

[Accueil](#) > [Archives de la XII^e législature](#) > [Comptes rendus de la commission des finances, de l'économie générale et du plan \(2002-2003\)](#)

**COMMISSION DES FINANCES,
DE L'ÉCONOMIE GÉNÉRALE ET DU PLAN
COMPTE RENDU N° 10**

(Application de l'article 46 du Règlement)

Jeudi 17 octobre 2002
(Séance de 9 heures 30)

Présidence de M. Michel Bouvard, Vice-Président.

SOMMAIRE

	pages
- Suite de l'examen de la deuxième partie du projet de loi de finances pour 2003 (n° 230)	2
· <i>Équipement et transports terrestres, ligne 38 de l'état E annexé rattachée à ce budget et examen du compte spécial du Trésor n° 904-21</i>	11
· <i>Collectivités locales</i>	14
- Informations relatives à la Commission	

La Commission a poursuivi l'examen de la **deuxième partie du projet de loi de finances pour 2003** (n° 230).

La Commission a tout d'abord examiné, sur le rapport de M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, les crédits de l'**Équipement et des transports terrestres** et sur la ligne 38 de l'état E annexé, rattachée, ainsi que le compte spécial du Trésor n° 904-21 : « *Opérations industrielles et commerciales des directions départementales et régionales de l'équipement* ».

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a, au préalable, tenu à souligner que 88 % des réponses au questionnaire budgétaire lui étaient parvenues avant le 9 octobre 2002 et, qu'à ce jour, seule une réponse lui manquait encore. Le projet de budget de l'Équipement et des transports terrestres s'élève, en 2003, à 4.272,28 millions d'euros pour la section *Services communs* et à 8.035,10 millions d'euros pour la section *Transports et sécurité routière*. S'agissant d'un secteur d'industrie lourde qui doit donc s'adapter au contexte et au client, le budget 2003 est un budget de transition. Certains crédits, notamment, sont prédéterminés dans le cadre des contrats de plan. Du reste, une mission d'audit des projets d'infrastructure ferroviaire et routière a été commandée par le Gouvernement au conseil général des Ponts et chaussées et à l'inspection générale des finances. Le Parlement se prononcera sur les résultats de cet audit, qui seront connus avant le 31 décembre 2002, au cours d'un débat qui sera organisé l'an prochain. Le secteur de l'équipement et des transports terrestres est, en effet, un domaine de l'action publique où les choix politiques sont les plus exposés et les plus difficiles.

Au titre des services communs, 74 suppressions d'emplois budgétaires sont inscrites en 2003. Toutefois, dans la mesure où cette diminution correspond au solde des créations d'emplois, des mesures de transfert et des suppressions de postes, ces mesures constituent d'abord un affichage, certes bienvenu, mais dont l'efficacité administrative devrait rester modeste.

L'utilisation des moyens propres dont bénéficient les nombreuses structures consultatives du ministère doivent faire l'objet d'une attention particulière. De plus, dans le cadre de l'entrée en vigueur de la loi organique du 1^{er} août 2001 relative aux lois de finances, une expérimentation de dotation globalisée en matière de personnel et en moyens de fonctionnement sera introduite, en 2003, dans la région Nord-Pas-de-Calais. Toutefois, la question de l'évolution de l'organisation du ministère en vue de la décentralisation reste ouverte.

Les crédits destinés à l'amélioration du réseau routier baissent en autorisations de programme, mais augmentent en crédits de paiement. L'effort à destination des ouvrages d'art est réel. Par contre, cet effort est trop modeste s'agissant des aménagements relatifs à la sécurité routière. Les crédits en faveur de la sécurité routière s'élèvent à 44 millions d'euros en autorisations de programme et à 103 millions d'euros en crédits de paiement, ce qui représente, respectivement, une augmentation de 14,5 % et de 19 %. Au surplus, l'effort de la Nation en faveur de la sécurité routière, tel que retracé dans le fascicule jaune, peut globalement être évalué à 1,66 milliard d'euros. Mais il convient de s'interroger sur la manière dont est retracée cette somme, notamment dans les budgets des ministères de l'Intérieur et de la Défense. Si la politique d'augmentation de la fréquence des contrôles routiers, annoncée par le Gouvernement doit être mise en œuvre, il faut par ailleurs que les amendes puissent être affectées directement au renforcement des actions de prévention et à la lutte contre l'insécurité routière. Le Rapporteur spécial veillera à ce que cette ambition trouve une concrétisation sur le plan budgétaire.

Les crédits destinés aux voies navigables enregistrent une évolution positive, même si les contraintes budgétaires sont fortes. Le passage aux 35 heures a en effet occasionné des difficultés de gestion des écluses, nécessitant un programme de modernisation et d'automatisation. Les voies navigables ont un rôle déterminant dans le développement de la multimodalité, ce qui rend nécessaire une consolidation des moyens.

