

A. LE PROGRAMME COMPREND CINQ ACTIONS INÉGALEMENT CIRCONSCRITES

1. L'action « Affaires techniques, prospective et soutien au programme »

Le Gouvernement demande 53,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et 54,2 millions d'euros de CP pour cette action. Elle a deux objets : en premier lieu, elle recouvre le travail de réglementation technique applicable au transport aérien et de réflexion stratégique sur l'évolution de l'aviation civile, en particulier dans les domaines de la sécurité, de la sûreté et de l'environnement. L'exécution de ces missions est confiée à la Direction des affaires stratégiques et techniques (DAST) de la DGAC.

En second lieu, cette action comporte une dimension de soutien aux autres actions du programme qui conduit à ce que soient redistribués vers celles-ci 10,7 millions d'euros de cette action. En outre, 3 millions d'euros sont reversés au programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat ». Au total, les crédits demeurant à cette action après ventilation sont de 40,3 millions d'euros.

2. L'action « Régulation du transport aérien »

Le Gouvernement demande 27,9 millions d'euros de CP au titre de cette action, auxquels s'ajoutent 2,2 millions d'euros en provenance de l'action n° 01 et 0,1 million en provenance du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement ».

L'action recouvre :

- le contrôle de la situation économique des transports aériens et la délivrance de licences d'exploitation lorsque celle-ci est satisfaisante ;
- la négociation des droits de trafic avec les Etats non communautaires et la délivrance, en fonction des droits disponibles des autorisations de services aériens ;
- l'élaboration et la mise en œuvre des réglementations du transport aérien, en particulier dans les domaines des droits et obligations des clients et du droit de la concurrence ;
- le suivi général du secteur et la réalisation d'études économiques prospectives ;
- la gestion du registre d'immatriculation des aéronefs ;
- la gestion des subventions de l'Etat pour le soutien aux dessertes indispensables à l'aménagement du territoire, c'est-à-dire les crédits de l'ancien Fonds d'intervention pour les aéroports et le transport aérien (FIATA)¹.

3. L'action « Régulation des aéroports »

Le Gouvernement demande pour cette action 70,4 millions d'euros, auxquels il convient d'ajouter 1,5 million d'euros de fonds de concours, 5,6 millions d'euros ventilés de l'action n° 01 du programme et 0,3 million en provenance du programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat ».

¹ Votre rapporteur pour avis rappelle, pour le déplorer, que le FIATA a été reversé au budget général de l'Etat à l'occasion du projet de loi de finances pour 2005.

Comme l'indique assez clairement son intitulé, cette action a comme contenu :

- la définition du cadre législatif et réglementaire des activités aéroportuaires ;
- le contrôle de la bonne exécution du service public aéroportuaire par les exploitants qui en sont chargés ;
- la régulation des redevances aéroportuaires réglementées pour les principaux aéroports ;
- la régulation de l'allocation des ressources aéroportuaires (créneaux aéroportuaires et services d'assistance en escale) ;
- le financement des dépenses d'investissement et de fonctionnement de l'Etat sur certains aéroports exploités en régie directe en outre-mer ;
- la fixation des taux de la taxe d'aéroport à l'intérieur de la fourchette définie par le législateur dans le cadre de la loi de finances ;
- le versement de subventions aux petits et moyens aéroports pour leur permettre de financer des mesures de sûreté et de sécurité auxquelles le niveau de leurs ressources fiscales ne leur permet pas de faire face. Il s'agit là de la seconde tranche de l'ancien FIATA.

Votre rapporteur pour avis observe, au vu des actions n°s 2 et 3 du programme, **qu'il est bien difficile d'évaluer le niveau exact de financement de ce qu'était le FIATA**. En outre, dans la mesure où les crédits inscrits aux actions n'ont qu'une valeur indicative, votre rapporteur pour avis estime que le bleu budgétaire n'offre en lui-même aucunes garanties quant au maintien de la politique naguère couverte par le FIATA.

Votre commission rappelle à nouveau son attachement très fort au soutien aux dessertes aériennes d'aménagement du territoire. Elle souhaite que le Gouvernement précise ses intentions dans ce domaine devant votre Haute Assemblée.

4. L'action « Enquêtes de sécurité aérienne »

Cette action recouvre l'activité du Bureau d'enquêtes et d'analyses pour la sécurité de l'aviation civile (BEA). Celui-ci analyse, de façon indépendante, les événements et accidents d'accidents d'aviation civile.