La dotation aux transports collectifs enregistre une baisse due principalement à la diminution de la subvention aux plans de déplacements urbains (PDU) de 30 % . Par ailleurs, la subvention au syndicat des transports d'Ile-de-France progresse de 1,1 %, à hauteur de 812 millions d'euros.

Les crédits destinés aux transports et aux infrastructures ferroviaires apparaissent en forte baisse, mais cette évolution, sensible, est due principalement au transfert en 2003 de la dotation pour l'organisation des services régionaux de voyageurs du budget du ministère de l'Équipement à celui du ministère de l'Intérieur, pour un montant de 1,53 milliard d'euros. Une difficulté de lecture du budget se pose donc, qui suppose une clarification. Les projets de liaison ferroviaire Lyon-Turin et Perpignan-Figueras bénéficient d'un financement sur des ressources extra-budgétaires, dont il faut néanmoins organiser un suivi. La dette de Réseau ferré de France (RFF) s'élève à 23,5 milliards d'euros. On ne peut que constater, comme le fait la Société nationale des chemins de fer français (SNCF), l'impréparation de RFF à l'ouverture à la concurrence au 15 mars 2003. Les difficultés financières constatées lors de la mise en place du tunnel sous la Manche ne doivent pourtant pas conduire l'État à diminuer ses interventions financières dans le domaine des infrastructures d'équipement et de transports.

M. Jean-Louis Dumont s'est interrogé, à l'heure où s'engage une nouvelle phase de décentralisation, sur la faiblesse des moyens dont disposeront les routes nationales, parents pauvres du budget, les perspectives budgétaires faisant peser un risque de fort contraste dans le développement du réseau, en fonction la richesse de la collectivité locale participant au financement.

La sécurité routière ne doit pas être abordée par le biais unique de la répression, alors que se pose aussi le problème de la qualité de la formation dispensée dans les auto-écoles et de la formation continue des conducteurs, qui maîtrisent souvent mal les équipements de sécurité des véhicules. Par ailleurs, la faiblesse des moyens destinés aux voies navigables est souvent mise en cause, notamment par une comparaison avec les pays d'Europe du Nord, mais Voies navigables de France (VNF) assume un rôle de conseil et d'intervention, rôle essentiel pour la mise en œuvre des plans d'occupation des sols et des plans locaux d'urbanisme, notamment s'agissant des zones inondables. Il existe pourtant un défaut de connaissance de ces zones, et l'on peut s'étonner que certains terrains communaux deviennent progressivement constructibles, engageant ainsi la responsabilité de VNF. Les crédits d'intermodalité baissent pour leur partie destinée à la province. La construction de la liaison à grande vitesse Lyon-Turin a été lancée avec un certain retard. Sa mise en œuvre est pourtant une nécessité ; il s'agit de la première ligne de ce type engageant une importante participation financière des collectivités locales. La SNCF et RFF doivent donc rester attentifs aux observations des élus locaux et de la population sur le respect des sites naturels et des ouvrages d'art.

M. Yves Deniaud a exprimé sa satisfaction de voir les moyens destinés au réseau routier national augmenter de 10 % en crédits de paiement, mais a souligné sa préoccupation devant le recul des montants provenant des contrats de plan État-régions. Ce point est d'autant plus préoccupant que les crédits découlant de l'application de ces contrats, lancés en 2000, devraient augmenter dans la phase actuelle, qui est celle de la réalisation des projets. L'effort de l'État, à hauteur du tiers des

investissements, est pourtant limité et partiellement compensé par la taxe sur la valeur ajoutée qu'il perçoit. En outre, il est crucial, car il conditionne un cofinancement important des collectivités locales dans une opération dont l'utilité économique est indéniable. Le taux d'insécurité sur les autoroutes est de 0,41 % contre 1,59 % sur les routes nationales. Les autoroutes représentent 20 % du trafic, mais seulement 5 % des tués. Même si on peut être sensible à des préoccupations écologiques, ces chiffres militent nettement pour le développement du moyen sûr de transport routier que représentent les autoroutes.

M. Pierre Hériaud a souligné que les moyens de fonctionnement sont stables mais que les investissements accusent une baisse de près de la moitié de leur montant. La situation du réseau routier national est inverse, puisque les montants figurant dans les titres V et VI sont en augmentation de 10 %. Dans le domaine ferroviaire, un budget volontariste est, certes, attendu, mais les crédits reportés s'élèvent à 677 millions d'euros, les mesures sociales de la SNCF se montent à 900 millions d'euros, et la subvention au régime général des retraites de la SNCF représente 2,2 milliards d'euros, soit 60 % du budget. Les crédits sont donc principalement destinés à financer des mesures sociales et trop peu dirigés vers l'investissement, dont la dotation ne représente que 2,5% du budget total, ce qui fait que ce secteur est très contraint.

Mme Martine Lignières-Cassou a exprimé sa préoccupation face à la baisse des effectifs du ministère de l'Équipement, qui risque de remettre en cause la réalisation des missions du ministère et des directions départementales de l'Équipement (DDE). En particulier, les missions des DDE devraient être renforcées dans une perspective de décentralisation, alors que les DDE doivent faire face à une baisse du nombre des agents qualifiés dans leurs services. Les discours remettant en cause les schémas d'organisation territoriale et les plans locaux d'urbanisme ne tiennent pas compte de la nécessité de maintenir des outils de réflexion stratégique. La remise en cause des principes de l'aménagement du territoire laisse craindre par ailleurs une baisse durable des crédits des PDU, ce qui n'est guère souhaitable à l'heure où l'étalement du tissu urbain est de plus en plus important.

M. Jean-Pierre Balligand a souligné, s'agissant des services communs du ministère, que les rémunérations d'activité enregistrent des mesures nouvelles négatives de 56,5 millions d'euros alors que les dépenses diverses augmentent de 111 millions. Si, au total, les crédits du titre III progressent de plus de 48 millions d'euros, cette hausse recoupe donc des évolutions très contrastées, dont la signification mériterait d'être éclaircie. D'une manière plus générale, on ne peut que s'inquiéter vivement de l'évolution des moyens en personnels. Il existe, en fait, un mouvement de transfert quelque peu déguisé de prise en charge de certaines activités de l'État vers les collectivités locales. On peut donc craindre une détérioration de la qualité des services du ministère de l'Équipement. Tel est le cas en particulier s'agissant de l'instruction des permis de construire, et plus généralement de la gestion de l'occupation des sols. Alors qu'il s'agit là de missions de service public de proximité de première importance, il serait nécessaire de savoir quels sont les objectifs précis de l'État en la matière. Nombre de fonctionnaires affectés dans les services de la gestion des sols ne sont pas remplacés lorsqu'ils partent à la retraite.

En outre, M. Jean-Pierre Balligand, au nom de son groupe, a tenu à souligner que l'annonce d'une réforme constitutionnelle relative à la décentralisation n'est pas exempte d'ambiguïtés, dès lors qu'on ne touche pas aux modalités et aux sources actuelles de l'investissement public, dans lequel les collectivités locales ont une part prépondérante. L'État tend à se désengager, alors que ses décisions conditionnent le déclenchement d'opérations d'investissement. Ainsi, lorsqu'il investit 40 % du coût des opérations d'équipement routier, il récupère 19,6 % au titre de la TVA. Mais cet investissement, dont le coût réel supporté par l'État est donc restreint, est cependant crucial puisqu'il conditionne le financement de la totalité de l'opération.

S'agissant de la modernisation des routes nationales, l'évolution des autorisations de programme figurant au titre V, en baisse de 5,3 %, fait pressentir une diminution de l'investissement en la matière, puisque les opérations se déroulent sur les deux à trois années suivant celle où la dépense est décidée. Les conséquences de cette baisse se feront durablement ressentir en 2004 ou 2005. Ceci paraît peu compatible avec la décentralisation annoncée. Si l'État se désengage, celle-ci risque d'être un véritable marché de dupe pour les collectivités locales. Au contraire, l'État devrait honorer les engagements qu'il a pris en matière d'investissement. Ceci est d'autant plus indispensable que le pays risque de connaître une situation dégradée, au cours de l'hiver, sur le plan de l'emploi, alors qu'une politique d'investissement en matière d'équipement permettrait d'inverser la tendance.

M. Michel Bouvard, Président, a tenu à mettre en lumière la contradiction entre les baisses d'effectifs

du ministère et l'importance des vacances de postes. En Savoie, par exemple, l'instruction des permis de construire est défaillante, et des retards de deux mois sont observés dans la délivrance de ces permis, ce qui peut être à l'origine d'un retard d'une année dans la réalisation des travaux. Cette situation est d'autant plus préoccupante qu'elle se surajoute à des difficultés liées au particularisme des zones de montagne. Le rapport de la Cour des Comptes sur l'exécution de la loi de finances pour 2001 a montré que l'équivalent de deux années et demi d'autorisations de programme prévisionnelles avaient été signées en 2001. La question se pose donc de savoir comment ces autorisations seront utilisées. A cet égard, la commission des finances de l'Assemblée nationale ou le rapporteur spécial doit demander à rencontrer les personnes en charge de l'audit sur les infrastructures ferroviaires et routières, dans la mesure où les enjeux sont considérables. La dette de l'ensemble du système ferroviaire (services annexes d'amortissement de la dette, RFF et SNCF) n'a pas baissé, ce qui remet en cause les possibilités de financement des futures infrastructures.