Pour cette instance, le Gouvernement demande 12,1 millions d'euros de CP et 13,2 millions d'euros d'AE.

Votre rapporteur observe que le bleu budgétaire n'intègre pas les évolutions portées par le projet de loi relatif à la sécurité et au développement des transports, ce qu'il regrette.

5. L'action « Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires »

Comme le BEA, l'Autorité de contrôle des nuisances sonores aéroportuaires (ACNUSA) fait l'objet d'une action spécifique, ce qui paraît tout à fait légitime à votre rapporteur pour avis, du fait de la nécessaire indépendance de ces deux structures.

Votre rapporteur pour avis observe qu'à l'heure du premier renouvellement de son conseil d'administration, l'ACNUSA est désormais pleinement inscrite dans le paysage du transport aérien français, ce dont il se félicite.

Le Gouvernement a prévu un peu plus d'un million d'euros de CP pour le fonctionnement de l'ACNUSA, ce qui correspondrait, selon le Gouvernement, à une légère augmentation de ses crédits (+ 2,27 %). Votre rapporteur pour avis se félicite de cette évolution favorable.

B. L'IMPACT LIMITÉ DU PROGRAMME DE SOUTIEN

Comme les autres programmes de la mission, le programme « Transports aériens » voit une partie des crédits nécessaires à son exécution inscrite dans le programme-support « Conduite et pilotage des politiques d'équipement ». Les transferts depuis ce programme sont toutefois nettement moindres, dans le cas du présent programme, que pour d'autres modes de transports. Ceux-ci ne représentent en effet, selon le schéma de déversement analytique du programme (SDAP) que 0,8 million d'euros.

En revanche, il convient de rappeler que le programme « Transports aériens » abonde de 3,3 millions d'euros le programme « Recherche dans le domaine des transports, de l'équipement et de l'habitat » de la mission « Recherche et enseignement supérieur ».

C. LES OBJECTIFS ET INDICATEURS DU PROGRAMME

Le projet annuel de performances (PAP) du programme comporte quatre objectifs et dix indicateurs. Votre rapporteur pour avis considère que ceux-ci constituent une base d'évaluation intéressante.

Son attention a été particulièrement retenue par l'objectif n° 2 : « Améliorer le désenclavement des territoires par une desserte aérienne adaptée ». Le premier indicateur, qui mesure le coût budgétaire du temps

gagné par le passager d'une liaison subventionnée, lui paraît devoir être affiné, même si son principe est ingénieux. En effet, il est très difficile, en l'état, d'avoir un regard critique sur le résultat de cet indicateur, dans la mesure où il repose sur des évaluations et estimations dont votre rapporteur pour avis ne dispose pas.

Le second indicateur de cet objectif n'est, quant à lui, pas renseigné pour les années 2004 et 2005, ce qui limite l'appréciation dont il peut faire l'objet en l'état. Le dernier indicateur vise le taux de remplissage des avions sur les lignes subventionnées. Ce taux est actuellement de 48 %¹. Votre rapporteur pour avis considère que la cible, de 49 % en 2009, marque peu de perspectives de renforcement de l'efficacité du dispositif. Il souhaiterait une ambition plus marquée dans ce domaine.

II. LE TRANSPORT AÉRIEN FAIT ÉGALEMENT L'OBJET D'UNE MISSION HORS BUDGET GÉNÉRAL DE L'ÉTAT

Votre rapporteur pour avis souhaite présenter ici le contenu de la mission « Contrôle et exploitation aériens », qui n'est pas comprise dans le budget général de l'Etat. Cette mission correspond à celles des missions du budget annexe de l'aviation civile (BAAC) qui n'ont pas été inscrites, dans le cadre de la refonte de la nomenclature budgétaire, dans le programme « Transports aériens » de la mission « Transports ».

Elle fait naturellement l'objet d'une annexe bleue budgétaire distincte de celle de la mission « Transports ».

A. L'ÉQUILIBRE DU BUDGET ANNEXE DE L'AVIATION CIVILE

Le BAAC devrait représenter en 2006 1,742 milliard d'euros. Cette somme se répartit entre :

– 1,471 milliard pour la section des opérations courantes, dite première section ;

– 256,1 millions d'euros pour la section des opérations en capital, c'est-à-dire l'investissement, dite seconde section ;

– 14,6 millions d'euros de fonds de concours.