Le financement de la construction de la ligne Perpignan-Figueras doit être assuré par l'ouverture du capital d'Autoroutes du Sud de la France (ASF). Pourtant, le versement actuel des dividendes des sociétés d'autoroute au budget des transports n'est possible que si l'État se sépare de ses parts dans leur capital. Or, la Commission européenne autorise une augmentation de la profitabilité des sociétés d'autoroutes sous réserve de l'ouverture de leur capital. Les dividendes de ces sociétés ne sont pourtant pas budgétisés, alors qu'ils doivent servir à financer la participation française aux descenderies du projet Lyon-Turin, conformément à l'accord international fixant les parts respectives de la France et de l'Italie dans le financement à 25% et celle de l'Union européenne à 50%. Par ailleurs, l'augmentation de la subvention aux transports parisiens est paradoxale alors que la subvention aux réseaux de province baisse en dépit de l'importance des besoins. S'agissant de la sécurité routière, le rythme d'achat de nouveaux radars mériterait d'être accéléré. Très performants, ces matériels permettent d'éviter directement les contraventions et leur coût est amorti en deux mois. Enfin, le TGV-Est doit faire l'objet d'un financement croisé avec les collectivités locales et, pour la nouvelle ligne Lyon- Savoie, un protocole d'accord a été signé le 15 mars 2002 avec cinq conseils généraux et plusieurs communes italiennes pour financer la première partie du projet. Les mesures de consolidation du financement et le délai de réalisation de l'opération mériteraient d'être mentionnés dans le rapport spécial.

M. Alain Rodet s'est inquiété des conditions de financement de certains projets routiers prévus dans les contrats de plan État-régions. La transformation de la route nationale 147 entre Limoges et Poitiers en route à deux fois deux voies est-elle assurée ? D'autre part, l'avenir du projet de train entre Paris, Limoges et Toulouse est également en question. Le financement a déjà été arrêté, mais il n'a pas reçu de confirmation. Enfin, dans le cadre de la politique européenne de transformation des routes nationales en routes à deux fois deux voies, il existe un nouveau dispositif de « péage virtuel » appliqué au Portugal, dont la France pourrait s'inspirer. Le financement par l'État devra par ailleurs être confirmé, pour contribuer à l'accélération de cette politique.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a répondu à l'ensemble de ces interventions :

- 72 emplois d'inspecteurs du permis de conduire sont inscrits dans le projet de budget, mais l'apprentissage de la conduite est encore imparfait, par exemple lorsqu'il s'agit pour les concessionnaires automobiles d'expliquer aux acheteurs le fonctionnement élémentaire de leur véhicule ;
- il faut que le montant des amendes perçues par l'État soit directement affecté aux dépenses pour lutter contre l'insécurité routière. Un compte d'affectation spéciale pourrait servir à affecter ce produit à la sécurité routière. Au demeurant, les modalités de répartition du produit des amendes entre l'État et les collectivités locales pourraient être remises à plat dans la mesure notamment où certaines amendes pourraient avoir été perçues par l'État alors que leur base légale est suspecte ;
- s'agissant des voies navigables, l'enjeu du tourisme est déjà pris en compte dans les faits, puisque sa place se compare désormais à celle des marchandises dans les résultats de VNF ; il est surprenant de constater que ces deux secteurs sont à peu près à parité dans le chiffre d'affaires de VNF ;
- les crédits des transports urbains ne sont pas en baisse, ils sont même en augmentation pour les transports en sites propres de province. Par contre, les dotations aux PDU diminuent ;
- le financement de la ligne de TGV Est-européen est assumé pour partie par les collectivités locales. Le Gouvernement a réaffirmé encore récemment qu'il entendait prendre en charge la partie des coûts de cette opération qui lui incombe ;

- la baisse des crédits des contrats de plan État-régions risque d'occasionner un retard d'exécution. Si les lois de finances pour 2002 et 2003 sont exécutées conformément aux prévisions, le taux d'avancement du contrat de plan serait porté à 52 % dans le domaine routier fin 2003 ; par contre, il n'atteindra que 23 % pour le volet ferroviaire en 2002, en partie à cause d'une sous-estimation du budget initial et d'un certain nombre de difficultés opérationnelles ;
- en termes de réduction d'effectifs, les efforts sont modestes car les 750 suppressions d'emplois concernent des emplois non pourvus. Le nombre de ces emplois vacants reste par ailleurs à préciser ;
- dans le domaine des infrastructures ferroviaires, le désendettement de la SNCF n'enregistre pas d'évolution particulière parce que la situation économique et boursière ne permet pas de trouver des recettes exceptionnelles à l'image du produit des licences UMTS ;
- la mobilisation des emplois ne suffit pas à résorber l'écart entre les effectifs budgétaires et les effectifs réels, notamment en ce qui concerne les postes de subdivisionnaires. L'écart global entre effectifs budgétaires et effectifs réels est, selon la Cour des comptes, de 8.539 emplois. Mais ceci ne reflète qu'imparfaitement l'écart entre effectifs réels et effectifs budgétaires ;
- les DDE souffrent effectivement d'un manque de personnel qualifié, ce qui procède, certes, d'une explication sociologique, mais aussi de la politique de rémunération de l'État qui conduit les jeunes ingénieurs à s'orienter de plus en plus vers le secteur concurrentiel, parfois même vers les collectivités locales où les contraintes opérationnelles sont moindres qu'au ministère de l'Équipement ;
- s'agissant des services communs, le montant exceptionnel des dépenses diverses correspond à l'expérimentation de gestion globalisée dans la région Nord-Pas-de-Calais. Il faudra par ailleurs être vigilant sur la question du transfert de compétences aux collectivités locales et sur la signification que peut avoir pour les finances locales la décentralisation dans le domaine des infrastructures routières ;
- la conduite de l'audit est entourée d'un grand respect du mystère. Le Rapporteur spécial veillera, en toute hypothèse, à suivre de très près son déroulement ;
- concernant le produit de la cession des actions d'ASF, un montant de 1,8 milliard d'euros a été utilisé pour des dépenses prioritaires. Ces crédits ont été affectés à hauteur de 1,5 milliard d'euros au fonds de réserve des retraites, à la Banque de développement des petites et moyennes entreprises (BDPME) et au secteur aérien. La ligne Lyon-Turin ne sera donc financée qu'à hauteur de 300 millions d'euros au plus. L'accord concernant la construction de cette ligne n'est pas en cause, mais son financement est imprécis. D'après les informations qu'il a recueillies, le Rapporteur spécial a indiqué que l'Union européenne devrait financer la première phase du projet à hauteur de 27 % du montant total, alors que le produit des dividendes des sociétés autoroutières devrait permettre de doter le projet à hauteur de 20 millions d'euros fin 2002 .

M. Michel Bouvard, Président, a jugé que la participation de l'État serait donc inférieure au seuil d'un tiers annoncé pour le ferroviaire. S'agissant de l'opération Lyon-Turin, il serait plus sain de mobiliser les crédits en début d'année. Les fonds structurels inutilisés pourraient également être mieux mobilisés, afin d'accélérer la réalisation du projet.

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial a par ailleurs signalé que le financement de la ligne pendulaire entre Paris, Limoges et Toulouse est une question importante, **M. Alain Rodet** précisant que le financement d'un tel projet était pour le moins logique au vu des déséquilibres existant en termes d'infrastructures ferroviaires à l'échelle du territoire national et entre les grandes régions françaises.

Le Rapporteur spécial a ensuite présenté un amendement visant à supprimer les 23 emplois publics du Conseil national des transports. En effet, il y a, au ministère de l'Équipement, nombre de conseils et de comités visant à éclairer les décisions du ministre. Si l'utilité de la plupart de ces structures est, certes, souvent bien réelle, plusieurs d'entre elles disposent, à la différence d'autres ministères, d'un personnel et de moyens propres. Ainsi le Conseil national des transports bénéficie-t-il de 23 emplois publics, rémunérés au moyen d'un fonds de concours. Le présent amendement a pour objet de supprimer ces emplois, l'activité du Conseil national des transports pouvant être adossée aux moyens de services administratifs.

Mme Martine Lignières-Cassou s'est opposée à cet amendement. En effet, le Conseil national des transports est un des rares organismes du ministère qui développe une vision multimodale du secteur,

la plupart des autres organismes n'ayant qu'une vision strictement routière. Pourquoi, dès lors, appeler à la suppression implicite de la seule instance où est menée une réflexion sur la multimodalité ? Par ailleurs, est-ce réellement le rôle du législateur de se prononcer sur le fait qu'un organisme dispose d'un nombre excessif ou insuffisant d'emplois ? Sauf à ce que le Rapporteur spécial dispose d'éléments particuliers à ce sujet, il semble que le Parlement n'ait pas à descendre à ce stade de détail.

Le Rapporteur spécial a souligné, d'une part, que le conseil général des Ponts et chaussées avait déjà une vision multimodale des transports et, d'autre part, que l'amendement ne se proposait nullement de supprimer le Conseil national des transports mais d'inciter à une meilleure affectation des emplois publics.

M. Michel Bouvard, Président, a lui aussi jugé que le Conseil national des transports pourrait très bien fonctionner avec les services communs du ministère.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Le Rapporteur spécial a ensuite présenté un amendement visant à réaffecter les crédits des comités régionaux et départementaux des transports. Ici encore, il s'agit d'adosser leur activité sur celle des services ordinaires. D'expérience, en effet, ces comités ne se réunissent que très rarement et n'ont probablement pas besoin des emplois publics qui leurs sont affectés.

M. Yves Deniaud est intervenu pour indiquer que, bien qu'il soit membre d'un conseil départemental des transports depuis 1992, il n'avait jamais été convoqué à la moindre réunion.

La Commission a *adopté* l'amendement.

Le Rapporteur spécial a présenté un amendement visant à réduire les ressources du Conseil supérieur du service public ferroviaire. Il a précisé, au préalable, qu'il ne souhaitait pas que l'exposé des motifs mentionne la volonté de supprimer ce conseil mais celle d'en modifier les moyens de fonctionnement. Il s'est, par ailleurs, interrogé sur le caractère peu orthodoxe du mode de financement, par voie de fonds de concours, des emplois publics affectés au fonctionnement de ce conseil.