L'équilibre du BAAC est retracé par les documents budgétaires dans le tableau reproduit ci-dessous, qui présente la répartition des crédits en recettes et en dépenses.

¹ A titre de comparaison, votre rapporteur pour avis rappelle que le taux moyen de remplissage d'Air France-KLM oscille entre 80 et 85 %.

Tableau d'équilibre

Dépenses		Recettes	
Section des opérations courantes			
Achats	127.465.000	Ventes de produits fabriqués, prestations de services, marchandises	1.440.045.758
Variations des stocks		Variation des stocks (production stockée)	0
Services extérieurs		Production immobilisée	0
Autres services extérieurs		Subventions d'exploitation	0
Impôts, taxes et versements assimilés	6.131.611	Autres produits de gestion courante	0
Charges de personnel	881.294.516	Produits financiers	500.000
Autres charges de gestion courante	226.420.000	Produits exceptionnels	19.282.000
Charges financières	26.100.000	Reprises sur amortissements et provisions	11.900.000
Charges exceptionnelles	2.189.000	Autres recettes	0
Dotations aux amortissements	191.537.631		
Dotations aux provisions	10.600.000		
Résultat d'exploitation	0		
Total brut de la 1^{re} section	1.471.727.758	Total brut de la 1^{re} section	1.471.727.758
Évaluation des fonds de concours	14.600.000	Évaluation des fonds de concours	14.600.000
Total brut y compris fonds de concours	1.486.327.758	Total brut y compris fonds de concours	1.486.327.758
Section des opérations en capital			
Amortissement financier	114.360.000	Reprise du résultat d'exploitation	0
Acquisition d'immobilisations	333.321.000	Amortissements	191.537.631
Augmentation de stocks constatée en gestion		Produit brut des emprunts	258.143.369
Excédent reversé au Trésor		Autres recettes en capital	0
Utilisation et reprises sur provisions		Diminution de stocks constatée en fin de gestion	0
Autres dépenses en capital			
Augmentation du fonds de roulement	0	Prélèvement sur le fonds de roulement	0
Total brut de la 2^e section	447.681.000	Total brut de la 2^e section	447.681.000
Évaluation des fonds de concours	0	Évaluation des fonds de concours	0
Total brut y compris fonds de concours	447.681.000	Total brut y compris fonds de concours	447.681.000
Total brut hors fonds de concours	1.919.408.758	Total brut hors fonds de concours	1.919.408.758
A déduire : ¹	-191.537.631	A déduire :	-191.537.631
Total net hors fonds de concours	1.727.871.127	Total net hors fonds de concours	1.727.871.127
Rappel évaluation fonds de concours	14.600.000	Rappel évaluation fonds de concours	14.600.000

¹ Résultat d'exploitation et dotation aux amortissements

Source : bleu budgétaire

Comme l'illustre le tableau d'équilibre du BAAC, les trois-quarts des crédits, soit 1,47 milliard d'euros, sont concentrés sur la section des opérations courantes, le quart restant, c'est-à-dire 447 millions d'euros, correspondant aux investissements de la section des opérations en capital.

L'essentiel des dépenses des opérations courantes est constitué par les charges de personnel (881 millions d'euros). Quant aux recettes, elles sont constituées en quasi totalité par les ventes de produits fabriqués et de marchandises et les prestations de service, pour 1,44 milliard d'euros.

Les dépenses de la section des opérations en capital sont concentrées sur deux postes : les acquisitions d'immobilisation, pour 333 millions d'euros,

et l'amortissement financier, pour 114 millions d'euros. Les recettes de cette seconde section sont l'emprunt, pour 256 millions d'euros, et les amortissements, pour 191 millions d'euros.

B. QUATRE PROGRAMMES DE POIDS INÉGAL

La mission comporte quatre programmes.

1. Le programme « Soutien aux prestations de l'aviation civile », un programme-support

Sont inscrits à ce programme 352 millions d'euros en CP au titre de la première section du BAAC et 128 millions d'euros au titre de la seconde section. Les autorisations d'engagement (AE) sont légèrement supérieures dans les deux sections (360 millions d'euros pour la première et 130 millions d'euros pour la seconde).