Mme Martine Lignières-Cassou s'est interrogée sur les motivations véritables et la gravité de cet amendement. Ne s'agit-il pas, en réalité, de supprimer le Conseil supérieur des services publics ferroviaires ? Certes, le mode de financement semble peu orthodoxe, mais a-t-on pu évaluer l'impact de cette suppression de crédits sur le fonctionnement du Conseil ? Décider de supprimer ce Conseil serait lourd de conséquences.

M. Michel Bouvard, Président, a rappelé qu'il était membre du Conseil supérieur du service public ferroviaire depuis sa création et que l'utilité d'une telle structure de concertation, dès lors qu'il y avait partition entre la SNCF et Réseau ferré de France, n'était pas à démontrer. Cette utilité a d'ailleurs été récemment confirmée par un rapport d'évaluation. Le Gouvernement est actuellement en train de réfléchir à un élargissement de la composition du Conseil, afin d'y assurer une meilleure représentation des professionnels. Certes, le mode de financement choisi n'est pas optimal. Néanmoins, il importe que le Conseil dispose de moyens budgétaires spécifiques.

M. Marc Laffineur a estimé qu'il était nécessaire de demander au Gouvernement de répondre sur ce point lors de la discussion en séance publique, faute de quoi rien ne serait jamais fait. La Commission est tout à fait dans son rôle en adoptant cet amendement.

La Commission a *adopté* cet amendement, puis elle a *adopté*, sur proposition du Rapporteur spécial, les crédits de l'Équipement et des transports terrestres ainsi modifiés.

Article 48 : *Autorisation de perception des taxes parafiscales rattachées (ligne 38 de l'état E annexé)*

M. Hervé Mariton, Rapporteur spécial, a expliqué que la perception de la taxe additionnelle au droit de timbre des cartes grises des véhicules utilitaires pour le financement de la formation professionnelle devait, cette année pour la dernière fois avant la suppression des taxes parafiscales, être autorisée par le Parlement. Il conviendra de veiller à ce qu'un dispositif de substitution soit mis en place en 2004.

La Commission a, sur proposition du Rapporteur spécial, *adopté* la ligne 38 de l'état E annexé relative à la taxe additionnelle au droit de timbre des cartes grises des véhicules utilitaires pour le financement de la formation professionnelle.

Article additionnel après l'article 71

La Commission a ensuite examiné deux amendements du Rapporteur spécial portant articles additionnels visant à évaluer les conditions de fonctionnement du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports et du Fonds pour le développement d'une politique intermodale des transports dans le massif alpin.

Le Rapporteur spécial a précisé que ces deux fonds, de création récente, sont des établissements publics qui pourront s'avérer très certainement utiles. Il ne s'agit pas ici de remettre en cause l'intermodalité elle-même, ni l'intérêt de mettre en place des outils financiers spécifiques. Néanmoins, il importe d'éviter que ces fonds ne prospèrent en se dotant de personnels propres, comme on en fait trop souvent le constat empirique. Aussi ces deux amendements visent-ils à demander au Gouvernement de présenter avant le 30 juin 2003 un rapport sur le financement, le fonctionnement et l'utilité de ces fonds.

Mme Martine Lignières-Cassou s'est étonnée de ce que l'ensemble des amendements du Rapporteur spécial visent en fait à aller à l'encontre de l'intermodalité sous une forme ou sous une autre, alors que l'absolue nécessité de son développement faisait l'objet d'un large consensus sous la précédente législature.

M. Marc Laffineur a affirmé qu'il n'avait pas du tout la même interprétation de ces amendements que celle de Mme Martine Lignières-Cassou. C'est bien le rôle de l'Assemblée nationale de demander un tel rapport sur l'emploi de l'argent public. Il serait fautif de ne pas le faire.

M. Michel Bouvard, Président, a d'abord estimé qu'il était plus simple de regrouper les deux amendements puisqu'ils partagent la même préoccupation. Il a ensuite souligné que l'on manquait encore de recul et que ces deux rapports risquaient d'être redondants avec la mission d'expertise lancée par le ministère de l'Équipement sur le financement des infrastructures, mission qui traitera nécessairement de l'avenir et du financement de ces fonds. Le problème soulevé par le Rapporteur spécial est juste mais peut-être est-il prématuré d'agir trop en amont. Aujourd'hui ces établissements n'ont même pas commencé à fonctionner et le choix des parlementaires membres de ces organismes n'est intervenu que pour l'un d'entre eux.

Le Rapporteur spécial a réaffirmé que ces amendements ne portaient pas sur la légitimité d'une politique d'intermodalité des transports. L'enjeu est de prévenir la mauvaise habitude consistant à multiplier des structures disposant de personnels propres alors qu'elles pourraient fonctionner en s'adossant sur les services existants. Il s'agit donc d'une démarche d'information.

La Commission a *adopté* l'amendement, résultant d'une rédaction fusionnée des deux amendements du Rapporteur spécial.

*

**

La Commission a enfin examiné, sur le rapport de M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, le budget des **Collectivités locales**.