Ce programme constitue un support de crédits pour les autres programmes de la mission, ce qu'illustrent du reste les deux actions qui le composent : « Ressources humaines et management » et « Affaires financières et logistique ». A ce titre, plus de 91 % des crédits de ce programme ont vocation à être ventilés en gestion vers le programme suivant « Navigation aérienne ».

2. Le programme « Navigation aérienne » constitue le cœur de la mission

Ce programme constitue le cœur de la mission, c'est-à-dire la gestion et le contrôle du trafic aérien dont la France est responsable dans le cadre d'Eurocontrol. Le Gouvernement propose d'y inscrire 1 milliard d'euros en AE au titre de la première section du BAAC et 327 millions d'euros d'AE au titre de la seconde section.

A ces AE correspondent 987 millions d'euros de CP pour la première section et 308 millions d'euros de CP pour la seconde.

3. Le programme « Surveillance et certification »

Ce programme couvre les actions de la DGAC en matière de contrôle du respect par les acteurs du transport aérien des normes de sécurité et de sûreté en vigueur.

Il fait l'objet de 73 millions d'euros d'AE pour la première section du BAAC et de 4 millions d'euros d'AE pour la seconde, auxquels correspondent

72 millions d'euros de CP pour la première section et 3,5 millions d'euros pour la seconde.

4. Le programme « Formation aéronautique »

Ce programme recouvre les actions de formation de pilotes dont la DGAC a la responsabilité. Ces formations sont dispensées par l'Ecole nationale de l'aviation civile (ENAC) et par le Service d'exploitation de la formation aéronautique (SEFA). Votre rapporteur pour avis rappelle qu'il avait examiné en détail les conditions de la formation des pilotes de ligne à l'occasion de la précédente loi de finances¹.

Sont prévus pour ce programme près de 60 millions d'euros en AE et en CP pour la première section, et un peu moins de 8 millions d'euros pour la seconde section.

C. DES OUTILS D'ANALYSE NOMBREUX ET PERTINENTS

Votre rapporteur pour avis considère que les objectifs et indicateurs présentés par les projets annuels de performances des quatre programmes de la mission sont appropriés et en nombre suffisant. Il observe toutefois que certains indicateurs sont encore en cours de construction ou non renseignés pour les périodes passées. Le système d'analyse n'est donc pas encore exploitable. Votre rapporteur pour avis souhaite donc que celui-ci soit achevé au cours de l'année 2006.

III. LES OBSERVATIONS DE VOTRE RAPPORTEUR POUR AVIS

A. LA QUESTION RÉCURRENTÉ DE LA TAXE D'AVIATION CIVILE

La taxe d'aviation civile (TAC) soulève depuis de nombreuses années une difficulté de fond que votre rapporteur pour avis avait déjà eu l'occasion de souligner : en effet, une partie de cette taxe prélevée sur les compagnies aériennes et donc, *in fine*, sur les usagers du transport aérien, est affectée au budget général de l'Etat. Celle-ci est pourtant censée correspondre au remboursement du coût des services aériens dont bénéficient les compagnies.

¹ Cf. rapport pour avis n° 76 (2004-2005) sur le projet de loi de finances pour 2005, pp. 23 et sq.

La justification du redécoupage quelque peu complexe de la structure budgétaire du transport aérien était de bien distinguer les fonctions régaliennes de l'Etat et les activités de prestations de services. Il est logique que ce soient les bénéficiaires de ces services, c'est-à-dire les compagnies aériennes, qui en supportent le coût. En revanche, on ne voit pas vraiment pourquoi des missions régaliennes de l'Etat devraient être supportées par les seules compagnies aériennes et non par l'ensemble des contribuables. Certes, comme votre rapporteur pour avis l'a déjà indiqué, cette situation n'est pas nouvelle. La LOLF devait toutefois permettre d'y mettre un terme. Votre rapporteur pour avis ne peut donc qu'exprimer ses réserves sur ce point.

B. LE PROJET DE TAXE AÉRIENNE DE SOLIDARITÉ

Votre rapporteur pour avis souhaite aborder une deuxième question qui n'est pas traitée directement dans le projet de loi de finances, mais qui est très proche de la précédente sur le plan logique : le projet du Gouvernement de mettre en place à l'occasion de la loi de finances rectificative une taxe de solidarité en faveur des pays en voie de développement (PVD) prélevée sur les billets d'avion.