M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial, a, tout d'abord, indiqué que les concours de l'Etat aux collectivités locales s'élèveront, en 2003, à plus de 58,2 milliards d'euros, (+ 3,3%) Sur ce total, plus de 30,85 milliards d'euros seraient alloués dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité. Le montant des dotations allouées par l'Etat aux collectivités locales en 2003 est donc satisfaisant. L'effort financier de l'Etat en faveur des collectivités locales devrait s'inscrire dans le cadre du contrat de croissance et de solidarité institué en 1999 et reconduit en 2002, qui permet d'associer les collectivités locales aux fruits de la croissance, l'enveloppe « normée » des dotations de l'Etat étant indexée sur l'évolution des prix à la consommation hors tabac et sur un tiers de celle du PIB.

L'enveloppe normée des dotations de l'Etat aux collectivités locales devrait donc progresser de 1,896% en 2003. Au sein de cette enveloppe, la DGF augmenterait de 2,29% pour s'établir à 18.872,162 millions d'euros. Cette progression de la DGF autorise une augmentation de la dotation forfaitaire comprise entre 1,03% et 1,26%, selon le choix qu'effectuera le Comité des finances locales.

Les perspectives d'évolution sont, en revanche, moins favorables, s'agissant de la dotation allouée au fonds national de péréquation (FNP) et de la dotation de compensation de la taxe professionnelle

(DCTP).

Deux dotations de fonctionnement sont, en effet, indexées sur les recettes fiscales nettes de l'Etat. Il s'agit des dotations de l'Etat au fonds national de péréquation de la taxe professionnelle (FNPTP) et au fonds national de péréquation (FNP).

Les dotations allouées par l'Etat au FNPTP sont stables, alors que ce fonds avait subi une forte diminution de ressources en 2002, imputable à la baisse de la contribution de France-Telecom, au titre de la fiscalité locale, et de la Poste. La situation budgétaire du FNPTP est, cette année, très différente, le Gouvernement ayant pris soin de verser au FNPTP une dotation, à hauteur de 271 millions d'euros, représentative du montant de la fiscalité locale de France-Telecom versée au FNPTP. Parallèlement à cette stabilisation de ressources, le FNPTP, contrairement à la situation observée l'an dernier, ne devrait pas assumer de charge nouvelle. Il convient donc de se féliciter de l'assainissement de la situation budgétaire du FNPTP.

En revanche, la forte diminution de la dotation allouée au FNP (- 18%), passant de 130 millions d'euros à 106,4 millions d'euros, en raison de la non reconduction de l'abondement de 22,867 millions d'euros introduit par l'article 129 de la loi de finances initiale pour 1999, pour les années 1999, 2000 et 2001, et reconduit par l'article 40 de la loi de finances pour 2002 est inquiétant. La Commission des finances, lors de l'examen de la première partie du présent projet de loi de finances, a adopté un amendement pour reconduire cet abondement.

La progression de l'enveloppe normée des dotations de l'Etat aux collectivités locales se traduira mécaniquement par une baisse de 3,01% de la DCTP.

La dotation inscrite au fonds de compensation pour la taxe sur la valeur ajoutée (FCTVA) s'inscrira en hausse de 0,8% en 2003, pour s'établir à 3,644 millions d'euros. Toutefois, le FCTVA étant versé automatiquement sur présentation des pièces justificatives, le montant total de la dotation ouverte en 2003 pourrait être supérieur aux prévisions.

Le prélèvement au titre des amendes forfaitaires de la police de la circulation serait de 368 millions d'euros, (+ 16,1 %). Le montant de ce prélèvement correspond à l'estimation des recettes pour 2003. Le Rapporteur spécial a rappelé, à cet égard, qu'il avait présenté un amendement, adopté par la Commission des finances, lors de l'examen de la première partie du projet de loi de finances initiale pour 2003, afin que ce prélèvement soit versé directement aux communes disposant d'une police municipale.

Les subventions de fonctionnement de divers ministères progressent de 7 %, pour s'établir à près de 739 millions d'euros, tandis que les subventions d'équipement des différentes ministères s'élèvent, en 2003, à 1.089,6 millions d'euros, (+ 4,8 %).

En raison des compensations versées suite aux différentes réformes récentes de la fiscalité locale (suppression de la part salariale de l'assiette de la taxe professionnelle, suppression des parts départementale et régionale des droits de mutation à titre onéreux, suppression de la part régionale de la taxe d'habitation, suppression de la vignette), l'Etat prendra en charge, en 2003, près de 25 milliards d'euros au titre de la fiscalité locale. Ce montant tient compte des compensations d'exonérations et de dégrèvements législatifs, ainsi que des compensations versées suite aux réformes de la fiscalité locale.

Si l'on tient compte des compensations figurant dans l'enveloppe normée (DCTP, compensation de la suppression de la part départementale des droits de mutation à titre onéreux, compensation de la suppression de la vignette automobile pour les particuliers), l'Etat prendrait à sa charge près de 30 milliards d'euros au titre de la fiscalité locale. Il est ainsi le premier contribuable local : le produit de la fiscalité locale directe et indirecte de l'ensemble des collectivités locales s'est, en effet, élevé en 2000 à 66,3 milliards d'euros.