Il s'agit de l'application d'une idée avancée par le Président de la République depuis le début de l'année 2005. **Votre rapporteur pour avis ne peut souscrire à cette proposition, pour deux raisons de fond :**

- d'une part, **il n'y a pas de raison qu'un objectif certes louable de la Nation, à savoir l'aide aux pays en voie de développement, soit financé par la taxation d'un seul secteur économique**, c'est-à-dire les entreprises et les passagers du transport aérien ;

- d'autre part, la **création d'une taxe affectée** pour faire face à une dépense de solidarité de la Nation envers les pays en voie de développement lui paraît **non conforme aux principes de la LOLF**.

Votre rapporteur pour avis envisage donc, pour sa part, de prendre position sur cette question à l'occasion de la loi de finances rectificative.

C. LA NÉCESSITÉ DU RENFORCEMENT DE LA SÉCURITÉ AÉRIENNE

La question de la sécurité aérienne est naturellement très présente dans l'esprit de nos concitoyens depuis les accidents tragiques de l'été 2005. Au niveau européen, une liste noire commune devrait être en place dans les premiers mois de 2006. Il s'agit d'une première réaction qui a le mérite de mobiliser les Etats membres.

Toutefois, votre rapporteur pour avis estime qu'une action résolue pour la sécurité aérienne ne peut s'inscrire que dans un cadre mondial. C'est pourquoi il est convaincu qu'il conviendrait de mettre en place une instance

mondiale de sécurité aérienne à qui il reviendrait de dresser une liste des compagnies aériennes, au vu du niveau de sécurité qu'elles offrent.

Il ne s'agirait donc pas d'une liste noire, car celles-ci sont souvent contournées et rendues caduques, mais une liste positive des compagnies offrant un niveau satisfaisant de sécurité, dispositif qui aurait en outre un caractère incitatif pour les compagnies. Votre rapporteur pour avis souhaite approfondir sa réflexion dans cette voie au cours de l'année à venir.

Si un certain nombre d'éléments doivent certes encore être affinés et précisés, votre rapporteur pour avis prend acte des efforts importants fournis par le Gouvernement pour mettre en œuvre la LOLF

Quant au débat de fond sur la taxation du transport aérien, votre rapporteur pour avis estime que celui-ci aura nécessairement lieu à l'occasion de la loi de finance rectificative.

CHAPITRE VI -

LE PROGRAMME « MÉTÉOROLOGIE »

A. LE CONTENU DU PROGRAMME

Le programme « Météorologie » renvoie à l'activité de l'établissement public Météo France. Le Gouvernement propose d'inscrire à ce programme 153,3 millions d'euros d'autorisations d'engagement (AE) et de crédits de paiement (CP). Le programme reçoit en outre un quart de millions d'euros de crédits en provenance du programme « Conduite et pilotage des politiques d'équipement » de la mission « Transports ».

Il comprend deux actions. L'action « Observation et prévision météorologiques regroupe, avec 137,6 millions d'euros l'essentiel des crédits. Cette action recouvre naturellement, comme l'indique son intitulé, l'observation et la prévision météorologiques, mais également la diffusion des informations produites, la constitution de bases de données météorologiques et climatologiques sur longue période et la formation des personnels civils et militaires spécialisés en météorologie.

La seconde action consacrée à la « Recherche dans le domaine météorologique » fait l'objet de 17,7 millions d'euros de crédits. Ceux-ci financent l'activité de recherche propre à Météo France.

B. LE PROJET ANNUEL DE PERFORMANCES

Le projet annuel de performances du programme contient quatre objectifs et huit indicateurs. Votre rapporteur pour avis considère que ces indicateurs constituent une base d'analyse intéressante. Il s'interroge toutefois sur la pertinence de l'indicateur n° 1 de l'objectif n° 4, qui est relatif au nombre de publications scientifiques de niveau international des chercheurs de Météo France. En effet, il n'est pas convaincu de la possibilité d'utiliser un tel indicateur en dehors de références précises au contexte scientifique du secteur.

*

*

*

Lors de sa réunion du 30 novembre 2005, la commission des affaires économiques, suivant les conclusions de MM. Georges Gruillot, Charles Revet, Alain Gérard et Jean-François Le Grand, rapporteurs pour avis, a donné un avis favorable à l'adoption des crédits des missions « Transports » et « Contrôle et exploitation aériens » du projet de loi de finances pour 2006, les membres du groupe socialiste, apparentés et rattachés, ainsi que les membres du groupe communiste républicain et citoyen, votant contre.