Le Rapporteur spécial a enfin indiqué qu'il présenterait, lors de l'examen de la seconde partie du présent projet de loi de finances, deux amendements, le premier tendant à figer le coefficient d'intégration fiscale des communautés de communes au niveau atteint en 2002, le second visant à prendre en compte, pour la répartition de la DGF, les seules créations d'établissements publics de coopération intercommunale à fiscalité propre intervenues avant le 15 octobre de l'année, ce qui permettra d'accélérer les modalités de répartition de cette dotation.

M. Alain Rodet a rappelé que l'Etat était devenu le premier contribuable local en raison de la généralisation de la TVA opérée par la loi du 6 janvier 1966, la TVA se substituant à la taxe locale sur le chiffre d'affaires perçue au profit des collectivités locales. Il a ensuite évoqué la situation financière de la Caisse nationale de retraites des agents des collectivités locales (CNRACL).

M. Pierre Hériaud s'est félicité du montant des dotations allouées par l'Etat aux collectivités locales en 2003. Toutefois, il a fait remarquer que si l'affirmation selon laquelle l'Etat était devenu le premier contribuable local n'était pas totalement erronée, il convient d'aborder cette question moins au regard des contributions respectives de l'Etat et des collectivités locales, qu'en examinant leur situation respective en terme d'investissement et d'endettement. Certes, l'Etat prend à sa charge près de 30 milliards d'euros au titre de la fiscalité locale, dont le produit s'élève *grosso modo* à 66 milliards d'euros. Mais, ce montant de 66 milliards d'euros comprend, d'une part, le produit des impôts locaux, à hauteur de 45 milliards d'euros, et d'autre part, les versements opérés par l'Etat à hauteur de 15 milliards d'euros.

L'importance relative de l'Etat et des collectivités locales en terme de prélèvements obligatoires doit s'apprécier au regard de l'utilisation qui est faite de ces prélèvements : ont-ils une utilité ou sont-ils assimilables à un « tonneau des Danaïdes » ?

M. Pierre Hériaud a rappelé à cet égard le rôle primordial joué par les collectivités locales en matière d'investissement : les collectivités locales prennent en charge, pour un montant de 25 milliards d'euros, 71% de l'investissement civil, alors que l'Etat n'intervient que pour un dixième de cette somme. On peut donc raisonnablement affirmer que les collectivités locales utilisent efficacement les prélèvements fiscaux opérés, et ce, dans le cadre de règles budgétaires extrêmement strictes concernant le remboursement de leur capital ou leur capacité d'emprunt. Ainsi, au cours des trente dernières années, l'endettement des collectivités locales est passé de 15% à 7,6% du PIB, alors que, dans le même temps, l'endettement de l'Etat était multiplié par deux, passant de 24,5% à 49% du PIB. En matière d'investissements, on assiste à un mouvement inverse : la part des collectivités locales est très prépondérante. Il convient donc de se féliciter de la qualité de gestion des collectivités locales, ce qui permettra de lancer le nouveau chantier de la décentralisation.

M. Jean-Louis Dumont a évoqué un amendement qu'il présentera afin de réduire le montant des autorisations de programmes demandées par le Gouvernement pour 2003 au titre du budget du ministère de l'intérieur, de la sécurité intérieure et des libertés locales. Cet amendement permettra, en outre, d'attirer l'attention du Gouvernement sur la nécessité d'allouer aux départements concernés les crédits nécessaires à la reconstruction de ponts détruits pour faits de guerre.

M. Michel Bouvard, Président, a relevé la persévérance de M. Jean-Louis Dumont sur cette question.

En réponse, **M. Marc Laffineur, Rapporteur spécial**, a fait remarquer que les difficultés financières de la CNRACL n'étaient pas nouvelles. Le Gouvernement devrait prochainement présenter une réforme proposant une baisse, pendant trois ans, de 3 points par an du taux d'appel de la surcompensation. En contrepartie, la cotisation employeur acquittée par les hôpitaux et les collectivités locales devrait augmenter sur la même période de 0,4 point par an. Il a déclaré partager les convictions de M. Pierre Hériaud sur la qualité de gestion des collectivités locales et sur le rôle décisif qu'elles jouent en matière d'investissement. Ces acquis permettront un approfondissement de la décentralisation.

La Commission a *adopté*, sur la proposition du Rapporteur spécial, les crédits des collectivités locales.

Informations relatives à la Commission

Dans sa séance du 17 octobre 2002, la commission des Finances, de l'Économie générale et du Plan a :

- nommé *M. François d'Aubert*, rapporteur pour avis sur le projet de loi relatif à la programmation militaire pour les années 2003-2008 ;
- désigné *M. Hervé Mariton* comme candidat au conseil d'administration du Fonds pour le développement de l'intermodalité dans les transports.